



22809-20

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:		Oggetto
FRANCESCO TIRELLI	- Primo Presidente f.f. -	RIC. CONTRO DECISIONI DI GIUDICI SPECIALI
BIAGIO VIRGILIO	- Presidente di Sezione -	
FRANCO DE STEFANO	- Consigliere -	Ud. 22/09/2020 - PU
ADRIANA DORONZO	- Rel. Consigliere -	R.G.N. 13827/2019
ANTONIO VALITUTTI	- Consigliere -	Cau. 22809 Rep.
MARIA ACIERNO	- Consigliere -	
GIACOMO MARIA STALLA	- Consigliere -	
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -	
ANTONELLO COSENTINO	- Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 13827-2019 proposto da:

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI - ANCI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in (omissis), presso lo studio dell'avvocato (omissis) (omissis), che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato (omissis) ;

- ricorrente -

ANCI CALABRIA - ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI REGIONE CALABRIA, in persona del Presidente *pro tempore*,

278
2020

elettivamente domiciliata in (omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis) , che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato (omissis) ;

- ricorrente successivo -

contro

(omissis) , elettivamente domiciliato in (omissis) (omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis) , rappresentato e difeso dagli avvocati (omissis) e (omissis) ;

- controricorrente -

nonché contro

(omissis) ;

- intimato -

avverso la sentenza n. 6043/2018 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 24/10/2018.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/09/2020 dal Consigliere ADRIANA DORONZO;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale RITA SANLORENZO, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati (omissis) ed (omissis) .

Rilevato che:

1.- (omissis) ha proposto al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, un ricorso volto ad ottenere l'annullamento della comunicazione del 6 settembre 2017 del Coordinatore regionale di ANCI Giovani Calabria con cui era stata convocata l'assemblea regionale per le elezioni del nuovo coordinatore dell'ente, nonché del verbale dell'assemblea congressuale del 18 settembre 2017 con cui era stato eletto

coordinatore regionale (omissis) ed erano stati nominati i componenti del coordinamento regionale.

1.2.- Il Tar ha accolto la domanda, ritenendo viziati entrambi gli atti (ai sensi dell'art. 8 del Regolamento della Consulta ANCI - Giovani) sia perché la lettera di convocazione dell'assemblea non era stata inviata a tutti i comuni calabresi soci dell'ANCI Calabria nel rispetto del termine regolamentare, sia perché essa non indicava l'ordine del giorno, la data, l'ora e il luogo di svolgimento dell'assemblea.

1.3.- In ordine alla giurisdizione, il Tar ha ritenuto la controversia attratta nella sua sfera di cognizione, sul presupposto che l'ANCI Giovani non è un'associazione a sé stante ma opera all'interno dell'ANCI Calabria e, quindi, dell'ANCI, e rientra pertanto nella nozione di «amministrazioni pubbliche» di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 3 marzo 2001, n. 165.

1.4.- Il Consiglio di Stato, con sentenza pubblicata il 24/10/2018, ha rigettato l'appello proposto da (omissis). Sulla giurisdizione, il Giudice amministrativo dell'appello ha affermato che la natura di ente pubblico dell'ANCI Giovani Calabria è sancita dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 3 marzo 2001, n. 165, che annovera tra le «amministrazioni pubbliche» «i comuni... e i loro consorzi e associazioni», qualunque sia il procedimento di loro costituzione, pubblicistico o privatistico; dagli artt. 270 e ss. D.Lgs. n. 267/2000, che attribuiscono all'associazione dei comuni la funzione, di manifesto rilievo pubblicistico, di eseguire programmi di cooperazione per lo sviluppo e interventi di solidarietà internazionale e pone l'ANCI nazionale alla cura della rappresentanza istituzionale dei comuni, delle città metropolitane e degli enti di derivazione comunale nei rapporti con il Governo, Parlamento e le istituzioni o gli enti centrali di rilievo nazionale; la soggettività pubblica dell'ANCI era stata confermata anche dalla Corte costituzionale, con la sentenza 24/7/2015, n. 189, punto 2.3.1., in tema di attribuzione all'ANCI di alcuni tratti del

13

procedimento amministrativo, senza lesione alcuna delle competenze regionali; anche gli indici elaborati dalla giurisprudenza per classificare un ente come pubblico erano ravvisabili nella fattispecie in esame, perché, sebbene non siano sottoposti a controlli pubblici, gli enti pubblici associati partecipano alle spese di gestione, la costituzione è avvenuta per iniziativa pubblica dei Comuni, il potere di direzione resta in capo ai comuni associati sicché l'associazione, in quanto rappresentante degli interessi dei soci, è ad essi legato e subordinato.

Conseguentemente, anche le ANCI regionali e ANCI Giovani, quali articolazioni dell'ANCI, partecipano della medesima natura di ente pubblico, sussistendone gli elementi di carattere soggettivo e oggettivo.

2.- Contro la sentenza, hanno proposto separati ricorsi per cassazione l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e l'ANCI-Regione Calabria. Ai ricorsi ha resistito (omissis) , mentre (omissis) non ha svolto attività difensiva.

2.1. In prossimità della pubblica udienza, l'ANCI e l'ANCI Calabria hanno depositato un'unica memoria ex art. 378 cod.proc.civ.

Considerato che:

1.- con un unico articolato motivo di ricorso le associazioni ricorrenti denunciano eccesso di potere giurisdizionale per la violazione degli artt. 4,7 e 34, comma 2, D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, in relazione agli artt. 111, comma 8, Cost., 362, comma 1, cod.proc.civ.

1.2.- Le ricorrenti assumono che dal 15/11/2018 l'ANCI è un'associazione riconosciuta di diritto privato, iscritta nel registro delle persone giuridiche presso la prefettura di Roma; il suo statuto, ai sensi dell'art. 16 cod.civ., contiene lo scopo dell'ente, nonché le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione, i diritti e gli obblighi degli associati, nonché le condizioni della loro ammissione. Il controllo esercitato sull'associazione è quello tipico delle associazioni di diritto



privato. La natura privatistica dell'ANCI è stata riconosciuta anche dal Ministero dell'interno con il parere del 15/10/2018, n. 0016135, in cui si è sottolineato che l'attività principale dell'associazione non è caratterizzata dall'esercizio di funzioni e servizi pubblici e che essa è nata come associazione non riconosciuta di diritto privato senza scopo di lucro, con la conseguenza devono ritenersi irrilevanti le disposizioni specifiche che la inseriscono nel novero delle pubbliche amministrazioni (art. 270 TUEL, elenco dell'Istat redatto ai sensi dell'art. 1, comma 3, L. n. 196/2009, art. 2 T.U. in materia di società a partecipazione pubblica, parere dell'Anac), dovendo prevalere l'originaria natura giuridica, che è privatistica.

1.3.- Le ricorrenti pongono l'accento sull'art. 1.4 dello Statuto, che definisce gli scopi dell'ente, - riconducendoli alla promozione di iniziative e azioni volte alla costituzione di un sistema rappresentativo unitario delle Associazioni di rappresentanza e tutela degli interessi dei poteri locali -, la sua struttura e i suoi organi, che sono quelli tipici delle associazioni (assemblea, presidente, consiglio nazionale, comitato direttivo, presidenza, segretario generale, comitato di tesoreria e collegio dei revisori contabili), così come i criteri di elezione o nomina.

1.4. Sostengono che l'associazione, per finalità e struttura, è un ente che esprime un interesse politico unitario del sistema delle autonomie, che trascende e assorbe quello dei singoli associati. L'ANCI ha inoltre una presenza territoriale articolata attraverso distinte associazioni regionali, le quali sono dotate di autonomia statutaria, organizzativa e patrimoniale e assoggettate al controllo della struttura centrale.

1.5 Le ricorrenti inoltre sottolineano come il rapporto tra l'ente e i singoli associati è di tipo volontario, è garantito il diritto di recesso, l'adesione all'ANCI non ha carattere esclusivo, è richiesto il versamento di un contributo non obbligatorio. Aggiungono che l'ANCI

ha un centinaio di dipendenti a tempo indeterminato, assunti per selezione diretta, ai quali si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato tra l'ANCI e le associazioni di categoria, integrato anche dalla contrattazione integrativa, stipulata con le rappresentanze sindacali aziendali. A tali rapporti si applica la disciplina privatistica.

1.6. Infine, invocano l'applicazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1975, n. 70, a norma del quale «nessun nuovo ente può essere istituito o riconosciuto se non per legge», ed è pacifico che nel caso in esame l'ANCI non è stata istituita per legge, né ad essa è stata mai attribuita la qualifica di ente pubblico.

2. Da questa ricostruzione dissente il controricorrente, il quale sottolinea che le finalità perseguite dall'ANCI, e, soprattutto, le modalità attraverso cui avviene il funzionamento dei suoi organi, hanno valenza pubblicistica, tanto per disposizioni statutarie, quanto per chiare previsioni legislative (art. 2, comma 1, D.Lgs. n. 165/2001); il controllo sull'associazione è esercitato dai comuni associati attraverso l'assemblea, alla quale partecipano tutti gli enti in regola con il pagamento dei contributi associativi; all'assemblea è affidato il compito di «dettare le linee di indirizzo generali» dell'ANCI, e quindi proprio il controllo, come inteso dalla normativa comunitaria; l'associazione non ha entrate proprie ma agisce sulla base dei contributi versati dagli enti associati e, quindi, in definitiva, da erogazioni pubbliche. Inoltre, l'ANCI è governata da soggetti che ricoprono cariche elettive nei consigli comunali. Gli organi sociali dell'ANCI perseguono interessi pubblici e ricevono quindi l'investitura in un contesto di tipo pubblicistico, con la conseguenza che le controversie relative alla elezione dei rispettivi componenti devono ritenersi attratte nella giurisdizione amministrativa.

3. Così delineate le posizioni delle parti, appare evidente come la soluzione dell'odierna controversia supponga l'inquadramento

dogmatico dell'ANCI tra le «amministrazioni pubbliche», ai sensi dell'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001, come affermato dal giudice amministrativo e sostenuto in sede di discussione orale anche dal Sostituto procuratore Generale presso questa Corte, oppure tra gli enti e le associazioni di diritto privato (artt. 14 ss. cod.civ.), come invece propugnano i ricorrenti.

A tal fine, le Sezioni Unite ritengono necessario un approfondimento, da affidare all'ufficio del Massimario e del Ruolo, sulla natura giuridica dell'Ente, alla luce del complessivo panorama normativo, anche euro-unitario, dottrinale e giurisprudenziale.

Il Collegio dispone pertanto il rinvio del giudizio a nuovo ruolo per acquisire la relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

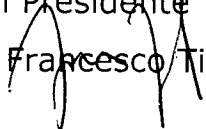
P.Q.M.

La Corte rinvia la causa a nuovo ruolo con richiesta di relazione all'ufficio del Massimario e del Ruolo, in ordine alla questione indicata in motivazione.

Così deciso in Roma, il 22 settembre 2020

Il Presidente

Dott. Francesco Tirelli

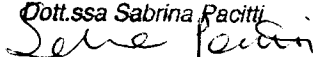


DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi, 20 OTT. 2020



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Pacitti



Il Funzionario Giudiziario
dott.ssa Sabrina PACITTI

