

Con l'avvio in tempi brevi del Registro Unico Nazionale (Runts), il Ministero del Lavoro ha offerto risposte ai molti quesiti in merito alle molte criticità emerse. Uno sforzo di chiarimento utile e necessario

Quale posto per le Reti associative nel nuovo Codice per il Terzo Settore

PAOLO ALESSANDRO PESTICCIO

Con la recente Circolare n. 2 del 5 marzo 2021 il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è intervenuto a chiarire ed interpretare alcuni specifici aspetti delle disposizioni del D.Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore) regolanti le "Reti associative".

Con il possibile avvio, in tempi brevi, del nuovo Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), urge dare concreta risposta ai quesiti ed alle criticità che, in modo sempre più pressante, si affollano sull'"uscio" del Registro nazionale.

Le Reti associative nel Codice del Terzo Settore. L'articolo 4, comma 1 del Codice del Terzo Settore (CTS) cita le Reti associative tra i c.d. Enti del Terzo Settore (ETS), individuando per esse un'apposita Sezione tra quelle previste dal RUNTS (cfr. lett. e co. 1, art. 46 CTS). Il successivo comma 2 permette a tali enti, e solo ad essi, di potersi iscrivere in due o più sezioni.

In merito al perimetro delineato per tale tipologia di soggetti è opportuno dapprima comprendere la gerarchia delle disposizioni contenute nel Codice, il quale individua una normativa generale per gli ETS ed una, più particolare, per specifiche figure di enti che popolano le sezioni del Registro stesso. In particolare, il Titolo V del CTS si occupa di delineare le specificità degli enti che popolano il Registro, riservando il Capo V (art. 41 CTS) proprio alle Reti associative.

Natura e finalità delle Reti associative. L'articolo 41 classifica e distingue le Reti associative sia da un punto di vista dimensionale che delle attività esercitabile.

Da un punto di vista dimensionale vi sono:

- a) le reti associative non nazionali, costituite in forma di associazione riconosciuta o non riconosciuta, definite da un punto di vista dimensionale come:
 - enti che «associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore, o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome» (art. 41, co. 1, lett. a CTS);

- se operanti nel settore della protezione civile «che associano un numero di enti del Terzo settore non inferiore a 20, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno due Regioni o Province autonome e che risultino iscritte nell'Elenco nazionale di cui all'articolo 34» (art. 33, co. 3, lett. a CTS);

- b) le reti associative nazionali, costituite nelle medesime forme già indicate, definite da un punto di vista dimensionale come:
 - enti che associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 500 enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome (cfr. art. 41, co. 2 CTS);

- solo ai fini di quanto previsto dall'articolo 96 del CTS, gli enti che associano un numero di ETS operanti nel settore della protezione civile non inferiore a 100, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno tre regioni o province autonome e che risultino iscritte all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile.

Con riferimento alle attività, l'articolo 41, comma 1 lett. b), anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire

conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, assegna alle Reti associative non nazionali lo svolgimento attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli ETS loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche con il fine di promuoverne ed accrescerne la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

Assegna alle Reti associative nazionali, oltre alle proprie attività statutarie, anche quelle di i) monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associati, eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale, e predisposizione di una relazione annuale al Consiglio nazionale del Terzo Settore e di ii) promozione e sviluppo delle attività di controllo, anche sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati. Non vanno poi dimenticate le specifiche funzioni assegnate alla Reti associative operanti nel settore della protezione civile.

È opportuno notare che le attività svolte dalle Reti associative, poc' anzi individuate non integrano ulteriori tipologie di "attività di interesse generale" rispetto a quelle elencate nell'articolo 5, comma 1 del CTS, in quanto l'oggetto sociale tipico delle Reti associative - come delineato nell'articolo 41 CTS - risulta, di fatto, riconducibile nel contesto delle lettere i) (attività di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale) ed m) (servizi strumentali ad enti del terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al 70% da enti del terzo settore), di cui al comma 1 dell'articolo 5 del CTS. Resta, inoltre, possibile per la Rete svolgere anche altre attività di interesse generale tra quelle ricomprese nell'articolo 5 del citato Codice.

Infine, in relazione alla possibilità di svolgere attività in materia dei controlli da parte delle reti associative, è opportuno precisare che tali controlli assumono una valenza di "promozione dell'autocontrollo" e "assistenza tecnica alla governance dell'ente" mentre i controlli a cura dell'Ufficio statale del RUNTS (presso cui le Reti associative si iscrivono), pur operanti nel medesimo ambito (art. 93, co. 1, lett. a, b e c CTS) assumono specifici profili sanzionatori di cui agli articoli 91 e 48, comma 5 del CTS.

Composizione della rete associativa. In merito agli aspetti dimensionali abbiamo già evidenziato come l'articolo 41 ai commi 1, 2 e 6 individui i requisiti minimi dimensionali e di diffusione territoriale rispettivamente per le "Reti associative", per le "Reti associative nazionali" e per le "Reti associative" previste dal Codice della protezione civile, che siano iscritte nell'omonimo Elenco (art. 34, D.Lgs. 1/2018).

La verifica dei requisiti dimensionali avviene sulla base delle disposizioni contenute nel recente Decreto ministeriale 15 settembre 2020 istitutivo del RUNTS (D.M. RUNTS) che dispone, per la Rete e per gli enti ad essa affiliati, reciproche dichiarazioni che ne attestino il legame. Il tutto è verificato dal sistema informatico del RUNTS attraverso il conteggio univoco dei codici fiscali degli enti che hanno dichiarato l'affiliazione alla rete associativa o ad un ente ad essa aderente (cfr. artt. 8 e 10 del D.M. RUNTS). Modalità specifiche sono, altresì, previste per collegare al RUNTS anche gli enti iscritti nel Registro imprese e aderenti alla Rete associativa (art. 29, co.3 del D.M. RUNTS).

Ulteriori aspetti degni di nota sono lega-

ti alla verifica dei limiti dimensionali della Rete sia per la sua effettiva sussistenza che per la sua specifica qualificazione (nazionale o non), è all'eventuale preclusione o meno, anche enti diversi dagli ETS, di essere presenti all'interno della base associativa. A tal proposito, la Circolare rassicura sulla possibile presenza nella Rete associativa di soggetti estranei al perimetro del Terzo Settore, fermo restando che questi non potranno essere validi «ai fini del computo di cui all'articolo 41, comma 1, lett. a) e comma 2» del CTS. Inoltre, ove la Rete associativa si configuri anche quale OdV (Organizzazione di Volontariato) oppure APS (Associazione di Promozione Sociale) sarà necessario il rispetto dei vincoli posti rispettivamente dagli articoli 32, comma 2 e 35, comma 3 del CTS. Resta ferma, inoltre il divieto per la Rete di configurare una qualsiasi delle situazioni di cui al comma 2, articolo 4 del CTS che le precluderebbe la qualifica di ETS.

In merito alla configurazione del patto associativo la Circolare ricorda che «*attraverso l'esame delle caratteristiche della singola rete associativa si potrà tangibilmente apprezzare il polimorfismo organizzativo che caratterizza il Terzo settore, potendo l'autonomia privata dare vita a diverse declinazioni del vincolo associativo intercorren-*

te tra gli enti partecipanti». Pertanto, si potranno riscontrare Reti associative con un modello organizzativo delineato su base verticale (livello nazionale o regionale o provinciale, etc.) oppure orizzontale con l'aggregazione di enti di secondo livello per ambiti tematici o base territoriale senza distinzioni locali.

La complessità organizzativa di tali enti porta ad affrontare un ulteriore tema legato alla possibilità o meno che la disciplina attinente al funzionamento ed all'organizzazione della Rete possa trovare una disciplina aggiuntiva anche in una fonte differente dallo statuto, quale un Regolamento.

Il Ministero ritiene possibile tale modalità proprio in ragione dell'evidente complessità organizzativa del soggetto di cui si sta trattando. Le norme di funzionamento potranno, pertanto, trovare ulteriore specificazione anche in un Regolamento, «*a condizione che lo statuto espressamente preveda il ricorso a tale strumento e che venga rispettata l'esigenza di assicurare la piena conoscibilità delle caratteristiche dell'ente*» derivante dal deposito presso il RUNTS dello statuto. Pertanto, l'ulteriore specificazione nel Regolamento, potrà riguardare esclusivamente disposizioni attuative e/o integrative delle previsioni statutarie e, al contempo, ad esso dovrà essere assicurata la mas-

sima trasparenza, mediante la sua pubblicazione sul sito internet della Rete.

Deroghe alle disposizioni generali. La Circolare affronta anche la questione legata ai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 41 CTS per definire se le deroghe alle disposizioni del CTS contenute in detti commi debbano riferirsi esclusivamente al soggetto che rappresenta il vertice della Rete associativa oppure se possano essere estese anche agli enti che compongono la Rete medesima, ed in particolare con riguardo alle Reti cd. verticali, secondo quanto già definito nel precedente paragrafo.

I commi appena richiamati consentono alle Reti associative di disciplinare il diritto di voto degli associati, le modalità e i limiti delle deleghe di voto nell'organo assembleare e le competenze dello stesso anche in deroga a quanto stabilito dai rispettivi articoli del CTS che regolano in via generale tali aspetti (cfr. art. 24, cc. 2 e 3 e art. 25 co. 1 CTS).

Tali eccezioni ai principi generali, tuttavia, non sono assolute ma restano comunque soggette alla corretta applicazione di quanto previsto nel precedente comma 7 dell'articolo 41 il quale esige, in ogni caso, che gli atti costitutivi/statuti delle Reti dispongano "l'ordinamento interno, la strut-

tura di governo e la composizione e il funzionamento degli organi sociali" avendo cura di rispettare i principi di democraticità, di pari opportunità e di eguaglianza di tutti gli associati e l'elettività delle cariche sociali. Restano, pertanto, fermi i principi di dialettica, democraticità, trasparenza e pari opportunità, pur se attuati attraverso una maggiore autonomia della Rete associativa.

In merito all'applicabilità delle deroghe riconosciute dai citati commi (8, 9 e 10, art. 41 CTS) ai soggetti intermedi caratterizzati da una propria "autonomia soggettiva" (cfr. Circ. 59/E/2007) e facenti parte della Rete associativa, la Circolare ne ammette la possibilità nella misura in cui tale utilizzo sia funzionale alla formazione della rappresentanza all'interno del livello più elevato della Rete medesima e concorra alla costruzione dell'articolazione organizzativa della rete nel rispetto dei principi, già richiamati, di cui al comma 7 dell'articolo 41 ed a condizione, inoltre, che tale facoltà sia espressamente contemplata nello statuto del soggetto qualificato come rete associativa. Tali deroghe risultano applicabili anche nelle ipotesi in cui il cd. ente principale sia un ente di promozione sportiva (EPS) riconosciuto dal CONI (cfr. art. 35, co. 4 CTS).

Non potranno, invece, applicarsi agli enti associati collocati al livello di base della

Rete, non rappresentando essi un livello organizzativo intermedio; questi ultimi, tuttavia, ove individualmente, si trovino nella situazione prevista dall'articolo 25, comma 2 del CTS (numero di associati non inferiore a 500 unità), potranno beneficiare della specifica deroga ivi prevista.

Il rapporto tra lo statuto della rete associativa e quelli degli enti aderenti. L'ultima questione affrontata è legata al rispetto dell'autonomia degli ETS, garantita anche a livello costituzionale dagli articoli 2 e 118 della Costituzione. Tale principio incide su quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 47 del CTS che dispone la predisposizione di uno statuto standard della Rete associativa - approvato con apposito Decreto del Ministero del lavoro e politiche sociali - la cui adozione da parte degli enti che intendano aderire alla rete associativa non può, tuttavia, avvenire per obbligo di legge. La disposizione di legge ha, infatti, il solo scopo di dimezzare i termini di durata del procedimento di iscrizione al RUNTS per quegli enti che, aderendo alla Rete, adottino uno statuto conforme ad un modello già sottoposto a validazione; ciò nell'ottica dell'economicità dell'azione amministrativa. Ovviamente la mancata adozione di uno statuto standard non rileverà ai fini dell'esercizio

delle facoltà deroghe di cui ai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 41 CTS, in quanto il loro presupposto applicativo non ha legami con tale evento.

In tale contesto risulta, altresì, possibile che la Rete possa rendere applicabile tout court un unico statuto e che ciascuno degli enti facenti parte di essa, attraverso apposita delibera (in assemblea costituente o straordinaria) lo adotti, senza apportare modifiche o integrazioni. Tale procedura sarà, ovviamente, possibile solo se lo statuto adottato contenga anche una disciplina esauriente per il funzionamento e l'organizzazione degli enti costituenti i livelli organizzativi federati/aderenti, in modo che ogni singolo ente all'interno della Rete possa trovare nello statuto adottato la regolamentazione completa del proprio assetto e per il proprio funzionamento, senza la necessità di apportare ulteriori integrazioni.

Nel caso di cui sopra la Rete potrà anche attivare con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il procedimento di approvazione dello statuto standard (art. 47, co. 5 CTS); inoltre l'ente aderente alla Rete potrà, nel momento di iscrizione al RUNTS, depositare lo statuto della Rete associativa di riferimento, unitamente alla sola delibera assembleare di adozione integrale dello stesso.

Conclusioni. Il Ministero è intervenuto a chiarire, anche attraverso apprezzabili valutazioni interpretative, il perimetro e la portata dell'articolo 41 del CTS.

L'avvicinarsi dell'operatività del RUNTS rende essenziale la soluzione di problematiche, anche pratiche, legate all'iscrizione degli enti nel Registro. Nella Circolare in commento sono numerose le indicazioni e largite e testimoniamo l'importanza che lo stesso legislatore ha assegnato agli enti che popoleranno la sezione di cui alla lettera e) del RUNTS. Le Reti assommano in sé un ruolo fondamentale di promozione delle attività degli enti ad essa collegati e di rappresentatività degli interessi degli stessi presso i soggetti istituzionali e ciò, in effetti, costituisce l'essenza, il ruolo e l'interesse della Rete stessa.

Nel contesto degli ETS, la Rete si colloca tra i soggetti con una disciplina particolare che si affianca a quella generale contenuta nel CTS. Un solo articolo si occupa di disciplinare, in via specifica: i) la forma (associazione riconosciuta e non), ii) i requisiti dimensionali (anche al fine di definire la differenza tra Rete nazionale e non) iii) l'attività (sia quella necessaria che eventuale) iv) le deroghe alle disposizioni generali del CTS (l'iscrizione in più sezioni e le specifiche deroghe in tema di ordinamento ed amministrazione degli ETS) al fine di permettere alle Reti la migliore espressione del ruolo che il legislatore ha assegnato loro.

Il D.M. n. 106 del 15 settembre 2020 ha affidato la gestione dell'iscrizione del Reti associative (anche ove si iscrivano in ulteriore sezione) all'Ufficio statale del RUNTS. Una scelta che, alla luce della complessità delle tematiche trattate e di ulteriori aspetti critici che senza dubbio si riveleranno al momento dell'effettivo utilizzo del Registro, si ritiene sia stata essenziale e provvidenziale, soprattutto al fine di evitare che situazioni complesse ma simili o identiche possano trovare soluzioni diametralmente opposte, con una grave rischio di compromissione degli stessi principi ambiti dal legislatore (eguaglianza, trasparenza, economicità efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa).

