



---

## Nota informativa n. 28 del 10/07/2020

### Le Pubbliche Amministrazioni possono essere socie di organizzazioni di volontariato e di associazioni di promozione sociale?

Nonostante i dubbi espressi da alcune Amministrazioni, il Ministero del Lavoro ([nota n. 6214 del 09/07/2020](#)) ritiene percorribile questa opzione a condizione che detti Enti ovviamente non assumano una posizione di direzione, coordinamento e controllo degli stessi ETS.

Il quesito nasce dalla circostanza che sia le Organizzazioni di volontariato che le Associazioni di promozione sociale possono avere nella propria compagine associativa esclusivamente soggetti senza scopo di lucro per cui ci si è interrogati in merito alla possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di essere così definite. La risposta è stata positiva ed il Ministero ha chiarito che tali soci possono concorrere alla nomina di uno o più amministratori, anche in virtù del principio di uguaglianza che deve caratterizzare tutti gli associati ma, trattandosi anche di enti privi di base associativa, sarà l'ente a designare la persona che sarà eletta all'interno dell'Organo di amministrazione.

Come anticipato, la designazione/nomina di uno o più amministratori da parte di Pubbliche Amministrazioni non dovrà in ogni caso configurare situazioni di direzione, coordinamento o controllo di cui all'articolo 4, comma 2 del Codice.

Si ricorda infatti che la menzionata disposizione prevede che

*“Non sono enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, ad esclusione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile alla cui disciplina si provvede ai sensi dell'articolo 32, comma 4.”*

Sulla nozione di direzione, coordinamento e controllo – propria del soggetto che in concreto o anche solo potenzialmente può incidere in maniera determinante sulla volontà dell'ente - è intervenuto il Ministero del Lavoro, con la [nota n. 2243 del 04/03/2020](#).

Il Dicastero ha chiarito che per quanto concerne la disciplina di tali istituti è necessario esaminare quanto previsto dal Codice civile.

L'articolo 2359 del Codice civile prevede che il **controllo** può ricorrere nelle seguenti situazioni:

- partecipazione maggioritaria al capitale di una società, tale da determinare la disponibilità della maggioranza di voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (c.d. “controllo interno di diritto” -art. 2359, comma 1, n. 1, c.c.);
- partecipazione minoritaria, la quale tuttavia per la presenza di azioni senza diritto di voto o per l'assenteismo diffuso degli altri azionisti, consenta di far prevalere la propria volontà nell'assemblea ordinaria e quindi imprimere, attraverso la nomina degli amministratori e dei sindaci, l'indirizzo amministrativo della società: ciò determinerebbe una disponibilità di voti comunque sufficienti per esercitare

un'influenza dominante nella medesima assemblea ordinaria (c.d. "controllo interno di fatto" -art. 2359, comma 1, n. 2, c.c.);

- particolari vincoli contrattuali che consentono ad un soggetto di esercitare un'influenza dominante sulla società (c.d. "controllo esterno di fatto" - art. 2359, comma 1, n. 3, c.c.).

Ciò premesso, il tema delle partecipazioni societarie negli ETS non si pone perché le società non possono assumere la qualifica di ETS ma esclusivamente quella di impresa sociale con riferimento alla quale è dettata una disciplina ad hoc dal D.Lgs. n. 112 del 2017.

Si potrebbe realizzare però una forma di controllo quando:

1) un soggetto escluso sia presente nell'ETS **detenendo la maggioranza di voti in assemblea o più soggetti esclusi detengano, cumulativamente, la maggioranza dei voti esercitabili nell'organo assembleare, di indirizzo o nell'organo amministrativo**, a prescindere dai diversi schemi di governance che gli ETS possono adottare. Tale circostanza appare difficilmente configurabile atteso che l'art. 24 del CTS prevede che *"Ciascun associato ha un voto. 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. Si applica l'articolo 2373 del Codice civile (NdR relativo alla disciplina del conflitto di interessi), in quanto compatibile"*, da cui consegue che un Ente che non può assumere la qualifica di ETS in ogni caso non può detenere più di un voto;

2) emergano **accordi di natura contrattuale** per cui un ente escluso sia posto nelle condizioni di esercitare una influenza dominante sull'ETS (*si potrebbe affermare che ricorre tale condizione quando un ETS utilizza la sede in comodato del Comune, svolge esclusivamente attività in un rapporto di concessione e gestione del Comune e vive grazie ai contributi di quel Comune? Se così fosse, diverse realtà potrebbero perdere la qualifica di ETS!*).

Con riferimento invece alla nozione di **"direzione e coordinamento"**, gli articoli 2497 e seguenti del Codice civile non contengono una specifica nozione, ma la stessa – secondo il Ministero - *"può essere identificata come l'esercizio di una pluralità sistematica e costante di atti di indirizzo idonei ad incidere sulle decisioni gestorie dell'ente, cioè sulle scelte strategiche ed operative"*.

Il Ministero per esempio cita come elemento caratterizzante la sussistenza di un rapporto di direzione e coordinamento la circostanza che gli Enti siano tenuti al consolidamento dei loro bilanci.

In sostanza gli Enti esclusi dalla qualifica di ETS possono partecipare alle organizzazioni del Terzo settore, purché tale partecipazione non si traduca nell'esercizio da parte dei soggetti "esclusi" di un'influenza dominante sull'ETS, né nella disponibilità da parte degli stessi della maggioranza dei voti nelle sedi deputate a adottare decisioni determinanti ai fini dell'amministrazione e della gestione dell'ente.