



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
Cattedra di Diritto Amministrativo

L'ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI PUBBLICI

RELATORE

Chiar.mo Prof. Bernardo Giorgio Mattarella

CANDIDATO

Francesca Cardinale

Matricola 125973

CORRELATORE

Chiar.mo Prof. Giuliano Fonderico

ANNO ACCADEMICO 2019 - 2020

L'ASSOCIAZIONISMO TRA ENTI PUBBLICI

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO PRIMO

L'ente pubblico: caratteri generali e forme associative

Sezione I

Gli enti pubblici nell'ordinamento italiano

1. Definizione di "ente pubblico": cenni storici
2. Tipi principali di enti pubblici
 - 2.1 Enti pubblici associativi
 - 2.2 Enti pubblici di disciplina di settore
 - 2.3 Enti pubblici di gestione delle partecipazioni statali
 - 2.4 Enti pubblici di servizi
 - 2.5 Enti pubblici territoriali
 - 2.6 Enti pubblici economici
 - 2.7 Enti pubblici parastatali
 - 2.8 Enti pubblici settoriali
 - 2.9 Enti pubblici strumentali
3. Struttura e funzioni
4. Il regime giuridico degli enti pubblici

Sezione II

Introduzione alle forme associative tra enti pubblici

1. Associazione tra enti pubblici: nozione e caratteri generali
2. La rappresentanza e la partecipazione degli enti territoriali alle decisioni pubbliche

CAPITOLO SECONDO

Le forme associative nel Testo Unico degli Enti Locali

1. I consorzi (art. 31 TUEL)
 - 1.1. Definizione e cenni storici
 - 1.2. Struttura e funzionamento
2. Le comunità montane e isolate o di arcipelago (artt. 27, 28 e 29 TUEL)
 - 2.1. Definizione e cenni storici
 - 2.2. Struttura e funzionamento
3. Le Convenzioni (art. 30 TUEL)
 - 3.1. Definizione
 - 3.2. Struttura e funzionamento
 - 3.2.1. La convenzione di costituzione di ufficio comune
 - 3.2.2. La convenzione di delega
4. Le unioni di comuni (art. 32 TUEL)
 - 4.1. Definizione e cenni storici
 - 4.2. Struttura e funzionamento
 - 4.3. Natura giuridica
3. Gli accordi di programma (art. 34 TUEL)
 - 5.1. Definizione
 - 5.2. Struttura e funzionamento
 - 5.3. Il procedimento di approvazione
 - 5.4. Natura giuridica

CAPITOLO TERZO

Le forme associative tra enti pubblici

Sezione I

Le forme associative degli enti di cui all'elenco analitico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (individuato ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196/2009 e s.m.i.) pubblicato dall'ISTAT.

1. L'ANCI - Associazione Italiana dei Comuni Italiani
2. L'UPI - Unione delle Province d'Italia
3. L'UNCEM - Unione Nazionale dei Comuni, Comunità ed Enti Montani
4. L'ANEA - Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'ambito per l'idrico e i rifiuti
5. Il CISIS - Centro Interregionale per i Sistemi Informatici, Geografici, Statistici
6. La FEDERBIM - Federazione Nazionale dei Consorzi di Bacino Imbrifero Montano
7. La UNIONCAMERE - Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura
8. Il FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.

Sezione II

Le forme associative di natura privata

1. La CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane
2. Il CUP - Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi professionali

3. ANPCI - Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni D'Italia
4. L'AICCRE - Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
5. La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

Sezione III

Forme associative in ambito europeo

1. ARE - Assemblea delle Regioni d'Europa
2. CCRE - Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
3. CALRE - Conferenza delle Assemblee Legislative regionali europee
4. CRPM - Conferenza delle regioni periferiche marittime d'Europa
5. ARGE ALP - Comunità di Lavoro Regioni Alpine
6. FESU - Forum Europeo per la Sicurezza Urbana
7. METREX - Rete delle Regioni ed Aree Metropolitane Europee
8. CREA - Centro delle Regioni Euromediterranee per l'Ambiente
9. EUROCITIES
10. ARCO LATINO

CAPITOLO QUARTO

Caratteri delle associazioni tra enti pubblici: analisi trasversale del fenomeno associativo

1. Regime giuridico applicabile alle associazioni tra enti pubblici:
pubblico o privato
2. Natura e origine
 - 2.1. Associazionismo obbligatorio
 - 2.2. Associazionismo volontario
3. Scopi

4. Natura delle attività svolte: attività di rilievo pubblicitario e attività di rilievo privatistico

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

INTRODUZIONE

Con il presente studio si intende effettuare un *excursus* nel vasto e complesso panorama dell'associazionismo tra gli enti pubblici in Italia.

A tal fine, si è pensato di partire dal concetto stesso di "ente giuridico" e di "ente pubblico", concetto già in sé ostico e sfuggente ad una definizione puntuale, in quanto, come vedremo dall'esame effettuato nel prosieguo, ancora oggi tale concetto risulta essere fonte di accessi dibattiti, sia in dottrina che in giurisprudenza.

Da più parti si è infatti cercato e si cerca tuttora di offrire una definizione univoca ed omnicomprensiva, che sia in grado di abbracciare e ricomprendere in sé tutti i diversi tipi di enti pubblici.

A tal fine, nel corso degli anni, gli interpreti si sono adoperati nella ricerca di elementi che fossero caratterizzanti e comuni a tutti gli enti definiti come pubblici; tuttavia tale lavoro è stato reso via via più difficoltoso dal continuo proliferare di tali enti.

Probabilmente, fintanto che non interverranno nuove norme *ad hoc* a disciplinare detta fattispecie, ci si dovrà arrendere al fatto che una definizione univoca, valida per tutti gli enti pubblici ad oggi esistenti, non può esistere; ma si esistono dei parametri, degli indici rivelatori, che possono essere presi in considerazione con tale finalità descrittiva.

Ai fini del presente studio, individuare se un ente sia pubblico o meno, è di fondamentale rilevanza, soprattutto al fine di poter discernere i vari tipi di associazione che alla luce della attuale normativa devono essere costituiti per norma di legge (associazionismo obbligatorio) o possono essere costituiti per libera volontà delle parti (associazionismo volontario), individuarne la natura giuridica e, di conseguenza, il regime giuridico applicabile.

Quel che ci proponiamo dunque è dapprima individuare le macro categorie di associazioni tra enti pubblici ad oggi ravvisabili, iniziando col passare al vaglio le forme associative disciplinate nel d.lgs. n. 267/2000

(*“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*, c.d. TUEL), per poi passare all'esame delle più rappresentative associazioni tra gli enti pubblici territoriali, come ad esempio l'ANCI, l'UPI, l'UNCCEM.

Infine ci soffermeremo sulla disamina di alcune associazioni - le più rappresentative - costituite tra gli altri enti pubblici, non territoriali.

La trattazione avrà pertanto ad oggetto principalmente la struttura, gli scopi e l'organizzazione di tali associazioni ma soprattutto la loro controversa natura giuridica e, di conseguenza, la disciplina giuridica - pubblica ovvero privata- ad essi applicabile, tema che più di ogni altro continua a far discutere dottrina e giurisprudenza.

CAPITOLO PRIMO

L'ente pubblico: caratteri generali e forme associative

SOMMARIO: I. Gli enti pubblici nell'ordinamento italiano - 1. Definizione di "ente pubblico": cenni storici - 2. Tipi principali di enti pubblici - 2.1 Enti pubblici associativi - 2.2 Enti pubblici di disciplina di settore - 2.3 Enti pubblici di gestione delle partecipazioni statali - 2.4 Enti pubblici di protezione sociale - 2.5 Enti pubblici di servizi - 2.6 Enti pubblici territoriali - 2.7 Enti pubblici economici - 2.8 Enti pubblici parastatali - 2.9 Enti pubblici settoriali - 2.10 Enti pubblici strumentali - 3. Struttura e funzioni - 4. Il regime giuridico degli enti pubblici - **II. Introduzione alle forme associative tra enti pubblici** - 1. Associazionismo tra enti pubblici: nozione e caratteri generali - 2. La rappresentanza e la partecipazione degli enti territoriali alle decisioni pubbliche.

Sezione I

Gli enti pubblici nell'ordinamento italiano

1. Definizione di "ente pubblico": cenni storici

Gli enti pubblici sono, in generale, le persone giuridiche attraverso cui la P.A. esplica l'attività amministrativa.

Tali enti non possono essere riconosciuti o istituiti se non per legge, in virtù del disposto di cui all'art. 4 della L. 70/1975 recante "*Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente*".

Per comprendere meglio la *ratio* di tale istituto, sarà utile menzionare alcuni cenni sulla sua nascita e sul successivo sviluppo nel nostro paese.

Il fiorire degli enti pubblici si registra in Italia tra il secondo ed il quarto decennio del XX secolo: sin da subito tali enti iniziarono a

moltiplicarsi e diversificarsi, finendo così per diluire gli iniziali tratti comuni.

Con il moltiplicarsi di detti enti si cominciò pertanto a riconoscere come ogni definizione concettuale fosse inutile e superflua: l'eterogeneità delle figure rendeva infatti complicato riscontrare regole comuni.

In particolare, i dubbi interpretativi si addensarono su due aspetti: ossia su quali fossero gli elementi comuni alla categoria e su quali fossero quelli differenziali rispetto ad altre categorie.

Ci si rese conto, infatti, che ognuno degli elementi distintivi, dall'istituzione o riconoscimento e approvazione dello statuto con atto dello Stato al controllo o indirizzo pubblico, al finanziamento pubblico, alla nomina degli amministratori, al fine pubblico, al giudice competente, all'uso dei poteri propri dell'autorità e persino il criterio nominalistico, costituito dalla definizione di una amministrazione come ente pubblico, si applicava ad alcuni enti e non ad altri.

Per poter individuare e definire un ente come pubblico, si decise pertanto di abbandonare la tecnica dei criteri di definizione e di usare quella -imprecisa- degli indici rilevatori, adottata prima in Italia, poi in Francia: *“si tratta di un metodo empirico, per sua natura niente affatto preciso, in quanto fa dipendere la natura giuridica di un ente da un insieme di regole particolari, spesso imprecise ed in contraddizione tra loro.”*¹

Si finì quindi per dover riconoscere che le differenze erano maggiori degli elementi comuni e che ogni volta vi era un esempio che poteva smentire la regola (c.d. atipicità degli enti pubblici).

Tra i più eminenti sostenitori della atipicità degli enti pubblici annoveriamo il Prof. S. Cassese il quale sostiene che: *“una larga parte della dottrina si accanisce ancora a parlare dell'ente pubblico e persino a cercarne i caratteri comuni che non esistono, se non sotto il profilo che gli enti pubblici*

¹ S. Cassese, “Le basi del diritto amministrativo”, Milano, 2000, pag. 198.

rappresentano una elusione delle regole delle amministrazioni statali, uno smembramento del corpo centrale e, spesso, un alibi per non riformarlo”.

Di conseguenza, *“Ente pubblico, quindi, è un istituto proteiforme, le cui frontiere sono imprecise e le cui classificazioni sono multiple e imperfette. O - meglio- non è neppure un istituto, ma la somma di un insieme di istituti”*².

Così anche V. Cerulli Irelli, il quale rileva che *“la nozione di “ente pubblico” come nozione unitaria (come quella che designa una serie di fattispecie accomunate da una disciplina generale) è frutto dell’elaborazione giurisprudenziale, pur supportata da una produzione dottrinale assai nota*³.

Non solo: lo stesso autore afferma che *“non basta una mera disposizione del legislatore per dire che un ente è pubblico. Ovvero, la disposizione del legislatore che attribuisce o che nega la pubblicità di un ente può essere ritenuta a sua volta illegittima, sotto il profilo costituzionale ovvero comunitario”*⁴.

D’altra parte, dobbiamo altresì rilevare che vi è larga parte della dottrina che si adopera ancora oggi nello sforzo di individuare gli elementi comuni dei diversi enti pubblici, con lo scopo di attribuire a tali enti una certa tipicità.

A tale scopo, sono stati elaborati nel corso degli anni diversi criteri; di seguito verranno annoverati i principali:

1. **il criterio del fine pubblico** (è pubblico l’ente che persegue fini pubblici);
2. **il criterio dei poteri pubblici** (è pubblico l’ente dotato di poteri pubblici);
3. **il criterio della supremazia** (è pubblico l’ente che gode di una posizione di supremazia rispetto ad altri soggetti);

² Ibidem, pag. 200.

³ V. Cerulli Irelli, *“Ente pubblico: problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in Cerulli Irelli e Morbidelli (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici”*, Torino, 1994, pag. 87.

⁴ Ibidem, pag. 89.

4. **il criterio del regime giuridico** - che risulta essere il più seguito in dottrina - per il quale è pubblico l'ente assoggettato al regime giuridico tipico degli enti pubblici, ovvero a un sistema di controlli pubblici, all'ingerenza dello Stato (o di altre Amministrazioni) nella nomina e nella revoca dei dirigenti, alle direttive statali nel perseguimento degli obiettivi, etc.

Anche la giurisprudenza ha contribuito ad enucleare alcuni elementi distintivi della natura pubblica dell'ente, attraverso l'elaborazione di indici di riconoscibilità, tra cui: *“la titolarità di poteri di imperio; l'istituzione da parte dello Stato o di altro ente pubblico; l'assoggettamento al controllo o all'ingerenza della Stato; la fruizione di agevolazioni o di privilegi tipici delle amministrazioni statali; il riconoscimento della cosiddetta operatività necessaria (impossibilità che i compiti attribuiti siano espletati da altro soggetto ovvero impossibilità di fallimento o di estinzione volontaria)”*⁵.

A ciò aggiungasi che in epoca più recente sono stati istituiti soggetti formalmente privati, ma sottoposti almeno in parte a regimi pubblicistici (ad esempio, le società *in house* o società che svolgono funzioni essenzialmente di regolazione)⁶.

2. **Tipi principali di enti pubblici**

A differenza degli enti privati, gli enti pubblici non sono configurabili se non come enti dotati di personalità giuridica.

A tal riguardo, l'art. 11 del codice civile (Persone giuridiche pubbliche), dispone che: *“Le province e i comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico”*.

⁵ Enciclopedia Giuridica Treccani, alla voce “Ente pubblico: sulla natura pubblica di un ente”.

⁶ V. Varone, “Voci dal diritto amministrativo – Frammenti per una teoria generale” a cura di V. Capuzza, Roma 2017.

Agli enti pubblici il codice civile rivolge dunque una norma di contenuto negativo, laddove stabilisce che ad essi non si applicano le norme del codice civile sulle persone giuridiche private, ossia le norme sulle associazioni, le fondazioni, le società, ma si applicano le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.

Ed è proprio da queste ulteriori fonti, esterne al codice civile, che emerge il carattere atipico degli enti pubblici: con l'espressione atipicità, infatti, come sopra accennato, si vuole alludere alla mancanza di norme che si riferiscono, indistintamente, a tutti gli enti pubblici in quanto tali.

È possibile infatti soltanto rinvenire la disciplina di alcune sottocategorie di enti pubblici (così nella legge si trovano le norme regolatrici dei comuni e delle province) o, più spesso, discipline dei singoli enti pubblici, contenute nelle relative leggi istitutive.

Da quanto sopra discende che ogni tentativo di categorizzazione degli enti pubblici risulterebbe vano nonché superfluo: tutt'al più è possibile effettuare una distinzione in funzione di alcune caratteristiche che accomunano alcuni enti tra di loro.

L'elencazione che segue pertanto non può e non vuol essere esaustiva, bensì meramente esemplificativa dei vari tipi di enti pubblici ravvisabili nel nostro ordinamento.

2.1 Enti pubblici associativi

Gli enti pubblici associativi sono enti esponenziali di gruppi sociali ed hanno la rappresentanza dei loro interessi.

Essi presentano la struttura tipica delle associazioni di diritto comune, con organi costituiti dall'assemblea degli associati (o di delegati di associazioni a base territoriale), da comitati o consigli direttivi e dal presidente.

Caratteristica degli enti pubblici associativi è quella per cui i soggetti che fanno parte del gruppo degli interessati determinano direttamente o tramite delegati ad *hoc* una serie di decisioni relative all'attività dell'ente.

Esempi di enti pubblici associativi sono: gli ordini ed i collegi professionali; il Coni; alcune associazioni di usi civici; alcuni consorzi tra produttori; alcuni enti previdenziali; alcune associazioni patriottiche e le accademie che hanno natura pubblica.

2.2 Enti pubblici di disciplina di settore

Gli enti pubblici di disciplina di settore sono enti costituiti in funzione di controllo di attività private. Ne sono esempi: l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), che controlla il settore assicurativo; la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), che controlla la borsa e la sollecitazione del pubblico risparmio; l'Istituto nazionale per il commercio con l'estero, che promuove le esportazioni dei prodotti italiani.

2.3 Enti pubblici di gestione delle partecipazioni statali

Gli enti pubblici di gestione delle partecipazioni statali erano originariamente enti pubblici economici aventi ad oggetto la gestione delle partecipazioni azionarie dello Stato in società esercenti attività economica.

L'intervento dello Stato nell'economia è stato veicolato secondo diverse formule, che si sono alternate e susseguite nel tempo, attraverso uno sviluppo che ha portato a ridurre sino a quasi a farlo scomparire il confine tra pubblico e privato, rendendo particolarmente ardua la distinzione tra ente pubblico e ente privato⁷.

Attualmente sono anch'essi società per azioni in mano pubblica, le quali esercitano un'attività economica in via indiretta, attraverso la partecipazione a S.p.A., le quali esercitano direttamente un'attività economica.

Si tratta di vere e proprie holding pubbliche, analoghe per funzione alle società holding di diritto privato, salvo che per l'appartenenza allo Stato del capitale sociale o della maggioranza di esso.

⁷ F. Caringella, "Compendio di diritto amministrativo", Roma, 2008, pag. 163.

Ciascun ente pubblico di gestione ha ricevuto dallo Stato, al momento della sua costituzione, un fondo di dotazione destinato a trasformarsi in partecipazioni azionarie.

Il fondo di dotazione può aumentare nel corso del tempo o per effetto di ulteriori stanziamenti statali o in conseguenza degli utili riscossi dall'ente di gestione sulle proprie azioni.

Gli enti di gestione si distinguono in plurisetoriali come l'Eni, o monosettoriali, a seconda che possiedano partecipazioni azionarie in diversi settori della produzione oppure in uno solo.

Fra questi enti pubblici e le società operanti si interpongono, spesso, le holding di settore: l'ente pubblico di gestione è azionista di una società holding la quale partecipa, a sua volta, in società operanti in un determinato settore.

Tali enti pubblici devono operare secondo criteri di economicità: l'attività produttiva deve, cioè, tendere ad alimentarsi con i suoi stessi ricavi e non comportare erogazione a fondo perduto della dotazione patrimoniale e dei contributi che l'ente riceve dallo Stato.

La gestione deve tendere, quanto meno, al pareggio del bilancio, ad evitare, cioè, che le uscite rappresentate dai costi di produzione, siano superiori alle entrate, costituite dai ricavi della produzione.

2.4 Enti pubblici di servizi

Sono enti ausiliari dello Stato o di altro ente pubblico, che presentano identità di fini con l'ente ausiliato.

L'ente pubblico di servizi presenta, da un lato, una caratteristica eminentemente funzionale, realizzando un decentramento di servizi; dall'altro, la peculiarità di fornire servizi ordinati in forma amministrativa.

Il rapporto fra l'ente pubblico di servizi e l'ente ausiliato si esprime, oltre che nel controllo (di tipo soprattutto ispettivo), nella forma specifica di un rapporto di direzione.

Tra le figure più significative di questi enti pubblici vi sono gli enti previdenziali (in primo luogo l'Inps), gli istituti di istruzione con personalità giuridica (università, istituti tecnici e professionali), gli enti di ricerca (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di statistica, Istituto di studi per la programmazione economica) ed altri.

2.5 Enti pubblici territoriali

Sono lo Stato, le Regioni, le Città Metropolitane, le Province, i Comuni. Il carattere distintivo di questa serie di enti pubblici, idoneo a distinguerli dagli enti privati, è nel potere sovrano, o potestà di imperio, che ad essi spetta.

Sono le forme di organizzazione politica della comunità nazionale, in virtù del disegno costituzionale: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” (art. 114 Cost., comma primo e secondo).

Li si definisce come enti pubblici perché sono enti esponenziali di una data comunità, stanziata su un determinato territorio, ed hanno il compito di provvedere alla generalità dei bisogni di tale comunità.

2.6 Enti pubblici economici

Sono gli enti pubblici il cui oggetto esclusivo o principale è costituito dall'esercizio di attività economica organizzata in forma di impresa.

Questi enti pubblici sono sottratti al fallimento, ma sono soggetti all'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese (art. 2201 c.c.).

Non sono enti pubblici economici quelli che esercitano le attività commerciali in via solo accessoria rispetto ad altre attività, di natura non economica, che ne costituiscono l'oggetto principale, come lo Stato e gli enti pubblici territoriali.

Tali enti dunque corrispondono al comparto della P.A. che si organizza in forma di impresa, nella forma cioè legislativamente valutata come idonea alla gestione esclusiva o prevalente di un'attività economica. In virtù dell'art. 37 (nella sua prima parte) dello statuto dei lavoratori anche ai rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti da enti pubblici che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività economica, si applicano le disposizioni contenute nello Statuto dei lavoratori.

Pertanto con la locuzione enti pubblici economici viene identificata una categoria di datori di lavoro equiparati, nonostante la loro natura pubblicistica, ai datori di lavoro privati sia per quanto riguarda la disciplina sostanziale sia per quanto riguarda la disciplina processuale dei rapporti di lavoro.

A differenza degli altri enti pubblici, il rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti pubblici economici è di diritto privato e come tale è sottratto alla giurisdizione del giudice amministrativo.

2.7 Enti pubblici parastatali

Sono un genere di enti pubblici, determinato sulla base della legge n. 70/1975, che non dà una definizione giuridica dell'ente pubblico, ma segue un criterio descrittivo, di elencazione nominativa.

Tale legge classifica tali enti pubblici in sette categorie: enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza; enti di assistenza generica; enti di promozione economica; enti preposti a servizi di pubblico interesse; enti preposti ad attività sportive, turistiche e del tempo libero; enti scientifici di ricerca (ora esclusi dalla disciplina del parastato) e di sperimentazione; enti culturali e di promozione artistica.

Finalità della legge n. 70/1975 è quella di dare una disciplina di base unitaria agli enti da essa disciplinati: essa infatti regola in modo uniforme le modalità di nomina degli amministratori di tali enti pubblici, il regime dei controlli nonché il trattamento giuridico ed economico del personale.

I tratti caratteristici di tali enti pubblici, così come identificati dalla giurisprudenza, sono: la strumentalità rispetto allo Stato, l'operatività su tutto il territorio nazionale, il carattere non territoriale.

2.8 Enti pubblici settoriali

Sono gli enti pubblici ai quali sono affidati compiti specifici: possono essere monosettoriali o plurisettoriali, a seconda che abbiano una o più funzioni; nazionali o locali a seconda del loro raggio di azione.

Ne esiste una enorme varietà; dagli enti di previdenza alle università, agli enti fieristici.

2.9 Enti pubblici strumentali

Sono gli enti pubblici dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali: sono caratterizzati dal fatto che svolgono attività proprie dello Stato o di altro ente territoriale, che questo potrebbe esercitare direttamente, con l'azione di propri organi e di propri apparati, ma che preferisce affidare ad altri enti pubblici appositamente creati.

La ragione di questa preferenza è, di regola, l'esistenza di una più efficiente e più razionale organizzazione del pubblico potere, soddisfatta con la costituzione di enti dotati di un proprio patrimonio, di un proprio bilancio e di un personale sottratto al rapporto di dipendenza gerarchica dell'esecutivo dello Stato o dell'altro ente territoriale di cui sono strumento.

Il loro rapporto strumentale o di servizio si manifesta nel fatto che lo Stato, o altro ente territoriale, ha spesso il potere di nominare e di revocare gli amministratori e sempre quello di formulare direttive per l'attuazione dei fini istituzionali dell'ente (ma direttive, ossia atti di indirizzo

programmatico, non già ordini, ossia istruzioni sul compimento di singoli atti, possibili solo all'interno di un rapporto gerarchico, che qui manca).⁸

3. Struttura e funzioni.

In linea generale, per quanto riguarda la struttura, si possono distinguere gli enti pubblici in:

1. associazioni (o corporazioni) e fondazioni (o istituzioni);
2. enti territoriali e non: gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni, Camere di Commercio) sono quelli per la cui esistenza il territorio è un elemento costitutivo essenziale e non semplicemente l'ambito spaziale che ne delimita la sfera di azione.

Gli enti territoriali sono sempre a struttura associativa (o corporativa), nel senso che prevale il fattore personale, e ad appartenenza necessaria, ovvero ad essi si appartiene necessariamente per il solo fatto di risiedere sul loro territorio.

Gli enti non territoriali sono tutti gli altri; per essi il territorio non è elemento costitutivo, ma ciò non esclude che possano essere limitati territorialmente nella loro azione (c.d. enti ad efficacia territoriale);

3. enti autarchici ed economici: gli enti autarchici sono quelli che agiscono in regime di diritto pubblico, attraverso atti amministrativi. Gli enti economici, invece, sono quelli che agiscono esclusivamente in regime di diritto privato, attraverso negozi giuridici, ed in piena concorrenza economica con le società private.

In sintesi si può affermare, ma solo con molta approssimazione, che la struttura organizzativa degli enti pubblici territoriali presenta analogie con quella delle associazioni e delle società, mentre la struttura degli altri enti pubblici tende a riprodurre lo schema delle fondazioni.

⁸ Enciclopedia giuridica ed. 2020: <http://www.enciclopedia-juridica.com/it/d/enti-pubblici/enti-pubblici.htm>

Gli enti pubblici territoriali infatti hanno un organo assembleare (parlamento, consigli regionali, provinciali, comunali), mentre gli altri enti hanno solo organi esecutivi (il presidente e il consiglio di amministrazione).

Ma ancora una volta dobbiamo sottolineare che la composizione, il funzionamento nonché i poteri di questi organi sono variamente regolati dalle diverse leggi in materia.

Gli enti pubblici sono sottoposti a vigilanza ministeriale e l'operato degli amministratori, per quanto concerne le delibere da questi adottate, i bilanci e i conti consuntivi, è soggetto al controllo del ministro vigilante e del ministro dell'Economia.

Inoltre, la Corte dei Conti esercita un controllo sulla gestione finanziaria degli enti pubblici, che si conclude con l'esercizio di un potere di referto in Parlamento (l. n. 259/1958).

All'ente pubblico (ente monofunzionale), a differenza che all'ente locale, è affidata tendenzialmente la cura di un solo interesse pubblico, sebbene proprio di molti soggetti.

Per quanto concerne l'organizzazione interna, l'ente pubblico (diverso da quello locale) assume di solito una struttura giuridica mutuata dal diritto privato, in particolare dalle fondazioni, nelle quali il consiglio di amministrazione e il presidente sono chiamati a gestire un patrimonio nell'interesse di terzi.

In alcuni enti pubblici, per esempio quelli associativi e federativi, è presente anche l'organo assembleare, che non solo elegge l'organo esecutivo ma adotta anche le decisioni fondamentali della vita dell'ente.

Dal modello delle società per azioni, inoltre, gli enti pubblici hanno mutuato un altro organo, il collegio dei revisori, che svolge funzioni di controllo dell'amministrazione, dell'osservanza delle leggi, della rispondenza del bilancio alle risultanze dei valori e delle scritture contabili.

4. Il regime giuridico degli enti pubblici

Gli enti pubblici sono soggetti di diritto che, per effetto della riserva di legge contenuta nell'art. 97 della Costituzione⁹, hanno un'organizzazione necessariamente formale, in quanto le vicende attinenti alla loro costituzione, modificazione ed estinzione sono fissate direttamente dalla legge o da atti amministrativi che ad esse danno attuazione.

Inoltre, "in quanto persone giuridiche pubbliche, hanno personalità giuridica (argomento ex art. 11 cod. civ.) e possiedono, perciò, una capacità giuridica di diritto pubblico che ne comporta l'assoggettamento ad un regime giuridico differenziato e derogatorio del diritto comune".

Al riguardo va chiarito che tale capacità di diritto pubblico *"non esclude quella di diritto comune, in quanto è dato ormai pacifico che si tratta di aspetti tra loro non incompatibili (salvo la legge istitutiva o lo statuto non pongano limitazioni), e, che i loro fini istituzionali possono essere realizzati sia con atti amministrativi autoritativi, che con negozi giuridici privati".*¹⁰

Secondo la predominante dottrina, come sopra accennato, ciò che maggiormente rileva ai fini dell'individuazione dei tratti pubblicistici degli enti pubblici è il particolare regime giuridico, in buona parte derogatorio del diritto comune, cui sono assoggettati.

Per quanto riguarda il regime organizzatorio tali enti possono essere costituiti, modificati ed estinti solo mediante leggi, il che comporta il loro assoggettamento ad un regime di indisponibilità assoluta di tali vicende.

⁹ Articolo 97 Costituzione:

"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

¹⁰ R. Galli e D. Galli "Corso di diritto amministrativo", Padova, 2000, pag. 272.

Del pari singolare è il rapporto di servizio e di ufficio che intercorre con i loro dipendenti (anche se il primo ormai, per effetto del d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche e integrazioni, è in larga misura equiparato nella disciplina al rapporto di lavoro subordinato privato), nonché la disciplina della responsabilità.

Allo stesso modo, speciale e derogatorio rispetto alle norme di diritto comune, è il regime giuridico dei beni e delle risorse finanziarie deputati ad assolvere a funzioni e servizi pubblici, senza contare la disciplina di privilegio che contrassegna il sistema di riscossione delle entrate e dell'erogazione delle spese.

Sotto il profilo operativo - funzionale, essi agiscono in maniera procedimentalizzata che si traduce in atti di particolare forza imperativa necessaria ad imporre l'osservanza, se del caso coattiva, ai destinatari.

Va altresì segnalato il potere di autotutela decisoria di cui sono provvisti, che si traduce in provvedimenti unilaterali di ritiro di precedenti atti illegittimi ed inopportuni, il loro assoggettamento a controlli su atti, attività e persone, nonché il singolare regime di tutela giustiziale e giurisdizionale predisposto a favore dei privati avverso i loro provvedimenti illegittimi o inopportuni lesivi di interessi legittimi o diritti soggettivi.

In estrema sintesi, come osservato da F. Caringella, la qualificazione di un ente come pubblico comporta rilevanti conseguenze pratiche sul piano normativo, nonché privilegi e diritti speciali; quella degli enti pubblici è infatti *“una normativa di favore che si spiega, storicamente per l'ente pubblico, in funzione della natura di ente deputato alla cura di interessi pubblici, meritevole, pertanto, di uno statuto speciale di favore”*.¹¹

¹¹ F. Caringella, *“Manuale ragionato di diritto amministrativo”*, Roma, 2019, pag. 400.

Sezione II

Introduzione alle forme associative tra enti pubblici

1. **Associazionismo tra enti pubblici: nozione e caratteri generali**

Il fenomeno dell'associazionismo fra enti pubblici è noto e risalente, soprattutto con riferimento alle aggregazioni tra enti territoriali.

In generale, gli enti associativi sono enti giuridici che hanno al vertice della loro organizzazione un gruppo di portatori di un interesse proprio all'esistenza e alla attività dell'ente (soci o associati).

Enti di tipo associativo sono dunque le associazioni, che sono organizzazioni stabili di persone per il perseguimento di fini non lucrativi attraverso l'organizzazione e lo svolgimento di un'attività comune.

L'associazione può essere a vantaggio degli stessi associati, ma questo vantaggio non può consistere negli utili di un'attività economica.

Agli associati spettano collettivamente i maggiori poteri decisionali e a tali poteri sono assoggettati anche gli amministratori.

Le associazioni possono essere riconosciute oppure non riconosciute, potendo acquistare la personalità mediante un apposito atto di riconoscimento della Pubblica Autorità¹².

Possiamo osservare che le associazioni tra enti pubblici sono aggregazioni che si costituiscono, senza fini di lucro, per promuovere e rappresentare gli associati, sulla base delle finalità determinate nei loro statuti nei confronti di altri soggetti, in particolare di interlocutori istituzionali (ad es. Governo, Parlamento, Regioni, Unione Europea, istituzioni internazionali etc.).

Le associazioni di enti pubblici svolgono funzioni di coordinamento tra gli enti associati, nonché attività di analisi, studio e diffusione delle informazioni ed erogazione di servizi agli utenti nelle rispettive aree di competenza.

¹² C. Massimo Bianca, "Diritto Civile, Tomo I - La norma giuridica. I soggetti", Milano, 2002, pag. 311 e ss.

Tali associazioni sono costituite in prevalenza da enti territoriali, come per es. l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), l'Unione delle Province d'Italia (UPI), l'Unione nazionale comuni, la Comunità enti montani, l'Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'ambito per l'idrico e i rifiuti (ANEA), la Lega delle autonomie locali, l'Associazione Italiana Comuni e Consigli Regionali d'Europa (AICCRE)¹³.

Quanto alle finalità perseguite con le aggregazioni tra enti territoriali, esse possono variare, come vedremo nel prosieguo, e spaziare tra differenti aree tematiche: ad esempio con riferimento ai Comuni, è stato osservato che le forme associative consentono il mantenimento in vita dell'autonomia dei singoli Comuni associati come enti: *"i Comuni associati restano quelli che sono sul piano della titolarità delle funzioni di governo nei confronti della loro collettività; conservano intatta la loro politica ma attraverso l'ente associativo esercitano funzioni di dimensioni maggiori. La forma associativa, non solo non pregiudica l'autonomia degli enti locali, ma la esalta, perché consente agli amministratori dei singoli enti in posizione di parità con gli altri, di gestire funzioni e compiti che altrimenti non avrebbero la capacità di gestire e quindi non sarebbero loro conferiti"*¹⁴.

Oltre ai citati enti territoriali, il fenomeno associativo tra enti può investire anche altre istituzioni, quali ad esempio le università con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) o le camere di commercio (Unioncamere)¹⁵.

Per quanto riguarda invece la struttura che tali associazioni tra enti pubblici possono assumere, per cercare di meglio comprendere l'ampiezza e la complessità di tale fenomeno, è bene partire dal noto e persuasivo enunciato della dottrina, secondo cui esistono più moduli positivi di enti pubblici.

¹³ Enciclopedia Giuridica Treccani, alla voce "Associazioni di enti".

¹⁴ V. Cerulli Irelli, "Lineamenti del diritto amministrativo", Torino, 2019, pag. 153 e ss.

¹⁵ Enciclopedia Giuridica Treccani, alla voce "Associazioni di enti".

A chiarimento di tale concetto, citiamo qui il Prof. Ferrara il quale in un suo scritto osserva che: *“Così accanto all’ente organizzato per uffici e tradizionalmente amministrato da una pluralità di organi sprovvisti di personalità giuridica, l’ordinamento conosce la figura dell’ente pubblico al quale fanno capo, in posizione servente e strumentale, uno o più organi forniti di personalità giuridica (ordinariamente di diritto pubblico), dandosi così vita ad un modello organizzatorio incentrato sulla posizione dominante di un ente c.d. esponenziale dal quale dipendono, a causa dei non secondari poteri di indirizzo e coordinamento a questo riservati, uno o più enti organi, che godono di una autonomia amministrativa, gestionale e contabile più o meno marcata.*

Al descritto modello organizzatorio, si affianca altresì un ulteriore modulo positivo di organizzazione degli enti pubblici, e cioè la figura dell’ente pubblico al quale fa capo una rete più o meno fitta di associazioni di diritto privato, personificate e non”¹⁶.

Da quanto sopra possiamo dunque dedurre che la difficoltà di classificare gli enti pubblici in virtù di criteri univoci genera a sua volta la difficoltà di individuare le relazioni intercorrenti tra gli stessi e la posizione assunta dagli uni nei confronti degli altri, acuita dal fatto che molti enti godono di un regime giuridico di diritto speciale, il quale non tollera di essere ricondotto, senza forzature, a un modello più generale di relazione intersoggettiva.

In altre parole, le stesse problematiche che si riscontrano nel voler ricondurre ad una unica categoria gli enti pubblici, finiscono poi per riflettersi anche in quelle forme associative che, a vario titolo e per varie finalità, gli enti pubblici possono costituire tra loro.

Tradizionalmente la dottrina suddivide le forme associative tra enti nelle due principali categorie dei consorzi e delle federazioni.

¹⁶ R. Ferrara, “Brevi note sul potere degli enti pubblici di costituire associazioni di diritto privato”, nota a sentenza del Cons. Stato, Sez. IV, 25 maggio 1979, n. 384. Pubblicato in Il Foto Italiano: raccolta generale di giurisprudenza civile, commerciale, penale, amministrativa, Vol. 103, P. II, 1980, p. 187 e ss.

Le federazioni di enti (si pensi all'Acì, che raggruppa gli Automobil Club Provinciali, al Coni e alle federazioni nazionali di ordini e collegi) svolgono attività di coordinamento e di indirizzo dell'attività degli enti federati, nonché attività di rappresentanza degli stessi.

Esse non si sostituiscono tuttavia mai agli enti federati nello svolgimento di compiti loro propri.

Talune federazioni comprendono anche soggetti privati; per alcune la natura pubblica era assai discussa (si pensi alle federazioni sportive che raggruppano le organizzazioni sportive e che a loro volta sono rappresentate nel Coni).

Gli enti pubblici possono inoltre costituire federazioni di diritto privato (si pensi all'Anci, Associazione nazionale dei comuni italiani, o all'UPI, Unione Province italiane); infine la federazione può talvolta essere "entificata" dalla legge, come avviene nel caso del Coni.

I consorzi costituiscono una struttura stabile volta alla diretta realizzazione di finalità comuni a più soggetti.

Essi agiscono nel rispetto di alcuni limiti derivanti dall'esercizio del potere direttivo e di controllo spettante ai consorziati.

I consorzi spesso realizzano o gestiscono opere o servizi di interesse comune agli enti consorziati, i quali restano comunque di regola titolari delle opere o dei servizi (in questo senso il consorzio ha carattere strumentale rispetto ai compiti dei consorziati).¹⁷

Più in generale, col nome di "consorzi" si usa indicare, tanto nelle leggi quanto nella pratica e nella dottrina, le più svariate forme associative.¹⁸

I consorzi c.d. amministrativi in possesso di personalità giuridica sono enti di tipo associativo¹⁹.

¹⁷ E. Casetta, "Manuale di diritto amministrativo", Milano, 2019, pag. 108.

¹⁸ G. Zanobini, "Corso di diritto amministrativo", vol. III, Milano, 1949, pag. 172.

¹⁹ A. M. Sandulli, "Manuale di diritto amministrativo", Napoli, 1980, pag. 378.

I consorzi pubblici possono essere classificati in entificati e non entificati, obbligatori e facoltativi; esistono poi consorzi formati soltanto da enti pubblici ovvero anche da privati.

Infine, si possono distinguere gli enti pubblici ad appartenenza obbligatoria da quelli ad appartenenza volontaria.

Per quanto riguarda i primi, si tratta di enti ai quali determinati soggetti appartengono o debbono sottostare, necessariamente (ad es. enti territoriali, consorzi obbligatori; Istituto nazionale della previdenza sociale).

Per quanto concerne invece gli enti ad appartenenza volontaria, si tratta di enti ai quali l'adesione ad essi o la loro utilizzazione è volontaria od occasionale (ad es. consorzi non obbligatori; istituti culturali; istituti di istruzione secondaria).

2. La rappresentanza e la partecipazione degli enti territoriali alle decisioni pubbliche

Le associazioni tra enti territoriali sono nate per farsi portavoce, a livello nazionale, degli interessi dei vari enti locali, potendo rappresentarli e poi partecipare, in diversa misura e a diverso titolo, ai processi decisionali delle varie pubbliche amministrazioni.

Queste associazioni rappresentative degli enti locali costituiscono una peculiare categoria di gruppo di pressione: si pensi in particolare al ruolo dell'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani) e dell'UPI (Unione delle Province italiane) all'interno dei processi decisionali dello Stato, con particolare riguardo alla Conferenza Stato - Città e autonomie locali.

Quindi, hanno finito con il rivestire un ruolo sempre più qualificato, trasformandosi nei pilastri di un articolato sistema di raccordo tra Stato e autonomie.

Si osservi inoltre che il movimento delle autonomie locali è ben articolato al suo interno: oltre alle associazioni maggiormente

rappresentative (ANCI e UPI), sono presenti al suo interno anche altre componenti, come l'Associazione dei Comuni montani (UNCEM), l'Associazione dei piccoli Comuni (ANPCI), ed altre.

Con riguardo alle attività svolte dalle associazioni degli enti locali e dall'esame degli statuti delle singole associazioni è facile individuare numerosi elementi utili a qualificare tali associazioni come gruppi di interesse.

Basti pensare alla tutela e alla rappresentanza degli interessi presso Parlamento, Governo e altri organi centrali dello Stato; alle iniziative di ricerca, studio e promozione; all'esame dei lavori parlamentari; alle audizioni informali presso le commissioni parlamentari; ecc.

Alla luce di quanto sopra esposto, si può dunque affermare che dette associazioni rappresentative si atteggiavano nei confronti della decisione pubblica statale seguendo metodi d'azione tipici dei portatori di interessi privati.

Negli anni, i rappresentanti delle associazioni degli enti locali sono stati inclusi all'interno di sedi istituzionali, variamente denominate, di raccordo tra le istituzioni pubbliche e le articolazioni sociali, solitamente beneficiando di compiti consultivi.

Non mancano altre forme di raccordo tra la decisione pubblica e il portatore di interessi, come nel caso in cui si prevede la necessaria consultazione di una specifica associazione degli enti locali prima dell'adozione di un atto normativo.

L'apertura della decisione pubblica alle istanze degli enti locali ha raggiunto il suo culmine con la costruzione di un sistema di raccordo permanente incentrato sulla Conferenza Stato - Città e autonomie locali che assicura il coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali nonché lo studio, l'informazione e il confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate degli enti locali.

Dunque, i rapporti tra il centro e le autonomie vedono nella Conferenza Stato - Città una sede di confronto fondamentale, prodotto finale di una progressiva integrazione degli enti locali all'interno dei processi decisionali statali.

Infatti, l'integrazione dell'ANCI e dell'UPI nella Conferenza Stato - Città ed enti locali ha garantito la tenuta di un sistema di concertazione inter-istituzionale che si è rivelato efficace, e uno dei motivi del successo è dato dall'aver fatto affidamento su associazioni di categoria solide e capaci, in grado di incanalare l'interesse locale e di rappresentarlo al centro.

Concludendo, si può affermare che il ruolo svolto dalle associazioni nazionali degli enti locali rappresenta una prova convincente della bontà del modello inclusivo: la capacità di mediazione dei corpi intermedi ha costituito il perno di un sistema di concertazione che, alla prova dei fatti, ha conseguito dei risultati soddisfacenti, divenendo lo strumento principale di attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione²⁰.

²⁰ R. Medda, "La rappresentanza degli Enti locali per mezzo delle associazioni di categoria. Quali spunti per il dibattito sul lobbying?", in Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici, n. 3-4/2018.

CAPITOLO SECONDO

Le forme associative nel Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)

(d.lgs. 267/2000 e successive modifiche e integrazioni)

SOMMARIO: I. I consorzi (art. 31 TUEL) - 1.1. Definizione e cenni storici - 1.2. Struttura e funzionamento - II. Le comunità montane e isolate o di arcipelago (artt. 27, 28 e 29 TUEL) - 2.1. Definizione e cenni storici - 2.2. Struttura e funzionamento - III. Le Convenzioni (art. 30 TUEL) - 3.1. Definizione - 3.2. Struttura e funzionamento - 3.2.1. La Convenzione di costituzione di ufficio comune - 3.2.2. La Convenzione di delega - IV. Le unioni di comuni (art. 32 TUEL) - 4.1. Definizione e cenni storici - 4.2. Struttura e funzionamento - 4.3. Natura giuridica - V. Gli accordi di programma (art. 34 TUEL) - 5.1. Definizione - 5.2. Struttura e funzionamento - 5.3. Il procedimento di approvazione - 5.4. Natura giuridica.

1. I consorzi (art. 31 TUEL)

1.1. Definizione e cenni storici

L'istituto consortile, noto da tempo nell'ordinamento italiano, è oggi disciplinato dall'art. 31 del TUEL, il quale prevede la possibilità per gli enti locali di costituire un consorzio (con l'eventuale partecipazione di altri enti pubblici) per l'esercizio associato di uno o più servizi o funzioni.

Si tratta dunque di enti strumentali degli enti locali che li costituiscono, dotati di autonomia organizzativa e gestionale ma non di autonomia politica: il consorzio può essere considerato "*un'azienda speciale di ognuno degli enti associati*".²¹

La prima norma che si occupò di disciplinare l'associazionismo comunale, nella forma del consorzio, fu il Regio decreto 383 del 1934, che, dall'articolo 156 all'articolo 172, disciplinava il Consorzio.

²¹ Cons. Stato, sez. V, 9 maggio 2001, n. 2605.

Tale norma prevedeva che i Comuni potevano unirsi tra loro, o con la Provincia, per assolvere a compiti di interesse comunale (art. 156, comma 1) la cui titolarità spettava e restava in capo ai singoli enti, trasferendo in capo all'ente consortile il mero esercizio della funzione.

Il Consorzio era un ente con propria personalità giuridica, definito dall'art. 162 come *"ente morale"* al quale venivano delegate competenze volte alla realizzazione di un'opera, all'impianto ed esercizio di servizi e uffici, nonché alla migliore utilizzazione di determinati beni.

L'avvio della regionalizzazione ed in particolare l'entrata in vigore del D.P.R. n. 616/1977 rappresentò un punto di svolta per tale istituto: l'art. 25 di detto decreto, infatti, prevedeva che *"la Regione determina con legge, sentiti i Comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi"*.

Con questa disposizione dunque, basata sull'ultimo comma del vecchio art. 117 Cost., le Regioni avevano l'onere di definire eventuali aree amministrative più vaste in ragione delle particolari funzioni concernenti i servizi sociali e sanitari, sentiti i Comuni interessati.

Il citato D.P.R. 616/1977 operò dunque una ridefinizione del profilo funzionale dei Consorzi che si trasformarono da enti di gestione di funzioni e finanziamenti comunali a punto di riferimento per l'esercizio di alcune funzioni spettanti alle Regioni, le quali intervenivano sulla loro disciplina, provvedevano al finanziamento e talvolta potevano anche attribuire loro un ruolo più complessivo ed organico in alcune aree di intervento.

Tuttavia, negli anni '80 del secolo scorso numerose Regioni cominciarono ad intraprendere un percorso normativo di abrogazione delle realtà consortili, comprensoriali e associative conferendo le funzioni svolte da questi ai Comuni o alle Province.

Ciò avvenne principalmente in considerazione del profilo di carattere fondamentalmente monofunzionale - cioè rivolto a svolgere un solo tipo di attività - che connotava tale istituto.

Infine, con la l. 142/1990 avvenne il recupero dell'istituto consortile, con corrispondente mutazione della sua natura giuridica: si passò cioè da un vero e proprio ente locale, ad un ente meramente strumentale dell'ente locale che decide autonomamente di costituirlo: venne infatti previsto che il consorzio possa essere creato *“per la gestione di uno o più servizi”*²² e pertanto si vietò esplicitamente che *“tra gli stessi Comuni e Province non possa essere costituito più di un Consorzio”*.²³

1.2. Struttura e funzionamento

La costituzione dei Consorzi avviene oggi, in virtù della disciplina prevista nell'art. 31 TUEL, tramite una convenzione, approvata a maggioranza assoluta dai consigli degli enti partecipanti.

Tale convenzione stabilisce le finalità del Consorzio e le quote di partecipazione di ciascun ente, oltre a regolare le nomine e le competenze degli organi consortili.

Unitamente alla convenzione, viene approvato anche lo statuto, al quale è rimessa la disciplina dell'organizzazione, delle nomine e delle funzioni degli organi, in conformità al contenuto della convenzione.²⁴

Il TUEL disciplina due organi del Consorzio: l'assemblea ed il consiglio di amministrazione: l'assemblea è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

²² Art. 25, comma 1, l. 142/990.

²³ Art. 25, comma 6, l. 142/1990.

²⁴ Art. 31, comma 3, TUEL.

L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.²⁵

Infine, occorre segnalare che la legge 191/2009 (legge finanziaria per il 2010), ai fini di contenimento della spesa pubblica, ha imposto la soppressione dei consorzi di funzioni ed il divieto di costituirne di nuovi.²⁶

Ad oggi dunque sopravvivono solo i consorzi di servizi.

2. Le Comunità montane e isolate o di arcipelago (artt. 27, 28 e 29 TUEL)

2.1. Definizione e cenni storici

L'art. 44, comma 2, della Costituzione dispone che: *“La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane”*, significando con ciò che i territori montani debbano essere oggetto di particolari interventi normativi volti a tutelare tali zone, caratterizzate da problematiche peculiari, come ad esempio quelle di carattere idro-geologico, economico-produttivo e sociale.

Dopo una serie di interventi normativi con l'istituzione dei Consigli di Valle, con la l. n. 1102/1971 recante *“Nuove norme per lo sviluppo della montagna”* si introdusse un nuovo livello di governo intermedio tra il Comune e la Provincia con specifici compiti di pianificazione per lo sviluppo economico-sociale, al fine di affrontare le arretratezze ormai croniche che affliggevano i territori montani.

In base all'art. 4 della citata norma, infatti, le Regioni erano chiamate, con legge regionale, a delimitare le zone omogenee e a indicare i Comuni chiamati a dare vita alle Comunità montane; a definire l'articolazione e la composizione degli organi della Comunità; a fissare i criteri per la ripartizione dei piani previsti dalla legge; ad approvare gli Statuti.

Veniva così istituito un nuovo organismo di diritto pubblico i cui tratti specifici dovevano essere tracciati da ogni singola Regione, nel rispetto dei principi sanciti dal legislatore nazionale, attraverso il ricorso

²⁵ Art. 31, comma 4, TUEL.

²⁶ Art. 2, comma 186, lett. e), l. n. 191/2009.

alla potestà legislativa integrativa ed attuativa riconosciuta in capo alle Regioni in virtù del secondo comma del vecchio art. 117 Cost.

Successivamente, con il D.P.R. 616/1977, si realizzò un importante cambiamento nella disciplina delle Comunità montane: infatti, l'art. 25, quarto comma, prevedeva che, qualora gli ambiti territoriali definiti dalla Regione per la gestione dei servizi sociali e sanitari coincidessero con quelli delle Comunità montane, le funzioni relative venivano assunte da queste ultime: si concretizzò, così, la trasformazione delle Comunità da ente di programmazione a ente di gestione ed erogazione di servizi.

Il nuovo protagonismo delle Comunità in questo ambito sarà poi confermato successivamente dalla l. n. 833/1978 di *"Istituzione del servizio sanitario nazionale"*, laddove venne affermato che la Comunità montana rappresentava l'organo di gestione dell'Unità sanitaria locale in caso di coincidenza territoriale. Tutto ciò ebbe durata sino al 1991 con il commissariamento prima e l'aziendalizzazione poi delle ASL.

Successivamente, con la legge 142/1990 le Comunità montane divennero veri e propri enti locali: enti intermedi tra i Comuni e le Province da una parte, e la Regione e i suoi enti strumentali dall'altra. Le Comunità, dunque, configurandosi essenzialmente come espressione dei Comuni ricadenti nel rispettivo territorio, potevano godere di una sfera di autonomia e di autodeterminazione piuttosto ampia che si esplicava innanzitutto nell'autonomia statutaria.

Infine il TUEL ha ricondotto le Comunità montane alla categoria delle unioni di comuni, definendo le Comunità montane come *"unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali"*.²⁷

²⁷ Art. 27, comma 1, TUEL.

Alle Comunità montane sono poi equiparate le Comunità isolate o di arcipelago, in virtù di quanto disposto dall'art. 29 del TUEL: *“In ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna, ove esistono più comuni può essere istituita, dai comuni interessati, la comunità isolana o dell'arcipelago, cui si estendono le norme sulle comunità montane”*.

Infine, è d'obbligo rilevare che oggi, di fatto, le Comunità montane in Italia sono meno di cento, molte delle quali in via di soppressione o trasformazione in unione di comuni.

Tale drastica diminuzione è avvenuta negli ultimi anni a causa dell'approvazione di alcune leggi statali che ne hanno diminuito i finanziamenti: e ciò a partire dalla legge finanziaria per il 2008, che ha così di fatto promosso il superamento delle comunità montane, ritenute fonte di spreco di risorse pubbliche.

Successivamente, si è prevista la riduzione e infine la cessazione del finanziamento statale, ai sensi della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010).

2.2. Struttura e funzionamento

In base al TUEL, quindi, le Comunità montane conservano il compito di valorizzazione della montagna ma si configurano, per lo più, come enti per lo svolgimento associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi conferite dalla Regione, nonché per l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione, nonché le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali.²⁸

La Comunità montane mantengono poi importanti funzioni di programmazione economica (come l'adozione del piano pluriennale di sviluppo socioeconomico) e urbanistica (il concorso, attraverso le indicazioni del piano di sviluppo, alla formazione del piano territoriale di coordinamento).²⁹

²⁸ Art. 28, comma 1 e comma 2, TUEL.

²⁹ Art. 28, comma 3 e comma 4, TUEL.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, il TUEL prevede che la Comunità montana abbia un organo rappresentativo ed un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti.

Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità. I rappresentanti dei comuni della comunità montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze.³⁰

La Regione individua gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle comunità montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali.

La costituzione della comunità montana avviene con provvedimento del presidente della giunta regionale.³¹

3. Le Convenzioni (art. 30 TUEL)

3.1 Definizione

L'esercizio associato può essere attivato anche mediante la stipula di apposita convenzione, prevista dall'articolo 30 del TUEL, con la quale sono costituiti uffici comuni o è individuato l'ente delegato ad esercitare la funzione.

La convenzione indica:

1. la funzione oggetto dell'esercizio associato;
2. la durata dell'esercizio associato;
3. l'ente che assume la responsabilità dell'esercizio associato, presso il quale, a seguito della costituzione dell'ufficio comune o per effetto della delega, è operante la struttura amministrativa competente all'esercizio della funzione;

³⁰ Art. 27, comma 2, TUEL.

³¹ Art. 27, comma 3, TUEL.

4. i criteri per la definizione dei rapporti finanziari tra gli enti, in particolare per la partecipazione alle spese derivanti a qualsiasi titolo dall'esercizio associato;
5. la costituzione e le norme di funzionamento di un organo comune, composto dai sindaci o presidenti di provincia, o loro delegati, che assume il compito di esprimere l'indirizzo politico, il coordinamento dell'organizzazione e dello svolgimento dell'esercizio associato, e la definizione dei rapporti finanziari tra gli enti;
6. le modalità per il recesso dal vincolo associativo da parte del singolo ente; le modalità semplificate nel caso in cui il recesso sia motivato da esercizio della funzione mediante unione di comuni;
7. le modalità per lo scioglimento consensuale del vincolo associativo da parte degli enti partecipanti; gli effetti derivanti dal recesso e dallo scioglimento, i comuni o le province associati che, rispettivamente, succedono nei rapporti attivi e passivi e nel contenzioso insorto, i comuni o le province associati tenuti alla conclusione dei procedimenti amministrativi in corso e la disciplina da applicare per garantire la continuità amministrativa;
8. le norme regolamentari applicabili, anche mediante rinvio a regolamenti approvati o da approvarsi da parte dell'ente responsabile dell'esercizio associato, per lo svolgimento dell'esercizio medesimo.

3.2 Struttura e funzionamento

Le convenzioni sono contemplate anche dalla legislazione che disciplina lo svolgimento associato obbligatorio delle funzioni comunali.

Il d.l. n. 78/2010 -convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010- prevede, infatti, che i comuni soggetti all'obbligo dell'esercizio associato possano scegliere di farlo anche mediante convenzione:

“L’esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane avviene, alternativamente, mediante:

- *unione di comuni*
- *convenzione”*.³²

La convenzione, dunque, risulta essere un istituto alternativo per l’esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Tuttavia, unioni e convenzioni non sono poste sullo stesso piano: la legge infatti prevede che le convenzioni abbiano durata almeno triennale e che, alla scadenza di tale periodo, se non risulti comprovato *“il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione”*, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente attraverso unioni di comuni.³³

Risulta pertanto che le convenzioni *“sono uno strumento più flessibile delle unioni e, quindi, possono essere utili a soddisfare particolari esigenze: si pensi alla cooperazione tra un comune piccolo ed uno più grande, poco disposto a realizzare un’unione; oppure all’esercizio associato di una funzione che richieda un ambito territoriale più ampio di quello delle singole unioni; o ancora, alla possibilità di adattamento alle dimensioni territoriali ottimali individuate dalle leggi regionali. Anche così può spiegarsi la loro diffusione tra i comuni italiani”*.³⁴

Dal punto di vista organizzativo, le convenzioni possono prevedere, per lo svolgimento di funzioni pubbliche, la costituzione di uffici comuni oppure la delega ad uno degli enti partecipanti, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

³² Art.14, comma 27 del d.l. n. 78/2010

³³ Art. 14, comma 31 *bis*, d.l. 78/2010.

³⁴ A.A.V.V. *“L’associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto”*, a cura di W. Piazza, Torino, 2017, pag. 45.

3.2.1 Convenzione di costituzione di ufficio comune

Con la convenzione gli enti locali possono costituire un ufficio comune, che opera per l'esercizio delle funzioni oggetto della convenzione medesima, in luogo dei singoli uffici già competenti in via ordinaria.

La convenzione individua l'ente presso il quale l'ufficio comune è costituito. L'ufficio comune opera come struttura di ogni singolo ente, al quale sono imputati ad ogni effetto i relativi atti.

La convenzione può altresì prevedere che l'ufficio possa gestire procedimenti unici che riguardano una pluralità di enti associati; in questo caso, l'ufficio agisce contemporaneamente in qualità di struttura degli enti associati per i quali opera e gli effetti degli atti sono imputati a tutti gli enti associati.

La convenzione deve stabilire se il responsabile dell'ufficio adotta gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa, sul bilancio di ogni singolo ente ovvero sul bilancio dell'ente presso cui l'ufficio è costituito.

In mancanza, il responsabile dell'ufficio adotta gli atti di gestione finanziaria esclusivamente sul bilancio dell'ente presso cui l'ufficio opera.

La convenzione detta le norme per l'organizzazione dell'ufficio comune. Per quanto non previsto dalla convenzione, l'ufficio è considerato come struttura dell'ente presso cui è costituito.

3.2.2 La convenzione di delega

Con la convenzione di delega gli enti locali possono delegare l'esercizio di funzioni ad uno degli enti partecipanti all'accordo, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

La delega non può essere limitata allo svolgimento di attività istruttorie, e deve comportare l'adozione dei provvedimenti amministrativi attinenti l'esercizio della funzione, compresi gli atti di gestione.

Gli atti adottati nell'esercizio della delega sono imputati ad ogni effetto all'ente delegato.

La convenzione non può contenere disposizioni che limitano l'autonomia organizzativa dell'ente delegato nell'esercizio delle funzioni oggetto della delega.

4. Le unioni di Comuni (art. 32 TUEL)

4.1 Cenni storici

La disciplina delle unioni di Comuni è stata oggetto, negli anni, di una serie di riforme che hanno finito per cambiarne il modello iniziale, che era quello introdotto per la prima volta dalla l. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali.

Tale legge non forniva una definizione dell'unione ma si limitava a prevedere che due o più comuni potessero costituire un'unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o servizi.

L'obiettivo era quello di promuovere il più possibile la fusione tra loro di Comuni contigui e di piccole dimensioni; la creazione del modello dell'unione di Comuni andava proprio in questo senso: infatti, caratteristica fondamentale dell'Unione era la sua temporaneità, considerata tappa intermedia verso la fusione dei Comuni partecipanti: le unioni potevano essere costituite dai Comuni *"in previsione di una loro fusione"*³⁵ e la durata era determinata nel termine massimo di dieci anni, trascorso il quale, qualora non si fosse pervenuti alla fusione, l'Unione si sarebbe sciolta.

La normativa venne successivamente modificata dalla l. n. 265/1999, poi riversata nel TUEL (art. 32), la quale modificò drasticamente la disciplina di tale forma associativa cassando la menzionata espressione *"in previsione di una loro fusione"*, la quale aveva rappresentato il primo vero limite alla diffusione su larga scala di questo istituto.

³⁵ Art. 26, comma 1, l. n. 142/1990.

L'abbandono della prospettiva della fusione si rivelò infatti una scelta felice sul piano attuativo, perché determinò una maggiore propensione dei comuni ad associarsi³⁶.

In seguito alla novella legislativa, le unioni divennero dunque *“enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza”*³⁷.

Con tale ultima modifica, vennero stabilite le condizioni che permettevano a due o più Comuni di addivenire alla costituzione di una unione di Comuni: in primo luogo gli enti costituenti dovevano essere *“di norma”* contermini, prevedendo con ciò la possibilità che i comuni aderenti ad una unione potessero anche non essere confinanti tra loro, e, allo stesso tempo, non era più previsto che tali Comuni dovessero necessariamente appartenere alla stessa Provincia.

Affermare che l'unione di Comuni è un *“ente locale”* ebbe come conseguenza l'attribuzione della potestà regolamentare, che l'unione può esercitare per la disciplina della propria organizzazione nell'ambito dei principi stabiliti dallo Statuto, per regolare lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per definire i rapporti, anche finanziari, con i singoli Comuni aderenti.³⁸

4.2 Struttura e funzionamento.

L'unione di Comuni si propone oggi dunque come un dispositivo istituzionale che, integrando nei propri organi la rappresentanza politica dei comuni aderenti, svolge attività d'indirizzo politico amministrativo con un elevato grado di autonomia, rispetto alle competenze assegnate dai

³⁶ A.A.V.V. *“L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto”*, a cura di W. Piazza, Torino, 2017, pag. 26.

³⁷ Art. 26, comma 1, l. n. 142/1990, riversato nell'art. 32 TUEL.

³⁸ A.A.V.V. *“Le forme associative dei Comuni: l'evoluzione storica, la rassegna comparativa della legislazione delle Regioni Umbria, Toscana ed Emilia Romagna e la disciplina attuale”*, CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI, 2011.

comuni aderenti, nel definire le forme di gestione per esercitare funzioni ed erogare servizi, sviluppare iniziative di animazione e promozione economica, sociale e ambientale.

In virtù del disposto dell'art. 32 del TUEL, gli organi dell'unione sono: il Presidente, la Giunta ed il Consiglio.

Le cariche ricoperte negli organi sono attribuibili ad amministratori in carica dei comuni associati.

Lo svolgimento delle attività degli organi non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e a coloro che ricoprono cariche in essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti.

All'unione sono attribuite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro conferite, inoltre alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi a esse affidati.

La spesa sostenuta per il personale dell'unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti.

A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

Tali disposizioni devono considerare i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale.

Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni e l'adesione di altri Comuni è subordinata all'assenso dei Comuni che già costituiscono l'unione.

Le unioni possono stipulare con le Città Metropolitane, Province, Comuni, altre unioni, apposite convenzioni per svolgere e gestire in modo coordinato funzioni e servizi.

Lo schema di convenzione deve essere approvato con deliberazione consiliare assunta a maggioranza assoluta dei voti assegnati.

I suoi contenuti devono riguardare:

1. le ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale del ricorso alla convenzione;
2. i fini e la durata della convenzione;
3. le modalità di finanziamento;
4. le modalità di funzionamento, gli obblighi e le garanzie reciproci, le forme di consultazione degli enti convenzionati.

Per l'espletamento dei fini propri, l'unione può avvalersi, previa deliberazione consiliare e a seguito di accordi con gli enti interessati, degli uffici periferici della Regione e di altri enti pubblici, degli uffici dei comuni componenti, nonché dell'operato di commissioni tecniche eventualmente istituite.

Per l'esecuzione di interventi, opere, programmi che coinvolgono una pluralità di enti o di livelli di governo, l'unione può promuovere accordi di programma e tutti gli altri strumenti previsti dalla programmazione negoziata, al fine di assicurare il coordinamento delle azioni, nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 34 del TUEL e nell'art. 11 della l. n. 241/1990.

L'accordo è approvato con atto formale, sottoscritto dai legali rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, nel quale devono essere indicati:

1. tempi previsti;
2. modalità di finanziamento;
3. adempimenti previsti, obblighi degli enti sottoscrittori, garanzie riconosciute.

4.3 Natura giuridica

In linea generale, poiché le unioni sono equiparate ad altri enti locali tradizionalmente consolidati, a loro si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle Città metropolitane, sulle

Province, sulle unioni e fusioni dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione, senza bisogno di ulteriori precisazioni e senza l'emanazione di specifiche norme di rinvio, così come recita l'art. 32, comma 4, del TUEL.

In particolare, gli atti dell'unione sono soggetti a controllo secondo la normativa vigente per i Comuni e le Province.

La disciplina dell'unione viene dunque, salvo pochi specifici riferimenti normativi, fra cui il più sistematico è rappresentato dall'art. 32 del TUEL (tabella 1.1), definita in termini di applicazione della disciplina prevista per i Comuni in quanto compatibile.

L'unione ha piena potestà normativa che consiste nella potestà sia statutaria che regolamentare, così come precisato dall'articolo 4, comma 2, L. 131/2003: *“Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.”*

Inoltre, nello statuto sono specificate le funzioni da gestire in forma associata.

In fase di costituzione dell'unione, lo statuto, congiuntamente allo schema di atto costitutivo, è approvato dai Consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie dei Comuni.

I regolamenti disciplinano l'esercizio delle funzioni attribuite all'unione e la propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni a essa affidate, e dei rapporti con le amministrazioni comunali che la costituiscono.

Lo statuto e i regolamenti dell'unione assumono dunque una particolare rilevanza per la loro natura di fonte normativa, per cui *“è così*

*consacrato il principio secondo cui gli enti locali si devono dotare di strumenti di autogoverno adattando la propria configurazione alle peculiarità della realtà sociale che sono chiamate ad amministrare. Lo statuto e i regolamenti diventano in definitiva una nuova fonte di diritto. Pertanto particolare attenzione dovrà prestarsi nelle predisposizioni degli statuti e dei regolamenti delle Unioni, che diventano così centri di riferimento normativo per l'esplicazione delle modalità e delle funzioni del nuovo ente locale*³⁹.

Da quanto sopra si deduce la particolare complessità di questo istituto, in quanto, a ben vedere, le unioni hanno una base territoriale di riferimento e un rapporto di rappresentatività, seppur mediato, con la comunità locale.

Certamente le unioni non sono enti costituzionalmente necessari, né sono assimilabili agli enti territoriali che la Costituzione riconosce come soggetti costitutivi della Repubblica: comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato.

Tuttavia, la legge attribuisce loro la potestà normativa, consistente nella potestà statutaria e regolamentare, cosa che rende le unioni, in certa misura, autonome rispetto ai comuni che le compongono⁴⁰.

Anche la Corte Costituzionale si era espressa in tal senso, qualificando le unioni quali "enti autonomi", benché costituissero una "proiezione dei comuni" che a esse fanno capo⁴¹.

La Corte ha tuttavia successivamente mutato il proprio orientamento con la sentenza 24 marzo 2015, n. 50, laddove ha ritenuto impropria la definizione legislativa delle unioni: ad avviso della Corte, infatti, esse non costituiscono "un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune", ma si risolvono in "forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza".

³⁹ A.A.V.V. "Unioni di Comuni: Appunti", a cura di Massimo Simonetta, pag. 6.

⁴⁰ A.A.V.V. "L'associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto", a cura di W. Piazza, Torino, 2017, pag. 36.

⁴¹ *Ex multis*, Corte Cost. n. 244/2005 e n. 237/2009.

A ben vedere, dunque, da un lato le unioni assumono le vesti di strumento gestionale e di coordinamento dell'azione dei comuni aderenti; dall'altro hanno, però, tratti propri di un ente politico.

5. Gli accordi di programma (art. 34 TUEL)

5.1.1 Definizione

L'art. 34, comma 1 del TUEL prevede che: *“Per la definizione e l'attuazione di opere, di intervento o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma anche su richiesta di uno o più soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento”*.

L'accordo di programma dunque instaura fra gli enti pubblici che vi aderiscono un rapporto collaborativo di durata, che trascende la semplice manifestazione di assenso all'attuazione del progetto o del programma prospettato e determina l'insorgenza di precise obbligazioni in ordine al successivo svolgimento delle competenze di rispettiva pertinenza: le parti si impegnano vicendevolmente all'adempimento delle obbligazioni nascenti dall'accordo, sicché, con riferimento ad esse, è ipotizzabile una responsabilità per inadempimento, la possibilità di sollevare l'eccezione d'inadempimento, l'intervento sostitutivo, l'impugnazione degli atti difformi dalle prescrizioni contenute nell'accordo.

5.2.1 Struttura e funzionamento

Sotto il profilo procedimentale un accordo di programma prevede le seguenti fasi:

1. una fase di iniziativa, di competenza dell'amministrazione che vanta competenza primaria in ordine all'opera da realizzare e che si concretizza nell'invito delle amministrazioni territoriali o statali che vantino interessi concorrenti nella materia;
2. la seconda fase è quella dell'istruttoria che si conclude, dopo l'acquisizione degli interessi, con l'accordo in ordine alle modalità di realizzazione dell'opera;
3. la terza fase, conclusiva, è di competenza dell'amministrazione titolare dell'interesse primario e che ha curato la fase dell'iniziativa ma si concretizza, in sostanza, nell'esternazione formale della volontà già formata consensualmente nella fase dell'istruttoria;
4. la quarta fase è quella integrativa dell'efficacia e si realizza con la pubblicazione dell'accordo nel Bollettino Ufficiale della Regione.

La norma in esame prevede che l'accordo di programma sia sottoscritto dai rappresentanti delle amministrazioni "*interessate*" (per quel che riguarda Regioni, Province e Comuni, la competenza spetta ora in via esclusiva ai rispettivi presidenti e sindaci mentre per quel che attiene gli altri enti pubblici la sottoscrizione riguarda l'organo individuato come competente dalle relative norme interne di organizzazione).

Viene inoltre stabilito che l'attività di impulso rispetto alla conclusione dell'accordo sia svolta dal Presidente della Regione o della Provincia o dal Sindaco "*in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o programmi di intervento*" oggetto della proposta di intesa.

Ci si deve a tal proposito chiedere se la partecipazione alla conclusione dell'accordo di programma sia in qualche misura condizionata dal tipo di competenza esistente in capo all'amministrazione coinvolta nell'azione da coordinare.

La norma si limita però ad individuare nella nozione di "*interesse*" il criterio di individuazione della relativa legittimazione, senza tuttavia spingersi ad una più precisa identificazione della posizione giuridica la cui

titolarità è necessaria al fine di consentire una valida partecipazione, se non per il solo caso in cui l'accordo implichi variazione degli strumenti urbanistici vigenti, per il quale è prescritta la sottoscrizione (almeno) della Regione e del Comune.

5.3 Il procedimento di approvazione

Il procedimento formativo si conclude poi con l'approvazione dell'accordo, di competenza dello stesso soggetto che si è fatto promotore delle trattative.

Dispone infatti il comma quarto dell'art. 34 TUEL: *“L'accordo consiste nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione”.*

Solo *“ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza”* (art. 34, comma quinto, TUEL).

Alla luce di quanto sopra, ad una prima superficiale lettura dei commi citati, sembra che la norma in questione dia una piena facoltà al sindaco di concludere tramite l'accordo di programma un'ampia serie di provvedimenti, stabilendo (al comma quinto) che l'adesione del primo cittadino all'accordo di programma deve essere ratificata dal consiglio comunale, entro trenta giorni a pena di decadenza, solo se l'accordo stesso comporta variazioni agli strumenti urbanistici.

E' quindi evidente che si crea una situazione paradossale, in forza della quale, in base alle disposizioni vigenti, per una semplice vendita di beni del patrimonio immobiliare comunale per poche migliaia di euro sussiste l'obbligo di approvazione tramite una delibera del consiglio

comunale, mentre il sindaco, tramite l'istituto dell'accordo di programma, se non sono previste variazioni agli strumenti urbanistici, può tranquillamente disporre, senza necessità di passare in consiglio comunale, anche per ingenti somme.

Sulla scarsa disciplina procedimentale delineata dalla norma si è innestata, essenzialmente, una grande questione: se cioè la conclusione di un accordo di programma possa determinare un'alterazione dell'ordinario riparto delle competenze fra gli organi delle amministrazioni precedenti.

A tal proposito la dottrina è generalmente assestata su di una posizione nettamente negativa, sostenendo che non si rinvergono elementi testuali che autorizzino a ritenere che attraverso gli accordi di programma l'ordinamento abbia inteso anche consentire deroghe all'ordinario riparto delle competenze tra gli organi delle amministrazioni contraenti; dal che deriva, come logica conseguenza, che secondo tale linea ricostruttiva la valida formazione dell'accordo richiede che l'adesione materiale allo stesso sia preceduta o, al limite seguita, da una decisione conforme pronunciata dall'organo titolare della competenza impegnata dai contenuti dispositivi dell'intesa.

Più variegato appare invece l'orientamento della giurisprudenza, ove - a fianco di decisioni coerenti con la dottrina (cfr. TAR Lazio, Sez. I, 20 gennaio 1995, n. 62 e Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1996 n. 182) secondo le quali *"le funzioni di propulsione ed approvazione dell'accordo riconosciute al sindaco non implicano, in carenza di espressa previsione normativa, il trasferimento di funzioni sostanziali"* che facciano capo ad altri organi - si registrano anche pronunce di tono contrario (TAR Lombardia, Sez. I, 3 maggio 1996 n. 567) che ha giudicato illegittima una clausola di uno Statuto comunale che richiedeva specifiche delibere consiliari di preventiva autorizzazione per la promozione e conclusione di accordi di programma.

Si deve altresì rilevare che le posizioni della dottrina sono ormai irrimediabilmente superate dall'esplicito passaggio normativo (introdotto, nel corpo dell'art. 27 della legge n. 142/1990, dall'art. 17, comma 9 della

legge n. 127 del 1997) secondo cui l'accordo consiste nel "*consenso unanime del presidente della Regione, del presidente della Provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate*".

Le citate conclusioni della dottrina più recente, in effetti, non sembrano aver recepito le innovazioni introdotte nell'ordinamento positivo dalla novella legislativa *ut supra* richiamata che, nel contesto di una più ampia operazione di redistribuzione delle competenze, ha provveduto contestualmente ad accrescere le sfere di attribuzioni degli organi dirigenziali e degli organi monocratici di vertice delle amministrazioni locali, coerentemente alla loro diretta investitura popolare (realizzatasi, per Comuni e Province, con la legge n. 81 del 1993): mentre solo antecedentemente alla legge n. 127 del 1997 l'impostazione più tradizionale poteva trovare un riscontro di diritto positivo, richiedendo l'originaria formulazione del comma 4 dell'art. 27 della legge n. 142/1990 il consenso unanime delle amministrazioni interessate.

Si può quindi sostenere che, in coerenza alle citate modifiche legislative, oggi la fattispecie formativa degli accordi di programma è stata interamente attratta nella competenza esclusiva dei sindaci e dei presidenti provinciali e regionali.

Questo non significa che la competenza esclusiva dell'organo monocratico sia divenuta virtualmente illimitata.

Lo stesso art. 34 TUEL prevede infatti che l'adesione del sindaco debba essere ratificata dal consiglio comunale qualora l'accordo comporti una variazione degli strumenti urbanistici vigenti.

Con una tale previsione si vuole evidentemente evitare che l'organo monocratico possa autonomamente procedere a modificare di sua iniziativa atti che come tali appartengono per forza di cose al consiglio in cui siedono anche le minoranze.

Concludendo, si può dedurre che la medesima logica debba essere estesa a tutti i casi in cui l'accordo di programma si ponga in contrasto con provvedimenti della stessa o analoga natura la cui adozione o

modificazione, nelle forme ordinarie, competa ad un organo diverso da quello esprimente l'adesione all'intesa, in quanto l'inidoneità dell'accordo di programma a validamente derogarli si deduce dal fatto che una siffatta capacità è prevista solo per quel che riguarda gli strumenti urbanistici.

Quando però non ricorre una di queste condizioni, non sussistono valide ragioni per negare l'esclusività delle competenze adesive degli organi monocratici, con conseguente esclusione della necessità di preventivi o successivi atti di delega o di approvazione da parte di altri organi amministrativi.

Quindi se pure l'art. 34, comma quinto del TUEL, prevede la successiva ratifica dell'adesione del sindaco all'accordo da parte del Consiglio Comunale per il solo caso che questi comporti variazioni agli strumenti urbanistici, di certo va ritenuto che, con atto di natura endoprocedimentale che preventivamente autorizzi il sindaco a prestare adesione all'accordo, il Consiglio comunale comunque debba pronunciarsi sugli oggetti di sua competenza.

A questo fine non è sufficiente un semplice apporto consultivo ma è necessaria la presenza di un atto deliberativo ritualmente adottato dagli organi comunali di volta in volta competenti.

5.4 Natura giuridica

Sotto il profilo della qualificazione giuridica degli accordi di programma, è prevalente la tesi che ne ravvisa la natura pubblicistica stante la matrice doverosa della cura degli interessi pubblici coinvolti e la libertà delle sole modalità di cura degli interessi stessi.

Ancora, per quel che concerne la disciplina giuridica, l'art. 15 della L. n. 241/1990 dispone l'applicabilità dei commi 2, 3 e 5 dell'art. 11 della medesima legge: sono dunque applicabili agli accordi di programma le norme relative alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quella dell'applicabilità dei principi civilistici in materia di obbligazioni e

contratti nei limiti della compatibilità e quella della soggezione ai medesimi controlli amministrativi cui soggiacciono i provvedimenti sostituiti.

Il mancato riferimento al comma 4 ha sollecitato diverse tesi sulla logica del mancato richiamo alla disciplina del recesso di cui all'art. 11.

Secondo una prima impostazione si applicherebbero le norme civilistiche in materia di recesso, secondo altra tesi, invece, il recesso sarebbe sempre applicabile senza il necessario presupposto delle sopravvenienze e senza l'obbligo di indennizzo.

Secondo altra tesi, infine, il mancato richiamo al comma 4 comporterebbe che, nelle fattispecie astrattamente riconducibili nell'alveo di detta disposizione, troverebbe applicazione la disciplina generale di cui all'art. 21 *quinquies* in materia di revoca⁴².

⁴² A. Bernasconi "La problematica dell'approvazione degli accordi di programma" articolo del 19/02/2008.

CAPITOLO TERZO

Le associazioni di enti pubblici

SOMMARIO: I. Le forme associative degli enti di cui all'elenco analitico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196/2009 e s.m.i.) pubblicato dall'ISTAT - 1. L'ANCI - Associazione Italiana dei Comuni Italiani - 2. L'UPI - Unione delle Province d'Italia - 3. L'UNCCEM - Unione Nazionale dei Comuni, Comunità ed Enti Montani - 4. L'ANEA - Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'ambito per l'idrico e i rifiuti - 5. Il CISIS - Centro Interregionale per i Sistemi Informatici, Geografici, Statistici - 6. La FEDERBIM - Federazione Nazionale dei Consorzi di Bacino Imbrifero Montano - 7. La UNIONCAMERE - Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura - 8. Il FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. - **II. Le forme associative di natura privata - 1. - La CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane - 2. Il CUP - Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi professionali - 3. ANPCI - Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni D'Italia - 4. L'AICCRE - Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa - 5. La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome - **III. Forme associative in ambito europeo** - 1. ARE - Assemblea delle Regioni d'Europa - 2. CCRE - Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa - 3. CALRE - Conferenza delle Assemblee Legislative regionali europee - 4. CRPM - Conferenza delle regioni periferiche marittime d'Europa - 5. ARGE ALP - Comunità di lavoro Regioni Alpine - 6. FESU - Forum Europeo per la Sicurezza Urban - 7. METREX - Rete delle Regioni ed Aree Metropolitane Europee - 8. CREA - Centro delle Regioni Euromediterranee per l'Ambiente - 9. EUROCITIES - 10. ARCO LATINO.**

Sezione I

Le forme associative degli enti di cui all'elenco analitico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196/2009 e s.m.i.) pubblicato dall'ISTAT.

1. L'ANCI - Associazione Italiana dei Comuni Italiani

L'ANCI - Associazione Nazionale dei Comuni Italiani è un'associazione senza scopo di lucro, nata nel 1902.

L'ANCI, in base all'art. 1.4. del suo Statuto, ha i seguenti scopi: *“ tutela e rappresenta gli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni, dei Comuni montani e delle altre forme associative, delle Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale costituendone il sistema di rappresentanza. Valorizza le specificità del sistema dei Comuni, promuovendo politiche di sostegno di livello nazionale e regionale. Persegue i propri scopi ispirandosi a valori di autonomia, indipendenza e rappresentatività. In essa trovano sede e rappresentanza i principi di pari dignità e pluralismo espressione delle assemblee elettive locali.*

In particolare:

1. *è titolare, in quanto associazione maggiormente rappresentativa, della rappresentanza istituzionale dei Comuni, di ogni forma associativa, delle Città metropolitane e degli enti di derivazione comunale nei rapporti con il Governo, il Parlamento e tutte le istituzioni o gli Enti centrali o di rilievo nazionale;*
2. *è titolare della rappresentanza istituzionale dei Comuni, di ogni loro forma associativa, delle Città metropolitane e degli altri enti di derivazione comunale nei rapporti con le Regioni con le Province e con tutti gli enti pubblici di rilievo regionale e locale;*
3. *cura la rappresentanza dei Comuni, e delle loro forme associative, e delle Città metropolitane dinanzi a istituzioni e organismi internazionali e dell'Unione Europea, al Comitato delle Regioni;*
4. *tutela e rappresenta gli interessi dei Comuni anche nei rapporti con le altre istituzioni e amministrazioni, con le organizzazioni e associazioni*

economiche, politiche, sindacali e sociali nazionali, comunitarie ed internazionali; in particolare, tiene stabili rapporti politici e istituzionali con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, con l'UPI, e con le altre organizzazioni che si occupino di questioni d'interesse del sistema delle autonomie;

5. *promuove quesiti su problematiche di interesse dei Comuni, delle loro forme associative, delle Città metropolitane alla Sezione Autonomie della Corte dei Conti;*
6. *predispone l'attività istruttoria relativa ai provvedimenti all'esame del sistema delle Conferenze, elaborando i relativi emendamenti e documenti di posizione. Dispone documenti ed emendamenti in relazione ai disegni di legge ed atti aventi forza di legge di interesse dei Comuni all'esame del Parlamento. Elabora proposte di legge per migliorare la vita dei Comuni e degli amministratori locali. Dispone note di lettura, quaderni operativi, schemi di delibere e modelli per agevolare l'azione amministrativa degli associati, elabora pareri su richiesta degli associati. Promuove ed organizza su tematiche di particolare attualità iniziative di formazione e informazione per assicurare l'aggiornamento professionale dei propri associati, anche in collaborazione con Istituzioni, Università ed altri enti di ricerca. Promuove e coordina la divulgazione di buone pratiche fra i Comuni, le loro forme associative, e le Città metropolitane, nonché valorizza e sostiene l'impegno dei sindaci, tutelandone l'autonomia e la responsabilità. Svolge altresì ogni attività utile al raggiungimento degli obiettivi dell'Associazione;*
7. *cura la raccolta, l'analisi e la diffusione dei dati e delle informazioni riguardanti le Città metropolitane, i Comuni e gli enti di derivazione comunale, al fine di supportare gli indirizzi politico-istituzionali in un'ottica di innovazione amministrativa e semplificazione istituzionale; riceve dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalla Pubblica Amministrazione centrale e periferica e dagli altri Enti ed Istituti tutti i dati e le informazioni per la gestione e la cura degli archivi pubblici;*

8. *svolge attività di sostegno, di assistenza tecnica ed erogazione di servizi nell'interesse e nei confronti dei Comuni singoli o associati e delle Città metropolitane e degli enti soci, anche su incarico della Pubblica Amministrazione, ai suoi diversi livelli ed articolazioni;*
9. *promuove e diffonde, a tutti i livelli, la coscienza dei valori della sussidiarietà, dell'autonomia, del federalismo.*

La natura giuridica dell'ANCI è stata in passato controversa, fino all'entrata in vigore del Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016) che ha posto un punto fermo sulla questione, annoverando l'associazione dei comuni (al pari dell'UPI, dell'UNCEM e delle altre associazioni di categoria rappresentative degli enti locali) nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

Infatti, il citato d.lgs. 175/2016, all'art. 2, comma 1, lett. a) stabilisce che: *“Ai fini del presente decreto si intendono per: a) «amministrazioni pubbliche»: le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale”*.

A sua volta, l'art. 1, comma de del d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che: *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI”*.

Dunque, poiché è stato chiarito *ex lege* che l'ANCI rientra nel novero delle amministrazioni pubbliche, in quanto tale deve applicare le norme del Codice dei contratti (d.lgs. 50/2016) per l'acquisto di beni e servizi.

Prima dell'entrata in vigore di tal norma, la natura giuridica di tali enti non era certa: proprio questa incertezza ha infatti giustificato il fatto che essi abbiano agito con procedure di diritto privato prima dell'entrata in vigore di tale norma.

A certificare la nuova natura dell'ANCI è intervenuta anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), prendendo le mosse da alcuni contratti conclusi in passato dall'associazione e dalla sua Fondazione IFEL per la fornitura di software e di prodotti editoriali.

In entrambi i casi tali contratti erano stati conclusi senza che fosse stata bandita alcuna procedura a evidenza pubblica: con la delibera n. 21/2017, l'ANAC ha sostanzialmente avallato l'operato dell'associazione per il passato, riconoscendo l'incertezza giuridica sulla natura della stessa che per anni ha ruotato attorno a due differenti norme del TUEL: l'art. 30 e l'art. 270.

Il primo disciplina le convenzioni che possono essere stipulate dagli enti per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi.

Il secondo regola il versamento dei contributi alle associazioni rappresentative degli enti locali.

L'ANAC ha osservato nella succitata delibera:

“Le osservazioni di ANCI riportate in sede di audizione e le posizioni espresse nei pareri pro veritate allegati alla nota del 26.4.2016 mettono in evidenza l'incertezza interpretativa esistente circa la natura giuridica dell'ANCI prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n.175/2016. In effetti, se il legislatore ha sentito la necessità di richiamare espressamente all'art. 2, comma 1, lett. a) del citato d.lgs., le associazioni [degli enti locali] per qualsiasi fine istituite nell'ambito delle “amministrazioni pubbliche” di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001, assieme agli enti pubblici economici e alle autorità portuali, indica che nell'assetto legislativo previgente l'inclusione dell'ANCI in tale ambito non era certo. Pertanto, tale

intervento normativo rafforza l'opzione interpretativa della natura privatistica dell'ANCI messa in evidenza nel parere del Prof. Mirabelli.

Del resto se si utilizza l'inserimento dell'ANCI tra le amministrazioni pubbliche ad opera del d.lgs. n.175/2016, come argomento a contrario si evince che il legislatore fosse consapevole del distinguo tra le associazioni di cui all'art. 30, d.lgs. n. 267/2000, in quanto tali assimilabili alle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, d.lgs. n.163/2006 (ora art. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 50/2016) e quelle di cui all'art. 270 e seg. dello stesso d.lgs. n. 267/2000, ossia associazioni di "categoria", ed in quanto tali, non assimilabili alle amministrazioni aggiudicatrici.

Dunque l'intervento legislativo ad opera del d.lgs. n. 175/2016 consente di superare le perplessità sollevate con la nota di risultanze istruttorie dell'Autorità.

Si ritiene, quindi, che vista la sussistenza di più opzioni interpretative possibili in merito alla qualificazione di ANCI e preso atto della disponibilità dell'ANCI stessa di assoggettarsi alla disciplina sugli affidamenti pubblici, sia opportuno e ragionevole ritenere che la stessa ANCI, al pari di altre associazioni degli Enti locali a qualsiasi fine istituite, siano assoggettate al codice degli appalti e delle concessioni a far data dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016.

*Tutto ciò considerato, l'ANAC dunque finisce col deliberare che: "l'ANCI e pertinenti enti strumentali, al pari delle altre associazioni tra Enti Locali a qualsiasi fine istituite, risultano assoggettati, a far data dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016, alla disciplina sugli affidamenti pubblici; **si richiama, per l'avvenire, tutte le "associazioni di categoria" degli Enti locali citate nell'art. 270, d.lgs. n. 267/2000 (Anci, Upi, Aiccre, Uncem e Cispel e loro enti strumentali) ad applicare la disciplina sugli affidamenti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016"**.*

Si può dunque oggi concludere che l'annosa questione riguardante la natura giuridica di questi enti – ossia se fosse da ritenersi in prevalenza pubblica o privata – con le conseguenti problematiche legate alla disciplina ed essi applicabile, è stata infine risolta con l'entrata in vigore del d.lgs. 175/2016 che ha espressamente annoverato le associazioni degli enti locali

per qualsiasi fine istituite nell'ambito delle "amministrazioni pubbliche" di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001.

Dopodiché, l'intervento della deliberazione dell'ANAC 21/2017 ha per così dire fatto salvo tutto il precedente operato dell'ANCI che nell'incertezza giuridica vigente in materia, aveva agito in qualità di soggetto privato, ad esempio affidando appalti di lavoro e/o servizi senza applicare la disciplina sugli affidamenti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016.

2. L'UPI - Unione delle Province d'Italia

L'UPI - Unione delle Province d'Italia è l'associazione che rappresenta tutte le Province italiane, escluse le Province autonome di Trento, Bolzano e Aosta.

Svolge compiti di supporto tecnico e politico, valorizzazione e promozione delle Province e promuove la tutela delle istanze locali presso il Governo e il Parlamento, le forze economiche e sociali, i media.

È stata costituita nel 1908 e ne sono socie, appunto, le Province d'Italia.

L'UPI è parte della Conferenza Unificata e della Conferenza Stato - Città e Autonomie locali e rappresenta le Province presso il Parlamento, il Governo, gli organismi comunitari e, d'intesa con le Unioni regionali interessate, nei confronti delle Regioni; cura le attività di collegamento con altri organismi rappresentativi degli enti locali⁴³.

In virtù dell'art. 3 dello Statuto dell'UPI: *"Le Province esistenti nell'ambito di ciascuna Regione, si riuniscono nelle rispettive Unioni regionali, secondo criteri di piena autonomia. Le unioni regionali, sulla base di idonee forme di coordinamento, concorrono alla definizione e attuazione degli indirizzi generali stabiliti dall'Unione nazionale. In particolare, le Unioni regionali, sono interlocutrici primarie e di rappresentanza delle politiche provinciali nei confronti delle rispettive Regioni"*.

⁴³ Vedasi il sito www.provinceditalia.it

In particolare, gli scopi dell'UPI sono esplicitati nell'art. 4 dello Statuto:

1. promuove e potenzia, nel rispetto dell'autonomia delle associate l'attività delle Province al fine di realizzare un ordinamento amministrativo in cui le Province siano rappresentative degli indirizzi globali delle popolazioni residenti nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali;
2. rappresenta le Province nei confronti del Parlamento, del Governo e degli altri organi centrali dello Stato, degli organismi comunitari nonché, d'intesa con le Unioni regionali interessate, nei confronti delle Regioni;
3. cura tutti i problemi che investono l'ente provincia, esplicando ai fini della loro risoluzione anche le opportune azioni di collegamento con gli altri organismi rappresentativi degli enti locali;
4. ai fini indicati nei commi precedenti l'Unione intraprende altresì tutte le iniziative di ricerca, di studio, di divulgazione, che consentano di stimolare e promuovere lo sviluppo, nel quadro della valorizzazione complessiva delle autonomie locali, dell'ente provincia sotto i profili della democraticità, dell'efficienza e della partecipazione popolare. A tal fine promuove presso le associate iniziative e ricerche che consentano di riequilibrare la rappresentanza di genere e le pari opportunità. In particolare convoca convegni per la trattazione di temi specifici inerenti al settore e nomina esperti e commissioni, temporanee o permanenti, per lo studio di determinati problemi;
5. collabora con l'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni) e con le Organizzazioni sindacali sulle tematiche riguardanti il personale provinciale, ed in particolare, esprime pareri sul trattamento giuridico ed economico dello stesso.

3. L'UNCCEM - Unione Nazionale dei Comuni, Comunità ed Enti Montani

L'UNCCEM - Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani - è l'organizzazione nazionale unitaria, presente in ogni realtà regionale con proprie delegazioni, che da oltre 60 anni raggruppa e rappresenta i comuni interamente e parzialmente montani le comunità montane e le Unioni di comuni montani, oltre ad associare varie amministrazioni ed enti (province, consorzi, camere di commercio) operanti in montagna, per un bacino territoriale pari al 54% di quello nazionale e nel quale risiedono oltre 10 milioni di abitanti.

Sono scopi dell'UNCCEM:

1. concorrere alla promozione e allo sviluppo dei territori montani;
2. consentire la piena applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 44 della Costituzione ("La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane");
3. rappresentare gli interessi degli enti locali della montagna nei rapporti con Governo, Parlamento, Stato e Regioni;
4. promuovere una politica per la montagna che inserisca le popolazioni montane nel più ampio processo di sviluppo perseguito ad ogni livello istituzionale;
5. sollecitare ricerche e studi diretti a individuare le soluzioni da suggerire agli Enti locali, alle Regioni, al Governo, al Parlamento e agli organismi europei;
6. sostenere e assistere gli enti locali nell'azione amministrativa sviluppata nelle singole realtà e nei rapporti con gli altri soggetti pubblici e privati;
7. promuovere ogni possibile collaborazione con gli organismi nazionali, europei ed internazionali interessati allo sviluppo socio-economico della montagna.⁴⁴

⁴⁴ Vedasi il sito www.uncem.it

4. L'ANEA - l'Associazione Nazionale degli Enti di Governo d'ambito per l'idrico e i rifiuti (ANEA)

L'ANEA è un'associazione senza scopo di lucro, espressione dell'autonoma volontà delle singole Autorità e Enti di Ambito istituite nelle diverse aree regionali, in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 ("Disposizioni in materia di risorse idriche") per la riorganizzazione del Servizio Idrico Integrato.

È nata nel 2004 con lo scopo di indirizzare e supportare l'azione degli Enti e Autorità di Ambito, promuovendo lo sviluppo sociale, culturale e tecnico degli Enti interessati su scala nazionale.

Nel corso degli anni, l'ANEA è stata testimone delle numerose evoluzioni legislative che hanno interessato il settore idrico, quali:

1. il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 c.d. Norme in materia ambientale che ha regolamentato il servizio idrico con la previsione di una gestione per ambiti e di un'autorità d'ambito cui viene conferita personalità giuridica, deputata ad organizzare il servizio, a scegliere il modello di gestione e ad affidare la stessa a terzi; art. 23 bis del decreto legge 112/2008, convertito in legge 133/2008 e modificato dal decreto legge 135/2009 convertito in legge 166/2009 che restringe la rosa dei possibili modelli di gestione dei servizi pubblici locali, quindi anche del servizio idrico, a favore dell'affidamento attraverso gara o a società miste con socio privato scelto con gara. L'articolo di legge lascia spazio all'affidamento cosiddetto *in house* solo dietro specifiche condizioni;
2. l'art. 2, c. 186-bis della legge 191/2009 che abolisce le Autorità d'Ambito come previste dall'art. 148 del d.lgs. 152/2006 delegando alle singole Regioni la riattribuzione delle funzioni svolte delle AATO ad altro ente secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

3. la legge 214/2011 che ha affidato il ruolo di regolatore nazionale all’Autorità per l’energia elettrica e il gas (dal dicembre 2013, anche per il servizio idrico).

E, in ottemperanza al proprio ruolo, ha svolto negli anni:

1. funzioni di promozione, di assistenza e coordinamento delle attività delle singole realtà di Ambito dislocate sul territorio ai fini della più ampia diffusione e attuazione dei principi fondamentali di riforma contenuti nella L. 36/1994 e successivi interventi legislativi;
2. azioni di approfondimento sulle problematiche inerenti l’organizzazione, la programmazione e il controllo del servizio idrico integrato, nonché sulla tutela dei consumatori - utenti;
3. interventi ed iniziative su aspetti di interesse generale riguardanti l’organizzazione dei servizi idrici;
4. rapporti collaborativi e scambi di esperienze con le rappresentanze degli Organismi di controllo sui servizi idrici degli altri Paesi della Comunità europea o di altre realtà nazionali.

Dal 2009, inoltre, l’Associazione affianca i propri associati nello svolgimento di specifiche operazioni, avvalendosi di esperti nazionali nelle materie specifiche del settore per:

1. la raccolta e sistematizzazione delle informazioni;
2. l’analisi delle prestazioni e degli scostamenti;
3. la revisione del Piano d’Ambito e della Tariffa;
4. l’elaborazione del Piano Economico e Finanziario;
5. la revisione della Convenzione di gestione.⁴⁵

5. **Il CISIS - Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici, statistici**

Il CISIS è un’associazione tra le Regioni e le Province autonome, senza fine di lucro, costituita al fine di garantire un efficace

⁴⁵ Vedasi il sito www.associazioneanea.it

coordinamento degli strumenti informativi, di informazione geografica e statistica, nonché per assicurare il miglior raccordo tra le Regioni e le Province autonome, lo Stato e gli Enti locali.

É l'organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per tutto quanto attiene ai sistemi informatici, geografici e all'informazione statistica

É l'interlocutore tecnico per gli organi centrali dello Stato (Istat, Agid, Ministeri ecc.) in materia di sistemi informatici, geografici e statistici.

6. La FEDERBIM - Federazione Nazionale dei Consorzi di Bacino Imbrifero Montano

La FEDERBIM nasce nel 1962, come atto finale di una serie di passaggi legislativi e con l'idea di rappresentare a livello istituzionale centrale le problematiche dei vari Consorzi Bim, ma anche di cercare di restituire il giusto ruolo alla montagna e di promuovere lo sviluppo economico della stessa.

Un momento storico che coinvolge, in pratica, la nazione intera: una fase che si perfeziona dal punto di vista giuridico e che chiude un lungo periodo di preparativi e di impegni legati a significativi precedenti di vita e di storia della montagna.

L'espressione operativa di quella unità solidale a cui si legano decisive vicende di crescita e di evoluzione delle realtà periferiche, da quel momento più seriamente considerate nel segno dell'ufficialità e meglio tutelate anche come immagine complessiva di un discorso basato su fondamentali quanto delicati rapporti tra due entità contrapposte: la montagna da una parte, con le sue insostituibili risorse naturali e, dall'altra, il peso e gli interessi di un mondo in rapido divenire che faceva soprattutto riferimento alle società idroelettriche, verso un futuro diverso, più dinamico.

Fino al 1954, la complessa materia legata allo sfruttamento delle acque ed agli impianti idroelettrici, era regolata dalla normativa contenuta nel Testo Unico n. 1775/1933.

In esso, attraverso gli articoli n. 52 e n. 53, erano contenute disposizioni e norme spesso contestate dalle popolazioni e dagli enti direttamente coinvolti nei programmi di costruzione dei nuovi impianti: una situazione intollerante che pone il problema, mai affrontato fino ad allora, di un giusto ed equo risarcimento dei danni a beneficio di comunità private delle loro ricchezze fondamentali, di così d'acqua dati in concessione, di uno stato fisico generale del territorio gravemente compromesso.

Proprio questa inadeguatezza di base delle soluzioni proposte dal Testo Unico, convinsero definitivamente il legislatore del fatto che, probabilmente, era arrivato il tempo di una nuova normativa che potesse in qualche modo ripagare gli abitanti dei territori montani, dai danni dovuti alla presenza di bacini, impianti e reti di distribuzione idroelettrica.

Fu così che, grazie all'iniziativa di un gruppo di senatori "amici della montagna", la proposta di legge presentata all'inizio dello stesso mese divenne definitivamente legge il 27 dicembre del 1953: la n.959, detta anche legge sull'economia montana, che permetteva quindi la costituzione di consorzi tra i comuni montani, enti sovracomunali che si costituivano laddove vi era un utilizzo per la produzione di energia elettrica delle risorse idriche del territorio.

Quella legge diventa così il primo punto fermo nella lunga e difficile storia del sovracanone: l'onere versato dai concessionari di derivazioni d'acqua pubblica, che hanno opere di presa all'interno dei bacini imbriferi montani stessi.

Prima ancora che enti, però, i Bim diverranno istituzioni composte da amministratori e uomini illuminati nel considerare "l'unione" la risorsa vincente per la montagna.

Un pensiero sistemico, una strategia aggregativa, una sintesi che porta, alcuni anni dopo, alla costituzione di una vera e propria Federazione di Consorzi: il 17 Marzo del 1962, a Bergamo, si costituisce, appunto, la FEDERBIM, Federazione Nazionale dei Consorzi di Bacino Imbrifero Montano che raccoglie, all'incirca, ben 2000 comuni montani, sparsi lungo tutta l'Italia⁴⁶.

7. Il FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.

FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. è un'associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, *in house* alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica ed alle Amministrazioni associate (*Regione Abruzzo, Regione Basilicata, Regione Calabria, Regione Campania, Regione Lombardia, Regione Molise, Regione Puglia, Regione Autonoma della Sardegna, Regione Siciliana, Comune di Pescara, Comune di Roma, Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Agenzia per la Coesione Territoriale, Agenzia per l'Italia Digitale, Ministero dell'Interno, Ministero della Salute, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*).

L'Istituto è sottoposto al controllo, alla vigilanza ed ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, che detiene la quota maggioritaria dell'associazione.

Costituito nel 1965, originariamente esercitava le proprie funzioni nell'ambito del sistema degli interventi straordinari per il Mezzogiorno. Nel corso degli anni l'Istituto è stato oggetto di profondi cambiamenti che gli hanno consentito di acquisire un ruolo centrale a supporto della modernizzazione della pubblica amministrazione.

⁴⁶ Vedasi il sito www.federbim.it

L'attività di FORMEZ PA è focalizzata sull'attuazione delle politiche di riforma e modernizzazione della PA e più in generale della strategia di promozione dell'innovazione e di rafforzamento della capacità amministrativa, prevista dalle politiche di sviluppo dell'UE e promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso attività di accompagnamento e assistenza tecnica.

I progetti gestiti da FORMEZ PA sono dunque riconducibili a tre ambiti d'intervento:

1. supporto all'attuazione delle riforme;
2. promozione dell'innovazione;
3. selezione ed accesso al comparto pubblico (d.lgs. 75/2017).

L'attività ed il funzionamento di FORMEZ PA sono disciplinati dal d.lgs. n. 6/2010 e da ulteriori interventi legislativi.⁴⁷

Con riguardo alla natura giuridica di FORMEZ PA, si deve segnalare una recente parere del Consiglio di Stato⁴⁸, che prende le mosse da un quesito proposto dall'ANAC, la quale riferisce di aver adottato, nell'esercizio della propria funzione consultiva, la delibera n. 381 del 5 aprile 2017 con cui, precisati i presupposti legittimanti l'affidamento *in house* definiti dall'art 5, comma 1, d.lgs. 50/16 ed analizzate le norme dello statuto, ha espresso l'avviso secondo cui FORMEZ PA può essere configurato come "*organismo in house della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione pubblica ed anche delle altre Amministrazioni dello Stato sulla base del collegamento funzionale e strutturale tra il Dipartimento e i Ministeri, che condividono la comune appartenenza all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e rispetto ai quali il Dipartimento svolge funzioni trasversali riguardanti le amministrazioni dello Stato*".

⁴⁷ Vedasi www.formez.it

⁴⁸ Cons. Stato, Sezione I, Adunanza di Sezione del 20 febbraio 2019, Numero Affare 01749/2018.

Sulla base di tale considerazione, l'ANAC ritiene, con la delibera citata, che le amministrazioni centrali dello Stato ancorché non associate a FORMEZ PA possano effettuare affidamenti diretti in favore dello stesso.

L'Autorità spiega di essere giunta a tale conclusione esaminando le caratteristiche soggettive ed oggettive dell'ente, quali: la natura di associazione riconosciuta, dotata di personalità giuridica di diritto privato e sottoposta a controllo, vigilanza e poteri ispettivi del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri; la possibilità di adesione di tutte le amministrazioni dello Stato, delle regioni, le provincie, dei comuni, delle unioni di comuni e delle comunità montane, ferma restando la partecipazione maggioritaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri; la natura di soggetto pubblico sottoposto al controllo delle amministrazioni associate attraverso gli organi sociali, in particolare i poteri di controllo e ingerenza nelle scelte strutturali e strategiche da parte del Dipartimento della funzione pubblica.

In ordine alle funzioni svolte da FORMEZ PA, l'Autorità sottolinea che l'ente ha il compito di svolgere una funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa nei confronti dei soggetti associati, e che, ai sensi dell'art 2, comma 1, d.lgs. 6/2010, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, le amministrazioni dello Stato e le amministrazioni associate possono avvalersi di FORMEZ PA per le finalità descritte dalla norma; precisa altresì che, ai sensi del comma 3, le attività affidate direttamente dalle amministrazioni centrali e associate a FORMEZ PA sono considerate attività istituzionali.

L'ANAC osserva inoltre che la norma configura come istituzionali, espressione di funzione pubblica, le attività svolte da FORMEZ PA per conto delle altre amministrazioni; *“nel richiamare tutte le amministrazioni dello stato, senza richiedere espressamente che siano associate, la disposizione sembrerebbe legittimare l'affidamento diretto delle attività”*.

In sintesi, dunque, l'ANAC ha riconosciuto la possibilità di considerare FORMEZ PA quale organismo *in house* anche delle altre amministrazioni statali non associate, basandosi, da un lato, sul dato testuale dell'art 2, comma 1, d.lgs 6/10 che richiama "le amministrazioni dello Stato" senza specificare se associate o meno, e valorizzando, dall'altro, il "collegamento funzionale e strutturale tra il Dipartimento e Ministeri, che condividono la comune appartenenza alla Presidenza del consiglio dei ministri e rispetto ai quali il dipartimento svolge funzioni trasversali riguardanti le amministrazioni dello Stato".

Sennonché, l'ANAC riferisce di avere reso in prosieguo altre decisioni in casi analoghi, in cui ha affermato che non può ritenersi conforme al quadro normativo di settore l'affidamento diretto ad un ente *in house* di un Ministero da parte di un altro Ministero che non eserciti sull'ente strumentale il controllo analogo richiesto dalla norma (art 5 d.lgs. 50/16).

In sintesi, l'Autorità ha ritenuto che un organismo *in house* di un dicastero non possa essere considerato a priori come organismo *in house* di un altro dicastero o dell'intera pubblica amministrazione centrale, occorrendo a tal fine un'espressa previsione normativa che lo consenta.

Pertanto, con il quesito sottoposto al Consiglio, l'Autorità s'interroga se l'associazione FORMEZ PA, la quale - secondo la disciplina di riferimento contenuta nel d.lgs. 6/2010 - può configurarsi come organismo *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri e degli altri soci aderenti all'associazione, è legittimato a svolgere servizi mediante affidamento diretto in favore di amministrazioni che non sono associate e che non svolgono un "controllo analogo" su di esso; con la conseguenza che si tratterebbe di un affidamento diretto non pienamente conforme allo schema dell'affidamento *in house* secondo il codice dei contratti pubblici.

In ordine a tale quesito, il Consiglio di Stato osserva che, alla luce dell'attuale quadro normativo di riferimento, perché FORMEZ PA possa essere organismo *in house* di un'amministrazione, con conseguente

possibilità di affidamento diretto dei contratti, è necessario che la singola amministrazione centrale entri a fare parte dell'associazione.

Tale conclusione risulta avvalorata dalle seguenti circostanze: l'articolo 1 d. lgs. 6/2010 sottopone FORMEZ al "*controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica che rende altresì parere preventivo vincolante in ordine alla pianta organica, alla programmazione delle assunzioni, al bilancio preventivo e al bilancio consuntivo, ai regolamenti di contabilità e organizzazione, alla nomina del Direttore generale, alla costituzione di nuove società, agli atti di straordinaria amministrazione*"; l'attività di controllo dunque è riferita specificamente al Dipartimento della Funzione Pubblica. Appare congruo ritenere che tale attività di controllo il Dipartimento possa svolgerla anche per le amministrazioni associate ma non anche per quelle che, non associandosi, manifestano un legame più debole con FORMEZ PA.

L'articolo 2, comma 2 (nonché l'articolo 5 dello Statuto) prevede che FORMEZ PA può svolgere ogni altra attività attribuita mediante apposito accordo dal Dipartimento della funzione pubblica o dalle altre amministrazioni di cui all'articolo 1 riferendosi inequivocabilmente alle amministrazioni che, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, "*possono entrare a far parte dell'associazione*". Sotto altro aspetto l'articolo 5 dello Statuto individua la finalità di FORMEZ PA nella funzione di supporto delle riforme e di diffusione dell'innovazione amministrativa nei confronti dei soggetti associati.

È vero che l'articolo 2, comma 1, nella parte in cui utilizza la locuzione "*le amministrazioni dello Stato e le amministrazioni associate*", nonché l'articolo 2, comma 3, ove si fa riferimento alle amministrazioni "*centrali e associate*", sembra distinguere le amministrazioni statali centrali da tutte le altre che, invece, devono/possono associarsi; tuttavia, reputa il Collegio, che in presenza di un dato normativo ambiguo debba prevalere, almeno allo stato, l'interpretazione meno estensiva per evitare possibili contrasti con la normativa eurounitaria.

In caso contrario, si ammetterebbero affidamenti diretti di contratti da parte di pubbliche amministrazioni che non esercitano sull'organismo affidatario *“il controllo analogo”* richiesto dal diritto eurounitario.

Il Consiglio di Stato rileva altresì che il legame funzionale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la funzione pubblica ed i singoli Ministeri è limitato alle sole funzioni di impulso e coordinamento mentre del tutto assente è l'inquadramento strutturale dei Ministeri nella Presidenza del Consiglio dei Ministri (*“Sotto il profilo strutturale non sussistono legami tra il Dipartimento della funzione pubblica, incardinato nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e le altre amministrazioni pubbliche. Deve osservarsi, tra l'altro, che l'art. 97 della Costituzione riserva al Presidente del Consiglio dei Ministri funzioni di impulso e di coordinamento dell'attività dei Ministri finalizzate ad assicurare l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo, affermando, per contro, la responsabilità individuale dei Ministri per gli atti dei loro dicasteri”*).

Giova, infine, precisare che la risposta al quesito formulato dall'ANAC è limitata all'inquadramento teorico dell'istituto e che, evidentemente, spetta alle amministrazioni, prima, e al giudice amministrativo, poi, verificare se in relazione alla specifica vicenda concreta sussistano o meno i presupposti dell'*in house*.

8. La UNIONCAMERE - Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura

La UNIONCAMERE - Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura è l'ente pubblico che unisce e rappresenta istituzionalmente il sistema camerale italiano.

In virtù del suo Statuto:

art. 1: *“L'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, denominata Unioncamere, è ente con personalità giuridica di diritto pubblico a norma dell'articolo 7 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23 ed esercita,*

in regime d'autonomia funzionale, le attribuzioni previste dalla legge".
art. 2: *"Fanno parte dell'Unioncamere le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e la Chambre della Valle d'Aosta".*

Fondata nel 1901, l'UNIONCAMERE ha tra i principali scopi quello di curare e rappresentare gli interessi generali delle Camere di commercio e degli altri organismi del sistema camerale italiano.

Formula direttive e indirizzi agli organismi del sistema camerale per l'esercizio delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n.580, come modificato dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23, fatte salve le funzioni di indirizzo delle competenti autorità statali e regionali.

Cura i rapporti del sistema camerale con le istituzioni internazionali, nazionali e regionali -anche tramite le unioni regionali- e con le rappresentanze delle categorie economiche, elabora indirizzi comuni, promuove e realizza iniziative coordinate.

Per l'esercizio delle funzioni e dei compiti affidati dalla legge agli enti camerali, l'UNIONCAMERE stipula con le amministrazioni centrali dello Stato, enti pubblici nazionali o locale, accordi di programma, intese e convenzioni promuovendo e sostenendo il raccordo del sistema camerale con le organizzazioni imprenditoriali, dei consumatori e dei lavoratori.

L'Unioncamere, in quanto rappresentativa del sistema camerale, sviluppa inoltre ogni iniziativa utile a favorire l'internazionalizzazione dell'economia italiana e la presenza delle imprese italiane sui mercati mondiali in raccordo con il Ministero dello sviluppo economico.

A livello europeo assicura la rappresentanza delle Camere di commercio italiane in seno a Eurochambres, l'associazione che riunisce i sistemi camerali d'Europa⁴⁹.

La Storia dell'UNIONCAMERE è strettamente legata a quella delle Camere di Commercio, istituzioni tra le più antiche. Dai tempi delle

⁴⁹ Vedasi il sito www.unioncamere.gov.it

corporazioni medievali, queste istituzioni hanno di volta in volta ottenuto e perduto una serie di competenze e di attribuzioni.

L'UNIONCAMERE è inserita nell'elenco analitico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (individuata ai sensi dell'art.1, comma 3 della legge n. 196/2009 e s.m.i.) pubblicato dall'ISTAT.

Sezione II

Le forme associative di natura privatistica

1. La CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane

La CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane è un'associazione non riconosciuta, ai sensi degli artt. 36 e seguenti cod. civ., i cui soci - distinti in ordinari e aggregati (art. 3 Statuto) - sono le Università statali e non statali riconosciute, nonché gli Istituti di istruzione universitaria statali e non statali riconosciuti; ai fini e per gli adempimenti associativi le istituzioni universitarie associate nella CRUI sono rappresentate dai rispettivi Rettori o dalle figure responsabili equivalenti.

La Conferenza opera mediante diversi organi: l'Assemblea generale; il Presidente; la Giunta; i Vice - Presidenti; il Segretario generale; il Collegio dei Revisori.

Organo esecutivo è il Direttore operativo, i cui compiti sono inerenti al funzionamento, alla vigilanza e al coordinamento degli uffici (art. 11 Statuto). La CRUI, che non ha scopi di lucro, persegue una serie di finalità, indicate nell'art. 2 del relativo Statuto; in particolare, sono suoi scopi: rappresentare e valorizzare il sistema delle autonomie universitarie in ogni sede nazionale e internazionale, svolgendo attività di coordinamento, di indirizzo, di tutela e di promozione degli Atenei italiani; elaborare e presentare al Governo, al Parlamento e alle altre Istituzioni competenti i pareri eventualmente richiesti ed avanzare proposte e osservazioni in materia di alta formazione e di ricerca, nonché su ogni altro argomento di interesse e competenza delle università; promuovere e sostenere ogni

iniziativa utile al potenziamento dell'insegnamento superiore e della ricerca e ad elevare la funzionalità, la qualità e il prestigio, anche internazionale, del sistema universitario italiano.

La vasta produzione scientifica della CRUI riguardante diverse aree tematiche di interesse, esprime quale e quanto sia il lavoro in essa svolto; si consideri che le aree tematiche individuate sono diverse: autonomia universitaria, banca dati ISI, campus, nuclei di valutazione, convegni, orientamento, progetti, dati statistici, relazioni, didattica, ricerca scientifica e tecnologica, diritto allo studio, riforma universitaria, dottorato di ricerca, sport universitario, finanziamenti, territorio, formazione del personale, tutorato, *governance*, valutazione, indagini, internazionalizzazione, medicina, senza tralasciare studi sulla normativa, l'elaborazione delle relative linee guida, la compilazione degli annuari/repertori.

Da porre in evidenza è il fatto che la CRUI, per il perseguimento dei propri fini istituzionali, ha facoltà di incrementare le proprie capacità operative mediante specifiche iniziative, ivi compresa la partecipazione in enti, organismi e società, nonché la sottoscrizione di accordi e convenzioni.

La partecipazione ad enti, organismi e società è consentita all'unica condizione che esse perseguano finalità affini e compatibili con gli scopi sociali della CRUI.

Dunque, da un lato gli aspetti legati all'assetto organizzativo e interno della CRUI sono regolati esclusivamente dal diritto comune; d'altro canto, logicamente, tutto ciò che compie la CRUI in attività esterna a favore degli Atenei associati e che sia ascrivibile nel paradigma dei contratti pubblici d'appalto (di forniture/servizi), dovrà essere regolato dalle norme di diritto amministrativo sull'evidenza pubblica fissate nel d.lgs. n. 50/2016 sui contratti pubblici.

In altri termini, l'attività negoziale che CRUI svolge verso le Università associate nei settori delle risorse informatiche e delle risorse elettroniche (i.e. appalti di forniture/servizi), poiché è realizzata nell'interesse e vantaggio sia economico che qualitativo (con la previsione

di una serie di condizioni speciali e migliorative, valide su scala nazionale per le specifiche esigenze del solo sistema universitario) degli Atenei associati (che sono amministrazioni pubbliche) deve necessariamente rispettare tutte le previsioni applicabili della legislazione pubblicistica contenuta nel Codice dei contratti pubblici, nel cd. soft law (ormai abrogato dalla L. n. 55/2019) e dall'emanando regolamento; la CRUI è perciò definibile, per tali fini e in questo particolare aspetto della sua attività, come stazione appaltante.

Sotto diversa angolatura, rispetto a quella finora seguita e classificata, si possono inquadrare le attività della CRUI in vista di due scopi principali: di agevolazione, attraverso il coordinamento, per gli Atenei associati; negoziali, a vantaggio delle università.

A mo' di rapido cenno sul primo profilo che discende in via immediata dai fini della stessa CRUI così come esplicitati dall'art. 2 dello Statuto, si consideri, in concreto e ad esempio, l'importante attività delle commissioni formate per gli ambiti nevralgici della didattica, delle biblioteche, dell'internazionalizzazione e della ricerca; attraverso le commissioni, suddivise in diversi gruppi di lavoro tematici, la CRUI, in particolare, segue l'iter legislativo in materia di didattica universitaria e ne propone correttivi, elaborando altresì le linee d'azione rispondenti alle esigenze sistematiche; è sede istituzionale di confronto e di sviluppo del sistema relativo alle biblioteche universitarie; coordina, orienta e potenzia l'internazionalizzazione del sistema accademico; è il forum in cui gli Atenei italiani discutono e dialogano sulle politiche e sulla programmazione della ricerca nazionale ed europea.

A tal riguardo, si segnala che l'ANAC ha emanato la Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 *“Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”*.

Le Linee guida dell'ANAC sono soprattutto indirizzate alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni; sono rivolte, inoltre, alle amministrazioni pubbliche che vigilano, partecipano o controllano le società e gli enti di diritto privato.

Da ultimo, l'espressa previsione dell'applicabilità della normativa agli enti a forma associativi ma di rilevanza pubblicistica è stata operata nel d.lgs. n. 33/2013 (come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016) e dalle recenti Linee guida dell'ANAC - Determinazione n. 1134 del 8/11/2017 "*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 284 del 5 dicembre 2017).

Alla luce di quanto indicato, la CRUI ha comunque inteso adeguarsi alle disposizioni sull'anticorruzione e trasparenza e all'applicazione gli obblighi sanciti, *in parte qua*, dalla L. n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 33/2013, in tema⁵⁰.

La Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, *ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.*, con la sentenza n. 7/2019/RIS depositata in data 14/03/2019 relativa all'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009) predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui include tra le medesime P.A. anche la CRUI, ha risolto la questione statuendo l'esclusione della CRUI dal citato elenco delle "amministrazioni pubbliche" in quanto la CRUI, come associazione non riconosciuta costituisce un soggetto separato, riconosciuto

⁵⁰ V. Capuzza, "Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (2020 - 2022)", in CRUI (www.cruir.it).

dall'ordinamento come soggetto di diritto, al quale viene assegnato un fondo comune, di cui i singoli associati non possono disporre nemmeno in caso di recesso, di conseguenza nessuna istituzione universitaria statale può esercitare alcun concreto controllo sulla complessiva gestione dell'associazione, atteso vieppiù che l'erogazione delle risorse, quale di fonte di finanziamento, costituisce adempimento di un obbligo negoziale. In altri termini, scendendo nel merito, il Supremo Consesso contabile ha indagato la natura della fonte di finanziamento proveniente dalle istituzioni universitarie pubbliche, per poi vagliare la sussistenza di un possibile controllo pubblico sulla CRUI.

L'iter logico, seguito dal giudice contabile, ha portato a concludere che le quote associative versate dalle università statali rappresentano l'adempimento di un obbligo negoziale, non costituendo affatto un finanziamento pubblico con conseguente dotazione in capo alle stesse di poteri di controllo o di direzione dell'attività finanziata.

In particolare, le Sezioni riunite affermano sul punto che *“volendo accedere ad una accezione sostanziale di controllo, come capacità dell'Ente pubblico di dirigere, vincolare e condizionare la complessiva gestione concreta, quale emerge da un'interpretazione dell'indicatore generale del controllo (par. 1.36, 20.15) alla luce di quelli speciali (lettere da (a) ad (e) del par. 20.15), bisogna considerare piuttosto che nessuna Istituzione universitaria statale, separatamente, può esercitare alcun controllo”*.

Seguendo l'interessante ragionamento espresso nella sentenza dalla Corte, le Sezioni riunite hanno stabilito che *“l'istituzione senza scopo di lucro...per essere considerata quale unità istituzionale...deve essere comunque individuata quale entità economica caratterizzata da autonomia di decisione (par. 2.12) e, al fine di essere assegnata al settore S13 deve, inoltre, possedere la natura di entità giuridica indipendente”, per cui “l'utilizzazione, da parte del SEC 2010, di definizioni meno formalistiche, più legate ad una descrizione fenomenica sostanziale, induce a ritenere necessaria una valutazione, in concreto, della situazione esaminata, sotto un profilo eminentemente giuridico”, confermando*

ciò l'assunto che *“l'ordinamento italiano riconosce quali centri di imputazioni giuridiche anche soggetti non dotati di personalità giuridica, quali anzitutto le associazioni non riconosciute”*.

Alla luce di tali principi, il Collegio giudicante ha, quindi, statuito che, nel caso della CRUI *“l'erogazione di risorse costituisce adempimento di un obbligo negoziale e non trova giustificazione in finalità pubbliche né risulta preordinata al soddisfacimento di interessi pubblici”*...di conseguenza *“il versamento alla CRUI delle quote associative da parte delle Istituzioni universitarie pubbliche non può essere considerato alla stregua di un finanziamento pubblico quale indicatore del controllo di un'Amministrazione pubblica”*, in quanto *“nel caso in esame le istituzioni universitarie pubbliche, pur rappresentando la maggioranza degli associati, agiscono e decidono separatamente e, in mancanza di accordi ulteriori, non sono in grado di incidere in misura determinante ed in modo unitario sulle scelte strategiche dell'associazione”*.

2. Il CUP - Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi professionali

Il Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali è un'associazione costituita fra le rappresentanze istituzionali di livello nazionale degli Ordini e Collegi professionali. Il CUP non ha fini di lucro e rappresenta a livello nazionale, in conformità alle norme istitutive degli enti associati e nel pieno rispetto dell'autonomia di ciascuno, le professioni liberali italiane.

In particolare il C.U.P. si propone di:

1. coordinare la presenza istituzionale degli enti rappresentativi delle professioni liberali, in relazione all'importanza del ruolo svolto dai professionisti nella vita economica e sociale del Paese;
2. porre in essere iniziative e programmi unitari per la salvaguardia e la promozione dei valori di libertà propri delle professioni liberali e per la tutela degli interessi morali, giuridici ed economici comuni alle stesse;

3. favorire la costituzione di associazioni locali delle categorie professionali rappresentate;
4. coordinare l'attività di comitati e consulte interprofessionali locali, armonizzandone per quanto possibile l'attività con quella del CUP.

Il C.U.P. interviene come attore principale nel processo di riforma del sistema ordinistico italiano, anche in rapporto alla legislazione concorrente Stato-Regioni, e nell'elaborazione della Direttiva Europea in materia di professioni. Gli Ordini e i Collegi Professionali in Italia sono 27 che rappresentano più di 2.100.000 iscritti, con un indotto occupazionale di 4.000.000 di persone che nell'insieme producono un volume di affari di circa il 15% del PIL italiano.

3. ANPCI - Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni D'Italia

ANPCI - Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni D'Italia è un'associazione che nasce a difesa dei Piccoli Comuni, di quelli cioè pari o inferiori a 5.000 abitanti, che si prefigge principalmente i seguenti scopi:

1. svolgere azione di promozione e tutela delle autonomie e delle risorse locali nell'ambito delle attuali suddivisioni amministrative;
2. rappresentare gli interessi dei Comuni associati dinanzi agli organi centrali dello Stato, agli Organismi Comunitari, al Comitato delle Regioni e ad ogni altro organismo istituzionale;
3. promuovere lo studio dei problemi che interessano direttamente gli Enti Locali e proporre le soluzioni relative avanzando tempestivamente e con determinazione agli organi responsabili richieste e proposte volte allo sviluppo di tutte le realtà comunali più piccole ed al miglioramento della vita amministrativa degli Enti Locali;
4. partecipare nei modi previsti dalla legge alla contrattazione collettiva di lavoro per il personale degli Enti;
5. svolgere azione di informazione degli Enti associati attraverso la diffusione di notizie, comunicati, studi, proposte ecc. che riguardino

- i medesimi e l'attività dell'Associazione;
6. promuovere e coordinare le relazioni internazionali e le attività di cooperazione allo sviluppo, nello spirito di solidarietà fra i governi locali;
 7. promuovere lo sviluppo economico e sociale e la competitività dei piccoli Comuni anche attraverso accordi, collaborazioni e partenariati con gli altri attori pubblici e privati locali;
 8. effettuare ogni attività connessa e funzionale agli scopi associativi, anche a livello internazionale, compresi studi, ricerche, attività editoriali, campagne ed eventi di comunicazione e sensibilizzazione.

Gli Organi dell'Associazione sono: la Conferenza Nazionale dei Sindaci; il Comitato Direttivo Nazionale; il Presidente; l'Ufficio di Presidenza; il Tesoriere; il Revisore dei Conti.

Qualora nel corso degli anni i Comuni aderenti dovessero superare il limite dei 5000 abitanti, continuerebbero ad ogni modo ad essere soci e conserverebbero tutti i diritti, fino al loro recesso.

Invece i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e che non superino i 15.000 abitanti possono aderire all'ANCPI soltanto se indicano esplicitamente nell'atto deliberativo di condividere le finalità e le scelte dell'associazione e di adoperarsi perché vengano riequilibrati i rapporti fra Comuni, dando a tutti uguale capacità di rappresentanza politica. Tali Comuni sono ammessi su deliberata deroga del Presidente da comunicare al Comitato Direttivo⁵¹.

4. L'AICCRE - Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa

L'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE), con sede in Roma, è l'unica associazione nazionale che raccoglie in modo unitario tutti i livelli degli enti territoriali.

⁵¹ Vedasi pagina istituzionale ANCPI: www.ancpi.it.

Fondata nel 1952 da amministratori locali e rappresentanti della società civile in una fase storica, il secondo dopoguerra, nella quale l'idea dell'Europa unita assunse un forte significato di pace, di democrazia, di libertà, di movimento. Ispirandosi ai principi del Manifesto di Ventotene, l'intuizione originale dei fondatori fu che l'Europa unita potesse essere edificata solo con un forte sostegno popolare, con il pieno coinvolgimento politico delle autonomie regionali e locali.

Parallelamente, in una prospettiva di decentramento e di democrazia, le autonomie locali dovevano avere, all'interno dei propri Paesi, la maggiore autonomia possibile.⁵²

Schematizzando, le attività dell'AICCRE si svolgono su due livelli, sovranazionale e nazionale; livelli che sempre di più si intrecciano e sono in un rapporto osmotico, dato che le decisioni dell'Unione europea hanno un impatto decisivo sulla quotidianità e sugli enti locali e regionali.

Oltretutto, in una società globale, l'AICCRE, con la sua presenza al CGLU e con l'adesione a programmi quali PLATFORMA, è presente anche nei consessi mondiali dove si decidono le politiche legate ai grandi temi che riguardano il nostro futuro: dal cambiamento climatico alla lotta alla povertà, dal diritto alla salute alle migrazioni, dalla cooperazione decentrata allo sviluppo urbano.

Negli ultimi anni, AICCRE stiamo impegnando anche per Agenda 2030 dell'ONU e per i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, portando anche in Italia la discussione sull'Agenda 2030 ed offrendo la possibilità agli enti locali italiani di scambiare le loro esperienze a livello internazionale

Questo lo sponsor dell'AICCRE: *“Siamo convinti che le politiche, se è vero che devono essere realizzate sul proprio territorio, devono essere parallelamente pensate in un quadro globale. L'AICCRE traduce questa filosofia in modo concreto, è il ponte che gli enti locali italiani attraversano per raggiungere*

l'Europa ed il mondo. Un ponte costruito sui solidi pilastri della pace, dell'interdipendenza, della democrazia e della centralità dell'essere umano".⁵³

5. La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome è un organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome e sede di coordinamento e scambi di esperienze per le attività di interesse delle Assemblee legislative.

La Conferenza promuove gli opportuni raccordi con le assemblee legislative di ambito nazionale, comunitario e internazionale ed altresì con assise di carattere non legislativo che connotano contesti regionali in via di definizione istituzionale.

La Conferenza promuove ogni altra iniziativa, anche di natura finanziaria, idonea a valorizzare le funzioni e le prerogative istituzionali delle Assemblee regionali e il loro ruolo di rappresentanza democratica; a migliorare la qualità della legislazione; a sviluppare l'autonomia funzionale delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome.

La Conferenza tutela il ruolo e le prerogative delle Assemblee elettive, anche ripensando e sviluppando le relative funzioni, in stretta connessione con il Parlamento europeo e con il Parlamento nazionale, nonchè attraverso una stretta collaborazione con i Consigli comunali e provinciali.

In particolare, la Conferenza rappresenta le istanze delle Assemblee legislative regionali e perciò:

1. svolge funzioni propositive e consultive nei confronti delle Assemblee elettive e costituisce sede di riferimento per i rapporti con le Assemblee parlamentari nazionali ed europea;

⁵³ Vedasi pagina istituzionale AICCRE: www.aiccre.it

2. interagisce con le Commissioni parlamentari in ordine a tutti i temi di competenza;
3. si relaziona, in rappresentanza collettiva dei Consigli, con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni d'Europa (CALRE) e il Parlamento europeo nonché con altri coordinamenti internazionali di omologhe istituzioni legislative;
4. promuove la crescita del patrimonio culturale, politico e professionale delle Assemblee elettive regionali.

Sono organi della Conferenza: l'Assemblea; il Comitato di Coordinamento; il Coordinatore; il Revisore dei conti.

L'Assemblea è costituita dai Presidenti delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome. Quando taluno dei Presidenti cessa dalla carica, è sostituito di diritto dal nuovo Presidente che gli è subentrato nella carica.

Il Coordinatore ha la rappresentanza politica e legale della Conferenza e ne è il portavoce, presiede l'Assemblea e il Comitato di Coordinamento attuandone gli indirizzi e le decisioni; formula le proposte da sottoporre al Coordinamento ed all'Assemblea. In caso di assenza o impedimento, le sue funzioni vengono esercitate dal Vice-Coordinatore più anziano di età.

Il Revisore dei conti è organo di controllo finanziario e di gestione della Conferenza dei Presidenti.

Sezione III

Forme associative in ambito europeo

Numerose istituzioni e associazioni operano in Europa nell'interesse delle Regioni e degli Enti locali.

Lo scopo di tali associazioni interregionali e transnazionali, costituite tra le Regioni e tra le Regioni e gli Enti locali, è quello di favorire l'integrazione, lo scambio e la collaborazione tra regioni e realtà locali d'Europa per lo sviluppo economico, sociale e culturale delle regioni stesse.

Alcune di queste associazioni hanno carattere istituzionale, in cui la partecipazione delle Regioni è istituzionalizzata, sono dotate di propri organismi interni (assemblee, segretariati, ecc.) e hanno un numero elevato di membri; esempi ne sono l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) e la Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE).

Altre associazioni si caratterizzano invece per l'appartenenza dei loro associati ad una stessa area geografica o per il conseguimento di determinati obiettivi comuni o perché accomunate dagli stessi problemi o interessi.

1. Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE)

L'Assemblea delle Regioni Europee è la voce politica delle regioni e principale partner delle istituzioni europee ed internazionali su problemi rilevanti di competenza regionale.

Promuove la diversità delle regioni, la sussidiarietà e la democrazia regionale.

L'Assemblea delle Regioni d'Europa è la più importante rete indipendente di governi regionali nell'area europea e ad essa aderiscono regioni e organizzazioni interregionali.

L'ARE è organizzata nelle seguenti strutture: l'Assemblea generale, il Consiglio direttivo e il Comitato esecutivo.

Le grandi aree di intervento dell'ARE sono: politica di coesione, sviluppo economico, innovazione e ricerca, occupazione, società della conoscenza, sviluppo rurale, agricoltura, infrastrutture aeroportuali regionali, energie rinnovabili ed efficienza energetica, ambiente, produzione regionale, turismo.

Dal 1987, all'ARE è riconosciuto lo status di osservatore al Consiglio d'Europa e, all'interno della Camera delle Autorità Regionali del CALRE (Congresso delle Autorità Locali e Regionali d'Europa), promuove una migliore rappresentanza delle regioni all'interno di questa associazione⁵⁴.

2. CCRE - Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE)

Il CCRE - Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, raccoglie liberamente Regioni, Comuni, Province ed altre rappresentanze delle comunità locali. Opera per la costruzione di un'Europa fondata sul pieno riconoscimento e valorizzazione delle autonomie regionali e locali.

La sezione italiana del CCRE è l'AICCRE con sede nazionale a Roma e Federazioni in tutte le regioni.

Ispirandosi alla filosofia federalista, l'attività del CCRE si orienta alle seguenti finalità: promozione della "cittadinanza europea"; sviluppo dello spirito europeistico tra le autorità regionali e locali allo scopo di costruire una Federazione di Stati europei basata sull'autonomia di queste autorità e sulla loro partecipazione a questa costruzione; promozione del dibattito tra i suoi membri sulle tematiche europee che più li interessano: riforma delle istituzioni, sussidiarietà e *governance*, occupazione, Carta dei diritti fondamentali, pari opportunità; incoraggia il dialogo, lo scambio di esperienze e la cooperazione tra i suoi membri; in particolare, il CCRE incoraggia la cooperazione intermunicipale ed interregionale aiutando le autorità regionali e locali ad ottenere i fondi europei legati a determinati Programmi comunitari.

Il CCRE promuove anche la cooperazione tra le autorità locali e regionali dell'area del Mediterraneo, cercando di sviluppare il dialogo Euro-Arabo; informa i membri sulle attività delle istituzioni comunitarie; difende gli interessi delle autorità locali e regionali di fronte alle istituzioni comunitarie; ha contribuito alla stesura della "European Charter on Local

⁵⁴ Vedasi pagina istituzionale ARE: www.aer.eu.

Self-Government” e alla “European Charter on Regional Self-Government”; ma, soprattutto, il CCRE si basa su e promuove un fitto network di gemellaggi.

A questo proposito, il CCRE ha ottenuto, nel 1990, dal Parlamento Europeo la creazione di un apposito strumento finanziario, l’*“aiuto comunitario per il programma di gemellaggio”*.

Nello specifico, il CCRE sostiene tutte le sue Sezioni nazionali (per l’Italia l’AICCRE) e i rispettivi membri nelle loro richieste di creare gemellaggi, fornendo loro supporto presso le istituzioni comunitarie, dando informazioni in modo che le autorità locali possano dar vita a gemellaggi nelle aree di maggior interesse per loro e per i partners (culturale, sociale, economico, ecc.)⁵⁵.

3. CALRE - Conferenza delle assemblee legislative regionali europee

La CALRE è l’organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome e sede di coordinamento e scambi di esperienze per le attività di interesse delle Assemblee legislative.

La Conferenza promuove gli opportuni raccordi con le Assemblee legislative di ambito nazionale, comunitario e internazionale ed altresì con Assise di carattere non legislativo che connotano contesti regionali in via di definizione istituzionale.

La Conferenza promuove ogni altra iniziativa, anche di natura finanziaria, idonea a valorizzare le funzioni e le prerogative istituzionali delle Assemblee regionali e il loro ruolo di rappresentanza democratica; a migliorare la qualità della legislazione; a sviluppare l’autonomia funzionale delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome.

La Conferenza tutela il ruolo e le prerogative delle Assemblee elettive, anche ripensando e sviluppando le relative funzioni, in stretta

⁵⁵ Vedasi pagina istituzionale CCRE: www.ccre.org.

connessione con il Parlamento europeo e con il Parlamento nazionale, nonchè attraverso una stretta collaborazione con i Consigli comunali e provinciali.

Sono organi della Conferenza: l'Assemblea; il Comitato di Coordinamento; il Coordinatore; il Revisore dei conti⁵⁶.

4. CRPM - Conferenza delle regioni periferiche marittime d'Europa

La CRPM - Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime è una organizzazione rappresentativa di circa 160 regioni principalmente appartenenti all'Unione europea.

Opera dal 1973 ed è ormai uno degli interlocutori privilegiati degli organi decisionali comunitari (Commissione, Consiglio, etc.) in ragione proprio della sua rappresentatività e dei preziosi contributi dati in questi decenni relativamente alle decisioni prese su alcune specifiche materie.

La CRPM focalizza i suoi interessi su sei tematiche principali e cioè: la coesione sociale economica e territoriale, le politiche marittime di crescita sostenibile, politiche su trasporti e accessibilità, governo dei territori europei, energia e cambiamenti climatici, politiche di vicinato.

La CRPM, in ragione della vastità dei territori che rappresenta, è suddivisa in sei commissioni geografiche che corrispondono ai bacini marittimi europei: Arco Atlantico, Balcani-Mar Nero, Mare Baltico, Mediterraneo, Isole, Mare del Nord.

In definitiva, essa si pone come portavoce delle Regioni marittime nei confronti degli Stati e della Commissione europea per quanto riguarda la definizione e la gestione di politiche relative all'assetto del territorio, alla cooperazione interregionale e allo sviluppo sostenibile al fine di affermare e valorizzare la dimensione marittima dell'Europa⁵⁷.

⁵⁶ Vedasi pagina istituzionale CALRE: www.parlamentiregionali.it.

⁵⁷ Vedasi pagina istituzionale CRPM: www.cpmr.org.

5. ARGE ALP - Comunità di Lavoro Regioni Alpine

La riunione di fondazione della Comunità di Lavoro Regioni Alpine ebbe luogo il 12 ottobre 1972 a Mösern in Tirolo.

Gli organi dell'ARGE ALP sono: la Conferenza dei capi di Governo; il Comitato direttivo, composto da funzionari dirigenti delle diverse regioni, che si occupa della preparazione delle Conferenze dei capi di Governo e dell'attuazione delle loro decisioni.

Per la vera e propria attuazione del programma di lavoro vengono istituiti gruppi di progetto con specialisti provenienti dalle singole regioni membro.

L'ARGE ALP ha come scopo quello di affrontare, mediante una collaborazione transfrontaliera, problemi e propositi comuni, in particolare in campo ecologico, culturale, sociale ed economico, nonché di promuovere la comprensione reciproca dei popoli dell'arco alpino e di rafforzare il senso della comune responsabilità per lo spazio vitale delle Alpi.

Ambiti prioritari sono:

1. la sicurezza e lo sviluppo dell'area alpina quale spazio di vita e di svago di alta qualità, attraverso la tutela dell'ambiente e la salvaguardia dell'equilibrio ecologico;
2. l'armonizzazione dei metodi della pianificazione territoriale e dei suoi obiettivi;
3. il coordinamento della progettazione e degli interventi infrastrutturali per il traffico transalpino ferroviario e stradale, tenendo particolarmente conto dello smaltimento del traffico pesante di transito;
4. l'intensificazione della cooperazione economica, soprattutto con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro;
5. la tutela del ricco patrimonio culturale, promuovendo allo stesso tempo la creazione artistica contemporanea;
6. la tutela della salute e la promozione della famiglia;
7. la promozione dell'integrazione europea.

L'ARGE ALP lavora a stretto contatto con altri organismi di cooperazione per raggiungere i suoi obiettivi all'interno della rete europea⁵⁸.

6. FESU - Forum Europeo per la Sicurezza Urbana

Il FESU è una rete europea costituita da enti locali, regionali e nazionali fondata a Barcellona nel 1987.

L'obiettivo è quello di rafforzare le politiche volte alla riduzione della criminalità e promuovere il ruolo degli amministratori locali all'interno delle politiche nazionali ed europee.

La rete affronta tutte le maggiori tematiche relative alla sicurezza urbana e crea legami tra gli enti locali europei attraverso la diffusione di attività pratiche, scambi di informazioni ed esperienze, rapporti di cooperazione e corsi di formazione.

Gli organi dell'associazione sono: l'assemblea generale di tutti i membri, che si riunisce una volta all'anno; il comitato esecutivo, che è formato da 33 enti locali, un Presidente eletto e 6 Forum nazionali istituiti in Germania, Francia, Italia, Spagna, Belgio e Portogallo.

Il coordinamento dell'associazione è affidato a un Consiglio direttivo e ad uno staff tecnico.

I principi e gli obiettivi dell'associazione sono rispetto per i Diritti Umani e l'attuazione di politiche di sicurezza⁵⁹.

7. METREX - Rete delle Regioni ed Aree Metropolitane Europee

METREX è la Rete delle regioni ed aree metropolitane europee; è una piattaforma per lo scambio di conoscenze, competenze ed esperienze sugli affari metropolitani, nonché per azioni congiunte su temi di comune interesse.

⁵⁸Vedasi pagina istituzionale ARGE ALP: www.argealp.org.

⁵⁹ Vedasi pagina istituzionale FESU: www.efus.eu.

La Rete ha membri provenienti da 50 regioni o aree metropolitane e partner in molte altre.

Metrex ha assunto nel corso degli anni una particolare rilevanza nel panorama delle reti istituzionali europee, ha promosso una considerevole attività di confronto e scambio di esperienze; in particolare, è divenuta un importante riferimento per la Commissione europea, per il Comitato economico sociale, per il Comitato delle Regioni, per l'Ocse, nonché per altre istituzioni di ricerca (Espon, NordRegio, etc).

La partecipazione a Metrex si è rivelata particolarmente proficua perchè ha consentito di sviluppare relazioni con altre Regioni e Aree metropolitane, scambiare esperienze, individuare partner per progetti europei, approfondire specifiche tematiche.⁶⁰

8. CREA - Centro delle Regioni Euromediterranee per l'Ambiente

Le Regioni Mediterranee dell'Unione Europea (Spagna, Francia, Grecia, Italia, Portogallo) hanno creduto opportuno riunirsi e fondare un Ente Internazionale Interregionale allo scopo di promuovere i principi dello sviluppo durevole nell'ambiente particolarmente sensibile del Mediterraneo.

Il CREA è stato fondato il 10 marzo 1995 e la sua sede è ad Atene.

Esso si pone l'obiettivo di contribuire alla formulazione di politiche regionali nel quadro dell'Unione Europea e di rafforzare l'introduzione dei principi della sostenibilità nelle politiche di sviluppo regionale e di assetto territoriale nell'ambiente sensibile del Mediterraneo.

A tal fine, il CREA promuove collaborazioni ed incontri interregionali e si propone come forum internazionale di formulazione e promozione di programmi e progetti comuni nell'ambito dell'Unione

⁶⁰ Vedasi pagina istituzionale METREX: www.eurometrex.org

Europea e dell'area mediterranea.⁶¹

9. EUROCITIES

É la rete delle maggiori città europee; essa dialoga con le istituzioni comunitarie su tutti gli aspetti normativi, politici e di programmazione che hanno un impatto sulle città e sui loro cittadini.

La sede del Segretariato di Eurocities è in Belgio a Bruxelles.⁶²

10. ARCO LATINO

Arco Latino è uno spazio di cooperazione politica e tecnica costituita da Governi Locali Intermedi del mediterraneo.

Attualmente i suoi soci sono Diputaciones e Consigli Insulari spagnoli, Dipartimenti francesi, Province e Città Metropolitane Italiane, che insieme rappresentano il 10% della popolazione e dei territori dell'Unione europea.

Arco Latino è una piattaforma di scambio e di impulso per la creazione di progetti, favorisce il lavoro di squadra fra i soci e permette la creazione di partenariati fra le amministrazioni locali della rete e altre organizzazioni del territorio, al fine di proporre soluzioni concrete alle problematiche comuni dei territori e partecipare ai bandi dei programmi europei.⁶³

⁶¹ Vedasi pagina:

<http://www.puntoeuropa.it/pe/ricerche/romagnaue/4%20Associazioni.pdf>

⁶² Vedasi pagina istituzionale EUROCITIES: www.eurocities.eu

⁶³ Vedasi pagina:

<http://www.puntoeuropa.it/pe/ricerche/romagnaue/4%20Associazioni.pdf>

CAPITOLO QUARTO

Caratteri delle associazioni tra enti pubblici: analisi trasversale del fenomeno associativo

SOMMARIO: 1. Regime giuridico applicabile alle associazioni tra enti pubblici: pubblico o privato - 2. Natura e origine - 2.1. Associazionismo obbligatorio - 2.2. Associazionismo volontario - 3. Scopi - 4. Natura delle attività svolte: attività di rilievo pubblicistico e attività di rilievo privatistico.

1. Regime giuridico applicabile alle associazioni tra enti pubblici: pubblico o privato

Per quanto riguarda il regime giuridico applicabile alle associazioni tra enti pubblici, come sopra menzionato, occorre distinguere il caso in cui tali associazioni si comportino come enti privati, dal caso in cui esse siano soggette, come associazioni, alla disciplina pubblicistica, con la conseguente applicazione ad esse delle norme speciali applicabili alle P.A.

Non sempre, come abbiamo visto nella trattazione dedicata alle singole associazioni, è stato semplice - per la dottrina prima e per la giurisprudenza poi - discernere, nei casi più complessi, se fosse applicabile l'una o l'altra disciplina.

Ci si riferisce, in particolare, a quei casi in cui alcune associazioni tra enti pubblici, che avevano iniziato ad operare avvalendosi della disciplina privatistica, sono finite poi per essere qualificate ed annoverate tra gli enti pubblici e, quindi, a dover sottostare alla corrispondente normativa pubblicistica.

Ad esempio, si pensi ai sopra menzionati casi dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCEM e delle altre associazioni di categoria rappresentative degli enti locali, che sono state ricondotte all'alveo pubblico dal recente Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016).

Il citato Testo Unico ha posto un punto fermo sulla questione, annoverando dette associazioni nell'ambito delle "amministrazioni pubbliche" di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001.

Ed ancora, con specifico riguardo al FORMEZ PA, il Consiglio di Stato, in risposta ad un quesito dell'ANAC, ha definito FORMEZ PA come organo *in house* della Presidenza del Consiglio dei Ministri, associazione di diritto privato ma sottoposto a controllo pubblico.

L'applicabilità dell'uno o dell'altro regime comporta delle importanti conseguenze: gli enti pubblici infatti sono sottoposti a vigilanza ministeriale e l'operato degli amministratori, per quanto concerne le delibere da questi adottate, i bilanci e i conti consuntivi, è soggetto al controllo del ministro vigilante e del ministro dell'Economia.

Inoltre, la Corte dei Conti esercita un controllo sulla gestione finanziaria degli enti pubblici, che si conclude con l'esercizio di un potere di referto in Parlamento (l. n. 259/1958)⁶⁴; altresì si applicano ad essi norme speciali sul pubblico impiego, sulla libera circolazione dei lavoratori, sulla trasparenza (legge - 241/1990 e d.lgs. 33/2013) nonché specifiche norme per la stipulazione dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016 - etc.).

Diverso invece è stato l'*iter* seguito dalla CRUI, che si è distinta come un caso *sui generis*: infatti, dopo accesi dibattiti sul tema, è intervenuta infine la Corte dei Conti, la quale ha statuito, con la citata sentenza⁶⁵, che la CRUI ha natura privata e come tale risulta esclusa dall'applicazione delle norme speciali di diritto pubblico e, di conseguenza, ne ha ordinato la cancellazione dall'elenco delle "amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato pubblicato dall'ISTAT.

A tal riguardo, si segnala che uno degli elementi da prendere in considerazione al fine di stabilire, a scanso di equivoci, se sia applicabile ad un dato soggetto il regime privatistico oppure quello pubblicistico, è

⁶⁴ Enciclopedia Giuridica Treccani, alla voce "Ente pubblico: controllo e organizzazione".

⁶⁵ Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, *ex art.* 11, comma 6, lett. b), c.g.c., sentenza n. 7/2019/RIS.

certamente verificare se il soggetto in questione sia inserito o meno nel citato elenco analitico delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'ISTAT.

Altro importante e dirimente elemento da considerare è se, in caso di controversia, tali associazioni siano soggette alla giurisdizione del giudice amministrativo oppure a quella del giudice ordinario.

A proposito del riparto di giurisdizione, segnaliamo che, nel nostro ordinamento, è accolto il principio del doppio binario di giurisdizione secondo cui, in linea generale, il Giudice Ordinario ha giurisdizione in materia di diritti soggettivi e il Giudice Amministrativo ha giurisdizione per la tutela degli interessi legittimi.

Ciò è affermato anche nelle disposizioni della Carta Costituzionale, la quale ha accolto ed esplicitato il principio della ripartizione della giurisdizione fondata sulla natura della situazione giuridica soggettiva lesa, demandando al giudice ordinario la tutela dei diritti e a quello amministrativo la tutela degli interessi legittimi, secondo quanto disposto dagli artt. 24, 103 e 113 Cost., rimarcati poi dall'art. 7 cod. proc. amm.

Tuttavia, posto che non sempre è possibile definire con certezza quando una determinata posizione soggettiva sia ascrivibile alla categoria dei diritti soggettivi ovvero alla categoria degli interessi legittimi, la dottrina e la giurisprudenza nel corso del tempo si sono impegnate nell'identificazione di criteri idonei a delimitare i confini tra le due posizioni soggettive e, perciò, il riparto tra le due giurisdizioni.

Nel corso degli anni sono state elaborate diverse teorie con la finalità di identificare le citate posizioni giuridiche; oggi è comunemente accettata in dottrina e in giurisprudenza la teoria basata sull'individuazione della *causa petendi*, ovvero del titolo sul quale si fonda l'azione del privato e, cioè, dell'intrinseca natura della situazione giuridica dedotta.

In virtù di tale criterio, quando si contesti l'esistenza del potere in capo alla Pubblica Amministrazione si ha questione di diritto soggettivo e, dunque, giurisdizione del Giudice Ordinario, mentre tutte le volte che si

lamenti il cattivo uso del potere dell'Amministrazione si fa valere un interesse legittimo e, pertanto, la giurisdizione spetterà al Giudice Amministrativo.

Questo criterio ordinario di riparto, basato sulla natura della posizione soggettiva, viene meno, però, laddove il legislatore disponga un riparto per materia, attraverso l'attribuzione della giurisdizione esclusiva ad un'autorità giurisdizionale in ordine a determinate materie.

Lo stesso art. 103 Cost., invero, attribuisce al Giudice Amministrativo la cognizione anche di diritti soggettivi in particolari materie indicate dalla legge, rendendo pertanto irrilevante, in tali casi, la questione sulla situazione soggettiva che si presume lesa.

Nel corso del tempo, il legislatore ha disciplinato sempre più casi di giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo con riferimento anche a posizioni di diritto soggettivo, rendendo, di fatto, di carattere meramente residuale l'ordinario criterio di riparto basato sulla natura della posizione soggettiva.

Sulla questione è pertanto intervenuta la Corte Costituzionale stabilendo che, fermo l'ordinario criterio di riparto di giurisdizione basato sulla natura della situazione soggettiva ritenuta lesa, il legislatore può ampliare le materie di giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo nei soli casi in cui sia evidente l'azione della Pubblica Amministrazione come esercizio del potere pubblicistico, non anche in situazioni nelle quali l'autorità sia meramente parte di un giudizio ovvero in situazioni che comportino un generale coinvolgimento dell'interesse pubblico⁶⁶.

Oggi, le materie di giurisdizione esclusiva sono elencate all'art. 133 cod. proc. amm. e così possono essere sintetizzate: controversie concernenti fattispecie regolate dalla L. n. 241/1990; controversie riguardanti concessioni di beni, servizi pubblici, urbanistica ed edilizia; controversie

⁶⁶ Cort. Cost. n. 204/2004.

concernenti i contratti delle Pubbliche Amministrazioni; controversie concernenti le Autorità Indipendenti; controversie in tema di espropriazione e poteri ablatori⁶⁷.

Com'è ovvio, dunque, dalla soluzione dei precedenti interrogativi discende la risoluzione di problematiche concrete che, se non affrontate, potrebbero rendere molto complicata l'operatività di tali associazioni.

2. Natura e origine

Per quanto riguarda la natura delle associazioni tra enti pubblici, come sopra accennato, si può distinguere tra le associazioni ad appartenenza necessaria, in quanto è la legge stessa che ne ha stabilito la costituzione disciplinandone organizzazione e finalità (c.d. associazionismo obbligatorio), e le associazioni costituite per libera volontà delle parti (c.d. associazionismo volontario).

2.1. Associazionismo obbligatorio

Per quanto riguarda l'associazionismo obbligatorio, si tratta di associazioni ai quali determinati soggetti appartengono o debbono sottostare, necessariamente.

In questi casi, infatti, è la legge stessa che ne istituisce la costituzione e ne disciplina il regime applicabile, come nel caso, ad esempio, dei consorzi obbligatori disciplinati dal TUEL⁶⁸, oppure nel caso indicato dal d.l. n. 78/2010 che prevede l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, alternativamente, mediante unione di comuni o convenzione.

⁶⁷ R. Garofoli – G. Ferrari, Manuale di diritto amministrativo, X edizione, Bari, 2016/2017.

⁶⁸ Art. 31, comma 7, TUEL.

2.2. Associazionismo volontario

Per quanto concerne invece le associazioni di enti ad appartenenza volontaria, si tratta di associazioni alle quali l'adesione è volontaria od occasionale, come nel caso, ad esempio, dei consorzi non obbligatori disciplinati dal TUEL⁶⁹. Oltre ai casi in cui la legge prevede l'opzione, per alcuni enti, di associarsi per alcune finalità prestabilite dalla legge medesima, negli altri casi si tratta di una libera scelta degli enti medesimi.

In tali casi, infatti, sono gli enti stessi che si associano per propria volontà e con diverse finalità, tra le quali rammentiamo certamente il raggiungimento di obiettivi comuni, il miglioramento delle prestazioni dei singoli oppure anche il raggiungimento di una platea più ampia, magari anche internazionale, per dar vita così ad un altro organismo di più ampio respiro. È il caso, ad esempio, della CRUI la quale, tra le altre finalità, annovera anche quella di coordinare, orientare e potenziare l'internazionalizzazione del sistema accademico e costituisce la sede in cui gli Atenei italiani discutono e dialogano sulle politiche e sulla programmazione della ricerca nazionale ed europea.

3. Scopi delle associazioni tra enti

Come già osservato in precedenza, in linea generale è possibile affermare che le associazioni tra enti pubblici sono aggregazioni che si costituiscono, senza fini di lucro, per promuovere e rappresentare gli associati, sulla base delle finalità determinate nei loro statuti nei confronti di altri soggetti, in particolare di interlocutori istituzionali (ad es. Governo, Parlamento, Regioni, Unione Europea, istituzioni internazionali etc.).

Con riferimento agli scopi perseguiti, possiamo osservare che essi possono variare e spaziare tra differenti aree tematiche: ad esempio con riferimento ai Comuni, le forme associative consentono il mantenimento in vita dell'autonomia dei singoli Comuni associati come enti: infatti i Comuni

⁶⁹ Art. 31, comma 1, TUEL.

associati pur mantenendo la titolarità delle funzioni di governo nei confronti della loro collettività e conservando la loro politica, attraverso l'ente associativo finiscono per esercitare funzioni di maggiori dimensioni e più ampia operatività.

In tal caso, quindi, la forma associativa non soltanto non pregiudica l'autonomia degli enti locali, ma la esalta, perché consente agli amministratori dei singoli enti in posizione di parità con gli altri, di gestire funzioni e compiti che altrimenti non avrebbero la capacità di gestire e che quindi non sarebbero loro conferiti.

Con riferimento alle associazioni tra enti non territoriali, possiamo osservare che, in linea di principio, gli scopi perseguiti dalle associazioni sono sempre ulteriori e più ampi rispetto a quelli perseguiti dai singoli enti associati.

Per citare degli esempi: l'UNIONCAMERE, che cura e rappresenta gli interessi generali delle Camere di commercio e degli altri organismi del sistema camerale italiano, ha tra i propri scopi principali quello di formulare direttive e indirizzi agli organismi del sistema camerale per l'esercizio dei propri compiti e funzioni; cura i rapporti del sistema camerale con le istituzioni internazionali, nazionali e regionali e con le rappresentanze delle categorie economiche; elabora indirizzi comuni, promuove e realizza iniziative coordinate; sostiene l'attività del sistema camerale in tutte le sue articolazioni, anche per favorirne lo sviluppo a rete; sviluppa inoltre ogni iniziativa utile a favorire l'internazionalizzazione dell'economia italiana e la presenza delle imprese italiane sui mercati mondiali in raccordo con il Ministero dello sviluppo economico.

Altro esempio è la CRUI che ha tra i propri scopi principali quello di rappresentare e valorizzare il sistema delle autonomie universitarie in ogni sede, sia nazionale che internazionale, svolgendo attività di coordinamento, di indirizzo, di tutela e di promozione degli Atenei italiani; contribuire attivamente allo sviluppo di un coerente sistema europeo per l'alta formazione e la ricerca e all'allargamento delle collaborazioni con tutte le

parti del mondo nei settori di competenza delle università; elaborare e presentare al Governo, al Parlamento e alle altre Istituzioni competenti i pareri eventualmente richiesti ed avanzare proposte ed osservazioni in materia di alta formazione e di ricerca, nonché su ogni altro argomento di interesse e competenza delle università; ricercare coerenza di comportamenti e di interpretazioni in tutte le questioni di interesse comune; promuovere e sostenere ogni altra iniziativa utile al potenziamento dell'insegnamento superiore e della ricerca e ad elevare la funzionalità, la qualità e il prestigio, anche internazionale, del sistema universitario italiano.

In entrambi i casi menzionati, dunque, possiamo affermare che gli scopi perseguiti dalle associazioni tra gli enti pubblici hanno la caratteristica comune non soltanto di operare nell'interesse dei singoli enti associati ma anche quella di perseguire delle finalità che vanno al di là degli interessi dei singoli.

4. Natura delle attività svolte dalle associazioni tra enti: attività di rilievo pubblicistico e attività di rilievo privatistico

Come già osservato, possiamo affermare che, in linea di massima, le associazioni tra enti pubblici svolgono funzioni di coordinamento tra gli enti associati, nonché attività di analisi, studio e diffusione delle informazioni ed erogazione di servizi agli utenti nelle rispettive aree di competenza.

Ovviamente, ogni associazione svolgerà le attività che sono utili e/o necessarie per il raggiungimento degli scopi indicati negli statuti di ciascuna.

Al fine di poter individuare la natura di tali attività, ossia se abbiano rilevanza pubblicistica oppure meramente privatistica, sarà necessario effettuare un'analisi caso per caso, partendo dalla definizione stessa di "attività di rilevanza pubblica".

Del resto, quello della “pubblica funzione” è uno dei parametri elaborati dalla dottrina per concorrere, insieme ad altri, all’individuazione dell’ente pubblico: a tal riguardo, sembrano ancora attuali le considerazioni di F. Cammeo, secondo cui *“persona giuridica pubblica è quella che ha per scopo l’esecuzione di una pubblica funzione”*, con la precisazione che *“pubblica funzione, positivamente parlando dal punto di vista giuridico, è il dispiegamento di attività per soddisfare bisogni sentiti da una pluralità di persone che il diritto reputa in un determinato momento storico e in determinate contingenze debba esercitarsi dallo Stato o direttamente o indirettamente a mezzo di altra personalità”*⁷⁰.

È certamente curioso il fatto che già quasi un secolo addietro lo stesso F. Cammeo potesse rilevare che *“non vi è un tipo speciale e fisso di persona giuridica pubblica”*, e che *“è impossibile determinare a priori quali sono funzioni pubbliche e quali no per desumere direttamente dalla natura della funzione la natura dell’ente”*⁷¹.

Tanto premesso, con riferimento alle attività svolte dalle associazioni tra enti pubblici, è possibile rilevare che la maggior parte di esse, nello svolgere le sopramenzionate funzioni di coordinamento tra gli enti associati, attività di analisi, studio e diffusione delle informazioni ed erogazione di servizi agli utenti nelle rispettive aree di competenza, certamente può dirsi che esercitino - direttamente ovvero indirettamente - attività di rilevanza pubblica.

⁷⁰ F. Cammeo, *“Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa”*, Milano, 1910, pag. 650.

⁷¹ F. Cammeo, *op. cit.*, pag. 651.

CONCLUSIONI

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, dopo avere effettuato la disamina delle principali forme associative tra enti pubblici ad oggi esistenti nel nostro ordinamento, possiamo da ultimo chiederci se sia possibile teorizzare, in linea generale, una macro-categoria nella quale poter ricomprendere tutte le tipologie sopra evidenziate.

Per far ciò, dovremmo previamente ricercare una sorta di minimo comun denominatore, ossia degli elementi comuni alle citate categorie per poter elaborare una teoria del *genus*.

Ebbene, sappiamo *a priori* che la questione è di non agevole soluzione: infatti se consideriamo quanto sopra esposto in ordine alle lunghe e non ancora sopite diatribe, sorte in ambito sia dottrinario che giurisprudenziale, in ordine alla definizione stessa di “ente pubblico”, ne discende che altrettanto complicato sarà dare una definizione univoca alle diverse forme associative che negli anni si sono andate costituendo tra i vari enti pubblici.

La questione è di non poca rilevanza se si pensa che dal regime giuridico (pubblico o privato) delle citate forme associative, discende l'applicabilità della normativa privatistica di diritto comune oppure della diversa normativa pubblicistica, con tutte le sue limitazioni e peculiarità.

In prima battuta, possiamo certamente osservare che tale domanda è destinata - perlomeno allo stato attuale - a non trovare una risposta univoca.

A ben vedere, infatti, alcuni interrogativi sono stati risolti direttamente con l'intervento legislativo, che ha messo così fine ai contrasti giurisprudenziali sorti in merito alla natura giuridica di certi associazioni tra enti pubblici: è l'esempio del recente Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016) che ha posto un punto fermo sulla questione, annoverando l'ANCI, l'UPI, UNCEM e le altre associazioni di categoria rappresentative degli enti locali nell'ambito delle

“amministrazioni pubbliche” di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n.165/2001.

Successivamente all’entrata in vigore di detta norma è poi intervenuta anche l’ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione a ribadire con apposita delibera che tutte le “associazioni di categoria” degli Enti locali citate nell’art. 270 del TUEL (ANCI, UPI, AICCRE, UNCEM e CISPEL e loro enti strumentali) saranno tenute ad applicare la disciplina sugli affidamenti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016.

In altri casi, invece, sono intervenute le interpretazioni giurisprudenziali a stabilire il regime applicabile ad una determinata associazione di enti, escludendo o meno l’applicabilità delle norme di diritto comune ai singoli casi presi in esame.

In linea generale, si può osservare che, nelle decisioni esaminate, l’organo giudicante, dopo aver effettuato una attenta ricognizione del caso di specie ed aver enucleato le caratteristiche tipizzanti della specifica forma associativa tra enti, ha provveduto - non senza qualche difficoltà, stante l’incerto confine tra pubblico e privato - a decretare quale fosse la natura giuridica: si pensi al citato caso di FORMEZ PA con riguardo al quale il Consiglio di Stato, in risposta ad un quesito dell’ANAC, ha definito FORMEZ PA come organo *in house* del Ministero, associazione di diritto privato ma sottoposto a controllo pubblico.

Un altro eclatante esempio è la citata e recente sentenza del 2019 con la quale la Corte dei Conti al quesito se la CRUI dovesse essere inclusa o meno nell’elenco delle “amministrazioni pubbliche”, inserite nel conto economico consolidato predisposto dall’ISTAT, ha chiarito che la CRUI, come associazione non riconosciuta, costituisce un soggetto separato, su cui nessuna istituzione universitaria statale può esercitare alcun concreto controllo sulla complessiva gestione dell’associazione, atteso vieppiù che l’erogazione delle risorse, quale fonte di finanziamento, costituisce adempimento di un obbligo negoziale.

In estrema sintesi, dopo aver indagato la natura della fonte di finanziamento proveniente dalle istituzioni universitarie pubbliche, la Corte ha vagliato la sussistenza di un possibile controllo pubblico sulla CRUI, escludendolo.

Di conseguenza, si può definire oggi la CRUI come un'associazione privata tra enti pubblici.

In conclusione, stante l'attuale panorama fortemente eterogeneo, risulta molto complicato, se non impossibile, fornire una definizione che ricomprenda in maniera univoca tutte le menzionate forme associative tra enti pubblici, risultando le stesse molto diverse fra loro, quanto alla natura, alle finalità, alla struttura ed organizzazione, alle relazioni con i terzi, nonché agli eventuali finanziamenti e/o controlli pubblici.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Monografie, manuali e articoli di riviste specializzate

A.A.V.V. *“L’associazionismo municipale. Esperienze nazionali e europee a confronto”*, a cura di W. Piazza, Torino, 2017

A.A.V.V. *“Le forme associative dei Comuni: l’evoluzione storica, la rassegna comparativa della legislazione delle Regioni Umbria, Toscana ed Emilia Romagna e la disciplina attuale”*, CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI, 2011.

A.A.V.V. *“Unioni di Comuni: Appunti”*, a cura di Massimo Simonetta

Bernasconi A. *“La problematica dell’approvazione degli accordi di programma”* articolo del 19/02/2008.

Massimo Bianca C., *“Diritto Civile, Tomo I - La norma giuridica. I soggetti”*, Milano, 2002

Cammeo F., *“Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa”*, Milano, 1910, pag. 650.

Capuzza V., *“Piano triennale di prevenzione della corruzione e per la trasparenza (2020 - 2022)”*, in CRUI (www.cru.it)

Caringella F., *“Compendio di diritto amministrativo”*, Roma, 2008

Casetta E., *“Manuale di diritto amministrativo”*, Milano, 2019

Cassese S., *“Le basi del diritto amministrativo”*, Milano, 2000

Cerulli Irelli V., *“Ente pubblico: problemi di identificazione e disciplina applicabile”*, in Cerulli Irelli e Morbidelli (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994.

Cerulli Irelli V., *“Lineamenti del diritto amministrativo”*, Torino, 2019

Enciclopedia Giuridica Treccani, alla voce *“Associazioni di enti”*.

Enciclopedia Giuridica Treccani, alla voce *“Consorzi tra enti pubblici”*.

Enciclopedia Giuridica Treccani, alla voce "Ente pubblico: sulla natura pubblica di un ente".

Ferrara R., *"Brevi note sul potere degli enti pubblici di costituire associazioni di diritto privato"*, nota a sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 maggio 1979, n. 384. Pubblicato in *Il Foro Italiano: raccolta generale di giurisprudenza civile, commerciale, penale, amministrativa*, Vol. 103, P. II, 1980

Galli D. e Galli R. *"Corso di diritto amministrativo"*, Padova, 2000

Garofoli R., Ferrari G., *"Manuale di diritto amministrativo"*, X edizione, Bari, 2016/2017.

Sandulli A. M., *"Manuale di diritto amministrativo"*, Napoli, 1980

Varone V., *"Voci dal diritto amministrativo – Frammenti per una teoria generale"* a cura di V. Capuzza, Roma 2017

Zanobini G., *"Corso di diritto amministrativo"*, vol. III, Milano, 1949

Siti web

Enciclopedia giuridica ed. 2020: <http://www.enciclopedia-giuridica.com/it/d/enti-pubblici/enti-pubblici.htm>

Pagina istituzionale AICCRE: www.aiccre.it

Pagina istituzionale ANCPI: www.anpci.it

Pagina istituzionale ANEA: www.associazioneanea.it

Pagina istituzionale ARE: www.aer.eu

Pagina istituzionale ARGE ALP: www.argealp.org

Pagina istituzionale CALRE www.parlamentiregionali.it

Pagina istituzionale CCRE: www.ccre.org

Pagina istituzionale CRPM: www.cpmr.org

Pagina istituzionale EUROCITIES: www.eurocities.eu

Pagina istituzionale FESU: www.efus.eu

Pagina istituzionale FORMEZ: www.formez.it

Pagina istituzionale METREX: www.eurometrex.org

Pagina istituzionale UNCEM: www.uncem.it

Pagina istituzionale UNIONCAMERE: www.unioncamere.gov.it

<http://www.puntoeuropa.it/pe/ricerche/romagnaue/4%20Associazioni.pdf>

Giurisprudenza

Corte Costituzionale Sent. n. 204/2004

Corte Costituzionale Sent. n. 244/2005

Corte Costituzionale Sent. n. 237/2009

Corte Costituzionale Sent. n. 50/2015

Consiglio di Stato, sez. V, n. 2605/2001

Consiglio di Stato, sez. I, Adunanza di Sezione del 20 febbraio 2019,
Numero Affare 01749/2018

Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale
composizione, sentenza n. 7/2019/RIS