

Publicato il 28/05/2024

N. 04752/2024REG.PROV.COLL.
N. 08604/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8604 del 2023, proposto da Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Chiara Drago, Luisa Londei, Giacomo Quarneri, Cristina Zampieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n. 33;

contro

Global Campus Of Human Rights Ets, non costituito in giudizio;

nei confronti

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) n. 00368/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2024 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti l'avv. Gaia Stivali su delega di Quarneri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Global Campus è una associazione interuniversitaria, impegnata nello studio dei diritti umani, la quale ha chiesto di essere inserita nell'elenco delle organizzazioni del terzo settore. Ciò soprattutto al fine di accedere a determinati benefici fiscali.

2. La Regione Veneto rigettava la domanda per due ragioni: a) lo statuto della ridetta associazione non garantiva una *partecipazione aperta* a tutti i soggetti che avrebbero chiesto di farne parte (i quali avrebbero dovuto a tal fine ottenere una previa "lettera di presentazione" da parte di uno dei soci di diritto); b) di tale associazione fanno comunque parte alcune università che svolgerebbero un ruolo dominante, all'interno dell'assetto organizzativo, ruolo come tale incompatibile con la normativa che vieta alle pubbliche amministrazioni di far parte di tale elenco (organizzazione terzo settore).

3. Il suddetto provvedimento di diniego veniva impugnato dinanzi al TAR Veneto che accoglieva il ricorso presentato dalla Global Campus sia perché lo statuto non conteneva clausole discriminatorie, sia perché le università di Venezia, Padova e Verona non svolgevano alcun ruolo dominante all'interno della predetta associazione.

4. La sentenza di primo grado formava oggetto di appello per i motivi di seguito sintetizzati:

4.1. Erroneità nella parte in cui non sarebbe stata rilevata la violazione, ad opera della disposizione statutaria di cui all'art. 3.5. (lettera di presentazione da

parte di uno dei soci di diritto onde chiedere di entrare nella associazione), dell'art. 23 del decreto legislativo n. 117 del 2017 il quale prevede espressamente il "carattere aperto" delle associazioni che chiedono di fare parte dell'elenco degli enti del terzo settore;

4.2. Erroneità nella parte in cui non è stato considerato che, soprattutto l'Università di Venezia, svolge un ruolo di direzione della associazione che non le sarebbe consentito per via del divieto di iscrizione nel suddetto elenco degli enti del terzo settore espresso, per le pubbliche amministrazioni, dall'art. 4 del decreto legislativo n. 114 del 2017.

5. Non si costituiva in giudizio la appellata associazione. Si costituiva soltanto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per chiedere la conferma della sentenza nella parte in cui si dispone la sua estromissione dal giudizio.

6. In vista della pubblica udienza, la difesa dell'amministrazione regionale appellante faceva presente, con memoria in data 12 aprile 2024, che la ridetta associazione interuniversitaria ha presentato nuova domanda di ammissione all'elenco, questa volta producendo una nuova versione dello statuto da cui risulta espunta la previsione della c.d. "lettera di presentazione". La domanda è stata accettata mediante inserimento nel predetto elenco con decreto regionale n. 188 del 13 febbraio 2024.

7. Alla pubblica udienza del 16 maggio 2024 la difesa di parte appellante rassegnava le proprie conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.

8. Tutto ciò premesso va innanzitutto respinta la richiesta di conferma della sentenza di primo grado, formulata dal Ministero del lavoro, nella parte in cui si dispone la sua estromissione dal giudizio. E ciò dal momento che tale parte della decisione di primo grado non ha formato oggetto di appello, con conseguente formazione del giudicato sul punto specifico.

9. Nel merito:

9.1. Va innanzitutto dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse sul primo motivo di appello in quanto è stata eliminata la formulazione ritenuta lesiva

dall'appellante amministrazione regionale. Di qui la parziale improcedibilità del gravame ossia del primo motivo di appello;

9.2. Sul secondo motivo di appello, con cui si lamenta la influenza dominante di alcune università (in particolare quella di Venezia), si rammenta la formulazione dell'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 117 del 2017, secondo cui “non sono enti del terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ... nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti”). Tanto premesso, non si ravvisano nello statuto elementi tali da far presupporre un simile peso organizzativo e decisionale rispetto ad altri membri dell'associazione. Il motivo è comunque generico in quanto si basa su dati testuali non degli atti costitutivi e statutari dell'associazione ma, piuttosto, su affermazioni contenute nel ricorso introduttivo di primo grado della stessa associazione, in particolare laddove sarebbe stato affermato che: “La sede principale e di coordinamento complessivo dell'attività è quella di Venezia”. Affermazione questa che, in assenza di un formale riscontro di matrice statutaria, è ovviamente insufficiente onde prefigurare un potere di direzione e di controllo quale quello prospettato. Né d'altra parte la difesa regionale indica quali specifiche disposizioni dello statuto dell'associazione appellata disvelerebbero una tale posizione di preminenza dell'Università di Venezia rispetto a tutti gli altri soggetti. Di cui la sostanziale genericità della deduzione difensiva. Il motivo di appello si rivela dunque infondato.

10. Quanto al regime delle spese, occorre tenere conto che il primo motivo di appello, ove affrontato nel merito, sarebbe stato ritenuto fondato dal momento che:

10.1. Come rammentato nella circolare ministeriale del 6 febbraio 2019, gli enti del terzo settore, ai sensi della legge delega n. 106 del 2016, debbono *“consentire il libero svolgimento della personalità dei singoli al proprio interno, quale strumento di promozione e di attuazione di principi di pluralismo, solidarietà, partecipazione e sussidiarietà che trovano copertura costituzionale negli articoli 2, 3, 18 e*

118 della Costituzione (art. 2)”. Dunque: “è soprattutto nelle associazioni di promozione sociale che devono essere valorizzati in particolare i principi di democraticità e partecipazione (art. 4)”. Di qui il c.d. “carattere aperto delle associazioni” specificamente contemplato dall’art. 23 del decreto legislativo n. 117 del 2017; 10.2. Prosegue la stessa circolare affermando che ogni “associazione di promozione sociale può, anzi deve necessariamente fissare nel proprio statuto “i requisiti per l’ammissione di nuovi associati” (art. 21 comma 1)”, ma tali requisiti debbono risultare “non discriminatori”. Di qui “la contrarietà alle disposizioni ... che rimettano al mero arbitrio degli amministratori le decisioni in merito all’ammissione di nuovi associati”;

10.3. In questa stessa direzione si rivela dunque necessario “che le previsioni statutarie siano volte, più che ad individuare requisiti in grado di porre limiti alle adesioni (al fine di realizzare artificiali restrizioni della base associativa), a tracciare una sorta di “identità associativa”, un sistema di finalità e valori fondanti”;

10.4. La condivisibile impostazione della richiamata circolare del 2019 trova peraltro radice nella individuazione delle associazioni portatrici di interessi ambientali che pure, ai sensi dell’art. 13 della legge n. 349 del 1986, debbono distinguersi per un ordinamento interno democratico (come da statuto) e dunque pienamente ispirarsi alla c.d. “politica della porta aperta” (di qui la teorica impossibilità di riconoscere associazioni ed enti che prevedano metodi di cooptazione per la nomina dei propri organi direttivi oppure il compimento di continuative ed intrepide azioni onde ottenere la qualifica di socio effettivo);

10.5. Alla luce di quanto sopra evidenziato emerge dunque che, quanto al fatto che gli stessi aspiranti dovessero *illo tempore* essere presentati da un socio effettivo mediante “lettera di patronage”:

a) ciò si sarebbe tradotto in un ostacolo eccessivo onde accedere ad un ente associativo che – giova ripetere – dovrebbe avere carattere aperto e democratico. Un adempimento di questo genere (lettera di *patronage* di uno dei soci di diritto) avrebbe integrato una sorta di potere altamente discrezionale

non altrimenti sindacabile in quanto i limiti di tale intervento non sono stati in ogni caso delimitati e circoscritti (di qui la prossimità al “mero arbitrio” stigmatizzato proprio dalla circolare ministeriale del 6 febbraio 2019). E ciò a differenza della decisione finale da parte del Consiglio e dell’Assemblea, i quali debbono invece compiere le proprie valutazioni sulla base della condivisione o meno, da parte dell’aspirante socio, delle finalità proprie dell’associazione (cfr. art. 3.5. statuto ente);

b) al tempo stesso si rischiava che gli *interessi generali*, che ai sensi dell’art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 117 del 2017, debbono essere perseguiti da taluni enti che intendono far parte del suddetto elenco, sarebbero trasmutati in *interessi di parte* visto che si sarebbe rimessa la decisione di poter accedere ad un soggetto soltanto (il “socio presentatore”). Ed infatti, la valutazione circa la meritevolezza di un certo candidato ad essere ammesso alla suddetta associazione sarebbe stata espressione del particolare orientamento di un singolo socio e non si sarebbe piuttosto basata sulla comune “identità associativa” ossia sulla condivisione di quei valori fondanti e finalità su cui si attesta l’ente stesso. Non è un caso che i soggetti che sono espressione di “interessi di parte” (es. partiti politici, sindacati, associazioni di categoria e professionali) siano espressamente esclusi dall’elenco, ai sensi dell’art. 4, comma 2, del suddetto decreto legislativo n. 117 del 2017, proprio perché ontologicamente portatori di interessi parziali (e non generali) e dunque anche privi della necessaria imparzialità. Imparzialità che nella specie sarebbe risultata fortemente compromessa proprio a cagione dell’intervento del tutto discrezionale da parte del “socio sostenitore” (o “presentatore”).

10.6. Tale motivo sarebbe dunque stato da accogliere, ove affrontato nel merito;

10.7. In conclusione l’appello sarebbe stato in parte fondato (lettera di presentazione) ed in parte infondato (ruolo svolto da università).

10.8. Ne deriva che, in applicazione del principio della “soccombenza virtuale”, le spese di lite possono essere integralmente compensate tra le parti

costituite atteso che l'accoglimento del primo motivo avrebbe determinato una soccombenza reciproca.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile ed in parte lo rigetta.

Spese compensate, con le precisazioni di cui alla parte motiva.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Massimo Santini

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO