

## La rappresentanza degli Enti locali per mezzo delle associazioni di categoria. Quali spunti per il dibattito sul *lobbying*?

*Roberto Medda*

*Nell'ambito di un crescente interesse della dottrina giuridica per il tema del lobbying, questo contributo si propone di analizzare le associazioni rappresentative degli Enti locali, considerate come una peculiare categoria di gruppo di pressione. In particolare, verrà scrutinato il ruolo ricoperto dall'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani) e dall'UPI (Unione delle Province italiane) all'interno dei processi decisionali dello Stato, con particolare riguardo alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Dal caso di studio emerge una progressiva inclusione dei gruppi di pressione all'interno delle istituzioni, in controtendenza rispetto ad altri settori, nei quali il loro apporto non ha ricevuto un pieno riconoscimento. Nonostante l'inclusione delle associazioni all'interno delle sedi decisionali abbia permesso di costruire un efficace meccanismo di governance dei rapporti tra governo centrale e autonomie, nel sistema attuale permangono delle criticità, legate in particolare alla debole garanzia dell'effettiva rappresentatività dei rappresentanti degli interessi. Tuttavia, si ritiene che il modello di inclusione delle associazioni rappresentative degli Enti locali possa essere un valido spunto per una futura regolazione generale del fenomeno lobbistico.*

### **1. Istituzioni pubbliche e interessi particolari**

Nel linguaggio comune, al termine “*lobby*” viene generalmente attribuita una accezione negativa, venendo non di rado accostato a immagini di illegalità e corruzione. All'interno delle comunità scientifiche, invece, la percezione è differente: il *lobbying*, ovvero la partecipazione dei portatori di interessi particolari ai processi decisionali pubblici, è ormai considerato come un frutto spontaneo e fisiologico di una società pluralista<sup>1</sup>.

---

(1) Come emerge dai più recenti contributi della scienza politologica: G. CAPANO, R. LIZZI, A. PRITTONI, *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2014, pp. 323-344.

Un'interpretazione di questo genere si è consolidata sul finire degli anni Ottanta, in corrispondenza con la crisi del sistema dei partiti della Prima Repubblica. Infatti, venuto meno il loro ruolo di cerniera tra istituzioni pubbliche e società, con sempre maggiore frequenza i portatori di interessi particolari hanno instaurato un contatto diretto con il decisore pubblico, scavalcando la mediazione delle strutture partitiche.

Le riflessioni della scienza giuridica sono state direttamente influenzate dall'evoluzione del sistema politico italiano. Tradizionalmente, la partecipazione dei portatori di interessi alla decisione pubblica – in primo luogo al procedimento di formazione delle leggi – era considerata una corruzione della forma di governo parlamentare, ritenendosi che l'accesso diretto dei portatori di interessi alle aule parlamentari potesse espropriare della propria funzione il Parlamento, unico canale di comunicazione legittimo tra Stato e società. Come si suole ricordare in dottrina<sup>2</sup>, per questo motivo il lobbismo ha per lungo tempo rappresentato un tema di ricerca minoritario, se non inesistente, nel campo degli studi di diritto pubblico. L'assenza di disposizioni in materia ha comportato, in parallelo, l'assenza di una riflessione giuridica su di esso, tanto che, almeno fino a poco tempo fa, poteva affermarsi che il fenomeno lobbistico «nel nostro Paese è praticamente ignorato dal legislatore. Questo non perché da noi le *lobby* non esistano [...] ma per la preoccupazione che la disciplina dei gruppi di pressione equivalga alla loro legittimazione, dunque a una curiosa ritrosia a riconoscere che il re è nudo»<sup>3</sup>.

Tuttavia, tale interpretazione ha i suoi punti di riferimento, perlopiù, nel rapporto intrattenuto dai portatori di interessi particolari con il circuito politico-parlamentare. Al contrario, nel campo del diritto amministrativo non sono certo mancati importanti studi sul tema del rapporto tra gli apparati burocratici e gli interessi, un filone di ricerca favorito, proba-

---

(2) Cfr., da ultimo: D. DAVID, *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, in *federalismi.it*, 24, 2017, p. 3 ss.

(3) T.E. FROSINI, *Gruppo di pressione*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma, Laterza, 2000, p. 228.

bilmente, dal diritto positivo, che da tempo prevede forme variabili di riconoscimento degli interessi organizzati<sup>4</sup>.

Allo stato attuale, una lettura volta a disconoscere l'apporto dei portatori di interessi alla decisione pubblica appare superata, perché superati sono i presupposti che ne erano alla base. L'estinzione dei grandi partiti di massa novecenteschi ha portato in superficie la necessità di individuare ulteriori spazi di confronto tra le istituzioni e la società, allo scopo di riannodare i fili di un legame che appare ormai sfilacciato. Gli studi giuridici sul lobbismo riflettono questa esigenza: sul presupposto che un approccio al fenomeno esclusivamente repressivo, appiattito sulla regolamentazione penalistica, sia insufficiente, appare acquisito che la partecipazione dei portatori di interessi costituisca un auspicabile contributo alla qualità e all'effettività dell'azione delle istituzioni pubbliche<sup>5</sup>. Le prospettive adottate dalla scienza giuridica sono molteplici: dalle politiche anticorruzione<sup>6</sup>, alla regolazione regionale<sup>7</sup>, per non dimenticare la prospettiva comparata<sup>8</sup>, numerosi studiosi hanno contribuito a sviluppare un sapere giuridico attorno al lobbismo.

La riflessione si è indirizzata, sinora, verso un orizzonte comune, rappresentato dalla necessità di completare il quadro normativo esistente, ritenuto deficitario, al fine di assicurare la corretta partecipazione dei portatori di interessi particolari<sup>9</sup>. Infatti, gli studi sul *lobbying* non hanno

---

(4) Il tema è stato ampiamente trattato da S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, in *Diritto e società*, 2, 1992, pp. 223-248, nonché, dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, da M. CAMMELLI, *L'amministrazione per collegi*, Bologna, Il Mulino, 1980.

(5) *Ex multis*: E. CARLONI, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in R. CAVALLO PERIN, F. MERLONI (a cura di), *Al servizio della Nazione*, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 108-132. Si veda, inoltre, il volume monografico (3, 2012) della rivista *Percorsi costituzionali*, intitolato «Lobby come democrazia».

(6) Cfr. E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2017, pp. 371-412.

(7) M. DURANTE, *La disciplina del lobbying nel sistema autonomistico italiano. Alla ricerca di una legge generale in materia e l'attivismo di alcune Regioni*, in *Diritti regionali*, 3, 2017.

(8) R. DE CARIA, «Le mani sulla legge»: *il lobbying tra free speech e democrazia*, Milano, Ledizioni, 2017.

(9) Per un recente esempio di questo approccio al tema si veda U. RONGA, *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi di decisione politica*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.

mancato di sottolineare come il fenomeno non abbia mai ricevuto un assetto regolativo compiuto, parlandosi a tal proposito di una «regolamentazione-strisciante ad andamento schizofrenico tipica di una forma di governo ad interessi oscuri»<sup>10</sup> ovvero, meno enfaticamente, di «regolazione avvolgente»<sup>11</sup>. Tuttavia, come si cercherà di dimostrare, nell'ordinamento giuridico è possibile individuare alcuni settori nei quali la partecipazione di talune categorie di portatori di interessi ha, da tempo, trovato un espresso riconoscimento nella prassi parlamentare e governativa, nonché nella stessa legislazione. Un riconoscimento di questo tipo si rinviene, ad esempio, nei rapporti tra il Governo e le cd. parti sociali, sindacati e associazioni dei datori di lavoro, che a partire dagli anni Settanta hanno dato vita a meccanismi di dialogo e concertazione delle politiche pubbliche nel campo delle relazioni industriali<sup>12</sup>. Esiste, tuttavia, anche un altro importante settore, quello delle relazioni istituzionali tra lo Stato e le autonomie territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane), il quale offre un esempio avanzato di integrazione dei portatori di interessi all'interno delle istituzioni, come dimostra l'inclusione delle associazioni di categoria degli Enti locali, ANCI e UPI, nella composizione di un organismo istituzionale, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

La scelta del caso di studio si basa sull'assunto che un'analisi di questo settore possa offrire spunti utili al dibattito in corso sui rapporti tra istituzioni e interessi particolari. L'interesse particolare del quale si fanno portavoce le associazioni rappresentative degli Enti locali, data la sua natura pubblicistica, ha infatti favorito il loro riconoscimento come interlocutrici qualificate, trasformando queste formazioni associative, come si vedrà di origine spontanea, nei pilastri di un articolato sistema formale di raccordo tra Stato e autonomie. Tuttavia, la costruzione di un sistema inteso a includere i portatori di interesse all'interno delle dinamiche di governo non è immune da aspetti critici: occorre infatti sot-

---

(10) Secondo la ricostruzione di P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 367 ss.

(11) E. CARLONI, *Regolazione del lobbying e politiche anticorruzione*, cit., p. 410.

(12) Per una panoramica dei temi, propri del diritto sindacale, si rinvia a: G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci Editore, 2014, pp. 233-247.

toporre a scrutinio le modalità della loro partecipazione, in modo tale da valutare se taluni principi, come la trasparenza del meccanismo decisionale e la rappresentatività degli interlocutori, siano garantiti, e ciò a maggior ragione in un sistema che dimostra di voler valorizzare l'apporto dei corpi intermedi.

## ***2. Le associazioni di rappresentanza degli Enti locali***

Nell'indagine sul rapporto tra interessi particolari e decisioni pubbliche, la scienza giuridica non si è mai soffermata sulle associazioni di rappresentanza degli Enti locali territoriali. Anzi, non mancano autori che disconoscono una qualche forma di unitarietà al fenomeno, riconducendo all'interno della cornice soltanto l'attività di pressione *subita* dal decisore pubblico da parte dei portatori di interessi particolari<sup>13</sup>, escludendo indirettamente dal campo di indagine i soggetti come le associazioni degli Enti locali o i sindacati, che con le istituzioni condividono spesso sedi di cooperazione e concertazione. Tuttavia, questa interpretazione tende a segmentare, in maniera forse un po' troppo artificiale, un fenomeno che appare nei suoi elementi fondamentali come unitario. Infatti, a prescindere dalle modalità di contatto tra il decisore pubblico e il portatore dell'interesse particolare, che può seguire i più diversi schemi, di confronto o di scontro a seconda delle ipotesi, il nucleo della questione rimane sempre il medesimo: come coniugare la decisione pubblica, da assumersi quindi avendo come stella polare l'interesse pubblico, con la presenza di interessi particolari che quella decisione cercano di influenzare<sup>14</sup>.

Infatti, sia in presenza di rappresentanti di interessi particolari di tipo economico, come quelli di una delimitata categoria produttiva, sia in presenza di esponenti di ampie categorie sociali, come i sindacati dei lavoratori, o addirittura di classi di istituzioni, come le associazioni rappresentative degli Enti locali, gli obiettivi verso cui deve tendere la rego-

---

(13) Pertanto viene fissata una netta distinzione tra il *lobbying* e le attività, promosse dalle istituzioni, di concertazione tra le parti sociali. Per tale lettura si veda P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., p. 52 ss.

(14) Un approccio al tema di questo tipo si rinviene nello scritto di S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e interessi in Italia*, cit., in particolare p. 244 ss.

lazione non mutano. Egualmente presente, in tutte le ipotesi, è la necessità di favorire la partecipazione del portatore di interesse, quale viatico per una migliore decisione pubblica, migliore perché fondata su un patrimonio informativo più completo, grazie alle informazioni fornite dal rappresentante dell'interesse, nonché maggiormente effettiva, in quanto frutto di una qualche forma di condivisione tra le parti. La differenza esistente nella natura dell'interesse rappresentato e nelle modalità di incontro con il decisore pubblico, elementi che rendono le associazioni degli Enti locali un caso peculiare, non rende superflua la necessità che la regolazione, nel predisporre spazi per la partecipazione, garantisca al contempo alcuni principi come la trasparenza e le pari opportunità di accesso, entrambe sottesi all'integrità del processo decisionale. Per tali ragioni, in quanto frammento di un fenomeno più ampio, l'attività delle associazioni rappresentative degli Enti locali merita di essere studiata dalla prospettiva degli studi sul *lobbying* per la ragione che da questo settore possono essere tratti degli spunti utili per la regolazione del fenomeno nella sua dimensione generale. Che le associazioni di categoria di Comuni e Province possano essere accostate ai portatori di interessi particolari privati, come si è già detto, non è esente da controversia, tuttavia si può giungere a questo risultato da una pluralità di prospettive.

Innanzitutto, questa interpretazione è suffragata dal dato storico. In Italia, fin dai primi anni del Novecento, dapprima i Comuni e in seguito le Province hanno dato vita – in via volontaria e autonoma – a delle associazioni di diritto privato, con lo scopo principale di rivendicare spazi di autonomia nei confronti dello Stato, percepito come accentratore e prevaricatore. Trovando ispirazione nell'allora fiorente movimento sindacale, nell'ottobre del 1901, a Parma, viene fondata l'Associazione dei Comuni italiani, mentre pochi anni dopo, nel 1908, viene costituita l'Unione delle Province italiane. La storia delle autonomie locali, in Italia, è indissolubilmente intrecciata a quella di queste due associazioni che, nonostante alterne vicissitudini, ancora oggi hanno un ruolo di primo piano. Non a caso, l'ANCI e l'UPI sono nomi familiari anche a un distratto osservatore delle vicende delle autonomie locali italiane.

Nella storia dell'associazionismo locale sono disseminate diverse tracce dell'attività di pressione esercitata dai rappresentanti degli interessi del-

le comunità locali nei confronti dello Stato. La stessa genesi della associazione comunale è legata a questa esigenza, come risulta dal resoconto di un'aspra controversia politica che ha visto contrapporsi i Comuni e il Governo nei primi anni del Novecento. Il dissidio sorse in merito sulla mancata applicazione di una disposizione contenuta nel Testo unico della legge comunale e provinciale del 1889, per mezzo della quale i Comuni sarebbero stati esonerati da alcune spese poste a carico dei loro bilanci per finanziare l'amministrazione periferica dello Stato. Fu soltanto a seguito di un'attività di pressione organizzata dall'associazione dei Comuni che, nel 1907, venne approvata una legge con la quale le spese oggetto di contestazione furono addebitate al bilancio statale<sup>15</sup>. Significativamente, al termine della vicenda, la rivista ufficiale dell'associazione commentò l'approvazione della legge con un articolo dal titolo «La nostra legge»<sup>16</sup>.

Dopo essere state assorbite nella Confederazione nazionale degli enti autarchici, organica al partito fascista<sup>17</sup>, che mal sopportava l'esistenza di corpi intermedi autonomi, nell'immediato dopoguerra vengono rianodati i fili dell'associazionismo locale: nel 1946 vennero rifondate l'Associazione dei Comuni italiani (il cui nome muta in ANCI, con l'aggiunta dell'aggettivo "nazionale") e l'UPI. Come già ricordato, allo stato attuale, queste due associazioni costituiscono i perni attorno ai quali ruota

---

(15) L'art. 272 del regio decreto n. 5921 del 1889 prevedeva che alcune spese, riconducibili all'amministrazione dello Stato, e fino ad allora poste a carico di Comuni e Province, avrebbero cessato di essere imputate ai loro bilanci a partire dall'entrata in vigore del testo. La controversia sorse nel momento in cui il Governo decise di posticipare l'applicazione di tale disposizione, continuando quindi ad addebitare agli Enti locali le spese di competenza statale. Tale decisione suscitò la reazione dell'Associazione dei Comuni, all'interno della quale si generò un dibattito circa la posizione da tenere nei confronti dello Stato. Non emerse una linea univoca: alla proposta di adottare misure di resistenza, come le dimissioni di massa dai consigli o dalle giunte comunali, si contrapposero altre misure meno conflittuali come la richiesta ai deputati dei rispettivi collegi elettorali di perorare la causa in Parlamento.

(16) Come riporta O. GASPARI, *La Lega delle autonomie, 1916-2016: cento anni di storia del riformismo per il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 43. Per una ricostruzione storiografica della nascita e dello sviluppo dell'associazionismo delle collettività locali si veda inoltre G. DE ROSA, *L'ANCI nella lotta per le autonomie locali*, in R. RUFFILLI, M.S. PIRETTI (a cura di), *Per la storia dell'ANCI*, Roma, ANCI, 1986, pp. 9-21.

(17) Per una ricostruzione di questa fase storica si rinvia a E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie*, Milano, Feltrinelli, 1978, pp. 177-232.

la rappresentanza degli Enti locali, ma nonostante ciò esse non esauriscono la categoria. Infatti, il movimento delle autonomie è ben articolato al suo interno: sono presenti altre componenti, come l'Associazione dei Comuni montani (UNCEM), l'Associazione dei piccoli Comuni (ANPCI), nonché – in posizione autonoma rispetto ad ANCI – Legautonomie, erede ideale della Lega dei Comuni socialisti costituita nel 1916, con il compito primario di coordinare e difendere gli interessi delle amministrazioni locali governate dai partiti delle sinistre.

Una volta chiarito come l'origine storica delle associazioni degli Enti locali le avvicini ai portatori di interessi al centro delle riflessioni degli studi sul *lobbying*, occorre ora soffermarsi sull'attività da loro esercitata attualmente. A tal riguardo, appare utile partire da un dato di immediata cognizione, come gli statuti delle associazioni. Da una rapida rassegna del loro contenuto è facile individuare numerosi elementi che fungono da riscontro alla loro qualifica come gruppi di interesse. Con riguardo all'ANCI, nello statuto è stabilito che «L'ANCI tutela e rappresenta gli interessi generali dei Comuni, delle Unioni dei Comuni e delle altre forme associative, delle Città metropolitane e di tutti gli enti di derivazione comunale, costituendone il sistema di rappresentanza», precisando che l'associazione «è titolare, in quanto associazione maggiormente rappresentativa, della rappresentanza istituzionale dei Comuni, 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 [...] con le Regioni con le Province e con tutti gli enti pubblici di rilievo regionale e locale [...] nonché cura la rappresentanza dinanzi a istituzioni e organismi internazionali e dell'Unione europea, al Comitato delle Regioni». Per il perseguimento degli scopi istituzionali, lo statuto prefigura vari strumenti, tipici della rappresentanza degli interessi particolari, come «promuovere lo studio di problemi che interessino gli associati», «promuovere e incoraggiare iniziative per l'educazione civica dei cittadini e per diffondere la conoscenza delle istituzioni locali» ma, più decisamente, «intervenire con propri rappresentanti in ogni sede nella quale si discutano o si tutelino interessi delle istituzioni locali rappresentate». Sulla stessa linea si colloca lo statuto dell'UPI, i cui scopi sociali sono individuati, tra l'altro, nella rappresentanza presso Parlamento, governo e altri organi centrali dello Stato, presso le istituzioni euro-

pee e, su intesa con le articolazioni regionali dell'UPI, presso le Regioni. Inoltre, l'Unione «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». Gli scopi sociali possono essere perseguiti, inoltre, attraverso «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». Lo scenario non muta se si osservano le associazioni, diverse dall'ANCI e dall'UPI, che concorrono a formare il mosaico della rappresentanza delle autonomie territoriali, riscontrandosi la presenza delle medesime finalità istituzionali<sup>18</sup>. Anche l'analisi dei lavori parlamentari offre una conferma del ruolo di portatori di interessi ricoperto dalle associazioni degli Enti locali. In particolare l'ANCI e l'UPI partecipano di frequente alle audizioni informali presso le commissioni parlamentari, assieme ai diversi rappresentanti di interessi particolari di natura privata. Come dimostrano i documenti acquisiti nell'ambito dell'*iter* di approvazione delle leggi, la presentazione di memorie da parte delle associazioni di rappresen-

---

(18) Con riguardo a Legautonomie lo statuto afferma che l'associazione «ispira la propria attività istituzionale e di rappresentanza ai principi fondamentali della Carta costituzionale. In particolare Lega delle autonomie locali ispira la propria iniziativa per il riordino degli Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione, il rinnovamento e l'efficienza dello stato sociale ai principi della partecipazione democratica dei cittadini e delle loro organizzazioni politiche e sociali alla definizione delle scelte di governo». Uncem al fine di «promuovere l'attuazione organica di una politica montana che, attraverso la partecipazione degli Enti locali e di tutti i soggetti politici, culturali, economici e sociali, tenda alla definizione e realizzazione di ogni iniziativa e progetto legislativo, produttivo e solidaristico che, in armonia con i principi di tutela ambientale, territoriale e civile, inserisca le popolazioni montane nel più ampio processo di sviluppo perseguito ad ogni livello istituzionale», si propone di «sollecitare, promuovere e curare ricerche, studi e progettualità diretti ad individuare, per i singoli problemi di montagna, le soluzioni da suggerire agli Enti locali, alle Regioni, al Governo, al Parlamento ed agli Organismi Europei». Infine, l'Anpci ha tra i propri scopi statuari quello di «svolgere azione di promozione e tutela delle autonomie e delle risorse locali nell'ambito delle attuali suddivisioni amministrative; 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; 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».

tanza di Enti locali è una costante. Che le finalità sottese alla partecipazione ai lavori parlamentari si risolvano nell'esercizio di una forma di pressione sulla decisione pubblica, in questo caso legislativa, è palese dalla lettura dei documenti acquisiti dalle commissioni parlamentari. A titolo meramente esemplificativo, si segnala come nel corso delle audizioni presso la Commissione bilancio congiunta tra Camera e Senato in vista dell'approvazione della legge di bilancio 2018, l'ANCI e l'UPI abbiano depositato delle memorie contenenti specifiche proposte di emendamento al testo in discussione, talvolta spingendosi ad avanzare l'esatta formulazione lessicale della modifica al disegno di legge<sup>19</sup>. Anche da una prospettiva storica si rinvengono delle conferme a quanto sopra delineato. Come è stato riportato qualche decennio fa, in uno dei pochi studi approfonditi dedicati specificamente a tali formazioni associative<sup>20</sup>, queste tendevano ad intervenire in gran parte dei processi legislativi, attraverso una serie di azioni tra le quali: la produzione di proposte di legge, la richiesta di modifiche ai testi stilati dal Governo e dal Parlamento, la cura di relazioni più o meno formalizzate con la classe politica governativa e parlamentare, nonché con gli apparati amministrativi.

A questo punto un dato pare acquisito. Nonostante si facciano portatrici di un interesse pubblicistico, le associazioni rappresentative di Comuni, Province e Città metropolitane si atteggiano nei confronti della decisione pubblica statale seguendo metodi d'azione tipici dei portatori di interessi privati. Trova riscontro, quindi, la lettura volta a riconoscere l'unitarietà del fenomeno: sebbene promani da enti rappresentativi di comunità politiche locali, l'interesse rappresentato da parte delle loro associazioni di categoria si configura come *particolare* al momento del contatto con la decisione pubblica statale<sup>21</sup>. Nonostante, come si vedrà

---

(19) Come dimostrano gli atti pubblicati sul sito *web* del Senato della Repubblica: cfr. [http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/documenti/48415\\_documenti.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/documenti/48415_documenti.htm) [ultimo accesso: 24.01.2019].

(20) M. INCERTI PREGREFFI, *Le Associazioni nazionali degli Enti locali*, in Aa.Vv., *Le relazioni centro-periferia*, Archivio ISAP, vol. 1, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 500-501.

(21) Alle medesime conclusioni giunge G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. 1, Catanzaro, Meridiana libri, 1999, p. 195.

in seguito, la dottrina e la giurisprudenza non sempre condividano tale impostazione, una interpretazione di questo tipo trova conferme, come si è avuto modo di vedere, tanto nella storia quanto nell'attualità: le vicende della rappresentanza dell'interesse locale per mezzo di associazioni di categoria lo dimostrano.

### ***3. La partecipazione delle associazioni degli Enti locali alle decisioni pubbliche***

Pur essendo riconducibili al fenomeno del rapporto tra interessi particolari e decisione pubblica, le associazioni di rappresentanza degli Enti locali territoriali presentano delle peculiarità di non scarso spessore, sulle quali poggiano le fondamenta di un impianto normativo *sui generis*.

L'elemento che più di tutti contraddistingue l'ANCI, l'UPI e le altre associazioni dalla pleora dei portatori di interessi particolari è dato dalla natura dell'interesse da esse rappresentato. Come già accennato, siamo qui in presenza di forme associative composte in via esclusiva da istituzioni pubbliche che a loro volta, in quanto rappresentative di comunità politico-territoriali, sono portatrici di un interesse pubblico di carattere generale, seppur territorialmente limitato. La natura dell'interesse particolare rappresentato si riflette vistosamente sull'impianto normativo che regola la partecipazione di questi soggetti ai meccanismi decisionali dello Stato. Non si avverte, infatti, quella tendenza a occultare l'apporto, o addirittura l'esistenza dei portatori degli interessi, anzi, è evidente la deliberata volontà di integrare le associazioni all'interno delle istituzioni, peraltro un obiettivo storicamente perseguito dalle stesse ANCI e UPI, come è stato messo in luce della ricerca storiografica<sup>22</sup>.

Da una lettura trasversale della legislazione di settore emerge come l'ANCI e l'UPI abbiano progressivamente stabilito un copioso numero di punti di contatto con i decisori pubblici, soprattutto a livello amministrativo. A partire dagli anni Sessanta, e poi con crescente frequenza

---

(22) Come emerge dalla lettura del contributo di O. GASPARI, *Dal Consiglio superiore dei Comuni alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Precedenti storici e attività (1906-2007)*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi della decisione condivisa*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 153-193.

nei decenni successivi<sup>23</sup>, 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<sup>24</sup>, solitamente beneficiando di compiti consultivi. L'inclusione dei rappresentanti segue in genere due schemi. In alcuni casi, la legge attribuisce al decisore pubblico la facoltà di individuare all'interno dell'associazione, solitamente ANCI e UPI, un rappresentante da includere all'interno della sede collegiale. Ma non mancano i casi in cui è la stessa associazione a designare il componente dell'organo istituzionale<sup>25</sup>. 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<sup>26</sup>. Il minimo comune denominatore delle centinaia di disposizioni che attribuiscono alle associazioni degli Enti locali un ruolo nei processi decisionali è dato dal fatto che, in linea di principio, non si assiste ad alcun oscuramento, ma al contrario le istanze delle associazioni locali vengono convogliate con decisione all'interno delle istituzioni.

Tuttavia, è al centro del sistema autonomistico italiano che 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. Prevista per la prima volta nel 1996<sup>27</sup>, attualmente la Conferenza Stato-

---

(23) Il primo esempio è dato dall'art. 23 della legge n. 1431 del 1962, dal titolo «Provvedimenti per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dal terremoto dell'agosto 1962».

(24) Come, ad esempio, nel caso dell'art. 11 del d.lgs. n. 63 del 2017, che riserva all'ANCI e all'UPI la nomina di un rappresentante ciascuno di un membro della "Consulta nazionale per il diritto allo studio" istituita presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

(25) Tale modello ha il suo esempio forse più rilevante nel d.lgs. n. 165 del 2001, che attribuisce all'ANCI e all'UPI un ruolo diretto nel sistema di contrattazione collettiva all'interno delle amministrazioni locali.

(26) *Cfr.* art. 5 della legge n. 130 del 2001.

(27) Istituita dapprima con il d.P.C.M. 2 luglio 1996, in seguito ha ricevuto copertura legislativa per mezzo del d.lgs. n. 281 del 1997. Sulle vicende che hanno portato all'istituzione della Conferenza Stato-Città e autonomie locali si veda F. PIZZETTI, *La Conferenza Stato-Città e Autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 1997, pp. 668-680.

Città rappresenta la sede di confronto principale tra i rappresentanti di Comuni, Province e Città metropolitane e il Governo, costituendo il canale, probabilmente il più rilevante<sup>28</sup>, per la trasmissione dell'interesse locale al centro del sistema politico e amministrativo. Più nel dettaglio, la Conferenza Stato-Città assicura «il coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali» nonché lo «studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate» degli Enti locali<sup>29</sup>.

Nella costruzione di una sede di confronto permanente tra lo Stato e le autonomie uno degli ostacoli da superare, di carattere pratico, è stato rappresentato dalle modalità di partecipazione di Comuni e Province all'attività dell'organo. Non potendo garantire una rappresentanza paritaria a tutti gli enti, sul modello della Conferenza Stato-Regioni, dato il numero di Comuni (all'epoca poco più di 8 mila) e delle Province (circa un centinaio al momento dell'istituzione della Conferenza) si è dovuto fare ricorso a meccanismi differenti, fondati sul principio della rappresentanza indiretta. E la strada percorsa è stata quella di integrare all'interno dell'organismo le associazioni di categoria degli Enti locali: riprendendo uno schema già consolidato nella legislazione di settore, la legge individua in via diretta le associazioni – ancora l'ANCI e l'UPI – rappresentative del mondo delle autonomie. Più nel dettaglio, viene previsto che siano membri della Conferenza, in rappresentanza delle autonomie, i presidenti dell'ANCI e dell'UPI, quattordici sindaci designati dall'ANCI, di cui cinque rappresentanti di Città metropolitane, non-

---

(28) Come dimostrato dal gran numero di riunioni e di atti approvati nel corso dell'ultimo anno. Per una rassegna dell'attività della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, si veda: Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, *Rapporto sulle attività 2017-2018*. Un'ulteriore conferma della perdurante centralità dalla Conferenza nel raccordo tra Stato e autonomie è rinvenibile nella recente disposizione, contenuta nel d.l. 91 del 2018, con la quale viene insediato, presso la Conferenza, “un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle province e delle città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni”.

(29) Più nel dettaglio, le attribuzioni della Conferenza Stato-Città e autonomie sono delineate dai commi 6 e 7 dell'art. 9 del d.lgs. n. 281 del 1997.

ché sei Presidenti di Provincia designati dall'UPI, i quali sono chiamati a confrontarsi con il Governo, a cui spetta nella figura del Presidente del Consiglio dei Ministri la presidenza della Conferenza. Il testo di legge cristallizza l'articolazione della rappresentanza delle autonomie, dato lo scarso peso che deve riconoscersi alla disposizione che introduce una possibilità per i rappresentanti degli Enti locali, diversi dai membri di diritto, di essere invitati alle riunioni della Conferenza.

La Conferenza Stato-Città non esaurisce il novero delle sedi di raffronto ad alto livello tra il potere centrale e le autonomie. Se la Conferenza è la sede di confronto tra il Governo, quindi il potere esecutivo, e le autonomie, il sistema è completato dalla presenza di un'ulteriore arena di confronto, stavolta tra il potere legislativo e gli Enti locali territoriali. Prevista dall'art. 126 della Costituzione, e rafforzata dall'art. 11 della legge costituzionale del 2001, la Commissione bicamerale per le questioni regionali rappresenta il tentativo di rafforzare il raccordo tra Parlamento e autonomie, storicamente alquanto debole. Nonostante l'effettivo funzionamento di tale organismo abbia prodotto risultati piuttosto deludenti<sup>30</sup>, una recente disposizione normativa<sup>31</sup> suscita ai fini del tema oggetto di questo contributo alcuni spunti di riflessione. Infatti, è stata riconosciuta alla Commissione la possibilità di svolgere attività di natura conoscitiva anche per mezzo di audizioni delle associazioni di Enti locali, secondo le modalità definite da un regolamento interno. Tale atto, adottato nel dicembre del 2017, riconosce il ruolo centrale dei portatori degli interessi locali all'attività consultiva svolta dalla Commissione nelle materie rilevanti per le autonomie territoriali. L'apertura ai rappresentanti di Regioni ed Enti locali si sostanzia, tuttavia, in maniera differente rispetto a quanto previsto per la Conferenza Stato-Città: la disciplina legislativa e il regolamento fanno riferimento generalmente alle «associazioni di Enti locali» piuttosto che individuare, in maniera esplicita, una

---

(30) Come ricorda, da ultimo, G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2017, pp. 892-895, al quale si rimanda inoltre per le ulteriori indicazioni bibliografiche ivi contenute.

(31) Art. 15-bis del d.l. n. 91 del 2017, convertito con modificazioni dalla l. n. 123 del 2017, il quale ha modificato l'art. 52 della l. n. 62 del 1953.

specifica organizzazione<sup>32</sup>. E questa differenza, come si vedrà nel prossimo paragrafo, non è priva di conseguenze giuridiche.

#### *4. Qualche riflessione attorno alla rappresentanza degli Enti locali presso i decisori pubblici statali*

Come si è visto, 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, integrazione che ha nelle logiche della rappresentanza di interessi un sicuro riferimento, come dimostra il ruolo di primo piano ricoperto dalle associazioni, prodotto della volontaria associazione dei Comuni e delle Province, che si fanno portavoce del sistema locale.

Date queste premesse, il settore dei rapporti tra Stato e autonomie locali<sup>33</sup> può offrire un contributo alle riflessioni sull'intreccio tra interessi particolari e decisione pubblica. Nel campo preso in esame, infatti, le associazioni degli Enti locali, al pari degli altri interessi particolari, "premono dall'esterno" per influenzare la decisione pubblica, pur beneficiando al contempo di un progressivo inserimento all'interno delle sedi istituzionali. Ne consegue che l'attività di rappresentanza degli interessi esercitata dalle associazioni degli Enti locali intersechi degli assetti regolatori piuttosto disomogenei.

Per un verso, le considerazioni della dottrina sul fenomeno lobbistico, con particolare riguardo ai difetti insiti nella sua (mancata) regolazione, trovano applicazione anche con riferimento all'attività di pressione esercitata dalle associazioni degli Enti locali al di fuori dei tavoli di con-

---

(32) Unica eccezione è rappresentata dall'art. 1 del regolamento che cita, espressamente, l'An-ci e l'Upi quali soggetti rappresentativi degli Enti locali, in controtendenza con il testo della legge e delle altre disposizioni del regolamento. Infatti, a esclusione dell'art. 1, ogniqualvolta nei due testi si riporta l'elenco dei soggetti consultati, che comprende la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e la Conferenza delle Regioni, si citano in maniera non specifica le associazioni degli Enti locali.

(33) Ma le medesime considerazioni possono valere con riferimento al sistema dei rapporti tra Regioni e autonomie territoriali, essendosi consolidati dei sistemi di raccordo tra i due livelli di governo assimilabili, per certi versi, al sistema previsto a livello statale. Sul punto si rimanda a: L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli Enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 5, 2002, p. 989 ss.

certazione previsti dall'ordinamento. Occorre sottolineare come, talvolta, in dottrina si sia disconosciuta la qualifica di *lobby* a quei soggetti che, come le associazioni di Enti locali, beneficiano di canali privilegiati di ascolto presso i decisori pubblici<sup>34</sup>. Tuttavia, nonostante le innegabili peculiarità, l'attività di pressione da loro esercitata al di fuori dalle sedi istituzionali loro dedicate, pone i medesimi problemi e non riduce la necessità di adeguare la regolamentazione giuridica della loro partecipazione, al pari degli altri portatori di interessi privati. È difficile negare che la pressione esercitata da tali soggetti sia, *in rerum natura*, qualitativamente differente rispetto a quella esercitata dai portatori di interessi tradizionalmente qualificati come *lobby*.

Una lettura di questo tipo trova conferma nella regolazione del fenomeno lobbistico nell'ordinamento dell'Unione europea<sup>35</sup> che riserva una sezione del Registro per la Trasparenza a «soggetti giuridici, uffici di rappresentanza, associazioni o reti, istituiti per attività di rappresentanza delle amministrazioni locali, regionali e comunali (di livello subnazionale)». Ma ulteriori spunti emergono dai tentativi di regolazione del fenomeno che, fino a questo momento, sono stati avanzati in Italia. A tal proposito, si segnala che la direttiva per l'adozione del registro Trasparenza da parte del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, approvata nel settembre 2018, stabilisce che «le associazioni o le reti create per rappresentare collettivamente gli Enti locali sono invitate a registrarsi».

L'assetto normativo attualmente vigente conferma la tesi iniziale: sebbene costituiscano forme associative di enti pubblici territoriali, le associazioni rappresentative di Comuni e Province costituiscono una peculiare manifestazione di un fenomeno unitario, quello della pressione degli

---

(34) Cfr. G. SGUEO, *Trasparenza e incompatibilità nella disciplina dei gruppi di pressione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2014, pp. 187 e ss. che, seppur indirettamente, non considera le associazioni di istituzioni pubbliche come destinatarie della regolazione del fenomeno lobbistico. Su posizioni simili si colloca P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione*, cit., pp. 54-55, il quale tende a ricomprendere all'interno del fenomeno lobbistico, del quale invoca una compiuta regolazione, soltanto i portatori di interesse per così dire *outsider*.

(35) Disciplinato dall'atto adottato nel 2011, dal titolo «Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione».

interessi particolari sulla decisione pubblica. Una volta che tale risultato è stato acquisito, è necessario rivolgere lo sguardo al regime normativo che ha istituzionalizzato la partecipazione di tali soggetti: il sistema delle Conferenze costituisce l'esempio più avanzato di inclusione dei portatori di un interesse particolare all'interno di un tavolo istituzionale, e non mancano aspetti critici che meritano, a questo punto, di essere osservati da vicino.

Le modalità di inclusione del portatore di interesse non hanno una carica neutra, ma finiscono per avere una rilevanza non trascurabile sulle modalità di rappresentazione dell'interesse stesso e, a cascata, per riflettersi sulla decisione pubblica. Infatti, è presente il rischio che una inclusione mal calibrata dell'interesse possa frustrare le ragioni che sono alla base di regimi regolatori di tipo inclusivo. Eventuali storture possono così mettere a repentaglio il raggiungimento degli obiettivi di effettività e qualità della decisione pubblica messi al centro da quei meccanismi, come il sistema delle Conferenze, che istituzionalizzano un confronto permanente tra decisore e interessato.

La regolazione della partecipazione delle associazioni degli Enti locali mette in luce i possibili problemi insiti in tali modelli. Se si guarda al sistema delle Conferenze, ed alle modalità di individuazione della componente delle autonomie locali, non è una cautela eccessiva dubitare che un sistema così congegnato sia in grado di garantire l'effettiva rappresentatività del portatore dell'interesse. Tali dubbi mettono in questione non soltanto la qualità e l'effettività delle decisioni, ma anche il rispetto dei principi di eguaglianza e pari opportunità di partecipazione ai processi decisionali, principi la cui garanzia assume una valenza particolare, dato che agli enti pubblici territoriali è riconosciuta, direttamente dall'art. 5 della Costituzione, una sfera di autonomia.

Le modalità della partecipazione delle associazioni delle autonomie locali all'interno delle amministrazioni, nonché della loro integrazione all'interno della Conferenza Stato-Città, dimostrano come il legislatore abbia optato per favorire l'inclusione non tanto di un interesse particolare, quello delle autonomie territoriali, ma si sia spinto piuttosto a favorire l'integrazione di specifici portatori di detto interesse. E tale scelta non è priva di conseguenze. Come si è visto, il legislatore statale ha individuato – in maniera tendenzialmente rigida – quali, tra le associa-

zioni frutto della spontanea adesione di Comuni e Province, devono ritenersi maggiormente rappresentative della categoria e quindi meritevoli di un accesso privilegiato alle istituzioni e, in questi termini, si può parlare di integrazione del portatore all'interno dell'istituzione, piuttosto che di integrazione dell'interesse. Quest'ultimo modello pare invece aver ispirato, come si è visto, la recente riforma del regolamento dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, che non individua a priori quali associazioni possono essere audite, ma ricorre a una clausola aperta. Esempi di quest'ultimo modello, inteso a non comprimere eccessivamente l'autonomia dei corpi intermedi, sono numerosi, come dimostrano le disposizioni, sparse in diversi settori dell'ordinamento, che prevedono momenti di confronto tra le istituzioni e le formazioni "maggiormente rappresentative" di alcune categorie. Meccanismi di questo tipo, spesso previsti per favorire la partecipazione dei sindacati a organi consultivi e processi decisionali, si limitano a individuare l'interesse meritevole di essere incluso, lasciando alla discrezionalità dell'amministrazione il compito di individuare il portatore maggiormente rappresentativo<sup>36</sup>.

La costruzione di un sistema che vede al centro l'inclusione di specifici portatori di interesse produce, a cascata, alcune conseguenze non trascurabili. In primo luogo, ciò comporta un'indubbia limitazione dell'autonomia dei membri della categoria, in questo caso Comuni, Province e Città metropolitane, di organizzarsi per il perseguimento dei propri interessi. Garantendo soltanto ad alcune associazioni l'accesso alle sedi decisionali e consultive, l'organizzazione della categoria finisce per assumere una struttura eterodeterminata, in quanto l'unico accesso ai tavoli istituzionali passa per l'adesione alle associazioni individuate unilateralmente dalla legge. Tuttavia, non devono essere sottostimati gli innegabili aspetti positivi insiti nel modello della Conferenza Stato-Città. Infatti, l'integrazione dell'ANCI e dell'UPI ha garantito, nell'ultimo ventennio, la tenuta di un sistema di concertazione inter-istituzionale che, nel

---

(36) Da ultimo, si veda l'art. 3 della legge n. 175 del 2017 con il quale viene garantita uno spazio di rappresentanza all'interno del Consiglio superiore dello spettacolo, a «quattro membri scelti dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo nell'ambito di una rosa di nomi proposta dalle associazioni di categoria e dagli enti del terzo settore di cui alla legge 6 giugno 2016, n. 106, maggiormente rappresentativi del settore dello spettacolo».

complesso, si è rivelato sufficientemente efficace, e uno dei motivi del successo è dato dall'aver fatto affidamento su associazioni di categoria solide e capaci, nonostante le criticità sopra evidenziate, di incanalare l'interesse locale e di rappresentarlo al centro.

In ogni caso, la viabilità di un sistema di rappresentanza basato sull'inclusione di soltanto due associazioni di categoria non è immediatamente conciliabile con i valori fondanti del sistema autonomistico italiano. Infatti, un meccanismo così congegnato si fonda sul presupposto (errato) che Comuni e Province rappresentino al proprio interno delle categorie omogenee, tanto da meritare una rappresentanza unitaria. Suffragato dal dato storico, che ha visto nell'ANCI e nell'UPI due associazioni votate a farsi garanti dell'unità del mondo locale, questo modello è scarsamente coerente con un ordinamento nel quale è progressivamente venuto in superficie il principio di differenziazione delle istituzioni locali, ora riconosciuto espressamente dall'art. 118 della Costituzione. Ben potrebbero gli Enti locali dar vita a una pluralità di associazioni, ognuna rappresentativa di una specifica dimensione, come veicolo per l'attività di rappresentanza davanti agli organi dello Stato. Tendenza che peraltro è già esistente, come la presenza di forme associative ulteriori all'ANCI e all'UPI dimostra.

La varietà insita all'interno del sistema italiano delle autonomie locali è un utile esempio per chiarire come una regolazione che mira a favorire l'inclusione dei portatori di interesse debba rispettare alcuni criteri guida, tesi a garantire un sufficiente livello di rappresentatività. E proprio l'organizzazione della Conferenza Stato-Città, essendo tendenzialmente indifferente alla pluralità presente tra i diversi Enti locali territoriali, ha suscitato qualche dubbio tra i commentatori in merito al suo reale livello di rappresentatività<sup>37</sup>. Appare, quindi, opportuno che nel momen-

---

(37) Il problema del *deficit* di rappresentatività della Conferenza è stato posto, fin da subito, da esponenti dell'associazionismo locale, come W. ANELLO, G. CAPRIO, *I difficili rapporti tra centro e periferia. Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città-autonomie locali e Conferenza unificata*, in *questa Rivista*, 1, 1998, pp. 47-61. Anche la dottrina ha recepito in maniera parzialmente negativa il ruolo delle associazioni degli Enti locali, come dimostrano le parole di C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *questa Rivista*, 1-2, 2010, p. 104: «Sugli Enti locali, invece, si registra un netto divario tra le posizioni della dottrina, la quale sembra nettamente propensa a ritenere necessario superare l'attuale sistema di rappresentanza mediata da parte delle associazioni nazionali degli Enti lo-

to in cui si persegue la via dell'attribuzione a uno specifico portatore di interesse di un accesso privilegiato alle sedi decisionali, l'istituzione pubblica si faccia garante dell'effettiva rappresentatività della struttura associativa, soprattutto nei confronti di eventuali minoranze interne<sup>38</sup>. Questa necessità emerge con particolare nitidezza nel settore delle autonomie locali: per effetto della legge istitutiva della Conferenza Stato-città, che ricava una quota di seggi riservata ai Sindaci delle aree metropolitane, e per una consolidata forza dei Sindaci delle grandi città all'interno dell'associazione dei Comuni, le maggiori aree urbane del Paese, o meglio, i loro interessi, assumono un peso preponderante, comprimendo quello delle altre componenti del sistema delle autonomie<sup>39</sup>. E una regolazione che mira a integrare specifici portatori di interessi deve scongiurare proprio tali effetti distorsivi della rappresentanza, effetti che nel modello che rimette all'amministrazione l'individuazione dei soggetti maggiormente rappresentativi di una categoria possono essere riassorbiti autonomamente: per esempio, attraverso una rimodulazione dell'organizzazione collettiva, dando vita ad associazioni concorrenti a quelle maggioritarie.

---

cali, a favore dell'inserimento di componenti eletti dai Consigli delle autonomie locali o in via diretta tra tutti gli amministratori locali, e il dibattito politico-istituzionale, dove la inequivocabile forza politica delle associazioni delle autonomie sembra rendere del tutto ipotetica la loro messa in secondo piano». Ma gli aspetti critici insiti nel modello di rappresentanza delle autonomie locali erano stati sottolineati già al momento dell'istituzione della Conferenza Stato-Città, come dimostrano gli scritti di M. CAMMELLI, *La conferenza Stato-città: partenze false e problemi veri*, in *Le Regioni*, 3, 1996, p. 423; G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-Città*, in *Le Regioni*, 4, 1997, pp. 513-516; e di A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. III, 1999. Riconosce, invece, un sufficiente grado di rappresentatività alla composizione della Conferenza F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, pp. 480-481.

(38) Come la dottrina ha avuto modo di sottolineare (C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze*, cit., *ibidem*) la prassi che vede le associazioni degli Enti locali anticipare le proprie posizioni sulle questioni all'ordine del giorno delle sedute della Conferenza prima della discussione con le altre componenti istituzionali, unita all'opacità dei processi decisionali interni alle stesse associazioni, può essere interpretato un segnale del deficitario tasso di rappresentatività effettiva di tali soggetti.

(39) Peraltro, degli squilibri di natura territoriale nella rappresentanza delle autonomie locali realizzata per il tramite dell'ANCI e dell'UPI sono state evidenziate nella composizione italiana al Comitato delle Regioni dell'Unione europea, come riportato da G. IURATO, *La delegazione italiana al Comitato delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2, 2007, pp. 245-264.

Un'ulteriore distorsione evidente nel meccanismo di rappresentanza sul quale si fonda la Conferenza è legata al fatto che le associazioni individuate dalla legge non raccolgono la partecipazione della totalità degli Enti locali che sono chiamate a rappresentare. Per esempio, l'ANCI ad oggi raccoglie l'adesione di circa 7 mila Comuni su 8 mila totali, rappresentativi del 90% della popolazione italiana. Una porzione non irrilevante dei Comuni e della popolazione italiana non trova, quindi, rappresentanza presso la Conferenza Stato-Città. Anche in questo caso, l'adesione volontaria a una associazione di diritto privato mal si concilia con il ruolo attribuito loro dall'ordinamento.

Una volta che si intende imboccare la via dell'inclusione di specifici portatori di interessi, questa via deve essere percorsa fino in fondo, fissando un quadro di regole preordinato a garantire l'effettivo grado di rappresentatività del sistema. Con riferimento alle associazioni degli Enti locali, sarebbe pertanto opportuno introdurre meccanismi atti a garantire che gli organi dell'associazione, nonché i rappresentanti nominati all'interno degli organismi statali, rispecchino in maniera il più possibile fedele la complessità del sistema delle autonomie. Dovrebbe essere assicurata la rappresentanza equilibrata dei diversi territori, assicurandosi che tutte le voci siano ascoltate, all'interno di una cornice di regole poste a tutela, in generale, della democrazia interna all'associazione.

L'organizzazione collettiva della categoria, in breve, non può essere lasciata alle norme contenute nel codice civile, ma è compito del diritto pubblico farsi tutore dell'equilibrata rappresentazione dell'interesse. E una regolamentazione di questo tipo è, allo stato attuale, non presente nell'ordinamento italiano. Tuttavia, l'attenzione della legislazione per le associazioni di Enti locali non si limita alla attività di rappresentanza da esse ricoperta, come si evince dalla disposizione, contenuta nel testo unico degli Enti locali, in base alla quale «l'ANCI e l'UPI possono essere individuate quali soggetti idonei a realizzare programmi del Ministero degli affari esteri relativi alla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, di cui alla legge 26 febbraio 1987, n. 49, e successive modificazioni, nonché ai relativi regolamenti di esecuzione»<sup>40</sup>. Infatti,

---

(40) Art. 272 del d.lgs. n. 267 del 2000.

in particolare l'ANCI si vede attribuiti compiti di natura tendenzialmente amministrativa, svolti su mandato e dietro finanziamento statale, e il cui esercizio è regolato da norme di natura pubblicistica<sup>41</sup>.

Favorita dall'intreccio di attività esercitate dalle associazioni, che all'attività per così dire sindacale affiancano compiti di natura amministrativa in stretta vicinanza con gli apparati pubblici, si è assistito a una progressiva deformazione della loro natura giuridica, manifestatasi con particolare forza con riferimento all'ANCI. Infatti, parte del regime normativo che regola l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche è stato esteso all'associazione dei Comuni. Dapprima, l'ANCI ha applicato, seppur in maniera autonoma, il d.lgs. 33 del 2013 in materia di anticorruzione e trasparenza; in seguito è stata ricompresa – espressamente<sup>42</sup> – all'interno dell'ambito soggettivo di applicazione del testo unico delle società pubbliche, nonché del Codice dei contratti pubblici, come stabilito dalla delibera dell'ANAC n. 21 del 2017. Il processo di estensione dello statuto giuspubblicistico nei confronti dell'ANCI arriva al culmine con la sentenza del Consiglio di Stato n. 6043 del 24 ottobre 2018<sup>43</sup>. La pronuncia, infatti, riconosce all'ANCI la qualifica di ente pubblico, mettendo fine ai dubbi circa la sua natura giuridica, in precedenza riconducibile a quella di associazione di diritto privato. La sentenza valorizza i profili di specialità che tradizionalmente<sup>44</sup> distinguono l'ANCI dalle altre associazioni di rappresentanza degli Enti locali, profili collegati alle numerose competenze tecniche che essa svolge a favo-

---

(41) Tra gli esempi recenti si può ricordare come l'ANCI abbia accompagnato l'attuazione della riforma metropolitana del 2014 per mezzo dello svolgimento di attività di ricerca, formazione, sperimentazione, affiancamento e *networking* a favore delle città metropolitane. Tale attività è stata svolta da ANCI in base a una convenzione stipulata con il Governo, il quale ha finanziato il progetto «Metropoli strategiche».

(42) Come chiarito dalla relazione introduttiva all'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016.

(43) La sentenza del Consiglio di Stato si colloca sulla stessa linea della giurisdizione ordinaria, come dimostra l'ordinanza del Tribunale di Cagliari del 21 febbraio 2017.

(44) Come affermato da M.S. GIANNINI, *Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e Lega dei Comuni Democratici*, in *Il Corriere Amministrativo*, 1-2, 1948, ora pubblicato in M.S. GIANNINI, *Scritti*, Vol. 2 (1939-1948), Milano, Giuffrè, 2002, p. 854, l'ANCI si distingueva dalla Lega dei Comuni Democratici, antesignana dell'attuale Legautonomie, in quanto la prima poteva essere definita un'associazione tecnico-politica, mentre la seconda politico-tecnica.

re degli Enti locali in base a convezioni stipulate con l'amministrazione nonché al suo ruolo di rappresentanza presso le istituzioni.

La qualifica di ANCI quale ente pubblico suscita dei quesiti circa la sostenibilità del modello di rappresentanza delle autonomie locali. Sebbene la sua inclusione espressa all'interno delle istituzioni si concili con il riconoscimento del regime giuridico pubblicistico, è la scelta a monte che desta qualche dubbio circa l'effettiva capacità dell'associazione di promuovere gli interessi delle autonomie comunali nei confronti dello Stato. L'inclusione di specifiche associazioni di categoria presso le istituzioni per mezzo di un riconoscimento legislativo porta come conseguenza quasi necessitata una confusione di ruoli, mettendo a repentaglio l'autonomia di quei corpi intermedi chiamati ad articolare – talvolta, come insegna la storia, in maniera risoluta – gli interessi dei propri associati, spesso confliggenti con quelli delle istituzioni statali. In linea di principio sarebbe auspicabile che la partecipazione dei portatori di interessi particolari ai tavoli istituzionali non provocasse l'effetto indesiderato di comprimere l'autonomia dei corpi intermedi. Per questi motivi, pare più corretto l'approccio adottato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali che, facendo un passo indietro, lascia che siano gli Enti locali a indicare le forme e le modalità della loro rappresentanza. In caso contrario, sarebbe necessario che le associazioni designate dalla legge quali interlocutrici fossero sottoposte a una regolamentazione intesa a garantire l'esistenza di democrazia interna. E questo tassello continua a essere mancante nella regolamentazione italiana delle associazioni degli Enti locali.

Queste cautele non sono fuori luogo data l'importanza cruciale che le associazioni di categoria rivestono nell'esplicarsi quotidiano del principio di autonomia degli Enti locali. Sebbene non menzionate dalla Costituzione italiana, le associazioni locali costituiscono uno degli strumenti fondamentali per mezzo dei quali le collettività locali tutelano le proprie prerogative davanti allo Stato. Importanza che trova un riconoscimento nella Carta europea dell'autonomia locale che, all'art. 10, co. 2, sancisce il «diritto di associazione delle autonomie locali», che si esplica nella libertà di aderire ad associazioni, anche di rilievo internazionale, per la tutela e promozione dei loro interessi comuni. Ne consegue che il diritto di dar vita ad associazioni capaci di proteggere e tutelare gli in-

teressi locali contribuisce in maniera rilevante alla garanzia dell'autonomia delle comunità, essendo uno strumento per avere accesso ai procedimenti legislativi o, più in genere, prendere parte alle relazioni inter-istituzionali. Dunque, l'attrazione dell'ANCI nel perimetro delle amministrazioni pubbliche potrebbe porre anche problemi di compatibilità con la Carta europea dell'autonomia locale che, seppure ammette forme di regolazione statale delle associazioni di categoria e peraltro non prescrive la natura giuridica privata delle stesse, richiede che il nucleo essenziale della libertà di associazione sia preservato<sup>45</sup>. E l'inserimento dell'associazione nazionale dei Comuni nei ranghi dell'amministrazione dello Stato può suscitare più di un dubbio in tal senso.

### 5. *Qualche considerazione conclusiva*

Lo studio delle associazioni nazionali degli Enti locali dimostra che il rapporto tra interessi particolari e decisioni pubbliche rappresenti un tema che si presta a plurime letture. Come si è avuto modo di vedere, l'introduzione di regole atte a ridurre l'opacità dei processi decisionali pubblici, allo scopo di favorire l'emersione dell'azione dei portatori di interessi particolari, non rappresenta l'unico approccio possibile alla regolazione del fenomeno. Esistono altri regimi, infatti, il cui obiettivo primario è fissato nell'inclusione di detti interessi, piuttosto che nel contenimento della dimensione patologica del fenomeno attraverso il ricorso, in via prioritaria, a misure ispirate al principio di trasparenza.

Il terreno delle relazioni istituzionali tra Stato e autonomie territoriali si è rivelato un caso di studio di grande interesse, rinvenendosi in tale settore la realizzazione più avanzata del modello inclusivo di regolazione dell'attività dei gruppi di interesse. Un modello di questo tipo produce solitamente una qualche forma di distorsione nei meccanismi di rappresentanza, come i contributi sulla composizione della Conferenza Stato-Città hanno avuto modo di sottolineare. Ma nonostante le zone d'ombra non manchino, soprattutto con riferimento alla debole garanzia dell'effettiva rappresentatività dei rappresentanti degli interessi, si deve salutare con favore la possibile estensione di forme di inclusione dei corpi

---

(45) Sul punto, si veda: G. BOGGERO, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden, Brill, 2017, p. 257 ss.

intermedi ad altri settori dell'ordinamento. Infatti, a prescindere dall'esistenza di alcuni elementi critici, la costruzione di un rapporto diretto con gli interessi organizzati costituisce una risorsa preziosa per le istituzioni. E proprio 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 collaborazione.

Ed è proprio questo lo spunto più promettente per il dibattito sul *lobbying*. Le sedi di raccordo tra lo Stato e le associazioni delle autonomie costituiscono, nonostante la necessità di alcuni accorgimenti, un valido modello per l'integrazione di altri interessi particolari, altrettanto meritevoli di inclusione, i cui apporti partecipativi potrebbero concorrere a rafforzare la capacità di intervento delle istituzioni pubbliche, al momento alquanto indebolita.