

Regione Piemonte  
Direzione Sanità e Welfare  
Settore Politiche per i bambini, le famiglie, minori  
e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità  
sociale  
[famigliaediritti@cert.regione.piemonte.it](mailto:famigliaediritti@cert.regione.piemonte.it)

Forum nazionale del Terzo settore  
[forumnazionaleterzosettore@pec.it](mailto:forumnazionaleterzosettore@pec.it)

e, p.c.:  
Commissione politiche sociali della Conferenza  
delle Regioni e delle province autonome  
[commissionepolitichesociali@regione.molise.it](mailto:commissionepolitichesociali@regione.molise.it)  
[michele.colavita@regione.molise.it](mailto:michele.colavita@regione.molise.it)

**Oggetto:** Quesiti in merito alla composizione della base associativa degli enti del Terzo settore

Il tema della composizione della compagine associativa deve affrontarsi alla luce dei principi costituzionali, richiamati nell'articolo 1 del Codice del Terzo settore, di autonomia delle formazioni sociali e di libertà associativa, che involgono le finalità da perseguire, i mezzi con cui realizzarle e la stessa struttura organizzativa da adottare. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, rientra nell'autonoma determinazione dell'ente l'individuazione dell'assetto strutturale ritenuto maggiormente idoneo ad assicurare il perseguimento, senza scopo di lucro, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante l'esercizio, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale.

Uno spazio significativo di espressione dell'autonomia degli ETS è rinvenibile senz'altro nella definizione della compagine associativa, la quale, partendo proprio dal ruolo delle formazioni sociali e dalla richiamata libertà associativa, può, a pieno titolo, contemplare la presenza, all'interno della propria base associativa, non soltanto di persone fisiche ma anche di soggetti collettivi. Tale principio generale trova una sua specifica limitazione con riguardo alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale (rispettivamente, agli articoli 32, comma 2 e 35, comma 3 del codice): le richiamate disposizioni, allo scopo di preservare la profilazione soggettiva delle ODV e delle APS, pongono limiti sia di carattere qualitativo che quantitativo. Il primo ordine di limitazioni concerne la natura dei soggetti superindividuali ammissibili, che devono appartenere a tipologie tassativamente individuate (altri ETS o enti non lucrativi). Il secondo genere di limitazioni riguarda il numero di tali soggetti, che non può essere superiore al 50% rispettivamente delle ODV o delle APS associate. Giova al riguardo precisare che tali limiti non comprimono l'autonomia decisionale degli

enti, ai quali non è preclusa la facoltà di modificare, nel rispetto delle disposizioni statutarie, la propria compagine associativa, oltre i limiti dianzi indicati, rinunciando alla qualificazione di ODV o di APS.

Non è invece rinvenibile in maniera espressa una previsione volta ad escludere la possibilità di una base associativa comprendente sia persone fisiche che ODV o APS: detta ipotesi appare quindi rispondente agli enunciati canoni della libertà associativa e dell'autonomia negoziale. In tale prospettiva, si ritiene che i predetti articoli debbano essere interpretati nel senso di lasciare alla libera determinazione delle associazioni la possibilità di definire la propria compagine associativa, fatte salve, naturalmente, le sopra citate limitazioni, espressamente contenute nelle disposizioni di cui trattasi e volte a preservare la natura degli stessi enti. Pertanto, almeno in termini generali, gli unici limiti a tale autonomia associativa sono quelli espressamente contenuti nelle disposizioni di cui trattasi.

Sulla base dell'esposta ricostruzione, è possibile procedere all'analisi dei quesiti posti all'attenzione della scrivente Amministrazione. Il primo, formulato dalla Regione Piemonte, è relativo alla composizione della base associativa delle ODV e delle APS, alla luce degli articoli 32 e 35 del Codice del Terzo settore sopra menzionati e riguarda la possibilità, rispettivamente per le ODV e le APS, di configurare statutariamente – e in concreto - una composizione sociale che ricomprenda tanto persone fisiche che Enti del Terzo settore o senza scopo di lucro.

Alla luce di quanto sopra, se è possibile senza dubbio che gli statuti consentano di ammettere nella compagine associativa sia persone fisiche che enti la cui natura sia omogenea con quella del soggetto di cui si tratta (es. una APS che associ sia persone fisiche che APS, una ODV che associ sia persone fisiche che ODV, a condizione che sia rispettato almeno uno dei requisiti numerici minimi alternativi, di almeno sette persone fisiche o tre APS/ODV), particolare attenzione deve essere posta a valutare i casi ulteriori, ovvero l'apertura ad altri enti del Terzo settore o senza scopo di lucro (escludendo quindi ogni possibile accesso alla base associativa delle ODV e delle APS da parte di soggetti diversi da quelli sopra menzionati).

L'ammissione di tali enti, infatti, rappresenta una possibilità aggiuntiva che, consentita solo ove specificamente menzionata dagli statuti, deve essere assoggettata necessariamente alle condizioni previste dal Codice, ovvero il rispetto – sia statutario che in concreto – dei limiti numerici richiamati.

Pertanto, non si ritiene ammissibile ad esempio, né per previsione statutaria né in concreto, che di una APS facciano parte solo persone fisiche ed enti del Terzo settore o senza scopo di lucro diversi dalle APS, o che tali enti siano concretamente in numero superiore al 50 per cento delle APS effettivamente associate; ciò snaturerebbe le caratteristiche dell'ente rendendo squilibrata la compagine - si pensi ad esempio che, ammettendo tali possibilità, senza richiamare le limitazioni di legge, potrebbe verificarsi una situazione di una APS che associ sette persone fisiche e un numero indefinito di Enti del Terzo settore non APS, quali ad esempio ODV, imprese sociali ecc. È evidente che in questo caso l'ente in questione non avrebbe più, di fatto, le caratteristiche di una associazione di promozione sociale, pur potendo appartenere ad altra tipologia di ETS.

Pertanto, l'ingresso nelle basi associative delle ODV e delle APS di enti del Terzo settore – o non lucrativi - non omogenei con la tipologia dell'associante dovrebbe essere consentito solo qualora nelle medesime basi associative siano comunque presenti, in numero adeguato, Enti aventi la stessa natura dell'ente interessato (e a condizione che l'associabilità di tali soggetti sia contemplata nello statuto).

Si ritiene che qualora la situazione emerga con riferimento a soggetti già iscritti nei registri del volontariato o della promozione sociale, se non apertamente in contrasto con le disposizioni regionali attuative delle preesistenti disposizioni in materia, possa costituire oggetto di avviso agli enti affinché adeguino i relativi statuti e la propria composizione di fatto in previsione della trasmigrazione; naturalmente qualora emergesse invece in occasione di quest'ultima, quindi nella fase in cui le regioni provvedono a perfezionare l'iscrizione degli enti nel RUNTS, tale situazione, ove non risolta entro il termine assegnato dall'ufficio di riferimento, non potrebbe che configurarsi come motivo ostativo all'iscrizione nelle sezioni delle APS o delle ODV, fatta salva, naturalmente, la possibilità, al ricorrere dei relativi presupposti, di conseguire l'iscrizione in altra sezione del RUNTS.

Con la seconda questione, sollevata dal Forum nazionale del Terzo settore, si chiede, alla luce della normativa recata dal Codice del Terzo settore, una pronuncia relativa alla possibilità per gli ETS di accogliere all'interno della propria base associativa delle imprese; e, in caso affermativo, se queste ultime possano o meno detenere il controllo dell'Ente e infine, se tale controllo possa essere esercitato da un'unica impresa o essere eventualmente esercitato in forma congiunta.

Come noto, gli enti con scopo di lucro (tipicamente le imprese *"for profit"*), ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del D.Lgs. 03/07/2017, n. 112 e s.m.i., *"non possono esercitare attività di direzione e coordinamento o detenere, in qualsiasi forma, anche analoga, congiunta o indiretta, il controllo di un'impresa sociale"*. Nel Codice del Terzo settore, invece, l'articolo 4, comma 2 del d.lgs. 117/2017 non menziona espressamente le imprese, individuando invece, quali soggetti che non possono essere qualificati come ETS né possono esercitare sugli stessi alcuna forma di direzione, coordinamento e controllo, fatte salve le eccezioni ivi tipizzate, le pubbliche amministrazioni, le formazioni e associazioni politiche, i sindacati e le associazioni datoriali, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche.

Ora, alla luce sia del principio dell'autonomia degli enti già richiamato sia, con riferimento al rapporto tra Codice del Terzo settore e disciplina dell'impresa sociale, di quello di specialità, è evidente che la preclusione di cui al d.lgs. 112/2017 relativa agli enti con finalità lucrative non è estensibile nei confronti della generalità degli ETS; sono invece applicabili, ma solo nei confronti delle ODV e delle APS, le limitazioni recate (secondo quanto chiarito con riferimento al primo quesito) rispettivamente dagli articoli 32 e 35 del Codice, che individuano tassativamente le caratteristiche dei soggetti che possono comporre la base associativa di tali organismi a disciplina speciale.

Pertanto, in continuità con l'indirizzo interpretativo fornito dall'agenzia delle entrate in tema di ONLUS (Circolare n.38/E del 1° agosto 2011), si ritiene che in assenza di previsioni specifiche relative a particolari tipologie di enti, le imprese (ivi incluse quelle *for profit*) possano costituire o partecipare successivamente alla base associativa degli ETS nonché detenerne il controllo, sia in forma singola (da parte di una unica impresa) che in forma congiunta tra due o più di esse. In tali ipotesi, peraltro, dovrà comunque essere rispettata l'osservanza formale e sostanziale delle norme (e della connessa *ratio* del legislatore) poste a presidio della natura e delle finalità degli ETS: il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale e lo svolgimento in via esclusiva o principale di una o più attività di interesse generale nelle forme (azione volontaria, erogazione gratuita di denaro, beni o servizi ecc.) proprie della tipologia di enti cui di volta in volta ci si riferisce. La concreta osservanza dei vincoli e dei limiti dettati dal Codice del Terzo settore costituirà oggetto di controllo da parte delle amministrazioni competenti (Ufficio del RUNTS, per gli aspetti attinenti alla sussistenza e alla permanenza dei requisiti necessari

all'iscrizione al RUNTS medesimo, al perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, all'adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al RUNTS; Amministrazione finanziaria per i profili fiscali), al fine di evitare un uso strumentale ed elusivo delle disposizioni di vantaggio previste nel Codice medesimo per gli ETS.

Considerata la rilevanza delle questioni trattate, alla presente nota sarà assicurata diffusione oltre che attraverso l'invio ai destinatari diretti, tramite la pubblicazione sul sito istituzionale [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it) nella sezione dedicata agli orientamenti ministeriali relativi al Codice del Terzo settore.

IL DIRETTORE GENERALE  
Alessandro Lombardi

*Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale".*