

## **Ammissibilità nelle associazioni del Terzo settore di categorie di soci con diritti limitati**

La possibilità di prevedere nello statuto di una associazione differenti categorie di associati non è mai stata pacificamente riconosciuta dalle autorità tenute al controllo dei registri di enti non profit preesistenti alla riforma (ODV, APS e ONLUS), ivi compreso il registro delle persone giuridiche.

In particolare per le ONLUS l'agenzia delle entrate, argomentando dal disposto dell'art. 10 comma 1, lettera h) del D.lgs.n. 340/1997, non riteneva possibile l'iscrizione alla relativa anagrafe di un'associazione il cui statuto non contenesse una disciplina uniforme del rapporto associativo e modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo; lo statuto doveva escludere la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedere il diritto di voto dei partecipanti maggiorenni per l'approvazione e le modifiche statutarie nonché per la nomina degli organi associativi. La medesima norma era ripetuta in ambito fiscale per rendere applicabili alcune disposizioni agevolative previste dall'art. 148 del TUIR.

Più di recente, era stata ritenuta accettabile la previsione di differenti categorie di associati soltanto qualora la relativa differenziazione avesse ad oggetto unicamente le condizioni economiche degli associati (ad es. con la previsione di differenti obblighi di contributo) e non limitasse in alcun modo il diritto di elettorato attivo e passivo.

Il codice del terzo settore (D. lgs. n. 117 del 3 luglio 2017- CTS) ha espressamente affermato la legittimità della creazione di differenti categorie di associati sia laddove stabilisce che le associazioni con un numero di associati non inferiore a 500 possano prevedere lo svolgimento di assemblee separate in presenza di *particolari categorie di associati* (art. 24, comma 5) sia laddove concede che l'atto costitutivo possa stabilire che uno più amministratori siano scelti tra gli appartenenti alle *diverse categorie di associati* (art. 26, comma 4).

Tuttavia il CTS non indica i diritti e gli obblighi sui quali fondare la differenza tra queste diverse categorie. A fare chiarezza sull'argomento è intervenuta la risposta a quesito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 18244 del 30 novembre 2021, la quale si è espressa su due differenti aspetti del problema: uno relativo a eventuali limitazioni del voto attivo, cioè quello che l'associato esprime in assemblea, e l'altro inerente la possibilità di escludere, per specifiche categorie di associati, il voto passivo cioè il diritto di assumere cariche elettive nell'associazione.

Il Ministero ha prima di tutto confermato i principi di democraticità, pari opportunità e uguaglianza di tutti gli associati, riconoscendoli come essenziali per tutti gli ETS costituiti in forma associativa. Argomentando pertanto da tale affermazione ha considerato inviolabile per ciascun associato, indipendentemente dall'appartenenza a eventuali categorie, il diritto di voto come espressione della partecipazione alla vita associativa, alle decisioni dell'associazione nonché alla nomina dei componenti degli organi sociali. L'unica eccezione è stabilita per le associazioni con più di 500 associati, proprio in considerazione della difficoltà organizzativa dovuta all'alto numero dei partecipanti che legittima pertanto una differente ripartizione dei compiti tra l'assemblea e altro o altri organi di secondo livello. La disposizione è frutto della prassi: spesso, infatti, per facilitare riunioni troppo numerose nelle quali sarebbe difficoltoso il diritto di intervento e l'esercizio del voto, si prevedono assemblee separate o per ambito territoriale o per categorie di associati, ciascuna delle quali nomina uno o più delegati con il compito di portare nella riunione di un organo di secondo livello (assemblea dei delegati) le decisioni assunte dalle assemblee "di base". Questa struttura, funzionale alla organizzazione dell'intero ente, non viola il principio di democraticità in quanto i delegati sono democraticamente eletti dalla base.

Nel rispetto del medesimo principio, non è ritenuta legittima una clausola statutaria che escluda dal voto i minorenni perché, anche se non sono in grado di prendere parte ad alcune attività dell'ente (attività che potrebbero essere precluse a soggetti incapaci di agire, come quella della protezione civile) né di

partecipare alla sua amministrazione, ugualmente possono e hanno diritto di esercitare il diritto di voto tramite i genitori.

Il Ministero afferma anche il diritto degli associati di astenersi temporaneamente dalla vita associativa, ad esempio non frequentando gli eventi associativi o le sedute assembleari, in quanto liberi di scegliere "l'intensità" della loro partecipazione; pertanto non sarebbe legittimo individuare tra le cause di esclusione di un associato una sua eventuale riduzione nell'esercizio dei diritti associativi. Tale clausola è invece valida se riferita agli amministratori i quali, accettando la carica, hanno assunto l'impegno di svolgere un'attività di gestione che non tollera una loro frequente o abituale mancanza.

Con riferimento invece al voto passivo, cioè al diritto degli associati di assumere la carica di amministratore o altra carica associativa, bisogna distinguere tra il caso in cui eventuali limitazioni si riferiscano a determinate categorie di associati, e quello in cui consistano in requisiti richiesti per la nomina. Non è quindi legittima una clausola che preveda che gli amministratori debbano essere scelti tra associati appartenenti ad una o a più categorie escludendone altre, perché sopprimerebbe il diritto di voto passivo per queste ultime.

L'atto costitutivo o lo statuto possono invece indicare specifici requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza (art. 26, comma 3 del CTS) necessari per assumere la carica di amministratore e per svolgere l'incarico per il quale viene eletto. Del resto, una situazione ostativa all'assunzione della carica di amministratore è già prevista dal CTS laddove consente di fare riferimento a requisiti previsti da codici di comportamento redatti da associazioni di rappresentanza o da reti associative e inoltre applica l'art. 2382 c.c. che preclude la nomina a determinati soggetti.

Nessun problema quindi qualora lo statuto stabilisca che i propri amministratori debbano essere muniti di particolari requisiti, purché coerenti con l'attività svolta dall'ente e con le sue caratteristiche. Ad esempio negli statuti di enti che svolgono la loro attività nel campo sanitario, o che gestiscono RSA o scuole, non è infrequente trovare clausole secondo le quali la carica di amministratore possa essere assunta soltanto da persone che hanno un determinato numero di anni di esperienza nel settore interessato, perché si tratta di strutture complesse in cui organizzazione e gestione richiedono una speciale competenza. A volte può essere utile anche una approfondita conoscenza dell'organizzazione associativa e in tal caso il requisito richiesto sarà quello di aver rivestito la qualifica di associato per almeno un certo numero di anni.

Gli enti potrebbero anche avere l'esigenza di escludere dalla nomina persone che mantengono incarichi di natura politica, amministrativa o sindacale. Tali clausole sarebbero tanto più motivate in quanto la nomina di soggetti strettamente legati a pubbliche amministrazioni, o comunque esponenti di enti esclusi dalla categoria degli ETS, potrebbe far presumere una situazione di controllo da parte dei suddetti enti, con la conseguenza che l'associazione partecipata non potrebbe assumere la qualifica di ETS ai sensi dell'art. 4, comma 2 del CTS.

Per espressa previsione del CTS (art. 26, comma 4) sono legittime quelle clausole che stabiliscano che uno o più amministratori debbano essere scelti tra gli associati di determinate categorie. Mentre è evidente che non si possa quindi prevedere che l'intero organo amministrativo provenga da una sola categoria, c'è da chiedersi se sia o meno legittima una previsione statutaria la quale stabilisca che l'organo amministrativo sia composto di un elevato numero di consiglieri, in maggioranza provenienti da una specifica categoria e soltanto in esigua minoranza liberamente eleggibili. In realtà tutte queste clausole devono essere vagliate alla luce dei principi di democraticità e elettività delle cariche sociali sopra enunciati e questa previsione potrebbe comportare una manifesta violazione di tali principi.

Non resta che cercare di approfondire quale differenziazione possa essere fatta tra le varie categorie di associati. Anche in seguito alla prassi ormai consolidata in materia di ONLUS, appare tollerabile qualsiasi differenza tra le categorie di associati basata su un maggior supporto economico rispetto alla quota

associativa ordinaria, oppure sulla richiesta di svolgere determinate attività, sia pure a titolo di volontariato; in ogni caso la differenziazione non potrà mai comportare in capo a chi non appartenga ad una determinata categoria una riduzione o una limitazione dei diritti associativi inerenti la partecipazione alle decisioni dell'ente e il concorso alla determinazione dei suoi indirizzi.

Infine non rispetterebbero il carattere aperto della forma associativa, eventuali clausole che limitassero il numero degli associati in assoluto o rispetto a determinate categorie, in quanto assicurerebbero la prevalenza di quelle non limitate quantitativamente. Per il medesimo motivo è da evitare una clausola che stabilisca l'ammissione di un associato soltanto dietro presentazione di uno o più associati. Pertanto, tutti gli enti che ritenessero essenziale, ai fini della loro organizzazione interna, prevedere una disciplina che comporti restrizioni all'accesso o comunque violazione di tale carattere, ad esempio i circoli privati che possono avere interesse a mantenere una compagine associativa ristretta o selezionata, possono assumere la forma di associazioni non riconosciute ai sensi degli artt. 36 e ss c.c., ma non la qualifica di ente del terzo settore.