



...omissis...

## Fascicolo URAV n. 4325/2023

**Oggetto:** Richiesta di parere concernente l'ambito applicativo dell'art. 22 d.lgs. n. 33/2013 (prot. n. 64320 del 4 agosto 2023).

Con riferimento alla nota in oggetto - con la quale è stato richiesto un parere dell'Autorità in merito all'applicabilità dell'art. 22 d.lgs. n. 33/2013 all'amministrazione comunale in considerazione dell'adesione all'associazione ...omissis... - si rappresenta quanto segue.

L'Associazione ...omissis... è stata costituita in data 22 maggio 1996. Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto sono soci ordinari "le Regioni, le Città Metropolitane, le Province, i Comuni, le Unioni di Comuni e le Unioni montane e loro consorzi e associazioni, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio, industria e artigianato e le loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici regionali e locali, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale e le società a partecipazione pubblica dai medesimi controllati. Sono soci collaboratori le sedi regionali e nazionali delle associazioni di enti locali e territoriali, le altre amministrazioni pubbliche e le società dalle medesime partecipate che, condividendo gli scopi e le finalità dell'Associazione, vi aderiscono collaborando alle iniziative promosse e sostenendo finanziariamente l'Associazione".

L'ente persegue l'intento di supportare gli amministratori locali che concretamente si impegnano a promuovere la cultura della legalità democratica nella politica, nella pubblica amministrazione e sui territori dagli stessi governati. Attualmente conta più di n. 400 soci tra Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni. L'associazione, inoltre, organizza e promuove attività formative e di ricerca, anche in collaborazione con istituti universitari. Infine, organizza iniziative pubbliche di sensibilizzazione rivolte a tutti i cittadini e agli studenti delle scuole di vario ordine e grado.

Il patrimonio associativo è composto dalle quote e dai contributi dei soci, da donazioni, contributi e atti di liberalità di persone fisiche e giuridiche sia di diritto pubblico che privato, da beni acquisiti direttamente dall'associazione, da proventi delle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, da attività di organizzazione di corsi formativi, da contributi e attività di partecipazione a progetti ed azioni dell'Unione Europea, di organismi internazionali, dello Stato e di altri enti (art. 18 dello Statuto). Sono organi dell'associazione l'Assemblea, il Comitato Direttivo, l'Ufficio di Presidenza, il Presidente, l'Organo di Revisione, il Collegio dei Probiviri e il Comitato scientifico (art. 7 dello Statuto). Con particolare riferimento alla prima, essa è composta da un rappresentante di ciascun socio (art. 8 dello Statuto). Si tratta del massimo organo deliberativo cui spetta, in particolare, il potere decisionale in materia di bilanci nonché la nomina del Comitato Direttivo, dell'Ufficio di Presidenza, dell'Organo di Revisione e del Collegio dei Probiviri.

L'art. 22, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 33/2013 prevede che "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, ciascuna amministrazione pubblica e aggiorna annualmente: [...] c) l'elenco degli enti di diritto privato,

*comunque denominati, in controllo dell'amministrazione, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate. Ai fini delle presenti disposizioni sono enti di diritto privato in controllo pubblico gli enti di diritto privato sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organ'*.

Le associazioni, in quanto appartenenti al *genus* degli enti di diritto privato, possono astrattamente rientrare nell'ambito applicativo della norma citata laddove risultino "controllate" da una pubblica amministrazione, secondo le indicazioni fornite dal legislatore. L'Autorità ha quindi sottoposto al suo scrutinio anche soggetti giuridici aventi tale veste formale (cfr. delibera n. 751 del 10 novembre 2021).

Al fine di verificare la configurabilità di un controllo pubblico nei confronti dell'ente appare opportuno richiamare l'orientamento espresso dall'Autorità nella delibera n. 859 del 25 settembre 2019. In tale occasione è stata svolta una ricognizione delle eterogenee posizioni emerse nella giurisprudenza aventi in ordine all'individuazione degli indici necessari per la qualificazione di un soggetto giuridico come ente in controllo pubblico congiunto. Ciò posto, l'Autorità ha concluso che *"laddove non emerga chiaramente la qualificazione della società, che possa essere desunta anche da pronunce giurisprudenziali, ritiene di considerare la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico. Tale circostanza costituisce il presupposto per un eventuale avvio di procedimenti di vigilanza. Spetterà alla società interessata, che intenda rappresentare la non configurabilità del controllo pubblico, dimostrare l'assenza di un coordinamento formalizzato tra i soci pubblici e l'influenza dominante del socio privato"*.

Orbene, giova evidenziare che nel caso di specie l'associazione *...omissis...* è stata costituita da soggetti pubblici – nella specie, enti locali – e nel tempo ha registrato l'adesione di un numero sempre più alto di regioni, provincie, città metropolitane, comuni e unioni di comuni. Tutti gli associati compongono, per il tramite di un rappresentante, l'organo assembleare, deputato alla nomina, tra gli altri, dei componenti degli organi di indirizzo e di governo. La designazione dei vertici, dunque, viene effettuata in via mediata dagli associati, che esprimono il proprio voto nell'Assemblea. Tuttavia, la partecipazione "pulviscolare" determinata dalla numerosità dei soci (circa n. 400 enti locali) e l'assenza – in base alle informazioni acquisite – di adeguati strumenti di coordinamento tra gli stessi renderebbero estremamente difficoltoso presumere una capacità dei soggetti pubblici di influenzare in misura determinante le scelte strategiche dell'ente.

Dunque, in considerazione di quanto sopra osservato si ritiene che l'associazione *...omissis...* non possa essere qualificata ente di diritto privato in controllo pubblico congiunto ai sensi e per gli effetti dell'art. 22, comma 1, lett. c) d.lgs. n. 33/2013.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 14 febbraio 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

*Avv. Giuseppe Busia*

Atto firmato digitalmente