

Gli Enti del Terzo settore ed il principio di democraticità

14 Novembre 2019

Alessandra Morelli

Il Decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, recante il Codice del Terzo settore (CTS), come è noto, ha provveduto al riordino ed alla revisione organica dell'intera disciplina speciale degli Enti appartenenti a tale categoria.

Con i suoi 104 articoli raggruppati in 12 titoli, il nuovo Codice, emanato in attuazione della legge delega del 06 giugno 2016 n. 106, spazia dal disciplinare gli enti del Terzo settore in generale, il volontariato e la relativa attività, le associazioni e fondazioni operanti in tale settore, fino alle particolari categorie di enti quali le associazioni di promozione sociale e gli enti filantropici.

La nuova normativa, inoltre, istituisce il registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) quale nuovo obbligo amministrativo per gli enti, regola gli aspetti tributari e fiscali e, infine, introduce nuove procedure in tema di controlli.

Con tale riforma si sono aperti, senz'altro, nuovi scenari interpretativi per un settore, quello degli enti associativi, che negli ultimi decenni si è rivelato particolarmente dinamico sia sul piano delle iniziative sociali che dal punto di vista della vitalità economica.

Nel considerare la normativa del Terzo settore nel suo complesso, emerge con forza la centralità del requisito della democraticità interna delle associazioni, con specifico riferimento all'organo assembleare cui sono demandate le scelte fondamentali dell'ente.

Il principio democratico informa, difatti, l'intera legislazione in materia, incidendo, fra le altre cose, sulla possibilità di concreta iscrizione delle associazioni al Registro Unico del Terzo settore nonché sulla disciplina delle agevolazioni fiscali, che vengono così subordinate all'esistenza di una struttura democratica con partecipazione attiva ed effettiva degli associati alla vita dell'ente.

Tale principio, in ambito associativo, intende impedire che un numero limitato di associati possa assumere il controllo dell'ente di cui fanno parte con la finalità di ottenere benefici personali e, quindi, utilizzare in maniera distorta tale forma giuridica. **Conseguentemente tutti gli associati devono vantare pari diritti, concorrere paritariamente al governo dell'associazione stessa e poter partecipare liberamente alle elezioni delle cariche sociali con la possibilità di assumere, senza limitazioni, taluna di esse.**

A ben vedere, seppure il Codice faccia espressa menzione del suddetto principio esclusivamente all'**articolo 25, comma 2** in relazione alle competenze inderogabili dell'assemblea, questo contiene numerose previsioni che, anche senza definirlo nello specifico, ne rappresentano un'immediata concretizzazione.

L'impronta democratica del Codice del Terzo settore si estrinseca, anzitutto, nella disciplina delle modalità di adesione del singolo alle associazioni (riconosciute e non).

In particolare, l'articolo 21 Cts – ricalcando la disciplina già prevista dal codice civile per le associazioni riconosciute (articolo 16 c.c.), per le società cooperative (artt. 2521, comma 3, n. 6, 2527 e 2528 c.c.) e per i consorzi (articolo 2603 c.c.) — **richiede l'indicazione nell'atto costitutivo dei requisiti e della procedura per l'ammissione dei nuovi associati.** Tale procedura, ai sensi dello stesso articolo, deve essere necessariamente caratterizzata da criteri non discriminatori e coerenti sia con le finalità perseguite che con l'attività d'interesse generale svolta.

A ciò si aggiunga, poi, la rubrica dell'articolo 23 del Cts che, con la sua indicazione del “*carattere aperto*” delle associazioni, recepisce normativamente il principio della c.d. «porta aperta» in forza del quale non potranno esserci enti associativi nel terzo settore che non consentano, in modo assoluto, l'ammissione di nuovi associati.

Ne consegue, pertanto, che il vincolo fra i singoli associati debba essere aperto a tutti coloro che, presentando i requisiti previsti nell'atto costitutivo, siano portatori di interessi omogenei e, quindi, suscettibili di essere soddisfatti tramite l'ingresso nell'associazione.

Tale concetto appare, inoltre, ribadito all'**articolo 35** che, **in tema di associazioni di promozione sociale, prevede il divieto di introdurre “discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati”.**

Occorre tuttavia sottolineare come, per unanime posizione dottrinale, **il principio della “porta aperta”**, non possa comunque tradursi in un vero e proprio diritto soggettivo in capo al terzo che intenda aderire alla compagine e alla vita associativa, trattandosi soltanto di un interesse legittimo all'osservanza delle norme sostanziali e procedurali di ammissione statutariamente previste.

Tale principio non deve, quindi, necessariamente tradursi nella impossibilità di introdurre filtri all'ingresso di nuovi associati: in quest'ottica, infatti, l'eventuale rigetto dell'istanza di adesione potrebbe non essere discriminatorio se motivato sulla base dei criteri predeterminati dall'atto costitutivo o dallo statuto dell'ETS.

Ne deriva che, a prescindere dalla procedura di ammissione concretamente scelta nell'atto costitutivo, il recepimento della struttura «aperta» nel Codice del Terzo settore comporta che non siano ammesse associazioni (riconosciute e non) che vietino l'ingresso di nuovi membri o che ne subordinino l'ammissione all'arbitrario giudizio positivo di tutti gli altri associati già appartenenti al gruppo.

Nel dare attuazione al generale principio di democrazia interna, il Codice del Terzo settore delinea, accanto al principio della «porta aperta», la regola del cosiddetto voto capitario in assemblea, stabilendo che ciascun associato abbia diritto ad un voto.

Occorre precisare, tuttavia, che tale statuizione conosce possibili correttivi, peraltro facoltativi, che appaiono come **declinazioni del principio di democraticità**: tale principio, infatti, può voler significare anche trattare in maniera non uguale situazioni diverse.

Anzitutto, **l'articolo 24, comma 1 limita il diritto di voto a chi sia iscritto da almeno tre mesi nel libro degli associati**, operando una prima differenziazione tra associati che, peraltro, potrebbe essere ulteriormente sviluppata dall'autonomia privata a cui è attribuito ampio potere in merito.

Tale previsione, in ogni caso, **non vuole derogare alla regola del voto capitario, ma solo ridurre il periodo minimo necessario per avere diritto al voto**. Al contrario, infatti, la norma si limita ad escludere, per quanto possibile, l'iscrizione in extremis di nuovi membri nel libro degli associati per evitare un aggiramento de facto della suddetta regola.

Il comma 2 introduce, poi, un'altra differenziazione con riferimento alle associazioni di tipo complesso o multilivello, prevedendo che «agli associati che siano enti del Terzo settore l'atto costitutivo o lo statuto possono attribuire più voti, sino ad un massimo di cinque, in proporzione al numero dei loro associati o aderenti».

Al contempo, sotto il profilo delle modalità di esercizio del diritto di voto, la norma in esame ammette, richiamando la disciplina di cui all'**articolo 2372**, il voto per delega, per corrispondenza oppure mediante mezzi di telecomunicazione ed elettronici. Inoltre, **il comma 5**, avvalendosi di un rinvio espresso alla disciplina delle società cooperative ex articolo 2540, **contempla per le associazioni con più di 500 associati «assemblee separate, comunque denominate, anche rispetto a specifiche materie ovvero in presenza di particolari categorie di associati o di svolgimento dell'attività in più ambiti territoriali».**

Si rinvencono quindi nell'ordinamento — mediante il richiamo a disposizioni proprie della normativa societaria — strumenti validi per agevolare, piuttosto che limitare, l'esercizio concreto del diritto di voto capitario.

La centralità attribuita dalla riforma del Terzo settore al principio di democraticità ha, senz'altro, riportato in auge l'annosa questione, dottrinale e giurisprudenziale, sull'organizzazione interna delle associazioni non riconosciute.

Le associazioni non riconosciute godono, infatti, di ampia libertà rispetto alla regolamentazione dei loro rapporti interni, atteso che sono sottratte a un rigido controllo statale e sono regolamentate sulla base di scelte discrezionali degli associati, in esercizio della loro libera autonomia negoziale.

Le associazioni, inoltre, hanno la forma giuridica di un contratto plurilaterale, sicché vale per le stesse il principio della piena libertà dei contraenti di scegliere liberamente il tipo contrattuale che più si adatta alle loro esigenze ed, eventualmente, di derogare le regole predisposte dal legislatore.

Secondo un primo orientamento, tale autonomia negoziale incontrerebbe però un limite nella necessità di rispettare le norme imperative inderogabili poste dall'ordinamento a protezione di interessi pubblici o diritti individuali inviolabili.

In forza di tale ricostruzione, gli statuti e le delibere delle associazioni non riconosciute, rinvenirebbero tale limite proprio nel principio di democraticità, desumibile direttamente dall'interpretazione sistematica della Costituzione (ex artt. 2,3,18,29,39,49,52 Cost.).

In tale dibattito, non mancano opinioni discordanti che, viceversa, riducono sensibilmente l'incisività del principio democratico, valorizzando piuttosto, ai sensi dell'articolo 36 codice civile, l'autonomia privata nell'autoregolazione dell'ordinamento interno dell'associazione non riconosciuta. **Secondo tale secondo orientamento, la centralità riconosciuta al principio di autonomia privata in ambito associativo, potrebbe condurre sino a negare validamente la democraticità interna a certe associazioni non riconosciute.**

Se tale classica contrapposizione pone in evidenza, ancora oggi, dei nodi interpretativi circa l'obbligo per le associazioni di cui al libro I del Codice civile di osservare il principio di democraticità, per gli Enti del Terzo settore la questione è, senz'altro, risolta positivamente. La disciplina d'ispirazione democratica contenuta nel Cts rappresenta, infatti, assieme ad una articolata normativa contabile, condizione necessaria per l'iscrizione delle associazioni al RUNT e, conseguentemente, per accedere alle agevolazioni ed ai benefici fiscali.

Da quanto sinora esposto deriva, quindi, la netta distinzione — cristallizzata proprio dall'approvazione della recente riforma — **fra associazioni non riconosciute disciplinate dal Codice del Terzo Settore ed associazioni non riconosciute disciplinate dal Codice civile**. Ad avviso della scrivente, pertanto, un siffatto obbligo, al di fuori delle prescrizioni espressamente rivolte agli enti del Terzo settore, non sembra potersi estendere indiscriminatamente alle associazioni non riconosciute, i cui membri restano liberi di soddisfare le esigenze dell'associazione regolandone, come preferiscono, l'ordinamento interno attraverso lo strumento dell'autonomia privata.

BASILE, L'intervento dei giudici nelle associazioni, 1975

TAMBURRINO, Persone giuridiche, associazioni non riconosciute e comitati, 1997

BIANCA, Le norme giuridiche e i soggetti, 2002

MONTANI, La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile, 2017

MARZULLO, Il nuovo Codice del Terzo Settore: Profili civilistici e tributari, 2017

TUCCARI, La disciplina "democratica" delle associazioni non riconosciute fra codice del Terzo settore e codice civile, 2019

TAG: *terzo settore, associazioni non riconosciute, Principio democratico*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.
