

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 17 - giugno 2018

LE RETI ASSOCIATIVE NEL CODICE DEL TERZO SETTORE

Massimo D'Auria

LE RETI ASSOCIATIVE NEL CODICE DEL TERZO SETTORE

Massimo D'Auria

*Professore Associato di diritto privato presso il
Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici dell'Università degli Studi di Siena*

La disciplina che la Riforma dedica alla Reti associative testimonia l'importanza crescente che l'organizzazione reticolare ha assunto anche nelle attività imprenditoriali svolte dagli Enti del Terzo settore. Una riflessione su tali previsioni ed in particolare sulla doppia anima delle Reti, quale fattore di promozione delle attività degli enti e quale soggetti dotati di rappresentatività d'interessi generali, appare propedeutica ad illuminare il tragitto ermeneutico che operatori e professionisti dovranno percorrere non solo al fine d'integrare i propri statuti al fine di costituirsi in Rete associativa ma anche al fine di attuare nello svolgimento della propria attività le finalità perseguite dalla Riforma.

The body of rules that the Reform devotes to the Association Networks demonstrates the growing importance that the reticular organization has also assumed in the business carried out by the Third sector bodies. The essay aims at being a preparatory study for understanding the double soul of the network of no profit organizations outlined by the Reform. By analyzing what non-profit organizations need to do to be qualified as a network of associations and to maintain this status over time, it can be inferred that the network is not only necessary to promote the efficiency of member activities, but also to give a political representation of the general interests brought forward by the members

Sommario:

1. L'associazionismo imprenditoriale nel Terzo settore
2. Dal contratto di rete alle Reti associative
3. Modelli disciplinari e punti di intersezione
4. La duplice funzione delle Reti associative nel CTS
5. La Rete associativa come ETS: il problema
6. Profili sistematici
7. La registrazione delle Reti associative
8. Le Reti associative come ETS : profili operativi
9. L'attività economica delle Reti associative : problemi di coordinamento
10. Gli ETS puri
11. La disciplina patrimoniale della Rete associativa
12. La Rete associativa come ente prudenziale
13. La funzione politica delle Reti associative
14. Le regole sulle delibere nella Rete associativa
15. La funzione di controllo
16. Sul rapporto tra funzione economica e politica delle Reti associative nel CTS
17. Pluralismo sociale e momento direttivo

1. L'associazionismo imprenditoriale nel Terzo Settore

La disciplina dedicata dal Codice del Terzo settore - D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 - (d'ora innanzi per brevità CTS) alla Reti associative testimonia l'importanza crescente che le reti hanno assunto anche nelle attività imprenditoriali svolte dagli Enti del Terzo settore (d'ora innanzi per brevità ETS)¹. Una riflessione sulle previsioni *ad hoc* dedicate dal CTS alle Reti associative² appare propedeutica ad illuminare il tragitto ermeneutico che operatori e professionisti dovranno percorrere al fine d'*integrare* gli statuti, operazione in mancanza della quale, secondo quanto prefigurato dall'art. 101,4° co. CTS, sarà comminata la sanzione della cancellazione dal Registro³.

A tale riguardo, infatti, non dovrebbe sfuggire all'attenzione degli operatori, la dimensione anche politica della costituzione (e, dunque, della registrazione come anche della sempre possibile cancellazione dal Registro) di una Rete associativa. Nel disegno legislativo, infatti, le Reti associative si candidano a divenire macro-entità rappresentative di interessi diffusi o di

¹ È utile in proposito la lettura del secondo rapporto del Forum Terzo settore intitolato proprio alle Reti del Terzo settore dal quale emerge a p. 16 come più della metà degli enti componenti il Forum era inserito in network anche internazionali.

² Per una panoramica, v. G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, I, p. 726 ss.; A. FUSARO, *Gli enti del terzo settore nel codice introdotto dalla riforma*, in *Liber amicorum Pietro Rescigno*, Napoli, 2018, p. 855 ss., specialm. da p. 860.

³ La disposizione sanzionatoria prevista dall'art. 101, 4° co. CTS merita di essere spiegata sotto più profili sul piano esegetico. Anzitutto, deve osservarsi che le Reti associative, purché abbiano i requisiti previsti dall'art. 41, 1° co. lett. a), possono procedere all'iscrizione nella relativa sezione del Registro ed accreditarsi perciò come Reti, salvo decadervi laddove non abbiano provveduto ad integrare i propri statuti nel termine ivi stabilito. In secondo luogo, la sanzione deve riferirsi alla cancellazione non dal Registro *tout court*, ma solo dalla sezione di cui alla lett. f) relativa alla Reti associative; sicché, cautelativamente, le associazioni dovranno iscriversi anche in altra sezione, secondo la possibilità prevista dall'art. 42,2° co. CTS, al fine di non perdere la qualifica di ETS e le connesse prerogative. Deve, infine, correggersi il criptico riferimento al comma 2° dell'art. 41 CTS operato dall'art. 101 CTS siccome sintatticamente poco perspicuo. Ed invero, la regola probabilmente intende che, quelle nazionali, proprio perché reti, devono provvedere ad integrare i propri statuti precisando l'attività statutaria tipica prevista dall'art. 41, 1° co. lett. b). Ed invero, questa integrazione appare ultronea per l'associazione del Terzo settore equiparato alla Rete associativa che, non essendo organizzazione di secondo livello, non assume alcun compito di coordinamento ai sensi dell'art. 41, 1° co. lett. b). Anzitutto, deve anche osservarsi che le Reti associative, purché abbiano i requisiti previsti dall'art. 41, 1° co. lett. a) possono procedere all'iscrizione nella relativa sezione del Registro salvo decadervi laddove non abbiano provveduto ad integrare i propri statuti.

esperienze di partecipazione multiple e simultanee di cittadini in settori di attività d'interesse generale⁴. All'interno di una logica segnata dal principio di sussidiarietà orizzontale⁵, in cui lo Stato si ritaglia un ruolo integrativo nelle attività di interesse generale gestite dagli ETS⁶, si pone il problema di assicurare l'effettiva capacità degli ETS di sapere stabilmente interpretare la domanda di rappresentanza sociale proveniente dai cittadini⁷. Nel quadro di questa relazione collaborativa, il legislatore ha così individuato nelle Reti associative la dimensione ideale affinché gli ETS siano stimolati ad incidere realmente sui bisogni ed attese delle persone e, nel contempo, a rispondere in maniera trasparente delle proprie azioni imprenditoriali anche nei confronti delle istituzioni.

⁴ Appare opportuno osservare che gli artt. 4 – 5 del CTS pongono particolarmente l'accento sulla circostanza che gli ETS si caratterizzano per lo svolgimento senza fini di lucro di "attività interesse generale" attività il cui catalogo è stato predeterminato dal legislatore. Ciò a testimoniare il superamento di una logica dicotomica che vede lo Stato contrapposto al privato, ciò che si riverbera su almeno due piano del discorso: sul piano dogmatico - per intenderci - sul concetto di soggettività e personalità giuridica (su cui v. BARBA, *Costruzione della soggettività meta individuale e riconoscimento della personalità giuridica: libertà associativa e democrazia pluralista*, in *Liber amicorum Pietro Rescigno*, V. I, Napoli, 2018, p. 201 ss.); sul significato che assume l'autonomia collettiva dei gruppi i quali divengono a pieno titolo oggetto di studio del privatista, itinerario sul quale il rinvio è a P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie, in persona e comunità. Saggi di diritto privato* (1988 – 1999), III, Padova, 1999, p. 12 ss.; ID., *Trasformazioni del ruolo istituzionale dei privati*, *ibid.*, II, p. 449; ID., *Appunti sull'autonomia negoziale*, II, cit., p. 463 ss.

⁵ Sul rapporto tra organizzazione reticolare dell'impresa e principio di sussidiarietà, v. M. NUZZO, *Contratto di rete: piano industriale e disciplina dei contratti di attuazione*, in ID., (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, 2014, II, p. 25; S. RAMETTA, *Autonomia organizzativa e sussidiarietà orizzontale nella disciplina del contratto di rete*, *ivi*, p. 3; P. PERLINGIERI, *Reti e contratti tra imprese tra cooperazione e concorrenza*, in *Studi in memoria di Bruno Carboni*, Napoli, 2010, p. 771.

⁶ Sullo sfondo emerge l'intenzione di rafforzare il modello di interazione tra settore pubblico e Terzo settore di tipo non conflittuale, ma integrativo o complementare che sfrutti la prossimità degli ETS ai bisogni dei cittadini e la maggiore agilità organizzativa nell'affrontare bisogni spesso eterogenei e difficilmente gestibili nella logica pubblica accentrata. Su tali modelli v. S. MORATTI, *Il possibile ruolo del terzo settore nelle politiche di gestione dei rischi catastrofali: considerazioni fiscali*, in *Riv. dir. fin. scienza fin.*, 2017, p. 234.

⁷ Sul tema v. da ultimo E. BATTELLI, *Il ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista. 50 anni dopo la lezione di Pietro Rescigno*, in *Liber amicorum Pietro Rescigno in occasione del novantesimo compleanno*, V. I, Milano, 2018, p. 303 ss.

2. Dal contratto di rete alle Reti associative.

Tra gli obiettivi del CTS vi è anche promuovere l'efficacia dell'azione imprenditoriale degli ETS⁸. In tale prospettiva, le reti sono considerate come uno strumento per renderne più efficace l'azione degli ETS sul territorio⁹. Appare perciò intuitivo ed, in certa misura, pertinente indicare nella disciplina del contratto di rete tra imprese l'antecedente normativo delle Reti associative nel CTS¹⁰. Infatti, non diversamente da quanto è avvenuto con il contratto di rete d'impresa, il riconoscimento delle Reti associative rappresenta un modo per dare rilevanza giuridica a fenomeni di coordinamento tra ETS ovvero tra ETS ed enti che presentano cointeressenze nel Terzo settore.

D'altro canto, l'assimilazione potrebbe indurre a trascurare le specificità delle Reti associative così come configurate nel CTS.

Ed invero, le Reti associative si qualificano, anzitutto e necessariamente, come associazioni (riconosciute o non) a cui aderiscono ETS (arg. ex art. 41 CTS) e dunque, quali enti esponenziali che, nell'ambito delle attività settoriali di cui si compone il Terzo settore (arg. ex art. 4- 5 CTS), contribuiscono a perseguire l'interesse generale.

Considerati anche gli sviluppi sull'evoluzione dell'autonomia statutaria nonché la stessa disciplina del contratto di rete che, senza porre alcuna differenza sul piano delle prerogative, rimette alle parti la scelta di attribuire o meno autonoma soggettività alla rete, le due tecniche impiegate potrebbe sospingere l'interprete ad una laica valutazione di equivalenza¹¹.

A nostro avviso, tuttavia, la distinzione strutturale e funzionale tra contratto e soggettività appare ancora rilevante almeno per cogliere sul piano dogmatico il senso di alcune regole che altrimenti non sarebbero *prima facie* comprensibili sul piano operativo. Il riferimento va alla circostanza che il

⁸ In tale senso la legge delega 6 giugno 2016, n. 106, art. 4 lett. p) : “*riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, anche allo scopo di accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali*”.

⁹ Ed in questo senso deve leggersi quanto stabilito dall'art. 41 CTS che riconosce alle reti associative il ruolo di “*coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale (...)*”.

¹⁰ Per una disamina dell'istituto v. Aa.Vv., *Contratto di rete di imprese*, a cura di V. CUFFARO, Milano, 2016 passim

¹¹ Nel senso che entrambe le tecniche che configurano “ordinamenti” di regole nei rapporti privati, come evidenziato da A. GENTILI, *Una prospettiva analitica su reti di imprese e contratti di rete*, in *Obbl. e contr.*, 2010 p. 87 ss.

legislatore qualifica le Reti associative quali ETS. Si tratta di qualifica problematica considerato che essa non costituisce il denotato delle attività statutariamente riservate alle Reti dall'art. 41 CTS.

3. Modelli disciplinari e punti di intersezione

Un modo per cogliere operativamente tale differenza consiste nel valorizzare le peculiarità dell'operazione di riconoscimento operato dal legislatore per le reti nel Terzo settore. Ed invero, mediante il contratto di rete tra imprese, il legislatore ha sicuramente inteso riconoscere e consolidare i vantaggi relazionali spontaneamente prodottisi tra le imprese grazie al coordinamento reticolare. Detto strumento, tuttavia, presenta dei limiti intrinseci perché l'esigenza di coordinamento raccolta dal programma di rete ha una durata predeterminata. La ragione di ciò risiede nella circostanza che tale strumento è funzionale, anche laddove le parti intendano attribuire soggettività giuridica alla rete, a dare veste giuridica ad una comune iniziativa imprenditoriale volta a cogliere *specifiche e contingenti* opportunità di crescita esistenti nel mercato.

Ovviamente, anche nel settore *non profit*, è possibile che le reti si creino spontaneamente per tali propositi, né si può escludere che, a tale scopo, gli ETS scelgano di formalizzare i propri rapporti tramite il contratto di rete di impresa¹².

Altro è, però, quanto avviene nel contesto delle Reti associative. Di diverso vi è che le reti sono organizzate attraverso o, meglio ancora, all'interno dell'ente associativo¹³. Dunque, mediante le Reti associative, il legislatore ha individuato in un ente associativo imprenditoriale il livello organizzativo idoneo a svolgere la funzione *stabile* di impulso, coordinamento, tutela ed, eventualmente, anche di vigilanza degli ETS; in una parola, ad *attivare* quel dinamismo endogeno degli ETS in favore di forme di coordinamento imprenditoriale.

¹² Perciò occorre anche dare conto delle possibili interconnessioni tra i due istituti. Infatti, non si può escludere che : a) una rete associativa, in quanto ETS e dunque imprenditore, divenga parte di un contratto di rete; b) la Rete associativa, nell'ambito del suo mandato istituzionale, possa promuovere la sottoscrizione di contratti di rete tra i propri aderenti, siano essi ETS oppure enti di diversa natura.

¹³ Sul punto v. F. CAFAGGI, P. IAMICELI, *Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni di una ricerca sul campo*, Bologna, 2007, p. 317 ss.

In questa prospettiva, la Rete associativa ben può proporsi quale “incubatrice” di nuove fenomeni di rete tra ETS ed ETS ed altri enti¹⁴.

4. La duplice funzione delle Reti associative nel CTS

Le segnalate differenze nella tecnica di riconoscimento delle reti rilevano sul piano ermeneutico per un aspetto che costituisce il *fil rouge* della disciplina che stiamo esaminando.

Mentre la disciplina del contratto di rete insiste esclusivamente sulla componente funzionale economica, *sub specie pro-concorrenziale* per gli aderenti alla rete, e dunque si presenta quale strumento abbastanza duttile da cogliere le occasioni presenti nel mercato, la disciplina della Rete associativa si presta ad essere compresa assecondando una *stabile* logica bivalente: da un lato, in relazione alla “funzione economica” svolta dalle associazioni, per la componente di servizio e promozione che le Reti associative sono chiamate ad offrire *stabilmente* alle imprese aderenti; dall’altro, per la “funzione politica” ossia di rappresentanza di interessi degli ETS aderenti alla Rete associativa condurrà *stabilmente* nel dialogo con le istituzioni¹⁵.

La dedotta duplicità di funzioni, economica e politica, delle Reti associative si ricava dalla disposizione di cui all’art. 41 CTS che caratterizza le Reti associative, da un lato, per lo svolgimento di “*attività di coordinamento, tutela rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore e delle loro attività di interesse generale*”, dall’altro, in via che parrebbe eventuale ed ulteriore rispetto all’attività statutaria tipica, “*anche (per) lo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali*”.

Dunque, le Reti associative sono, da un lato, strumento di impulso e coordinamento degli ETS; dall’altro ente rappresentativo degli interessi di categoria.

Perciò, accanto alla funzione ausiliare delle attività degli ETS aderenti, le Reti associative si caratterizzano *anche* per la loro attitudine ad qualificarsi

¹⁴ Per un’ipotesi v. i consorzi ambientali su cui, per una riflessione d’insieme, F. DE LEONARDIS, *Le organizzazioni ambientali come paradigma delle strutture a rete*, in *Foro amm.*, CDS, fasc.1, 2006, p. 273 ss.

¹⁵ L’ambivalenze delle Reti associative riproduce un carattere innato degli ETS. Sul punto v. E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, E. STRADELLA, E. VIVALDI., *Identità e rappresentanza del terzo settore*, in Zamagni S. (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Bologna, 2011, p. 61 e ss.

come enti prudenziali e parziali¹⁶, strutture, quindi, non solo di coordinamento dell'attività economica delle imprese aderenti, ma anche di raccordo tra le stesse e le istituzioni, orientate a promuoverne ed accrescerne la rappresentatività in sede istituzionale¹⁷, ovvero a portare al cospetto del Governo (e quindi utilizzando un circuito alternativo a quello parlamentare)¹⁸, le plurime e spesso proteiformi istanze provenienti dai settori di cui si compone il mondo *non profit*.

5. La Rete associativa come ETS : il problema

Nella accennata prospettiva, le Reti associative costituiscono una *species* del più ampio *genus* dell'associazione imprenditoriale. Se ne distinguono, sul piano pratico, per una sicura valorizzazione dell'attività economica di supporto agli ETS aderenti e sul piano sistemico perché le Reti associative sono calate all'interno di una disciplina obiettivamente *selettiva*, dunque discrezionale ancorché non arbitraria, nel riconoscimento degli interlocutori istituzionali (arg. ex art. 41, 1° co. lett. a) e 2° co. CTS).

Sul piano normativo, la Rete associativa stessa è qualificata come ETS, ossia come imprenditore operante nel Terzo settore.

Il punto non è di secondaria importanza. Il legislatore qualifica la Rete associative come ETS già all'art. 4, 1° co. CTS e ribadisce specialmente tale nozione dall'art. 41 CTS.

Ciò che pare importante sottolineare è che il rilievo delle filiere imprenditoriali nel Terzo settore passa proprio attraverso l'adesione alla c.d. Rete associativa: nel linguaggio del CTS "organizzazioni di secondo livello"; in quello civilistico o dogmatico "enti intermedi". Tenuto conto della natura intermedia di tali enti, ogni intervento selettivo degli interlocutori deve essere misurato sul piano della tenuta del pluralismo democratico che deve costituzionalmente ispirare le politiche di amministrazione del Terzo settore. Infatti, nel caso delle Reti associative il fatto organizzativo non rileva immediatamente come volto allo sviluppo

¹⁶ Sul significato di tali aggettivazioni, si rinvia alla disamina di G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, 2005, p. 39 ss.

¹⁷ Come si evince sempre dall'art. 41 cit. CTS "(...) anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali".

¹⁸ In ciò non può non vedersi un ulteriore segno del superamento del parlamentarismo democratico in favore di una forma di neocorporativismo da calare nel contesto dell'economia di mercato.

della persona quanto, piuttosto, al coordinamento dell'altrui attività imprenditoriale.¹⁹

In questa prospettiva, nel solco di un itinerario dottrinale che differenzia tra enti intermedi a copertura costituzionale (si pensi a sindacati e partiti politici) e “formazioni sociali” ex art. 2 Cost. costituzionalmente tipizzati, potrebbe allora concludersi che le Reti associative, sfuggirebbero alla copertura costituzionale indotta dal referente “*formazioni sociali*” di cui all’art 2 Cost., ragione per cui la loro rilevanza nel giuridico avrebbe dovuto essere acquisita attraverso la forma della personalità giuridica; il che, invece, non è, posto che le Reti possono svolgere la propria attività in forma associativa riconosciuta o meno.

Non lo è perché nel sistema congegnato dall’art. 4 e dall’art. 41, 1° co. le Reti associative si qualificano come ETS. Si noti che è proprio tale qualificazione a costituire il *medium* attraverso cui le Reti associative registrate acquisiscono una serie di prerogative abilitanti ed agevolazioni tributarie.

Non solo, perché per la medesima ragione, esse sono sottratte dal regime generale concessorio della personalità giuridica per essere accolte all’interno del sistema normativo complessivamente derogatorio previsto dall’art. 22, 1° co. CTS. Eppure - si badi - si tratta di deroga la cui giustificazione sarebbe da rintracciare unicamente nella rilevanza dello scopo (art. 1 e 2 CTS). Considerata l’attività statutariamente riservata a tali Enti, la qualifica desta nell’interprete qualche perplessità parendo eccedente rispetto alla funzione assegnata.

In un senso, per ora provvisorio e iniziale, tale operazione non può essere interpretata come un *escamotage* unicamente pensato per acquisire le Reti associative all’interno di un complessivo meccanismo agevolatorio o abilitante predisposto dal legislatore. A nostro avviso, invece, la condizionante qualificazione della Rete associativa quale ETS rappresenta la

¹⁹ Ritengo di potere scorgere in questa prima considerazione un risultato teorico iniziale, ossia che le Reti associative non possono qualificarsi formazione sociale coperta dalla garanzia costituzionale di cui all’art. 2 Cost. in ragione della prossimità alla persona, ma formazione intermedia, ragione per cui per esse non vale il principio di neutralità delle forme giuridiche, rispondendo la forma associativa ad una scelta legislativa discrezionale che preclude ad enti diversamente congegnati di svolgere la medesima funzione tipica attribuita alle Reti associative. Sul punto v. da ultimo A. BARBA, *Costruzione della soggettività meta individuale e riconoscimento della personalità giuridica: libertà associativa e democrazia pluralista*, in *Liber amicorum Pietro Rescigno*, V. I, Napoli, 2018, 201 ss., specialm. p. 204, che ritrova le ragioni di tale distinzione nelle pagine di P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, p. 301 ss.

chiave per acquisire il criterio selettivo individuato per le Reti associative. In altri termini, diviene compito dell'interprete tentare di assegnare dignità assiologica a tale qualifica acquisendola all'interno di un orizzonte culturale più ampio, radicato nel sistema costituzionale del pluralismo democratico proprio del Terzo settore.

6. Profili sistematici.

Nel contesto del Titolo V, la Rete associativa viene altresì configurata quale *categoria* di ETS avente una disciplina particolare. Sicché, almeno secondo quanto argomentabile in base all'art. 3,1° co. CTS, all'interprete è attribuito il compito di coordinare le regole generali dettate dal CTS per le associazioni, riconosciute o non, di cui Titolo IV del CTS e la disciplina speciale, la prima dovendosi applicare in quanto non espressamente derogate dalla disciplina particolare e nei limiti della compatibilità.

Sempre l'art. 41 CTS s'incarica di specificare la nozione di Rete associativa rilevante ai fini dell'applicazione della speciale disciplina loro dedicata individuandone a) i caratteri strutturali (la necessaria base associativa, riconosciuta o non); b) il requisito dimensionale, variamente articolato a seconda che si tratti di Rete associativa o Rete associativa nazionale; c) l'attività statutaria necessaria (oltre a quella solo eventuale di controllo e vigilanza assunto dalle Reti associative nazionali).

Dalla disposizione di cui all'art. 46 CTS, recante la disciplina della struttura per sezioni del Registro unico del Terzo Settore, si evince poi che, condizione affinché alla Rete associativa possa applicarsi la disciplina per la stessa congegnata, è che la Rete s'isciva nel Registro statale unico degli ETS nella sezione appositamente dedicata. Laddove e fin quando ciò non avvenga, l'associazione non potrà perciò vedere riconosciuta la propria qualità di Rete associativa, né potrà dichiararla all'esterno, con conseguente inapplicabilità di tutta la disciplina, non solo tributaria, per essa congegnata dal CTS.

Infine, la disposizione di cui all'art. 46,2° co. CTS restituisce all'interprete un'immagine ancora più multiforme delle reti associative. Ivi si ammette, infatti, le sole reti associative alla possibilità di iscriversi contemporaneamente, oltre a quella loro appositamente dedicata, in “*due o più sezioni*” del Registro. Se ne deduce che esse possono acquisire non solo la veste di Rete associativa ma anche, nei limiti della compatibilità strutturale, di un'altra categoria di ETS (impresa sociale, organizzazione di

volontariato, associazione di promozione sociale, ente filantropico, società di mutuo soccorso).

7. La registrazione delle Reti associative.

Ovviamente, la scelta di registrarsi ha natura volontaria. Non è escluso che libere associazioni di categoria scelgano di non conformarsi ai requisiti richiesti dalla legge per qualificarsi Rete associativa. Del resto, nella logica di sistema delineata dal CTS, una libera associazione di categoria potrebbe svolgere la funzione di coordinamento degli enti aderenti anche in assenza del riconoscimento del dato formale.

La scelta di non conformarsi alle prescrizioni normative non è, tuttavia, priva di conseguenze. Essa avrebbe ben scarse possibilità di svolgere efficacemente la funzione di rappresentanza degli interessi di categoria. In assenza del dato formale della registrazione, le sarebbero precluse una serie di prerogative che supportano la funzione politica di rappresentanza: non solo quella prevista dall'art. 41, 4° co. CTS (*id. est.*: il potere di promuovere partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni) ma anche, ad esempio quella di cui all'art. 72 CTS di porsi quale struttura di raccordo rispetto alle iniziative del Fondo *destinate* (v. art. 41,5° co. CTS) a sostegno dei settori coperti dagli ETS ovvero alla promozione o costituzioni di reti²⁰; oppure quella di orientamento degli ETS aderenti [si pensi alla predisposizione dei codici di comportamento in cui indicare specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza per ricoprire la carica di amministratore (art. 26, 3° CTS); oppure di secondare un regime

²⁰ Ancora più specifica è l'attività di sostegno per le organizzazioni di volontariato che aderiscono alle reti nazionali, il cui accesso ai fondi deve, ai sensi dell'art. 76 CTS, necessariamente essere intermediato dalle reti associative cui aderiscono. Ed ancora, la disciplina di cui al Dpr. 28 luglio 2017, n. 114049 che istituisce "Fondazione Italia" che, ai sensi dell'art. 2 "può compiere ogni atto e concludere tutte le operazioni contrattuali di natura immobiliare, mobiliare e finanziaria, che siano considerate necessarie e/o utili per il raggiungimento dei suoi scopi istituzionali ed amministrare e gestire i beni di cui sia proprietaria, locatrice o comodataria, o comunque posseduti; in particolare, in via esemplificativa e non esaustiva: partecipare o concorrere alla costituzione di fondazioni, associazioni, consorzi o altre forme associative, pubbliche o private, comunque volte al perseguimento degli scopi della Fondazione: (...) g.) costituire ovvero concorrere alla costituzione, sempre in via accessoria e strumentale, diretta o indiretta, al perseguimento degli scopi istituzionali, di imprese sociali, come definite dalla legge 6 giugno 2016, n. 106, società, anche benefit, cooperative e reti, nonché partecipare a società del medesimo tipo (...)".

semplificato d'iscrizione al Registro che, come prefigurato dall'art. 47, co. 5 CTS, viene riservato agli ETS che adottino i modelli standard tipizzati di atto costitutivo e/o statuto redatti dalle Reti associative].

Appare intuitivo che un'operatività monca nella funzione di rappresentanza degli interessi di categoria presso le istituzioni costituisce disincentivo all'adesione da parte degli ETS. È in questo modo che lo Stato ha inteso riservarsi un margine di discrezionalità nel riconoscimento delle Reti associative abilitate a trattare con le istituzioni.

Sotto questo profilo, la tecnica della registrazione è sintomatica della volontà di "selezionare" le Reti associative che potranno interloquire sulla scorta dei requisiti previsti dall'art. 41, 1° co. lett. a e b) CTS marginalizzando quelle forme associative che non hanno i requisiti dimensionali ovvero, pure avendoli, preferiscono "restare nell'ombra". Considerato che la disciplina appare anche preordinata a censire le associazioni imprenditoriali che nel mondo del Terzo settore si candidano, proprio per la loro capacità rappresentativa, a svolgere la funzione di *lobbying* presso le istituzioni, la logica abilitante della registrazione presso il Registro unico del Terzo settore appare assecondare un'elementare esigenza di trasparenza nella conduzione dell'azione di pressione politica.

8. Le Reti associative come ETS: profili operativi

Concentriamo l'attenzione sulle Reti associative definite dall'art. 41 CTS che, dunque, possiedono anche i requisiti per qualificarsi ETS. Deve osservarsi come la scelta di qualificare le Reti associative come ETS appare frutto di una precisa scelta legislativa. Infatti, affinché esse possano iscriversi al Registro nell'apposita sezione, si *presuppone* il possesso dei requisiti di cui all'art. 4 e 5 CTS, occorre cioè che esse *esistano* per *svolgere* effettivamente attività d'impresa in uno o più settori d'interesse generale elencati all'art. 5, 1° co. CTS.

Dato il presupposto, alla Rete associativa è conferita la possibilità di iscriversi in più sezioni del Registro unico nazionale, compreso, laddove non assuma altra forma tipica di impresa *non profit*, quella residuale di cui alla lettera g) "*Altri enti del terzo settore*"²¹. A tali condizioni, alle Reti associative si applicherà la disciplina generale prevista dal CTS per gli ETS, compresa la disciplina di agevolazione tributaria nonché la disciplina

²¹ Si concorda in proposito con A. FUSARO, *Gli enti del terzo settore nel codice introdotto dalla riforma*, cit., p. 862; G. PONZANELLI, *Enti del Terzo Settore: la categoria*, cit., p. 5.

dedicata dal Capo III del Titolo IV alle associazioni del Terzo settore. Laddove risultino carenti i predetti requisiti di cui all'art. 4 e 5 CTS, e dunque laddove l'associazione imprenditoriale svolga unicamente la funzione di rappresentanza politica degli interessi di categoria, saremmo in presenza di associazioni, riconosciute o non, totalmente sottoposte alle regole del codice civile.

La lettura delle singole disposizioni non chiarisce, non almeno immediatamente, alcuni aspetti strutturali e funzionali delle Reti associative e, segnatamente : a) se le reti associative possano associare unicamente ETS (secondo quanto potrebbe desumersi dalla disposizione di cui all'art. 41 CTS) oppure possano associare anche cittadini, secondo quanto si ricaverebbe dalla definizione di ETS di cui all'art. 4 e 5 CTS, in una delle possibili ulteriori configurazioni che la Rete può assumere, ovvero anche enti che non siano del Terzo settore (ma che, tuttavia, agiscono nel Terzo settore); b) se, quindi, le Reti associative debbano svolgere unicamente le attività previste dall'art. 41, 1° co. lett. b) CTS, e dunque dedicarsi allo svolgimento di attività ausiliaria in favore degli enti, oppure possano svolgere direttamente, quale ETS per mezzo dei propri associati, anche le attività di interesse generale previste dall'art. 5,1° CTS; c) ed operativamente, se le Reti associative debbano pertanto necessariamente adottare una qualsiasi forma ulteriore alla propria, di talché debbono comunque iscriversi in una sezione ulteriore (anche quella residuale), oppure se, ai sensi dell'art. 46 CTS, le reti associative possano iscriversi nel Registro unico nazionale unicamente alla sezione loro specificamente dedicata.

Per rispondere alle predette questioni, occorre necessariamente adottare un approccio sistematico che tenga conto della duplice logica che governa un'associazione di categoria.

9. L'attività economica delle Reti associative: problemi di coordinamento

Conviene partire dall'attività "economica" osservando come, ai sensi dell'art. 41 CTS, la rete associativa *in quanto tale* è deputata a svolgere un'attività economica di "*coordinamento, tutela rappresentanza, promozione o supporto degli Enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale (...)*". Questa è l'attività statutaria della Rete associativa e come tale essa costituisce l'oggetto dell'integrazione statutaria richiesta dall'art. 101 CTS al fine della permanenza nel Registro;

“*integrazione*” è termine non innocuo considerato che esso presuppone un’ulteriore attività statutaria.

A tale proposito, il coordinamento normativo tra gli artt. 4, 5 e 46 CTS presuppone che le reti associative, proprio perché ETS, possono altresì essere costituite per il perseguimento “*senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi*” (art. 4,1° co. CTS). D’altro canto, ciò che viene richiesto non è solo un dato programmatico formale perché il principio di effettività reclama l’esercizio “*in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale*” (art.5,1° co. CTS).

Dunque, coordinando tali disposizioni, si evince che le Reti associative, in quanto ETS, debbano *direttamente* svolgere una o più attività di interesse generale tra quelle elencate dall’art. 5. A tale scopo, esse potranno configurare un rapporto associativo diretto anche con enti e persone fisiche (non solo con enti come, invece, lascerebbe intendere l’art. 41 CTS).

Tale assunto potrebbe essere contestato alla luce dell’art. 41,2° co. CTS che, equiparando alle Reti associative anche le associazioni del terzo settore formate da 100.000 persone, potrebbe generare l’equivoco che le Reti associative in quanto tali non potrebbero intrattenere alcun rapporto associativo diretto. Tuttavia, tale equivoco deve essere fugato anzitutto riducendo la portata euristica della disposizione di cui all’art. 41,2° ult. periodo. Essa, infatti, vale unicamente a chiarire che le associazioni del terzo settore, iscritte come tali nella sezione g) del Registro unico nazionale, possono essere *assimilate* alle reti associative nazionali nel rispetto dei requisiti quantitativi e qualitativi ivi previsti. Inoltre, tale assimilazione opera soltanto ai fini di cui all’art. 59, 1° co. lett. b) CTS, ovvero al solo fine di consentire l’ingresso ad associazioni particolarmente rappresentative di interessi diffusi nel Consiglio nazionale del Terzo settore²².

L’esito qui sostenuto appare, peraltro, confermato da una lettura sistematica delle disposizioni, ed in particolare dal rinvio operato dall’art. 41,6° co. del CTS alla disciplina delle reti associative operanti nel settore di cui all’art. 5, comma 1, lettera y) “*protezione civile ai sensi della legge 24*

²² Dunque, si tratta di consentire ad associazioni escluse dal novero di quelle candidabili ai sensi della lett. a) dell’art. 59, 1° co. CTS di eleggere comunque i propri componenti nel Consiglio come reti associative assimilate, ancorché non siano tecnicamente reti associative.

febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni”²³. Tale rinvio, il cui scopo primario è chiarire il coordinamento con la disciplina prevista dall’art. 1, 1° co. lettera d) L. 16 marzo 2017 n. 30²⁴, costituisce conferma della circostanza che le reti associative dovranno svolgere una delle attività d’interesse generale tassativamente elencate all’art. 5, 1° co. CTS.

Dunque, appare evidente che le Reti associative potranno svolgere, anche mediante i propri iscritti, direttamente una o più attività di interesse generale. D’altro canto, non può nemmeno escludersi l’ipotesi di un ETS, già iscritta nella propria sezione del Registro che, acquisendo l’adesione di un numero di enti sufficienti, ed avendo forma associativa, possa assumere la qualifica di Rete associativa e procedere come tale all’iscrizione nella relativa sezione del registro.

10. Gli ETS puri

Conviene adesso chiedersi se le reti associative in quanto ETS debbano *necessariamente* svolgere, oltre alla propria attività statutaria prevista dall’art. 41 lett. b) anche un’attività d’interesse generale prevista dall’art. 5 CTS. Il dubbio che si affaccia è che, poiché la sola attività ausiliaria di promozione e coordinamento delle reti, non integrerebbe un’attività d’interesse generale, si addiverrebbe ad una possibile antinomia, poiché una

²³ Si noti che l’art. 33 D.lgs., 2.01.2018 n. 1 (Codice della protezione civile), stabilisce che le reti associative, già iscritte nel registro unico di cui all’art. 46 del CTS saranno altresì soggette all’obbligo di iscrizione nel previsto Elenco nazionale del volontario di protezione civile di cui all’art. 34. Si tratta di una sommatoria di adempimenti il cui coordinamento è stato demandato al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali secondo la procedura stabilita dall’art. 53 del CTS. Merita altresì osservare che la disciplina prevista dal Codice della protezione civile stabilisce una definizione autonoma di reti associative e di reti associative nazionali (ancorché ai soli fini dell’art. 96 del CTS).

²⁴ Si tratta della legge delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile, nel cui ambito trova spazio anche la *“Disciplina della partecipazione e delle responsabilità dei cittadini, singoli e associati, anche mediante le formazioni di natura professionale, alle attività di protezione civile, con riferimento alla pianificazione delle iniziative da adottare per fronteggiare l'emergenza, alle esercitazioni, alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità, anche attraverso la consapevolezza dei diritti e dei doveri, e l'adozione di misure di autoprotezione, con particolare attenzione alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità, nonché di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore, anche attraverso la formazione e l'addestramento dei volontari ad esse appartenenti, favorendone l'integrazione in tutte le attività di protezione civile.”*

Rete associativa pura non sarebbe una ETS. Eppure, appare più che plausibile l'ipotesi che la Rete associativa svolga unicamente l'attività ausiliaria di cui alla lett. b) dell'art. 41, 1° CTS.

Consapevole di un possibile *impasse*, il legislatore ha individuato la soluzione al problema annoverando, tra le attività d'interesse generale, anche quella che si risolve nella prestazione in via esclusiva o principale di “*servizi strumentali ad enti del Terzo settore*” (arg. ex art 5,1° co. lett. m). A nostro avviso, detta prestazione di servizi strumentali ad enti del Terzo settore (che di per sé non sarebbe attività d'interesse generale) coincide proprio con l'attività statutaria che le Reti associative devono svolgere ai sensi dell'art. 41, 1° co. lett. a). In altri termini, la previsione di cui all'art. 5, 1° co. lett. m) consente alla Rete di operare, in via esclusiva o principale, come Rete associativa *senza che ciò* comporti dismissione della qualifica di ETS.

Si tratta di disposizione che rende ancora più evidente come la qualifica di ETS costituisca, nell'ottica legislativa, un *presupposto* indefettibile affinché sia configurabile una Rete associativa. D'altro canto, posto che la funzione economica svolta dalle Reti associative pure partecipa della logica dell'azione collettiva di ogni associazione imprenditoriale, al netto di un chiarimento, si potrebbe palesare il rischio di un contrasto tra la qualifica di ETS, e le connesse agevolazioni tributarie, con la disciplina degli aiuti di Stato.

Probabilmente, il rischio deve ritenersi scongiurato dall'adozione di un meccanismo selettivo che, rispetto ad ogni Rete associativa, alza l'asticella quantitativa (sul piano del numero degli ETS aderenti [art. 41, 1° co. lett. a) e 2° co. CTS] ed adotta criteri geografici e tematici di carattere obiettivo. A tali criteri base, si aggiunge il requisito nella composizione delle Reti associative che svolgano unicamente funzione di coordinamento [arg. ex art. 5, 1° co. lett. m) CTS]. In tali casi, perciò, fermo restando il requisito dimensionale di cui all'art. 41, 1° e 2° co. CTS, occorrerà che la Rete associativa sia composta in misura non inferiore al 70% da ETS, secondo quanto previsto dall'art. 5,1° co. lett. m). Con il che si chiarisce che, laddove la Rete associativa svolga statutariamente soltanto la sua funzione ausiliaria, allora per dirsi attività d'interesse generale dovrà essere rivolta in misura preponderante ad aderenti che rivestano la qualifica di ETS (ovvero non direttamente a persone fisiche né ad enti che non rientrano tra quelli del Terzo settore). Ovviamente, laddove la proporzione indicata dall'art. 5,1° co. lett. m) CTS non sia rispettata, non potrà essere ammessa l'iscrizione della Rete al Registro unico e ciò – si badi - non per difetto dei presupposti di cui all'art. 41 CTS, ma per la ragione che l'associazione non è una ETS.

11. La disciplina patrimoniale della Rete associativa

Uno sguardo alla disciplina del patrimonio delle Reti associative consente di chiarire il rilievo civilistico che assume la loro qualifica di ETS e specificare la funzione ausiliare che le Reti associative possono svolgere²⁵. Ed invero, a prescindere dal riconoscimento della personalità giuridica, anche il patrimonio delle reti associative dovrà qualificarsi, ai sensi dell'art. 8,1° co. CTS alla stregua di patrimonio destinato all'esclusivo perseguimento dei servizi strumentali ad enti del Terzo settore secondo la dizione dell'art. 5,1° co. lett. m) CTS ovvero dall'art. 41, 1° co. lett. b) CTS.

Alla Rete associativa non sarà nemmeno precluso lo svolgimento della propria attività statutaria *in forma di* impresa commerciale, nel qual caso, la Rete associativa dovrà procurare di iscriversi anche nel registro delle imprese. Ciò salvo nel caso in cui la rete non assuma la forma organizzativa di impresa sociale perché, a tali condizioni, l'iscrizione nel registro delle imprese varrà ad esonerarla dalla corrispondente iscrizione nel registro unico del Terzo settore (ma non dall'iscrizione nella sezione dedicata alle Reti associative).

Quanto rilevato apre altresì la possibilità anche alle Reti associative aventi personalità giuridica di esercitare la propria attività strumentale in via esclusiva o prevalente sotto forma di impresa commerciale, previa iscrizione nel registro delle imprese, nonché di costituire uno o più patrimoni destinati ad uno specifico affare ai sensi dell'art. 2447 bis ss. c.c. affinché essa possa svolgere il ruolo di *partner* commerciale di un gruppo di ETS aderenti rispetto a determinati progetti di rete.

Perciò, la funzione economica ausiliaria che le Reti associative devono esercitare non preclude il possibile svolgimento di ulteriore attività d'interesse generale in maniera convergente con gli ETS aderenti. Tanto la disciplina del patrimonio destinato allo scopo ausiliario, quanto la possibilità, sussistendone le condizioni, di costituire un patrimonio destinato ad uno specifico affare, rafforza la funzione della Rete associativa quale *partner* nella promozione e sviluppo imprenditoriale degli ETS aderenti nello svolgimento delle loro attività d'interesse generale.

²⁵ Sul tema della disciplina del fondo patrimoniale nel contratto di rete, v. L. BENCINI, *La responsabilità della rete di imprese*, in *Contratto di rete di imprese*, cit., p. 214.

12. La Rete associativa come ente prudenziale

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, è possibile riprendere il problema dal quale siamo partiti, ossia la dubbia qualifica delle Reti associative come ETS, al fine di prospettare un'ipotesi di spiegazione.

Come detto, essa non risponde, almeno non immediatamente, ad una descrizione social – tipica del fenomeno, ma è il frutto di una valutazione operata dal legislatore che riconosce come anche la sola attività ausiliaria svolta dalle Reti associative, purché operante nei limiti dimensionali previsti dall'art. 5, 1° co. lett. m) CTS, possa essere classificata “attività di interesse generale”. Al fine di connotare in senso assiologico tale operazione, occorre passare allo scrutinio della funzione politica che il CTS assegna alle Reti associative.

In altri termini, dal dato normativo emerge chiaramente come mentre la qualifica di ETS non è funzionale allo svolgimento dell'attività statutaria tipica delle Reti associative, *soltanto se* le Reti associative si conformino alle determinazioni strutturali e funzionali prescritte dal CTS, e dunque siano esse stesse ETS, potranno svolgere anche la propria funzione di rappresentanza degli interessi di categoria. Detto altrimenti, non qualsiasi Rete associativa potrà interloquire con lo Stato, ma solo quella che, raggiungendo i limiti dimensionali normativamente previsti, possa altresì essere riconosciuta come ETS, ovvero, purché svolga direttamente anche una o più attività d'interesse generali prevista dall'art. 5 CTS, oppure laddove svolga unicamente l'attività strumentale o ausiliaria nei limiti dimensionali previsti dall'art. 5, 1° co. lett. m).

È in questa prospettiva che, a nostro avviso, si chiarisce il senso di un'operazione che cataloga le Reti associative quali ETS aventi una disciplina particolare. Come detto, tale qualifica rappresenta un *presupposto* normativo la cui *ratio* non si spiega se la si riferisce al tipo di attività economica ausiliaria statutariamente riservata. Essa può, invece, guadagnarsi osservandola alla luce della funzione politica di rappresentanza degli interessi dei propri aderenti che le Reti associative possono ulteriormente svolgere.

13. La funzione politica delle Reti associative

La funzione politica o di rappresentanza d'interessi svolta dalle Reti associative viene tradotta dall'art. 41 nello scopo, ulteriore rispetto a quello statutario, delle Reti associative di “*promuoverne e accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali*”.

Sul piano normativo, la capacità di ergersi quale ente rappresentativo delle reti di imprese emerge dal requisito dimensionale di carattere quantitativo-qualitativo da cui dipende la possibilità dell'associazione di affermarsi quale "Rete associativa" o "Rete associativa nazionale"²⁶.

I requisiti indicati soddisfano l'esigenza pragmatica che tali organizzazioni di secondo livello si pongano quali enti *effettivamente* rappresentativi, sia per settori di attività che per localizzazione geografica, degli interessi dei propri aderenti²⁷.

Le dimensioni richieste potrebbero rivelarsi proibitive da raggiungere (come del resto si deduce anche dalla disciplina meno esigente prevista dal Codice della protezione civile) in ragione della combinazione necessaria dei criteri aggregativi non solo tematici ma anche geografici.

Tuttavia - ed in ciò emerge in ulteriore luce la presupposta qualifica di ETS che la legge esige abbiano le Reti associative - il *favor* per aggregazioni più ampie viene concretizzato anche mediante l'estensione alle Reti delle agevolazioni tributarie dedicate agli ETS; in secondo luogo, consentendo anche ad ETS composte da enti di costituire una rete in modo da raggiungere i requisiti dimensionali necessari per qualificarsi come Reti associative.

D'altro canto, nella logica di sistema, la registrazione degli ETS anche nella sezione delle Reti associative consente di dare trasparenza all'attività di rappresentanza degli interessi mediante la registrazione delle Reti associative, ovvero un sistema che consenta di riconoscere gli interessi specifici degli ETS che vi appartengono.

Infine, il legislatore ammette la possibilità che sussista anche una rete di terzo livello, il che rappresenta un dato sistematicamente coerente con la *ratio* di fondo appena sopra enunciata. Ancora una volta, merita evidenziare, nell'itinerario ermeneutico che stiamo tentando di costruire, è che, nel disegno legislativo, queste forme di coordinamento più strutturate sono

²⁶ Il numero di tali enti aderenti deve essere direttamente, o anche indirettamente, non inferiore a 100 ETS (500 per le reti associative nazionali) oppure, in alternativa, almeno 20 fondazioni (100 fondazioni per le reti associative nazionali); infine, le sedi legali o operative degli enti aderenti devono essere presenti in almeno cinque regioni o province autonome (dieci per le reti associative nazionali). Non è da escludere che le reti associative possano annoverare anche imprese commerciali *for profit* oppure enti diversi da quelli appartenenti al Terzo settore (art. 4,2° co. CTS), all'interno della loro organizzazione; semplicemente, il legislatore le esclude dal computo degli enti necessari per definire la rete associativa.

²⁷ In questo senso depone l'art. 4 della legge delega 6 giugno 2016, n. 106 cit. che tra i principi e criteri direttivi enuncia quello di "*riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, anche allo scopo di accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali*".

incentivate *purché* le Reti associative siano ETS in uno dei sensi sopra specificati, ovvero, esercitino direttamente quantomeno l'attività statutaria ausiliaria prevista dall'art.41 lett. a).

14. Le regole sulle delibere nella Rete associativa.

Appare ancora utile riflettere sul contenuto della regolamentazione statutaria che le Reti associative possono adottare con riferimento alla disciplina della formazione della propria volontà assembleare. Si comprende l'importanza che assume questa disciplina proprio in rapporto alla funzione di rappresentanza politica che tali ETS sono deputate a svolgere presso le istituzioni.

È proprio in questa dimensione che si percepisce la Rete associativa come profondamente diversa da quella contrattuale. Ed invero, nella gestione dell'attività associativa, l'interesse della singola impresa aderente a breve termine ed occasionale potrà essere sacrificato dall'insorgenza di un interesse a lungo termine della categoria stabilmente rappresentato dall'associazione. In questo senso depongono le regole complessivamente derogatorie previste dalla disciplina di cui all'art. 41 CTS.

Partendo dalle disposizioni di cui ai commi 8°,9°,10° dell'art. 41 CTS, il legislatore ha introdotto la possibilità di una disciplina complessivamente derogatoria rispetto al diritto di voto, delle deleghe di voto e delle competenze dell'assemblea degli associati da ridurre a coerenza con i criteri a cui deve ispirarsi la *governance*, ovvero ai principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati e di elettività delle cariche sociali di cui al comma 7° dell'art. 41 CTS.

Quanto alla disposizione di cui al 2° co. dell'art. 24 CTS, essa si giustifica per la ragione che, a differenza di ogni altro ETS, nel caso delle Reti associative, si assiste ad una programmatica adesione di un ampio numero di ETS soprattutto localizzate in diverse regioni. Si noti, infatti, che nel disegno del legislatore, è richiesto sia un certo livello di aggregazione territoriale (orizzontale) sia per settore di attività (verticale). Mentre il secondo tipo di articolazione si ispira ad una logica omogeneizzante, la prima invece reclama attenzione per la specificità degli interessi locali. A tali condizioni, la disciplina del voto prevista dall'art. 24 CTS nonché la scelta in favore di un criterio proporzionale nel voto ponderato unicamente ispirato al numero degli aderenti o associati, avrebbe potuto sacrificare eccessivamente gli interessi diffusi ed eterogenei a livello locale, rivelandosi inidoneo a garantire il rispetto, oltre che del principio di democraticità, anche di quello di pari opportunità ed eguaglianza. Per tale ragione si è lasciato all'autonomia statutaria la scelta di

calibrare il peso che ciascun ente deve avere nella formazione della delibera assembleare individuando criteri più idonei che rispettino la necessaria rappresentanza di interessi per settori e locali.

Quanto al 3° co. dell'art. 24 CTS, il riferimento alla deroga alle sole *modalità e limiti* delle deleghe di voto indica che, a differenza di ogni altro ETS il cui statuto o atto costitutivo può anche escludere la prassi, lo statuto della rete associativo non può escludere la pratica del voto mediante delega. La deroga alle modalità ed ai limiti, peraltro, devono comunque essere orientate dallo scopo pratico di semplificare la formazione della volontà assembleare. Inderogabile appare l'applicazione della disciplina di cui all'art. 2372,4 e 5° co. c.c. poiché si tratta di regole tese ad impedire il conseguimento da parte degli amministratori di posizioni di dominio in assemblea. Infine, la disciplina in deroga delle competenze assembleari di cui all'art. 25, 1° co. CTS s'inscrive nella medesima logica sottesa al 2° co. dell'art.25 cit., ed è giustificata in ragione della dimensione associativa. Sarà ovviamente a carico dell'autonomia statutaria assicurare l'equilibrio tra i suddetti criteri e la ragione pratica di concentrare in assemblea solo le competenze più rilevanti, nel rispetto dei criteri previsti dal comma 7°.

15. La funzione di controllo

Il CTS ascrive alle Reti associative anche una funzione di controllo sull'attività degli ETS aderenti, funzione che, peraltro, deve essere svolta, alla luce del principio di trasparenza, in maniera da favorire la piena conoscibilità dell'attività svolta dagli ETS aderenti nei confronti non solo dei propri associati ma anche del pubblico²⁸.

La vera e propria funzione di controllo e vigilanza è stata, tuttavia, riservata alle Reti associative nazionali dall'art. 41, 2° co. CTS. Tale

²⁸ In questo senso depone l'art. 7,2° co della legge delega 6 giugno 2016, n. 106 cit. "*Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle attività di cui al comma 1, promuove l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposito accreditamento delle reti associative di secondo livello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera p), o, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni, con i centri di servizio per il volontariato di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e)". Tale criterio è stato tradotto dalla specificazione legislativa contenuta all'art. 41 CTS che richiede di specificare nello statuto anche l'eventuale "*utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire trasparenza e conoscibilità in favore del pubblico e dei propri associati*".*

disposizione qualifica l'attività di controllo e vigilanza come aggiuntiva (rispetto all'attività statutaria tipica della rete) e facoltativa²⁹.

La tipologia di controlli demandata dalle Reti associative nazionali sui propri aderenti pare anche cospicua e, almeno da una ricognizione del dato normativo, non lascia intendere la possibilità di un adempimento puramente burocratico o formale.³⁰ Infatti, una volta acquisito a livello statutario anche tale attività di monitoraggio e controllo, ed iscritta la Rete nella sezione del registro alla stessa dedicata, il suo svolgimento effettivo dovrà essere autorizzato da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali all'esito dello scrutinio dei requisiti tecnici e professionali da cui desumere un efficace espletamento dell'attività di controllo (art. 96 CTS). Si noti che tale autorizzazione vale sino a quando la rete non sia cancellata dal registro e salvo revoca ministeriale per accertata inidoneità allo svolgimento dell'attività di controllo³¹.

Considerato l'ingrato compito tipico loro assegnato dal legislatore, ossia quello di essere una sorta di "watchdog" degli ETS aderenti, si può preconizzare che ben poche saranno le Reti che chiederanno l'autorizzazione allo svolgimento di tale attività. Del resto, l'equiparazione *tout court* di tutte le Reti associative, e non solo di quelle nazionali, ad ETS, equiparazione da cui consegue in ogni caso il beneficio fiscale ed ogni altra prerogativa

²⁹ Funzione questa condivisa, ai sensi dell'art. 92 CTS con i Centri di servizio per il volontariato accreditati di cui all'art. 61 CTS

³⁰ Si prefigurano, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 95,5°co. CTS le seguenti attività di controllo sulla a) sussistenza e permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al Registro; b) il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale; c) l'adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al Registro. Sono invece rimasti esclusi i controlli di natura finanziaria prevista dall'art. 93 CTS ossia il diritto di avvalersi dei benefici fiscali nonché il corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali ad esso attribuite.

³¹ Lo testimonia l'art. 60 che attribuisce al Consiglio la funzione di vigilanza, monitoraggio e controllo da svolgere "con il supporto delle reti associative nazionali"; l'art. 92 secondo cui il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, al fine di garantire l'effettività dei controlli sugli ETS "promuove l'autocontrollo degli enti del Terzo settore autorizzandone l'esercizio da parte delle reti associative nazionali (...)": l'art. 93 ove si assume significativamente che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali autorizza (e controlla affinché) le reti nazionali c.d. accreditate (ex art. 93.6° co.) svolgano a loro volta controlli sui propri aderenti aventi quali finalità la verifica in ordine a "a) la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore; b) il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale; c) l'adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore"

rilevante, ha neutralizzato ogni incentivo ulteriore a configurarsi come Rete associativa nazionale svolgente funzione di controllo³².

Ci si potrebbe chiedere se non sarebbe stato più opportuno riservare alle sole Reti associative nazionali che avessero assunto statutariamente anche le responsabilità di controllo tutte o parte di quelle agevolazioni e prerogative (come la possibilità di promuovere partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni ex art. 41,4° co. CTS; ma anche di intercedere presso il Fondo a sostegno del Terzo settore di cui all'art. 9, co. 1, lett. g L. 106/2016) idonee a costituire la contropartita per la funzione alle stesse assegnata. Di contro ad una simile opzione, deve forse osservarsi che ben difficilmente la spinta aggregativa delle organizzazioni non profit sotto un ombrello associativo avrebbe potuto ritenersi "compensata" dalla presumibile maggiore efficienza organizzativa e dalla migliore capacità rappresentativa nel dialogo con le istituzioni.

16. Sul rapporto tra funzione economica e politica delle Reti nel CTS.

La disamina delle funzioni svolte dalle Reti associative consente di valutare in maniera più congrua il senso dell'operazione selettiva compiuta dal CTS nel segno della qualifica di detti enti quali ETS. L'esito dello scrutinio normativo consente di guadagnare sul piano assiologico il senso di una qualificazione che differenzia le Reti associative rispetto ad ogni altra forma di associazionismo imprenditoriale.

Occorre premettere che alla Rete associativa aderisce una classe d'imprenditori che rinvergono il proprio minimo comune denominatore nello svolgimento *non lucrativo* di attività d'interesse generale (arg. ex art. 4-5 CTS). Pertanto, gli ETS sono portatori, nel settore di attività d'interesse generale, di interessi tendenzialmente più omogenei e meglio sintetizzabili rispetto a quelli riscontrabili nel caso delle associazioni imprenditoriali lucrative. Più precisamente, la necessità di mediare, che propriamente si riscontra nell'associazionismo imprenditoriale, tra l'interesse economico individuale di breve – medio periodo con l'interesse associativo di lungo periodo, appare in qualche modo temperata proprio dall'assenza del fine lucrativo delle organizzazioni del Terzo settore.

Altro elemento distintivo risiede in ciò che le Reti associative rappresentano interessi che non possono dirsi *strictu sensu* collettivi ma propriamente generali

³² Salvo non volere considerare come tale la riserva di un seggio al Consiglio nazionale del terzo settore previsto dall'art. 59 per le sole reti associative nazionali o ad esse equiparate.

poiché, mediante la loro attività, concorrono ad assicurare con le istituzioni governative, l'efficace svolgimento dei servizi alla persona.

Nessun dubbio sussiste sul fatto che tali Reti possono *esistere*, anche mediante strumenti privatistici per svolgere attività d'interesse generale. Tuttavia, al fine *d'interloquire* con le istituzioni, occorre che si conformino alle prescrizioni normative poiché occorre assicurare l'effettiva capacità rappresentativa degli interessi "di categoria"³³.

Tra questi requisiti vi è la necessità che Reti associative siano ETS. Mediante tale qualifica, il CTS impone alle Reti associative di "guadagnare sul campo" la capacità di rappresentare la domanda di partecipazione proveniente dalla società. Detto in altri termini, l'autorevolezza delle Reti associative dovrà fondarsi sulla capacità di fornire quel sostegno e stimolo necessario affinché gli ETS iscritti svolgano in maniera efficace la propria azione sul territorio.

Sotto altra concorrente prospettiva, anche le Reti associative quali ETS, nell'ambito dei settori di attività in cui operano, dovranno competere sulla base di meccanismi di mercato, affinché, al netto di ogni forma di rendita di posizione fondata sulla contiguità politica nell'esercizio della funzione di rappresentanza d'interessi, risulti valorizzato il patrimonio di conoscenze e vantaggi relazionali che le Reti associative sono stati capaci di creare nel tempo.

17. Pluralismo sociale e momento direttivo

Fin qui siamo arrivati ad intendere la qualifica di ETS come presupposto della definizione di Reti associative, ossia a proporla quale dato costruttivo iniziale nella sistemazione del fenomeno. La scrutinio operato dovrebbe adesso consentire di cogliere la portata selettiva di tale qualifica rispetto al principio del pluralismo sociale che informa il mondo del Terzo settore.

Lo svolgimento della relazione tra funzione economica e funzione politica dell'associazionismo nel Terzo settore deve essere intesa nel segno

³³ Sullo sfondo si agita il tema della rappresentatività delle associazioni di categoria che proprio nel mondo sindacale ha trovato un terreno fertile di riflessione e di motivato dissenso rispetto ad indirizzi dirigitici del legislatore su cui v. F. CARINCI, *Il buio oltre la siepe: Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, in *Dir. rel. Ind.*, 4, 2013, p. 899; Id., *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (Dal titolo III dello Statuto dei lavoratori al Testo unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)*, *Dir. rel. Ind.*, 2014, p. 309; F. SCARPELLI, *Il Testo unico sulla rappresentanza tra relazioni industriali e diritto*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 687 ss.

della propedeuticità della prima rispetto alla seconda³⁴. Solo assicurando tale propedeuticità appare possibile, almeno secondo una visione concorrenziale, arginare la tentazione ricorrente dello Stato di ridurre, anche mediante la leva fiscale, il tasso di pluralismo democratico che deve continuare a caratterizzare il Terzo settore³⁵.

La qualifica delle Reti associative quali ETS, nonché l'effettivo svolgimento di un'attività d'interesse generale, dovrebbe evitare un simile rischio ricorrente in ogni dinamica aggregativa introdotta per via normativa nel mondo del *non profit*. Tale approccio dovrebbe favorire i presupposti operativi per addivenire alla costituzione di Reti associative autorevoli e, come tali, meno asservibili a mere logiche di contiguità politica.

Ovviamente la norma non è che un "semilavorato" poiché la sua effettiva capacità di conformare l'assetto delle relazioni imprenditoriali dipenderà

³⁴ Con ciò s'intende in particolare valorizzare la funzione propria delle Reti associative di essere qualcosa di più di una mera associazione di categoria, ovvero uno spazio aperto di condivisione di informazioni e conoscenze che costituirà il vero patrimonio dell'ente associativo ed il reale fattore di competitività dell'ente rispetto ad altre associazioni presenti sul mercato. Sul punto v. V. ZENO ZENCOVICH, F. MEZZANOTTE, *Le reti della conoscenza: dall'economia al diritto*, in *Dir. informatica*, fasc. 2, 2008, p. 141 ss. Si tratta di prospettiva che merita di essere colta ed ulteriormente sviluppata. Ed invero, per quanto sia abbastanza intuitivo che le Reti associative si raccoglieranno intorno ai settori di attività di cui all'art. 5 CTS, e dunque assumeranno una connotazione categoriale, deve però osservarsi come il legislatore abbia spostato l'attenzione proprio al fenomeno delle reti perché, a nostro avviso, occorre superare la possibile assimilazione delle Reti associative a forme di associazioni di categoria. Il punto appare rilevante perché, secondo l'impostazione del CTS, l'effettiva capacità rappresentativa delle Reti associative non si esaurisce in mero dato quantitativo o numerico, quello di cui all'art. 41, 1° co. lett. b) CTS, tanto più che a) esso potrebbe essere raggiunto da più di una rete nel medesimo settore di attività; b) non è escluso che gli ETS possano svolgere anche più di una attività d'interesse generale. Pertanto, la capacità rappresentativa che apre al confronto istituzionale dovrà sostanziarsi soprattutto in un dato qualitativo, ossia nella capacità che la Rete associativa sappia farsi promotrice del dinamismo degli ETS aderenti, promuovendo e coordinando le attività dei propri ETS. Il modello escogitato raccoglie un'impostazione che rilancia alle Reti associative il compito di competere sul mercato delle adesioni, discostandosi in maniera radicale da un'impostazione statica che fa leva sul concetto di "categoria", concetto che rischierebbe di riproporre il *cul de sac* in cui è caduta la discussione in materia di relazioni industriali nell'individuare il sindacato di categoria maggiormente o comparativamente più rappresentativo. Sul tema v. F. SIOTTO, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, p. 311 ss.

³⁵ Lo testimonia la L. 6 giugno 2016, n. 106 recante delega al Governo per la riforma del Terzo settore, ove all'art. 5 si assume l'obiettivo di superare il sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato attraverso l'istituzione di un Consiglio nazionale del Terzo settore in cui troveranno spazio le reti associative di secondo livello

dalla disponibilità degli operatori (ed, ovviamente, dei professionisti) a raccogliere la sfida lanciata dal CTS al Terzo settore.

In questa prospettiva, gli operatori del Terzo settore dovranno esigere comportamenti più trasparenti dalle Reti associative; a partire dall'integrazione statutaria prevista dall'art. 101,4° CTS nella cui opera i professionisti non potranno indulgere in formule stereotipate o, peggio ancora, meramente iterative del dettato legislativo; fino al concreto svolgimento dell'attività, ove sarà essenziale che le Reti associative interpretino in maniera proattiva la propria funzione economica perché soltanto qualificandosi in base alla propria capacità di garantire ai cittadini efficacia e trasparenza degli ETS aderenti nell'assolvimento dei servizi alla persona.

Ad ogni modo, è nel quadro di una logica dinamica perché competitiva che gli ETS potranno realmente assumere con le relative istituzioni responsabilità³⁶ e criticità³⁷ nella gestione dei servizi d'interesse generale. Sicché, le speranze di una proficua collaborazione tra Stato e imprese del Terzo settore saranno ben riposte se i suoi protagonisti saranno capaci di coniugare nel reciproco dialogo cooperativo, da parte dello Stato, il valore fondativo del pluralismo sociale e democratico nel riconoscimento dei gruppi collettivi (astenedosi quindi da improvvise operazioni di *adverse selection* aventi natura prettamente politica), da parte degli ETS, il momento direttivo nell'organizzazione dell'azione imprenditoriale, il che appare, in ultima analisi, necessario affinché il pluralismo non degeneri nel frammentario e vacuo movimentismo di una moltitudine d'interpreti³⁸.

³⁶ Si veda in tale prospettiva, il DM 23 novembre 2016 recante i requisiti per l'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo per l'assistenza per le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, ove all'art. 4 si prescrive "*Le regioni promuovono altresì interventi volti al riutilizzo di patrimoni per le finalità di cui al presente decreto, resi disponibili dai familiari o da reti associative di familiari di persone con disabilità grave in loro favore, indipendentemente dai criteri di priorità di cui ai commi 2 e 3*", ossia nel rispetto delle destinazioni impresse a tali patrimoni.

³⁷ Si veda ad esempio il DPR, 31 agosto 2016 (in Gazz. Uff., 15 novembre 2016, n. 267) - IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017 ove si legge che "*La crescita dei figli dell'immigrazione mette alla prova i dispositivi integratori della società ospitante, in particolare le politiche sociali, le reti associative e soprattutto la scuola*"

³⁸ Sulla scia di quanto osservato da A. GRAMSCI, *Note su Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, 1949, p. 22 il quale, proprio riferendosi al fenomeno dell'associazionismo, assegnava priorità al momento direttivo al fine di scongiurare l'inefficacia dell'azione dispersa e disaggregata degli uomini e delle donne.