*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

**Direzione Generale per il Terzo Settore e le formazioni sociali**

**OGGETTO:** Schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali concernente il *"Regolamento recante la disciplina delle modalità di elezione dei membri dell'Osservatorio Nazionale dell'associazionismo da parte delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale e regionali, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, della legge 7 dicembre 2000, n. 383"; parere n. 94/2012 emesso dalla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato.*

L'Osservatorio nazionale dell'associazionismo è organo con funzioni consultive e parzialmente deliberative, istituito ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (recante *"Disciplina delle associazioni di promozione sociale"*) ed operante presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In tale organo siedono rappresentanti delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Il presente decreto ha lo scopo di dare attuazione alle previsioni della legge n. 383 del 2000, in particolare al comma 6 del citato articolo 11, il quale prevede che, entro tre anni dalla sua entrata in vigore, il Ministro per la solidarietà sociale – oggi Ministro del lavoro e delle politiche sociali –, sentite le Commissioni parlamentari competenti, emana un regolamento per disciplinare le modalità di elezione dei membri dell'Osservatorio nazionale.

In merito allo schema di regolamento, si fa presente che è stato sentito lo stesso Osservatorio nazionale ed è stato altresì acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano (allegato 1).

Il Consiglio di Stato, cui lo schema di provvedimento è stato trasmesso per il prescritto parere, si è espresso in via interlocutoria in data 27 gennaio 2011 al fine di acquisire i necessari chiarimenti dall'Amministrazione proponente (allegato 2). Successivamente, in data 13 gennaio 2012, la Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole sullo schema di regolamento, modificato per tenere conto delle osservazioni espresse dallo stesso Consiglio (allegato 3).

Tuttavia, la Sezione ha ritenuto sussistenti o comunque non completamente risolte, alcune questioni sulle quali, pur non avendo espresso veri e propri rilievi formali, ha invitato questa Amministrazione a fornire soluzione alle questioni esposte nel parere.

In tal senso lo schema di regolamento recepisce integralmente i rilievi esposti conclusivamente nel parere del Consiglio di Stato, recependo i correttivi prospettati dalla Sezione Consultiva.

Per quanto riguarda le questioni richiamate nel citato parere, non costituenti rilievi, si ritiene che le stesse siano superabili in sede attuativa del regolamento, dettagliando maggiormente nella comunicazione di indizione delle elezioni (prevista dall'art. 1) i contenuti relativi alle modalità di svolgimento delle operazioni elettorali, di computo dei voti, di redazione delle schede, di presentazione delle candidature.

L'attuale testo prevede, infatti, che la comunicazione debba essere adeguatamente pubblicizzata e che la stessa consenta di precisare le modalità di svolgimento delle elezioni, anche attraverso la predisposizione di un modello per le dichiarazioni necessarie alla individuazione del criterio della maggiore rappresentatività, sia per l'elezione dei rappresentanti delle associazioni nazionali, ai sensi dell'art. 2, comma 3, sia per l'elezione dei rappresentanti delle associazioni regionali, come previsto dall'art. 3, comma 3.

A tale proposito, è opportuno peraltro precisare che il quadro regolatorio adottato con il decreto *de quo*, risponde alla esigenza di poter disporre di una regolamentazione flessibile, che potendo agevolmente modificarsi in ragione dell'effettiva applicazione dello stessa eviti il rischio che sopraggiunte ed eventuali esigenze applicative comportino la necessità di modificare il regolamento medesimo.

La Sezione ha sottolineato la necessità di assicurare adeguata rappresentatività all'Osservatorio, la cui composizione risultava essere inizialmente sbilanciata in favore delle Associazioni di promozione sociale (A.p.s.) iscritte al Registro nazionale delle A.p.s. e non avrebbe garantito adeguata rappresentatività al vasto mondo delle associazioni.

In tal senso il Ministero, nel recepire le indicazioni del Consiglio di Stato, ha riformulato gli articoli 2 e 3 dello schema di regolamento, privilegiando le associazioni "*maggiormente rappresentative, cioè quelle composte da un numero di aderenti più ampio delle altre*".

L'art. 2, nella sua nuova formulazione, attribuisce infatti l'elettorato attivo a coloro che, secondo le norme statutarie, hanno la rappresentanza legale delle associazioni a carattere nazionale, che risultino maggiormente rappresentative in relazione al numero degli aderenti e che provvedono all'elezione di 10 membri; ai fini di tale computo, si tiene conto del numero degli aderenti quali singoli individui aventi diritto di voto nell'Assemblea nazionale secondo le norme statutarie.

Allo stesso modo, l'art. 3 attribuisce l'elettorato attivo a coloro che, secondo le norme statutarie, hanno la rappresentanza legale delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano di cui all'art. 7 della legge n. 383/2000, che risultino maggiormente rappresentative sui relativi territori (e che provvedono all'elezione dei restanti 10 membri). Ai fini di tale computo si tiene conto degli aderenti quali singoli individui aventi diritto di voto nell'Assemblea secondo le norme statutarie.

Il criterio per cui gli aderenti vanno individuati nei singoli individui aventi diritto di voto nelle assemblee, è stato adottato per evitare che vengano conteggiati tra i soci anche i semplici fruitori delle attività associative, con la conseguenza di alterare il numero dei soci effettivi dell'ente e quindi la reale rappresentatività dell'associazione, secondo il criterio fornito dalla stessa Sezione del Consiglio di Stato in occasione del primo parere.

Occorre inoltre considerare il rilievo operato dalla Sezione in merito all'assenza di un'apposita disciplina per l'elettorato passivo.

In merito si osserva che il riferimento all'elettorato passivo è contenuto nell'art. 2, commi 4 e 5, e nell'art. 3, commi 5 e 6, del nuovo schema di regolamento. In ogni caso, come sopra evidenziato, si ritiene che all'atto della indizione delle elezioni, con la comunicazione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di cui all'art. 1, si possano anche individuare

modalità puntuali in ordine ai criteri di individuazione dell'elettorato passivo. Anche in questo caso si è voluto individuare un sistema di regolazione che, con la dovuta flessibilità, possa in prospettiva tenere conto delle dinamiche evolutive che caratterizzano il mondo dell'associazionismo sociale.

Il Consiglio di Stato ha altresì rilevato che il sistema delineato, attribuendo l'elettorato attivo ad ogni associazione in quanto soggetto, sembra privilegiare le associazioni minori rispetto a quelle di maggiore consistenza. Ciò si verificherebbe sia per le associazioni a carattere nazionale, ma soprattutto per quelle iscritte nei registri regionali e provinciali, in quanto nelle regioni meno popolose risulterebbero titolari dell'elettorato attivo associazioni meno diffuse e numerose di quelle maggiormente rappresentative individuate nelle regioni più grandi.

In proposito, si sottolinea che il principio per cui ogni associazione ha diritto ad un voto (il che attenuerebbe il carattere di rappresentatività dal lato dell'elettorato attivo) è comunque contemperato dalla previsione di cui all'art. 2, comma 4, e art. 3, comma 5, ai sensi dei quali sono invitate a partecipare alle elezioni le prime trenta associazioni risultate maggiormente rappresentative secondo il criterio suggerito dalla stessa Sezione, ovvero quelle con un maggior numero di aderenti, quali singoli individui aventi diritto di voto nelle assemblee secondo le norme statutarie. In questo modo viene comunque scongiurato il rischio (che sembra aver ipotizzato il Consiglio di Stato) secondo cui il delineato sistema di elezione potrebbe favorire la prevalenza di un soggetto non adeguatamente rappresentativo.

Ed infatti la stessa Sezione ha già rilevato che il fenomeno per cui le associazioni minori sarebbero privilegiate rispetto a quelle più grandi risulta visibilmente attenuato dal fatto che i potenziali eletti possono essere in numero non superiore a dieci rispetto alle trenta associazioni maggiormente rappresentative.

Infine, occorre far riferimento alle articolazioni territoriali e ai circoli affiliati delle associazioni iscritte nel Registro nazionale. A questo riguardo, il Consiglio di Stato afferma che non sembra univocamente chiaro come sia stata risolta tale questione. A tale proposito si precisa che nell'art. 2, comma 3, dello schema di decreto è stato previsto un meccanismo di esclusione, per cui non vengono conteggiati, ai fini del computo degli aderenti, i circoli affiliati e le articolazioni territoriali delle associazioni nazionali. La *ratio* di tale esclusione va ricercata nel fatto che le articolazioni territoriali e i circoli affiliati di una associazione di promozione sociale possono, a loro volta, essere autonomamente iscritti quali associazioni di promozione sociale nei registri regionali ai sensi dell'art. 7 della legge n. 383/2000.

Risulta pertanto necessario mantenere un meccanismo di esclusione - al fine di evitare possibili duplicazioni nel computo degli aderenti che falserebbe la reale rappresentatività associativa - nel senso di evitare che gli aderenti di una associazione nazionale possano essere computati due volte, la prima a livello nazionale e la seconda a livello regionale attraverso il circolo o l'articolazione territoriale di appartenenza.