



DAL NON PROFIT AL TERZO SETTORE UNA RIFORMA IN CAMMINO

2° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE
DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN ITALIA

TERZJUS REPORT 2022

EDITORIALE SCIENTIFICA

TERZJUS REPORT 2022

LA FONDAZIONE TERZJUS

La Fondazione *Terzjus* – Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, con sede in Roma, via dei Redentoristi, n. 9 (www.terzjus.it), deriva dalla trasformazione, realizzata nel giugno del 2022, dell'omonima associazione fondata nel febbraio del 2020, con l'obiettivo di svolgere attività di studio, ricerca e formazione in materia di diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, nonché di offrire alle istituzioni competenti un supporto per la piena ed efficace attuazione della riforma del terzo settore. La Fondazione ha formulato domanda di iscrizione al RUNTS nella sezione "Altri enti del terzo settore".

La Fondazione si avvale di un sito costantemente aggiornato alle novità in materia di diritto del terzo settore. Il sito ospita contributi scientifici e di discussione di accademici, professionisti, dirigenti della PA e responsabili di enti del Terzo settore. *Terzjus* propone inoltre seminari di alta formazione nonché momenti di aggiornamento in forma agile denominati "quickinar".

La Fondazione ha istituito, con l'Editoriale Scientifica, la collana "Quaderni di *Terzjus*", i cui volumi approfondiscono tematiche specifiche ed emergenti. I Quaderni sono liberamente scaricabili dal sito www.terzjus.it

PARTECIPANTI FONDATORI DI TERZJUS

ACLI APS, Fondazione AIRC, ANBIMA, ANPAS ODV, ANSPI APS, Assifero, AUSER APS, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Consiglio Nazionale del Notariato, Consorzio Sistema Integrato Welfare Ambito BR/3, E-IUS Studio Legale Tributario, FISH, Fondazione Italia Sociale, Forum Nazionale del Terzo Settore, Italia non Profit, Rete Misericordia e Solidarietà, UNPLI

PARTECIPANTI ADERENTI DI TERZJUS

AIL, Poliedros Management Consulting

ORGANI SOCIALI DI TERZJUS

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Gianluca Abbate, Lorenzo Anselmi, Gianluca Budano, Michele de Taronatti, Giuseppe Dessì, Vincenzo Falabella, Giulia Frangione, Iaria Ioannone, Giampaolo Lazzeri, Antonino La Spina, Giancarlo Moretti, Enrico Piron, Fabrizio Pregliasco, Gianni Salvadori, Gianluca Salvatori, Felice Scalvini, Stefano Tassinari

Segretario generale: Gabriele Sepio

Direttore Scientifico: Antonio Fici

Comitato scientifico: Luca Bagnoli, Andrea Bassi, Dana Brakman Reiser, Oonagh Breen, Mario Calderini, Achille Carrabba, Marcello Clarich, Luigi Corvo, Henri Culot, Filippo Dami, Nicola De Luca, Maria Beatrice Deli, Gemma Fajardo, Piero Fattori, Andrea Fusaro, Carlo Ibba, Luciano Gallo, Marilena Gorgoni, Massimo Luciani, Véronique Magnier, Franca Maino, Deolinda Meira, Pier Angelo Mori, Giandomenico Mosco, Florian Möslein, Andrea Perrone, Henry Peter, Dianora Poletti, Matteo Pozzoli, Arkadiusz Radwan, Nicola Riccardelli, Emanuele Rossi, Stefano Sacchi, Karsten Engsig Sørensen, Franco Taisch, Thomas Tassani, Pier Giuseppe Torrani, Tiziano Treu, Ger van der Sangen, Carlos Vargas Vasserot, Francesco Vella, Stefano Visonà, Stefano Zamagni, Andrea Zoppini.



DAL NON PROFIT AL TERZO SETTORE UNA RIFORMA IN CAMMINO

**2° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE
DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN ITALIA**

TERZJUS REPORT 2022

Editoriale Scientifica
Napoli

Rapporto a cura di Terzjus – Osservatorio di Diritto del Terzo settore,
della filantropia e dell'impresa sociale

Autori:

Andrea Bassi
Luigi Bobba
Cristiano Caltabiano
Elda Di Passio
Antonio Fici

Claudio Gagliardi
Luciano Gallo
Luca Jahier
Nicolò Melli
Chiara Meoli

Mara Moioli
Alessandro Perego
Gianluca Salvatori
Gabriele Sepio
Francesco Spagnolo

Il Terzjus Report 2022 è stato realizzato grazie al contributo di:



CONSULTA DELLE FONDAZIONI
DI ORIGINE BANCARIA DEL PIEMONTE E DELLA LIGURIA

e anche di:



UNIONCAMERE

Questo volume è stato impresso con il contributo di:



Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2022
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-367-9

I N D I C E

INTRODUZIONE

di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio

13

PARTE PRIMA

EVOLUZIONE E STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO I

LE PRINCIPALI NOVITÀ DI UN ANNO DI RIFORMA

21

1. Generalità 21
 2. Gli enti del terzo settore nella giurisprudenza della Corte Costituzionale 25
 3. Il crescente contenzioso sull'“amministrazione condivisa” e il requisito della gratuità degli affidamenti 34
 4. L'affidamento di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza ai sensi dell'art. 57 del Codice 41
 5. L'iscrizione al RUNTS: soggetti, procedure, effetti (a proposito della circolare ministeriale n. 9/2022) 50
 - 5.1. L'iscrizione “ordinaria” al RUNTS 51
 - 5.2. L'iscrizione finalizzata a conseguire (anche) la personalità giuridica 52
 - 5.3. L'iscrizione al RUNTS di enti già dotati di personalità giuridica 55
 - 5.4. L'iscrizione a seguito di trasmigrazione 56
 6. La *governance* degli enti del terzo settore 61
 7. Volontari, registro e meccanismi assicurativi (d.m. 6 ottobre 2021) 66
 8. La vigilanza sulle imprese sociali (d.m. 29 marzo 2022) 70
 9. Sulla (non) fallibilità delle cooperative sociali (a proposito di Cass. 20 ottobre 2021, n. 29245) 72
- Tabelle riassuntive* 78

CAPITOLO II

LA LEVA FISCALE PER LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA SOCIALE: LE OPPORTUNITÀ DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

85

1. Il nuovo diritto tributario del Terzo settore nel quadro della Riforma 85
 - 1.1. La fiscalità del Terzo settore e il riordino della disciplina tributaria 85
 - 1.2. La fiscalità “circolare” del Terzo settore tra tassazione degli ETS e misure di vantaggio per imprese e persone fisiche 87

2.	Tassazione e scelte degli ETS tra commercialità e non commercialità	90
2.1.	Inquadramento fiscale degli enti del Terzo settore: le imposte dirette	90
2.2.	La fiscalità del Terzo settore nel quadro europeo e gli scenari sull'evoluzione del sistema degli aiuti di stato	92
2.3.	Il nuovo concetto di commercialità delle attività svolte e i criteri alla base dell'inquadramento fiscale dell'ente	94
2.4.	Entrate che non concorrono alla formazione del reddito degli ETS: raccolta pubblica di fondi e dei contributi pubblici	98
2.5.	Specifiche forme di decommercializzazione previste per ODV e APS	100
2.6.	(Segue). Coordinamento normativo tra TUIR e fiscalità del Terzo settore ed effetti conseguenti alla mancata iscrizione nel RUNTS degli enti associativi	102
2.7.	La natura fiscale commerciale/non commerciale dell'ente e il "test" di prevalenza	103
2.8.	La tassazione delle attività commerciali e i regimi fiscali forfettari	105
2.9.	Il regime fiscale dell'impresa sociale	106
2.10.	La fiscalità di vantaggio per gli ETS: imposte indirette, tributi locali e tassazione delle rendite	108
2.11.	Gli ETS e l'imposta sul valore aggiunto tra le novità della riforma e le procedure di infrazione avviate dalla UE	109
2.12.	Esenzione IVA e qualifiche giuridico-tributarie degli enti del Terzo settore	110
2.13.	Enti associativi e trattamento IVA delle relative entrate: le novità a seguito della procedura di infrazione n. 2008/2010 e della L. n. 215/2021	112
2.14.	Avvio del Runts e applicabilità delle misure fiscali di vantaggio nel periodo transitorio	114
3.	Fiscalità di vantaggio e istituti premiali per chi supporta il terzo settore: dalle erogazioni liberali alla "fiscalità circolare"	115
3.1.	La fiscalità delle erogazioni liberali	115
3.2.	La fiscalità delle donazioni in natura tra codice del Terzo settore e legge "antisprechi"	118
3.3.	Il social bonus	121
3.4.	Gli incentivi per chi investe nel capitale delle imprese sociali	122
3.5.	Il volontariato di competenza e la fiscalità collegata alla reputazione sociale delle imprese	123

CAPITOLO III

L'EVOLUZIONE DELL'“AMMINISTRAZIONE CONDIVISA”

1.	Premessa	127
2.	L'evoluzione della "amministrazione condivisa": uno sguardo d'insieme	130
3.	Le modifiche al codice dei contratti pubblici finalizzate al coordinamento con il Codice del Terzo Settore	131
4.	Le Linee guida ministeriali sul rapporto fra PA ed ETS ai sensi degli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117/2017	134
5.	Il consolidamento delle iniziative legislative regionali e dei regolamenti	136
6.	La prassi applicativa e la lettura della giurisprudenza amministrativa	139
7.	Questioni e prospettive	145

PARTE SECONDA
CON GLI OCCHI DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE:
IMPATTO E PERCEZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO IV	
TRA RIFORMA E RUNTS: L'INDAGINE ONLINE	151
Premessa generale	151
1. Introduzione e approccio metodologico	153
2. L'anagrafica dei rispondenti	155
3. Iscritti e non iscritti al RUNTS: le motivazioni	162
4. Opportunità e ostacoli della Riforma: il sentiment del Terzo Settore	165
5. Dentro il RUNTS: l'esperienza di chi è entrato nel Registro	169
6. Gli enti tra adempimenti e opportunità: l'impatto della Riforma	174
7. La voce del non profit.	179
CAPITOLO V	
ALCUNE CHIAVI DI LETTURA CIRCA LE OPINIONI DEGLI ETS	
RISPETTO AL RUNTS E ALLE NOVITÀ DELLA RIFORMA	181
Introduzione	181
1. Alcuni dati di contesto	181
2. Le variabili "dipendenti"	185
3. La tipologia di ente	188
4. Le dimensioni organizzative	190
5. Affiliazione ad una rete	192
6. Accesso al RUNTS	194
7. Opinioni degli ETS sullo "stato di salute" del terzo settore a seguito della Riforma	196
7.1. Stato di salute del terzo settore	196
7.2. Posizionamento rispetto al RUNTS	198
8. Note di sintesi	200
CAPITOLO VI	
LE "NUOVE" IMPRESE SOCIALI	203
1. Il perimetro di indagine	203
2. L'analisi desk: le caratteristiche delle "nuove" imprese sociali	205
3. La <i>survey</i> digitale: tra conferme e sorprese	211
4. Differenze e somiglianze tra cooperative sociali e tutte le altre forme di "nuove" imprese sociali	215
5. Uno sguardo alle imprese sociali pre-riforma	217
6. Conclusione: piccoli segnali di futuro	218

CAPITOLO VII	
I PRIMI DATI SULLE ISCRIZIONI AL RUNTS E UNO STUDIO DI CASO: UN'ANALISI GIURIDICA DEL "NUOVO" TERZO SETTORE	221
1. Metodologia ed obiettivi dell'analisi	221
2. Le tipologie e le forme giuridiche dei "nuovi" enti iscritti al RUNTS	223
3. L'Ufficio del RUNTS della Regione Marche: uno studio di caso	227
4. Conclusioni	235

PARTE TERZA FOCUS TEMATICI

CAPITOLO VIII	
LE ATTIVITÀ "DIVERSE" DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE	239
1. Il ruolo e i limiti delle attività "strumentali" a quelle di interesse generale nel panorama degli enti <i>non profit</i>	239
2. Il diverso inquadramento delle attività strumentali nel sistema ante riforma	240
3. Le attività diverse nel contesto della riforma: i parametri della secondarietà e strumentalità	244
4. Le "attività diverse" delle imprese sociali	248
5. Il regime fiscale delle "attività diverse"	249

CAPITOLO IX	
IL "RAMO" DEGLI ENTI RELIGIOSI CIVILMENTE RICONOSCIUTI	253
1. Il "ramo" del Terzo settore e d'impresa sociale	253
2. Gli "enti religiosi civilmente riconosciuti"	254
3. Il regolamento	256
4. Il patrimonio destinato	260
5. Le scritture contabili separate e i bilanci	261
6. Iscrizione ai Registri e trasmigrazione dei rami ONLUS	263
7. Incertezze e quesiti in materia di enti religiosi	265
<i>Nota bibliografica</i>	268

CAPITOLO X	
LE RETI ASSOCIATIVE NEL CODICE DEL TERZO SETTORE	271
1. Notazioni introduttive	271
2. La costituzione e le funzioni delle reti associative	274
2.1. Gli Enti di Promozione Sportiva (EPS)	277
3. Il ruolo delle reti associative nel Codice del Terzo Settore	278
4. Quali prospettive oggi per le reti associative?	281

CAPITOLO XI**SOCIAL LENDING E TITOLI DI SOLIDARIETÀ: PRIMI RISULTATI E PROIEZIONI FUTURE**

283

- | | |
|---|-----|
| 1. Riforma del Terzo settore e finanza sociale | 283 |
| 2. Il social lending: analisi di uno strumento | 286 |
| 2.1. Il social lending: inquadramento giuridico e riforma del Terzo settore | 288 |
| 3. Titoli di solidarietà: analisi di uno strumento | 293 |
| 3.1. Titoli di solidarietà: inquadramento giuridico e riforma del Terzo settore | 295 |
| 4. Considerazioni conclusive | 300 |

CAPITOLO XII**IL CINQUE PER MILLE: NOVITÀ, CRITICITÀ E POTENZIALITÀ ANCORA INESPRESSE**

303

- | | |
|--|-----|
| 1. Cinque per mille: evoluzione dell'istituto | 303 |
| 2. I tempi di attuazione della riforma | 304 |
| 3. L'ingresso degli ETS fra i destinatari del contributo | 305 |
| 3.1. Il passaggio dagli enti del volontariato agli ETS: criticità e tempistiche | 305 |
| 3.2. La platea di destinatari: i nuovi enti in un panorama in via di definizione | 309 |
| 4. Gli altri enti destinatari del contributo | 309 |
| 5. Le novità nella disciplina del cinque per mille | 310 |
| 5.1. Procedura di accreditamento: semplificazione e razionalizzazione | 310 |
| 5.2. Pubblicazione degli elenchi: enti accreditati ed enti ammessi e esclusi | 313 |
| 5.3. Accelerazione e razionalizzazione delle procedure di calcolo | 315 |
| 5.4. Erogazione del contributo: importi dalle scelte dei contribuenti e limite autorizzazione di spesa | 316 |
| 5.5. Pubblicità e trasparenza nell'utilizzo delle risorse | 319 |
| 5.6. Casi e modi di recupero delle somme erogate | 321 |
| 6. Prospettive e potenzialità dell'istituto a seguito della riforma | 322 |
| <i>Tabella riassuntiva</i> | 323 |

CAPITOLO XIII**IL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE A PIÙ DI QUATTRO ANNI DALLA RIFORMA**

329

- | | |
|--|-----|
| 1. Una riforma che parte da lontano: il lungo percorso per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza e del servizio civile alternativo a quello militare | 329 |
| 2. Dall'obbligo alla volontarietà: sulla soglia del nuovo millennio ancora una riforma per il servizio civile in Italia | 330 |
| 3. Il servizio civile tra "nazionale" ed "universale": i presupposti di una riforma non più rinviabile | 332 |
| 4. Un faticoso cambio di paradigma. L'attuazione della riforma | 334 |

5. Una “riforma” della riforma? Le richieste degli enti e delle Regioni, l’azione di Parlamento e Governo	339
6. Conclusioni	344
<i>Bibliografia</i>	345

CAPITOLO XIV

DAL DOGMA DELLA COMPETIZIONE ALL'ECONOMIA SOCIALE: UNA PROSPETTIVA INTERNAZIONALE	347
--	-----

1. Introduzione	347
2. Dall’economia sociale di mercato alla Social Business Initiative	348
3. La Commissione von der Leyen e il Piano d’azione europeo	352
4. Un fenomeno globale dai caratteri comuni	355
5. Una riflessione conclusiva, anzi due	357

CAPITOLO XV

IL TERZO SETTORE NELLE POLITICHE EUROPEE: UN NUOVO PARADIGMA TRASFORMATIVO	361
---	-----

1. Introduzione	361
2. La prospettiva della competitività sostenibile: l’economia sociale è trasversale	362
3. Il Piano di Azione per il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali	366
4. Il Piano di Azione per l’Economia Sociale: costruire una economia a servizio delle persone	367
5. Conclusioni: alzare le vele e prendere il largo	374

PARTE QUARTA ALLA PROVA DEI FATTI: STORIE DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO XVI

ETS AI NASTRI DI PARTENZA	377
----------------------------------	-----

1. Premessa	377
2. Farsi carico del disagio educativo: la nascita di SAS Scuole s.r.l. Impresa Sociale	379
3. AIL. Nuovi strumenti per continuare la battaglia contro le leucemie	388
4. Missione filantropia: la Fondazione Italia Sociale muove i primi passi	396
5. AUSER: come far convivere associati e volontari sotto lo stesso tetto	405
6. AIRC: una fondazione che promuove la ricerca sul cancro	412
7. Conclusioni	421

PARTE QUINTA
SINTESI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

CAPITOLO XVII**UNA RIFORMA IN CAMMINO.**

COSA RESTA DA FARE E COSA C'È DA CAMBIARE	429
1. Premessa	429
2. Il 2021: un anno intenso	430
3. A che punto siamo: una sintetica rassegna	431
3.1. Il Registro unico nazionale del Terzo settore	431
3.2. Il fermento attorno all'amministrazione condivisa	432
3.3. I nuovi schemi di bilancio e le linee guida per la raccolta fondi	432
3.4. Delle attività diverse e delle donazioni di beni commerciali o in natura	433
3.5. <i>Social lending</i> e creazione di ramo di impresa	434
3.6. Il Servizio civile universale	434
3.7. Il 5 per mille: una firma che conta	435
3.8. La normativa fiscale tra novità e criticità	436
3.9 L'orizzonte europeo	438
4. La riforma tra adempimento e opportunità: la parola agli ETS	439
4.1. Due chiavi di lettura trasversali	739
4.2. Lo scarto tra percezione e comportamenti	440
4.3. "Non profit come stai?"	441
5. Buone pratiche come segnali di futuro	443
6. Guardando al 2023: quello che resta da fare, quello che va corretto o migliorato	446
6.1. Una riforma in dirittura d'arrivo ma con un handicap importante	446
6.2. Correzioni, modifiche, miglioramenti di alcune norme fiscali e non del CTS	446
6.3. RUNTS: semplificazioni e alleggerimenti procedurali	448
6.4. Un 5 per mille da potenziare	449
6.5. Un servizio civile veramente universale	451
6.6. L'amministrazione condivisa: cooperare è meglio che competere	451
6.7. Avanti con il <i>social lending</i> e il social bonus	453
6.8. Meno regolazione, più promozione	455
7. Tre sfide per il Terzo settore che verrà	456
7.1. Vettore dell'inclusione sociale e lavorativa	457
7.2. Sentinella dei territori e delle persone abbandonate	457
7.3. Attore non subalterno della democrazia digitale	458
8. Conclusione	459

INTRODUZIONE

di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio

Oltre alla maggiore ampiezza e varietà di contenuti, questo secondo Terzjus Report presenta un'importante differenza rispetto al precedente: nel suo sottotitolo, non è più rapporto sulla "legislazione" bensì sul "diritto" del terzo settore. Non si tratta, tuttavia, di una novità che si pone nel segno della discontinuità rispetto alla prospettiva culturale e alle logiche costitutive di Terzjus. Tutt'altro. Come infatti si sottolineava nell'*Introduzione* al precedente Rapporto, oggetto precipuo di nostro interesse è il "diritto vivente" del terzo settore e non già esclusivamente la legislazione, poiché è il primo, complessivamente considerato, che influenzerà l'agire e il divenire del terzo settore italiano. Da qui l'opportunità di segnalare ai lettori, sin dalla sua denominazione, il reale senso dell'opera e dei suoi contenuti.

È del resto abbastanza evidente, per chi quotidianamente si dedica all'osservazione dell'ordinamento di questo settore, il fatto che, dopo l'impulso iniziale recato dal Codice, il ruolo del legislatore si è sempre più ridimensionato a vantaggio di altri "formanti". Tra essi primeggia, per dimensioni e rilevanza, la decretazione ministeriale, soprattutto per ciò che attiene, come era prevedibile, ai rapporti tra enti e RUNTS (centrale è, a tal riguardo, il d.m. 106/2020 sul funzionamento del Registro). Ma non meno significativo è il ruolo della giurisprudenza, anche se per il momento confinato ad alcuni specifici profili, come quello dell'"amministrazione condivisa" (cfr. capitolo III, a cura di Luciano Gallo). È altresì fuor di dubbio che il modo in cui i funzionari pubblici preposti alla gestione del RUNTS esercitano la propria discrezionalità possa determinare successi, rallentamenti, benefici immediati o ulteriori costi a carico degli enti del terzo settore; che una circolare del Ministero competente possa sancire la legittimità delle scelte operate dagli enti oppure la loro (pretesa) non conformità alla normativa; che dalla completezza e qualità dello statuto-tipo redatto dalla propria rete associativa o dal proprio CSV possa dipendere la fluidità dell'accesso di un ente al RUNTS; che nella vita degli enti del terzo settore rilevi sempre più l'apporto professionale di notai, revisori legali, ed altri professionisti.

In coerenza con questa prospettiva di analisi, nel Terzjus Report 2022, come nel precedente Rapporto, non solo si continua a dare risalto (nel capitolo XVI, a cura di Cristiano Caltabiano) alle "storie" di enti che si sono avvalsi della nuova disciplina per modificare ed innovare il proprio assetto organizzativo o le proprie modalità operative, ma si è altresì ampliata la seconda parte, dedicata all'impatto e alla percezione della Riforma. In essa si trovano inclusi quattro capitoli, volti a comprendere come le nuove regole siano effettivamente vissute ed avvertite dagli enti del terzo settore, vuoi attraverso un'indagine online, svolta in continuità con quella dell'anno precedente (cfr. i capitoli IV e V, rispettivamente a cura di Mara Moioli per Italia non profit e di Andrea

Bassi), vuoi – con particolare riferimento alle imprese sociali – attraverso un’analisi dei dati provenienti dal Registro delle imprese (nel capitolo VI, a cura di Luigi Bobba e Claudio Gagliardi), vuoi infine mediante uno studio di caso, avente ad oggetto domande d’iscrizione effettivamente depositate dagli enti al RUNTS e i comportamenti di un Ufficio regionale preposto per legge alla loro valutazione (capitolo VII, a cura di Antonio Fici).

In estrema sintesi, emerge da questi studi come la nuova disciplina del terzo settore sia ancora troppo spesso avvertita dai suoi principali *stakeholder*, ovvero gli enti del terzo settore, come “maggior onere” piuttosto che come “nuova opportunità”. Ma se questa è la percezione diffusa in una vasta porzione di enti, i dati effettivi sul “nuovo” terzo settore sembrano invece dimostrare qualcosa di affatto diverso. Cambiano in parte volto le imprese sociali: le “nuove” non si costituiscono più come in passato esclusivamente (o quasi) come cooperative sociali, ma sempre più frequentemente anche in altre forme, come la società a responsabilità limitata e la società cooperativa (non sociale *ex l.* 381/1991). Tra i “nuovi” enti del terzo settore, ve ne sono di piccolissimi che hanno liberamente scelto di iscriversi nel RUNTS e diventare ETS, e sono riusciti a farlo senza dover fronteggiare una procedura lunga e particolarmente complessa. Pare dunque esservi uno scollamento tra ciò che gli enti pensano della Riforma del terzo settore e il modo in cui effettivamente si comportano, che potrebbe dimostrare che la Riforma alla fine non è per loro così gravosa in termini di impatto (anche in confronto alla normativa preesistente). In questo Rapporto abbiamo provato a far luce su questa situazione e ad individuare mezzi adeguati a risolverla. Necessario è innanzitutto promuovere la conoscenza di istituti a supporto degli ETS, come il *social lending* (capitolo XI, a cura di Nicolò Melli) e il cinque per mille (capitolo XII, a cura di Elda Di Passio). Non meno necessari sono i comportamenti virtuosi degli stessi enti del terzo settore, ed in particolar modo delle reti associative (su cui si veda il capitolo X, a cura di Chiara Meoli), che hanno in mano una serie di strumenti per agevolare gli ETS e contribuire all’ulteriore progresso del terzo settore intero.

Del resto, i dati sulle iscrizioni al RUNTS sembrano confermare l’interesse che il terzo settore post riforma suscita: il 28 luglio 2022, più di 4.900 “nuovi” enti (cioè enti che hanno fatto domanda di iscrizione al RUNTS a partire dal 24 novembre 2021, il primo giorno in cui – ai sensi del DD 561/2021 – è stato possibile farlo) risultano iscritti nel Registro, per una media pari, dunque, a circa 600 enti al mese (la distribuzione di questi “nuovi” ETS nelle diverse sezioni del RUNTS è presentata e commentata nel capitolo VII, a cura di Antonio Fici). Il titolo del Terzjus Report 2022 – evocando il passaggio “dal non profit al terzo settore” – si propone proprio di mettere in luce la forte attrazione che il “nuovo” terzo settore sta suscitando sul “generico” settore non lucrativo costituito ai sensi del codice civile.

L’avvio del RUNTS, il 23 novembre 2021, è stato l’evento più importante dell’anno che ha preceduto la pubblicazione di questo Rapporto periodico. Al Registro abbiamo dedicato particolare attenzione in questo Rapporto, soffermandoci sulle modalità di iscrizione e sulle questioni connesse (nel capitolo I, a cura di Antonio Fici). Oltre ai “nuovi” enti, nel Registro stanno nel frattempo approdando anche gli enti del terzo

settore iscritti nei “vecchi” registri regionali di cui alle leggi 266/1991 e 383/2000. Mentre si scrive, risultano già iscritte al RUNTS per “trasmigrazione” più di 7.500 delle circa 88.000 ODV e APS che attendono di essere traghettate nel nuovo Registro entro agosto di quest’anno (ma il termine sarà sicuramente prorogato in sede di conversione del d.l. 73/2022). Nel RUNTS compaiono anche, da qualche mese, le imprese sociali e le società di mutuo soccorso che s’iscrivono nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese: si tratta di circa 24.000 enti, di cui più di 3.700 in stato di liquidazione o fallimento (cfr. capitolo VI, a cura di Luigi Bobba e Claudio Gagliardi).

Oltre al suo edificarsi per effetto del concorso di fonti e formanti di diversa natura, il “nuovo” diritto del terzo settore presenta un’altra caratteristica con cui è necessario fare i conti, che è la rapidità con cui muta ed evolve.

Ciò si deve in parte alla scelta fatta dal legislatore di rinviare a successivi decreti la normazione di dettaglio. Da questo punto di vista, il “cantiere” della riforma ha registrato significativi progressi, se è vero che, dei ventiquattro decreti ministeriali (escludendo da questo numero quelli aventi ad oggetto la mera costituzione di organi e le relative nomine) inizialmente previsti nel d.lgs. 117/2017 e nel d.lgs. 112/2017, solo cinque ne rimangono ancora da emanare (il più importante di essi è il decreto in materia di vigilanza degli ETS). Dalla pubblicazione del precedente Rapporto di Terzjus, e dunque in poco più di un anno, ne sono stati pubblicati otto, tra cui il d.m. 6 ottobre 2021, sul registro dei volontari e i meccanismi assicurativi, e il d.m. 29 marzo 2022, sulla vigilanza delle imprese sociali (esaminati nel capitolo I, a cura di Antonio Fici). Quando questo Rapporto era già in bozze sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale i decreti 9 giugno 2022, contenente linee guida sulla raccolta fondi, e 23 febbraio 2022, sulla modalità attuative del social bonus. Di essi ci occuperemo diffusamente nel Terzjus Report 2023. In questo Rapporto abbiamo invece svolto un approfondimento sui fondamentali decreti in materia di attività “diverse” di ETS e imprese sociali (capitolo VIII, a cura di Gabriele Sepio).

Anche a livello di fonte primaria si stanno registrando significativi fermenti. In questo Rapporto si dà già conto della novità rappresentata dall’effetto segregativo di cui adesso possono beneficiare – dopo le modifiche in tal senso apportate, nell’estate dello scorso anno, all’art. 4, comma 1, d.lgs. 117/2017 e all’art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017 – gli enti religiosi civilmente riconosciuti che iscrivono un proprio “ramo” di attività nel RUNTS o nel Registro delle imprese (capitolo IX, a cura di Alessandro Perego). Non si è qui invece potuto discutere delle importanti modifiche alla disciplina fiscale (in particolare all’art. 79, d.lgs. 117/2017) che dovrebbero essere contenute nella legge di conversione del decreto “semplificazioni fiscali” n. 73/2022, se, come è prevedibile, anche il Senato, dopo averlo fatto la Camera lo scorso 27 luglio, approverà il medesimo testo. Queste modifiche erano molto attese, anche perché dovrebbero aprire la strada alla richiesta di autorizzazione europea dal cui rilascio dipende l’efficacia di molte misure fiscali relative al terzo settore. Se, come è auspicabile, nei prossimi mesi arriverà il nulla-osta europeo, il Terzjus Report 2023 potrà dunque occuparsi di una Riforma interamente attuata, anche sotto il profilo della disciplina fiscale degli enti (su cui cfr. il capitolo II, a cura di Gabriele Sepio).

Una terza caratteristica del diritto del terzo settore è la sua necessaria interazione con i diritti delle attività di interesse generale svolte dagli enti del terzo settore. In molti casi, il destino del terzo settore dipende non già dal proprio ordinamento interno, bensì dall'ordinamento del settore di attività in cui operano. Già nel precedente Rapporto ci siamo soffermati sulle relazioni tra la disciplina del terzo settore e quella dello sport dilettantistico, che pongono questioni che ancora necessitano di essere risolte, soprattutto considerando che, dai primi dati disponibili, poche ASD stanno scegliendo di iscriversi al RUNTS (cfr. capitolo VII, a cura di Antonio Fici). Va peraltro rilevato che si tratta di aspetti che richiederanno senz'altro successivi approfondimenti, posto che, stando agli ultimi sviluppi legislativi determinati dal decreto correttivo al D.lgs. 36/2021 di riforma dello Sport, il rapporto tra il mondo dell'associazionismo sportivo dilettantistico e quello del Terzo settore diviene ancora più intenso. In questo Rapporto abbiamo scelto di concentrare la nostra attenzione sul servizio civile universale (capitolo XIII, a cura di Francesco Spagnolo), in continuità con un interesse per la materia che Terzjus ha già manifestato in precedenti occasioni convegnistiche.

Il diritto italiano del terzo settore deve oggi altresì essere esaminato anche in relazione ai diritti stranieri e al diritto dell'Unione europea. Sul primo fronte, Terzjus è impegnato nella preparazione di un volume di natura comparatistica che, anche grazie al sostegno di Banca Etica e della Fondazione Finanza Etica, vedrà la luce a fine anno con gli editori Springer e Giappichelli. Sul secondo fronte, presentiamo già, in questo Rapporto, due riflessioni sulle politiche europee in materia di economia sociale, inevitabilmente influenzate dal varo da parte della Commissione europea, nel dicembre del 2021, del "Piano d'azione sull'economia sociale" (capitoli XIV e XV, rispettivamente a cura di Gianluca Salvatori e Luca Jahier). Il terzo settore italiano ha alle sue spalle una tradizione e può contare su una legislazione con caratteri di unicità in tutta l'Unione europea. L'auspicio è dunque che sia capace di diffondere i suoi principi e valori identitari anche sul fronte legislativo, come già avvenuto in precedenza (si pensi al successo registrato, a livello internazionale, dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, sulle cooperative sociali).

Compito di questo Rapporto è non solo descrivere lo *status quo* ma anche suggerire prospettive evolutive: come lo scorso anno, oltre che in ciascun capitolo, abbiamo raccolto le nostre riflessioni *de iure condendo* nell'ultimo capitolo (capitolo XVII, a cura di Luigi Bobba).

In conclusione di queste note introduttive, anche quest'anno non possiamo fare a meno di menzionare tutti coloro che a vario titolo hanno reso possibile la pubblicazione del Terzjus Report. E quindi, oltre ai singoli curatori dei capitoli, i collaboratori stabili di Terzjus – Ilaria Ioannone, Marco Livia, Mario Renna, Francesca Tini Brunozzi e Sara Vinciguerra – e i finanziatori dell'attività di ricerca svolta per il Rapporto, ovvero in primo luogo la Consulta delle Fondazioni di origine bancaria del Piemonte e della Liguria e in secondo luogo la Fondazione Unipolis e Unioncamere. Ringraziamo anche Cattolica Assicurazioni per il contributo alla stampa del volume.

Ci teniamo qui a sottolineare che, pur non essendo formalmente enti del terzo settore, le FOB non sono estranee al terzo settore e svolgono un ruolo insostituibile in

suo supporto. La legge delega 106/2016 non a caso le definiva “enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge”. Il Codice del terzo settore basa su di esse l’intera impalcatura del sistema dei centri di servizio per il volontariato. Le FOB, inoltre, possono costituire e partecipare ad enti del terzo settore ed imprese sociali per realizzare in forma diversa ed innovativa le proprie finalità. Allo stesso modo, le FOB possono svolgere un ruolo rilevante, non solo finanziario ma anche progettuale, a supporto di enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni che intendano porre in essere pratiche virtuose di amministrazione condivisa. Per tutte queste ragioni, Terzjus è particolarmente grata alle FOB piemontesi e liguri, rappresentate dalla “Consulta”, con cui i rapporti di collaborazione, sempre più stabili, si stanno intensificando anche su ulteriori fronti, tra cui un’attività stabile di osservazione e studio di pratiche di “amministrazione condivisa”.

Desideriamo infine comunicare a tutti i “simpatizzanti” e “follower” di Terzjus che anche quest’ultima ha intrapreso il cammino verso il formale riconoscimento come ente del terzo settore, cui del resto, quale osservatore di questa realtà, non poteva sottrarsi. In occasione della sua trasformazione da associazione non riconosciuta a fondazione, avvenuta lo scorso mese di giugno, la Fondazione Terzjus ha contestualmente richiesto l’iscrizione al RUNTS, in cui, dati i termini di legge, dovrebbe trovarsi registrata il prossimo settembre. Anche questo passaggio è stato reso possibile dal generoso sostegno e appassionato consenso di tutti gli enti partecipanti a Terzjus, fondatori e sopraggiunti, cui va il nostro ultimo, ma non meno sentito, ringraziamento.

Roma, 29 luglio 2022

PARTE PRIMA

EVOLUZIONE E STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO I

LE PRINCIPALI NOVITÀ DI UN ANNO DI RIFORMA*

SOMMARIO: 1. Generalità. – 2. Gli enti del terzo settore nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. – 3. Il crescente contenzioso sull’“amministrazione condivisa” e il requisito della gratuità degli affidamenti. – 4. L’affidamento di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza ai sensi dell’art. 57 del Codice. – 5. L’iscrizione al RUNTS: soggetti, procedure, effetti (a proposito della circolare ministeriale n. 9/2022). – 5.1. L’iscrizione “ordinaria” al RUNTS. – 5.2. L’iscrizione finalizzata a conseguire (anche) la personalità giuridica. – 5.3. L’iscrizione al RUNTS di enti già dotati di personalità giuridica. – 5.4. L’iscrizione a seguito di traslazione. – 6. La *governance* degli enti del terzo settore. – 7. Volontari, registro e meccanismi assicurativi (d.m. 6 ottobre 2021). – 8. La vigilanza sulle imprese sociali (d.m. 29 marzo 2022). – 9. Sulla (non) fallibilità delle cooperative sociali (a proposito di Cass. 20 ottobre 2021, n. 29245). *Tabelle riassuntive*.

1. Generalità

In questo capitolo introduttivo del secondo rapporto di Terzjus sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia, si passeranno in rassegna, in prospettiva critica, le principali novità intercorse dalla data di chiusura del precedente rapporto (maggio 2021) al momento in cui si scrive (aprile 2022), senza trascurare di tracciare i necessari collegamenti con le circostanze precedenti e le prospettive future.

Questo anno di riforma è stato indubbiamente un anno molto intenso.

L’evento di maggiore rilievo è di certo stato l’**avvio del RUNTS**, avvenuto **il 23 novembre 2021** in seguito all’emanazione del **DD 564/2021**, che questo termine iniziale di operatività del Registro ha fissato ai sensi del d.m. 106/2020, a sua volta attuativo del Codice del terzo settore (“CTS”). La possibilità di registrarsi in questo nuovo Registro, infatti, era attesa da diverso tempo, in quanto condizione sospensiva dell’efficacia di diverse norme ed istituti della Riforma e requisito necessario (in virtù di quanto disposto dall’art. 4, comma 1, CTS) ai fini della stessa identificazione normativa degli enti del terzo settore (“ETS”)¹.

Sempre nel corso del 2021 si sono succeduti ulteriori decreti ministeriali attuativi della normativa primaria, alcuni peraltro di fondamentale importanza, come quelli sulle **attività diverse** (da quelle di interesse generale) consentite ad enti del terzo settore ed imprese sociali² e il **decreto del 7 settembre 2021 sul coinvolgimento degli stakeholder** nelle imprese sociali. Il più importante decreto ministeriale di quest’an-

* **A cura di Antonio Fici** - Avvocato, Professore associato di Diritto privato nell’Università di Roma Tor Vergata e Direttore scientifico di Terzjus.

¹ Cfr. A. FICI, *Commento all’articolo 7*, in A. FICI e N. RICCARDELLI (a cura di), *Il registro unico nazionale del terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, Napoli, 2021, 55 ss.

² Sullo specifico tema cfr. il capitolo a cura di G. SEPIO, in questo *Volume*.

no, appena pubblicato in Gazzetta ufficiale, è quello del 29 marzo 2022 in materia di **vigilanza sulle imprese sociali**, emanato in attuazione dell'art. 11, comma 4, d.lgs. 112/2017³. Quando questo Rapporto era già in bozze sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale i decreti ministeriali sul **social bonus** e sulla **raccolta fondi**.

In definitiva, dei numerosi decreti ministeriali originariamente contemplati nei d.lgs. 117/2017 e 112/2017 (ventiquattro, escludendo quelli relativi alle nomine dei componenti di organismi istituiti dalla Riforma, nonché quelli previsti in norme di legge poi abrogate), ne rimangono ancora da emanare soltanto cinque. In una tabella riassuntiva in calce a questo capitolo si presenta lo stato dei decreti ministeriali già emanati e di quelli ancora attesi.

Sul fronte della normativa primaria, le **modifiche recate nel maggio del 2021 all'art. 4, comma 3, CTS e all'art. 1, comma 3, d.lgs. 112/2017** rientrano sicuramente tra le innovazioni di maggior rilievo⁴. Agli enti religiosi civilmente riconosciuti (e alle fabbricerie) è dato infatti godere, in ragione della loro particolare natura giuridica, di un beneficio non accordato a tutti gli altri enti (cui è però consentito costituire patrimoni separati ai sensi dell'art. 10 CTS), che è quello di poter limitare ad un determinato patrimonio, a ciò specificamente destinato, il rischio derivante dalla gestione di attività di interesse generale, potendo allo stesso tempo sottrarre tale patrimonio destinato all'eventuale azione dei loro restanti creditori (i creditori "generici")⁵. Di assoluto rilievo è anche il chiarimento operato dall'art. 26, comma 1, d.l. 21 giugno 2022, n. 73, con la modifica dell'art. 104, comma 1, CTS: le parole aggiunte tolgono ogni dubbio sull'ambito di applicazione delle norme fiscali già vigenti.

Dopo le incertezze degli anni precedenti, risolte dalla (ormai) arcinota sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 (cui Terzjus ha dedicato, nel 2020, il primo dei suoi "Quaderni"), e grazie anche al successivo apporto del decreto "semplificazioni" del 2020 che ha modificato in alcune parti il Codice dei contratti pubblici per rac-

³ Su cui *v. infra* par. 8.

⁴ Precisamente ad opera dell'art. 66, comma 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 e (con riguardo da ultimo alle fabbricerie) dall'art. 9, comma 1-bis, lettera a) e b), d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla l. 25 febbraio 2022, n. 15. Su questo specifico argomento, cfr. il capitolo a cura di A. PEREGO, in questo *Volume*.

⁵ Dopo questi interventi, l'art. 4, comma 3, CTS, così dispone: "Agli enti religiosi civilmente riconosciuti e alle fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge 20 maggio 1985, n. 222 le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, nonché delle eventuali attività diverse di cui all'articolo 6 a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 13. I beni che compongono il patrimonio destinato sono indicati nel regolamento, anche con atto distinto ad esso allegato. Per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di cui agli articoli 5 e 6, gli enti religiosi civilmente riconosciuti e le fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge n. 222 del 1985 rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto o della fabbriceria non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui ai citati articoli 5 e 6". Analoga previsione è contenuta nell'art. 1, comma 3, d.lgs. 112/2017.

cordarlo col Codice del terzo settore⁶, il **2021** è sicuramente stato l'anno dell'“**amministrazione condivisa**”. Eventi seminari e formativi, pubblicazioni varie, ma soprattutto numerose sentenze dei tribunali amministrativi hanno reso il Titolo VII del CTS, con i suoi articoli 55-57, uno dei luoghi più frequentati della nuova legislazione. Anche il **d.m. n. 72 del 31 marzo 2021**, recante linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 CTS, ha sostanzialmente contribuito a questo risultato, alimentando il relativo dibattito ed orientando la prassi operativa delle pubbliche amministrazioni⁷. L'ultima novità sul tema è rappresentata dal parere reso dal Consiglio di Stato nel mese di aprile, sullo schema di **linee guida dell'ANAC** in tema di affidamenti di servizi sociali.

Come vedremo subito appresso in questo capitolo (nonché nell'apposita tabella riassuntiva in calce a questo capitolo), la **Corte Costituzionale**, anche dopo la fondamentale sentenza n. 131, ha proseguito nella sua opera di interpretazione della nuova legislazione sul terzo settore, non limitandosi questa volta a legittimare senza rilievi l'impianto normativo, ma includendo nelle sue argomentazioni alcune auspicabili traiettorie *de iure condendo*.

A livello interpretativo, alla produzione della dottrina (già divenuta, come in questi casi si suole dire, “sterminata”)⁸, si è affiancata una non meno ampia e utile **prassi ministeriale** composta da atti di varia natura, quali circolari, note, risposte a quesiti. Inutile dire che, in considerazione della sua origine, questo “formante” occupa una posizione di primo piano nell'edificazione del diritto “vivente” del terzo settore. Per questa ragione, ad esso si dedicherà ampio spazio in questo capitolo, ponendo in risalto tanto i suoi aspetti indiscutibilmente positivi quanto quei profili che sollevano invece maggiori perplessità.

Significativo è stato altresì il contributo, molto concreto, degli Ordini professionali di notai e dottori commercialisti. In particolare, le **massime della Commissione Terzo Settore del Consiglio Notarile di Milano**, oltre che utili, sono state recepite anche a livello ministeriale (come è accaduto alla massima n. 3 del 27 ottobre 2020, che ha ispirato il Ministero del Lavoro nella soluzione ad una specifica questione di cui si occupa la circolare n. 9/2022), a dimostrazione della capacità e visione di chi questa Commissione ha in questi anni coordinato⁹. Numerosi sono stati i documenti realizzati o promossi dall'Ordine dei commercialisti. Tra essi si segnalano il recente modello di relazione dell'organo di controllo degli ETS all'assemblea degli associati e il **volume**

⁶ Cfr. artt. 30, comma 8, 59, comma 1, e 140, comma 1, d.lgs. 50/2016, come modificati, rispettivamente, dall'art. 8, comma 5, lettere 0a, a-quater, e c-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

⁷ Sul tema, cfr. il capitolo a cura di L. GALLO, in questo *Volume*.

⁸ Un elenco già molto corposo di libri e articoli in materia è pubblicato nel sito di Terzjus: https://terzjus.it/wp-content/uploads/2022/03/BIBLIOGRAFIA-ESSENZIALE-SUL-DIRITTO-DEL-TERZO-SETTORE_marzo2022.pdf.

⁹ Cioè il Notaio Maria Nives Iannaccone, che ha anche collaborato in diverse attività con Terzjus, e ci ha prematuramente lasciato.

sul **bilancio degli ETS**, che tiene conto tanto della modulistica di bilancio approvata dal Ministero del Lavoro quanto del principio contabile OIC 35¹⁰.

Sul fronte degli enti ecclesiastici, ad ulteriore riprova del fatto che il diritto “vivente” del terzo settore si sta in larga parte costruendo mediante iniziative “dal basso”, è recentemente giunto il contributo della Conferenza Episcopale Italiana (CEI), che con l’Unione Superiore Maggiori d’Italia (USMI) e la Conferenza Italiana dei Superiori Maggiori (CISM) ha adottato **modelli di regolamento** (nonché dei relativi atti di adozione del regolamento e di costituzione del patrimonio destinato) **per la costituzione di un “ramo” ente del terzo settore o impresa sociale degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti**¹¹.

Lo stadio molto avanzato cui è giunta, dopo quasi cinque anni dalla sua entrata in vigore, la Riforma del terzo settore è purtroppo negativamente controbilanciato dalla **persistente assenza dell’autorizzazione europea alle norme fiscali**, che è da imputarsi alla circostanza che la relativa domanda non è stata ancora formulata dal Governo italiano alla Commissione europea. L’incertezza recata da questa omissione è notevole e riduce non poco l’attuale *appeal* del “nuovo” terzo settore, che potrà dispiegarsi al massimo soltanto quando gli enti vedranno ben definito non solo il loro quadro sostanziale ma anche quello fiscale¹².

Peraltro, sul fronte europeo il clima attuale è più che positivo. Dopo il varo nel dicembre del 2021 del **piano d’azione europeo per la promozione degli enti dell’economia sociale** (una categoria, quest’ultima, non perfettamente coincidente con quella nazionale degli enti del terzo settore, ma nella quale i nostri enti sicuramente rientrano)¹³, la Commissione europea non dovrebbe avere difficoltà a comprendere e valutare positivamente, alla luce del diritto europeo della concorrenza e degli aiuti di Stato, il regime fiscale *ad hoc* per gli enti del terzo settore. È anche per questo motivo pertanto auspicabile che la richiesta di autorizzazione venga inoltrata il più rapidamente possibile alla Commissione europea.

Nonostante questa persistente lacuna, il quadro attuale autorizza un certo ottimismo. Il “nuovo” terzo settore sta cominciando a delinarsi con nettezza, e nonostante alcune questioni di compatibilità con altre discipline (in particolar modo quella in materia di sport dilettantistico)¹⁴ ancora frenino il potenziale della Riforma, le statistiche sembrano confermarne in pieno la bontà ed efficacia in termini di promozione e sviluppo del terzo settore.

Da un’indagine da noi condotta per questo rapporto (cfr. parte II, cap. VII), risulta che dal 24 novembre 2021 al 5 giugno 2022 (giorno in cui abbiamo effettuato la

¹⁰ Autore del volume è il prof. Matteo Pozzoli, che è anche componente del Comitato scientifico di Terzjus.

¹¹ Cfr. A. PEREGO, *I modelli di atto e regolamento per il ramo degli enti ecclesiastici proposti da CEI, USMI e CISM*, in www.terzjus.it, 5 maggio 2022.

¹² Cfr. sull’argomento G. SEPIO, cit., in questo *Volume*.

¹³ Cfr. sul punto i capitoli di G. SALVATORI e L. JAHIER, entrambi in questo *Volume*.

¹⁴ Su cui cfr. il capitolo a cura di A. FICI e G. SEPIO, nel precedente Rapporto 2021 di Terzjus.

rilevazione), nel RUNTS si sono iscritti 3.289 nuovi enti (una media di circa 500 enti nuovi iscritti ogni mese).

A questi 2.160 nuovi enti iscritti devono sommarsi **23.790 enti iscritti nella sezione imprese sociali** di cui alla sez. d) del RUNTS, i cui dati provengono dalla sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese (si iscrivono qui sia le cooperative sociali sia le società di mutuo soccorso di maggiori dimensioni che non possono iscriversi nella sezione loro dedicata del RUNTS), e le circa 88.000 tra ODV e APS che saranno iscritte al RUNTS per “trasmigrazione” dai vecchi registri (solo 66 risultano già iscritte). Considerato che alcune migliaia di imprese sociali sono in liquidazione (volontaria o concorsuale) e che non tutte le 88.000 ODV e APS saranno alla fine traghettate nel RUNTS (alcune potrebbero essersi nel frattempo sciolte, altre non avere i requisiti per l’iscrizione, ecc.), è molto probabile che, entro la fine del 2022, il terzo settore post riforma ammonti presumibilmente a **circa 110.000 enti**.

Tanti enti del terzo settore, dunque, ma ancora pochi se si considera che l’ISTAT, nel suo ultimo censimento disponibile, attesta la presenza di 362.634 enti non profit al 31/12/2019: se è vero che molti di questi enti non potranno mai divenire enti del terzo settore perché non potrebbero a priori rispettare i requisiti di qualificazione stabiliti dal Codice del terzo settore, è anche vero che la maggior parte di essi ha invece tutte le carte in regola per entrare nel terzo settore (ci riferiamo in particolare alle associazioni sportive dilettantistiche). L’auspicio è dunque che una fetta ancora maggiore del non profit decida di effettuare la scelta di varcare il perimetro del terzo settore, arricchendolo ancor più sia quantitativamente che qualitativamente.

2. Gli enti del terzo settore nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

Gli enti del terzo settore non sono espressamente menzionati nella Costituzione italiana, ma la loro particolare natura giuridica, così come emergente dalla legislazione di riforma del 2017, li colloca in posizione di primo piano nell’ordinamento costituzionale. Essi attuano infatti i principi fondamentali di cui agli articoli 2, 3, comma 2, e 118, comma 4, ciò che rende il Codice del terzo settore (nonché le leggi ad esso collegate, come il d.gs. 112/2017 sull’impresa sociale e la legge 3818/1886 sulle società di mutuo soccorso) una disciplina di diretta attuazione costituzionale.

Così si comprende quel generale senso di soddisfazione che la Corte Costituzionale sembra esprimere nella **sentenza 131/2020** rispetto all’opera legislativa di riforma.

L’apprezzamento riguarda non soltanto, ovviamente, l’art. 55 CTS (definito dalla Corte “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall’art. 118, quarto comma, Cost.”, ovvero un articolo che “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria”), che era al centro di quella vicenda giurisprudenziale, bensì la nuova disciplina nel suo complesso, con particolare riferimento ai requisiti di qualificazione degli ETS, poiché sono questi requisiti (peraltro soggetti, come ricorda la Corte, a “rigorosi controlli”) che assicurano la “terzietà” di tali enti, rendendo i loro interessi

“comuni” a quelli delle pubbliche amministrazioni. A sua volta, questa condivisione di interessi rende legittima la scelta delle pubbliche amministrazioni di instaurare con gli ETS “rapporti collaborativi” (ovvero con causa di “comunione di scopo”), come quelli di cui all’art. 55 CTS, piuttosto che “sinallagmatici” (cioè con causa di scambio), come quelli ordinari del Codice dei contratti pubblici¹⁵.

Nell’ancorarli saldamente sulla Costituzione, pur in assenza di esplicita menzione, la Corte Costituzionale svolge un ruolo fondamentale a supporto degli enti del terzo settore e del loro diritto. Una funzione che, a ben vedere, la Corte ha assolto a più riprese, anche prima della “grande” riforma del 2017, quanto meno a partire dalle decisioni rese negli anni 80’ in tema di IPAB, come uno dei più attenti ed appassionati studiosi di questo mondo ha avuto modo di osservare in un suo recente intervento sul tema¹⁶.

Se è vero pertanto che la sentenza 131/2020 già rappresenta una pietra miliare del “nuovo” diritto costituzionale del terzo settore¹⁷, d’altra parte essa non costituisce una pronuncia eccentrica ed isolata, ma s’inserisce in una più ampia giurisprudenza di cui non si può fare a meno di porre in rilievo il contributo positivo non solo al radicamento costituzionale degli enti del terzo settore, ma altresì all’edificazione del terzo settore quale autonoma e distinta categoria soggettiva di enti giuridici.

La “terzietà” degli ETS dipende dalle loro specificità. Gli ETS sono “terzi” in quanto “diversi” e “autonomi” sia dalle imprese private lucrative (il “secondo” settore) sia dagli enti pubblici (il “primo” settore). L’appellativo non sottintende invece la minore importanza del terzo settore rispetto ai primi due. È vero semmai il contrario.

Infatti, in presenza di una Costituzione come quella italiana in cui si riconosce e promuove il principio di sussidiarietà orizzontale, in cui la solidarietà è “dovere inderogabile” e l’eguaglianza sostanziale il punto di arrivo di un processo di trasformazione sociale agognato dal costituente, il terzo settore non può che porsi su un piano di parità logico-ordinamentale, se non di superiorità rispetto agli altri settori. Non richiede giustificazione, quasi fosse “anomalo” rispetto ai settori “convenzionali”, ma rappresenta il naturale dispiegarsi dell’iniziativa comunitaria rivolta al bene comune, nonché il modello giuridico-organizzativo più congeniale a tali intraprese.

Significativo è altresì l’apporto economico degli ETS, anche qui ben colto dalla Corte Costituzionale nella sentenza 131/2020. Proprio in quanto rappresentativi della società solidale, e prossimi al tessuto sociale, questi enti sono infatti “in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti consegu-

¹⁵ Sulla qualificazione causale di questi rapporti nel senso della “comunione di scopo” (in quanto contrapposta alla causa “di scambio” o sinallagmatica) si rinvia ad A. FICI, *I “presupposti negoziali” dell’“amministrazione condivisa”: profili di diritto privato*, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, p. 55 ss.

¹⁶ Cfr. C. BORZAGA, *I fondamenti economici della sentenza della Corte*, in S. PELLIZZARI e C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte Costituzionale*, Trento, 2020.

¹⁷ Cfr. L. GORI, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Impresa sociale. Forum*, 27 giugno 2020.

ibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della 'società del bisogno'¹⁸.

Così si spiega il primo articolo del Codice del terzo settore, che non si limita ad individuare il fondamento costituzionale della disciplina, ma piuttosto ne sottolinea la strumentalità rispetto a fini costituzionalmente rilevanti, ovvero quelli di cui all'art. 118, comma 4, ed altri ad essi correlati. L'ente del terzo settore si candida così a dare forma giuridica alle iniziative comunitarie di stampo solidaristico. E proprio per questa ragione, come sottolinea l'articolo 2 CTS, ha valore e funzione sociale e ne deve essere promosso lo sviluppo anche mediante forme di collaborazione con lo Stato e gli altri enti pubblici.

La Corte costituzionale ha più volte posto in risalto, anche prima della riforma costituzionale del 2001, il collegamento esistente tra gli enti giuridici ascrivibili a quello che oggi anche la legge chiama "terzo settore" e l'azione collettiva solidale, sottolineandone il fondamentale ruolo a livello politico-istituzionale, in una posizione di parità e non già di subordinazione o dipendenza dagli enti pubblici.

Lo ha fatto già allorquando ha sancito, con la **sentenza 396/1988**, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 6972/1980¹⁹, sottolineando come i fini di assistenza e beneficenza che connotavano le IPAB non fossero "per loro natura esclusivi delle strutture pubbliche" (C. Cost 396/1988). Stato ed enti pubblici, d'altro canto, si prosegue in quella decisione, possono perseguire i medesimi fini (e dunque porre in essere un sistema di assistenza e beneficenza legali) dotandosi di strutture proprie, sicché la generale pubblicizzazione delle IPAB non poteva trovare fondamento costituzionale, tanto più tenendo conto del "principio pluralistico che ispira nel suo complesso la Costituzione repubblicana e che, nel campo della assistenza, è garantito, quanto alle iniziative private, dall'ultimo comma dell'art. 38, rispetto al quale è divenuto ormai incompatibile il monopolio pubblico delle istituzioni relative".

¹⁸ In ciò la Corte Costituzionale si pone in linea di continuità con precedenti e ben note pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle quali si giustifica il ricorso prioritario e diretto alle organizzazioni di volontariato per l'affidamento di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza (oggi previsto nell'art. 57 CTS) non solo in chiave solidaristica ma anche di efficienza economica, poiché il particolare modo di agire delle ODV permette all'amministrazione procedente e ai cittadini beneficiari del servizio di ottenere la migliore qualità al miglior prezzo, con evidente vantaggio anche per la finanza pubblica, che è a sua volta funzionale a garantire l'universalità del servizio. Il riferimento è al filone giurisprudenziale inaugurato da CGUE, 11 dicembre 2014, causa C-113/13, e proseguito da CGUE, 28 gennaio 2016, causa C-50/14, nella quale si legge: "il ricorso a queste associazioni per l'organizzazione del servizio di trasporto sanitario può trovare motivazione nei principi di universalità e di solidarietà nonché in ragioni di efficienza economica e di adeguatezza, in quanto consente che tale servizio di interesse generale sia garantito in condizioni di equilibrio economico sul piano di bilancio, da organismi costituiti essenzialmente al fine di soddisfare interessi generali"; da CGUE, 21 marzo 2019, causa C-465/17; e da CGUE, 20 giugno 2019, causa C-424/18.

¹⁹ Nella parte in cui non prevedeva che le IPAB regionali e infraregionali, la cui natura fosse quella di istituzione privata, potessero continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato.

Un anno prima, nella **sentenza 243/1987**, si metteva in evidenza il ruolo politico-sociale del volontariato, quale manifestazione della “partecipazione popolare alla lotta contro il grave flagello della droga”, e lo si considerava “uno strumento utile per sopperire a carenze delle strutture pubbliche, come nuovo modello di cura di interessi pubblici e di esercente attività idonee a conseguire fini sociali senza avere scopi di lucro e, anche per questa ragione, con ampia libertà di organizzazione”. Anche da queste parole emerge un apprezzamento della solidarietà organizzata dei cittadini non soltanto per il ruolo di supplenza rispetto allo Stato, ma anche per la capacità di soddisfare bisogni in maniera innovativa.

Altre due sentenze molto significative di quel periodo sono dedicate a due fattispecie soggettive del terzo settore che a quel tempo erano state da poco riconosciute a livello legislativo e che ancora oggi sono esistenti dopo la riforma del 2017, ovvero le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali.

La “storica” **sentenza 75/1992** chiarisce che il volontariato non costituisce una materia, ma un modo d’essere della persona nell’ambito dei rapporti sociali, ovvero un paradigma dell’azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui.

Il volontariato è modello fondamentale dell’azione positiva e responsabile dell’individuo e rappresenta l’espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell’uomo, derivante dalla sua identificazione con le formazioni sociali e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l’individuo alla comunità degli uomini.

Il volontariato costituisce “in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona agisce non per calcolo utilitaristico o per imposizione dell’autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l’originaria connotazione dell’uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, dall’art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell’autorità”.

La seconda e meno nota **sentenza 202/1992** riconduce le attività delle cooperative sociali al principio di solidarietà sociale di cui all’art. 2 Cost., che l’intera comunità deve promuovere.

Un ulteriore tassello è aggiunto dalla, anch’essa molto conosciuta, **sentenza 500/1993** in tema di volontariato e fondazioni di origine bancaria, secondo cui la solidarietà concorre a realizzare quell’eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità e mira ad ottenere da tutti i cittadini, e non solo dallo Stato, la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni. Da qui il collegamento tra l’art. 2 e l’art. 3, comma 2, Cost.

Nella successiva **sentenza 300/2003** compare l'espressione, che avrà in seguito enorme successo, "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali" (e non già delle funzioni pubbliche) riferita alle fondazioni di origine bancaria²⁰, anche in ragione di quanto disposto dall'allora appena introdotto art. 118, comma 4, Cost.

In seguito, nella **sentenza 309/2013**, la Corte ritiene contraria al principio di ragionevolezza la negazione agli stranieri della possibilità di svolgere il servizio civile nazionale, "in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività. Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tali forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente".

Successivamente all'entrata in vigore del Codice del terzo settore, la Corte Costituzionale (nella **sentenza 185/2018**), nel valutare costituzionalmente legittima la nuova disciplina dei centri di servizio per il volontariato, ha avuto modo di sottolineare nuovamente, richiamando alcune sue precedenti decisioni, come "il Terzo settore, come già il volontariato, non possa essere configurato quale 'materia' in senso stretto", e che "i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'ordinamento civile". L'ordinamento civile, com'è noto, comprende tali discipline, allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza, oltretutto di assicurare l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare i soggetti del Terzo settore, nel rispetto dell'art. 118, quarto comma, Cost."

Di particolare interesse, ancorché per un aspetto diverso da quelli sin qui esaminati, è anche la **sentenza 277/2019** nella quale la Corte decreta l'illegittimità per irragionevolezza *ex* art. 3 Cost. di alcune disposizioni di legge regionale che limitavano alle organizzazioni di volontariato la legittimazione ad essere parti di accordi con la PA relativi all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali. La Corte non individua alcuna ragionevole giustificazione per escludere da questi accordi gli enti del terzo settore diversi dalle ODV, che dalle norme dichiarate illegittime sarebbero stati dunque arbitrariamente discriminati. Una decisione del medesimo tenore sarebbe stata contenuta nelle **sentenze 90/2021 e 106/2021** se le regioni non avessero modificato, prima della decisione della Corte, le normative regionali impugnate, estendendo i benefici (dapprima riservati solo ad una loro determinata tipologia di enti) a tutti gli enti del terzo settore e determinando così la cessazione della materia del contendere. Decisioni simili sono state rese senz'altro possibili dall'unificazione del terzo settore

²⁰ Che tuttavia formalmente non sono oggi, dopo la riforma del 2017, enti del terzo settore, ancorché ne condividano le finalità: sul punto cfr. A. FICI, *La riforma del terzo settore e le fondazioni di origine bancaria*, in ID., *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, p. 141 ss.

realizzata con il Codice del 2017 e sarebbero state impensabili ai tempi in cui vigeva una moltitudine “aggrovigliata” di leggi speciali su singole, e tra loro separate, fattispecie dell’allora soltanto cosiddetto terzo settore.

La riconduzione ad unità del terzo settore con la riforma del 2017 non preclude tuttavia al legislatore nazionale di prevedere trattamenti diversi per tipologie differenti di enti del terzo settore, quando naturalmente vi sia una ragione per un trattamento differenziato, che può derivare dalla medesima natura giuridica degli enti del terzo settore in questione. È il caso dell’art. 57 CTS, che limita alle ODV il ricorso prioritario alle convenzioni relative ai trasporti sanitari di emergenza e urgenza, escludendo altre tipologie di soggetti del terzo settore, tra cui le cooperative sociali. Pur essendo entrambe formalmente appartenenti al terzo settore post riforma, le ODV tuttavia si differenziano dalle cooperative sociali per numerosi motivi, ciò che può giustificare il trattamento differenziato operato dall’art. 57. In questo senso, i dubbi rispetto alle legittimità dell’art. 57 CTS, che sembrano emergere dalla **sentenza 255/2020** della Corte Costituzionale, non sembrano avere ragione di sussistere.

In quest’ultima decisione, infatti, nel respingere il ricorso proposto dal Governo italiano contro una legge regionale giudicata inidonea a ledere l’art. 57 CTS sotto il profilo delle figure soggettive potenziali affidatarie di servizi ai sensi della medesima disposizione normativa, la Corte si concede alcuni *obiter* che destano l’attenzione dell’interprete.

È innanzitutto significativo che la Corte ribadisca quanto già affermato nella sentenza 131/2020 relativamente ai rapporti tra diritto interno e diritto euro-unitario dei contratti pubblici, ovvero sia che, ai sensi della vigente direttiva europea, “resta in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà, che può prevedere l’affidamento tramite modalità estranee al regime dei contratti pubblici o comunque attraverso un regime di evidenza pubblica alleggerito”.

Né la Corte si lascia sfuggire l’occasione di menzionare espressamente le novità introdotte nel corpo del Codice dei contratti pubblici dal decreto “semplificazioni”, affermando quanto segue: “la normativa europea è stata recepita dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che lascia impregiudicata la facoltà di affidare i medesimi servizi sociali individuati dalla direttiva 2014/24/UE attraverso modalità diverse dall’appalto di servizi, escludendoli dal campo di applicazione del medesimo codice (art. 17), e prevede per altri servizi sociali specifiche discipline; in relazione a queste, sono oggi espressamente fatte salve le diverse modalità previste dal codice del terzo settore ...”²¹.

²¹ È vero, tuttavia, che, da questo punto di vista, i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza fanno storia a sé, poiché – al di là di quanto oggi previsto dall’art. 57 CTS, e ancor prima che il decreto “semplificazioni” si occupasse dei rapporti tra Codice dei contratti pubblici e Codice del terzo settore – ad essi il Codice dei contratti pubblici già dedicava l’art. 17, comma 1, lett. h), il quale, riproducendo pedissequamente l’art. 10, lett. h) della direttiva n. 2014/24/UE, stabilisce che le disposizioni del Codice non si applicano gli appalti e alle concessioni di servizi “concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo

Più problematico è invece un altro passaggio non indispensabile della sentenza n. 255/2020, quello in cui la Corte sostiene che “non è di palmare evidenza che il citato art. 57 abbia voluto limitare l’istituto convenzionale, per il servizio di emergenza e urgenza, soltanto alle organizzazioni di volontariato, come dedotto dalla parte ricorrente, restringendo così il campo degli affidatari rispetto alla ricordata normativa europea e al codice degli appalti, che includono tale servizio tra quelli per cui è possibile derogare alle procedure di evidenza pubblica”.

La Corte, invero, riconosce che la disposizione (cioè l’art. 57 CTS) “è esplicita nell’indicare la facoltà di affidare con convenzione il servizio alle associazioni di volontariato ‘in via prioritaria’”, ma allo stesso tempo ammette che ciò “pone un problema interpretativo di soluzione non univoca, sul quale non fornisce argomenti la difesa dello Stato, così come non li fornisce riguardo all’applicabilità dell’art. 57 alle cooperative sociali, in ragione del rapporto tra il codice del terzo settore e la legge n. 381 del 1991, che lo stesso codice sembra qualificare come disciplina speciale”.

Diventa dunque centrale comprendere come debba correttamente interpretarsi la formula “possono essere in via prioritaria” di cui all’art. 57 CTS, se nel senso della possibilità o della doverosità della procedura per l’amministrazione precedente, e nel secondo caso se vi sia e quale sia lo spazio residuale per il Codice dei contratti pubblici o eventuali normative regionali concorrenti, come quelle fondate sull’art. 9, comma 2, legge 381/1991, che la Corte non trascura infatti di menzionare.

A nostro avviso, basandosi su un’interpretazione non solo letterale ma anche sistematica, supportata da un’ampia e consolidata giurisprudenza interna ed euro-unitaria, il ricorso prioritario all’art. 57 è obbligatorio per le amministrazioni che intendano affidare a terzi i servizi in oggetto, e l’art. 57 CTS è norma non solo successiva ma anche speciale rispetto all’art. 9, comma 2, legge 381/1991 (e ad eventuali normative regionali applicative di quest’ultimo), sicché i dubbi che la Corte pone andrebbero senz’altro risolti nel senso della prevalenza del primo articolo sul secondo, e dunque – nella materia dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza – degli affidamenti riservati alle ODV rispetto agli affidamenti aperti ad altri soggetti, anche del terzo settore, tra cui in particolare le cooperative sociali.

Occorrerà peraltro capire se e come inciderà prossimamente sul tema la Corte di Giustizia dell’Unione europea, chiamata a risolvere la questione pregiudiziale demandata già due volte dal Consiglio di Stato italiano ai sensi dell’art. 267 TFUE, ovvero: “se l’art. 10, lett. h), della direttiva n. 2014/24 UE – e con esso il “considerando” 28 di tale direttiva – osti ad una normativa nazionale che preveda che i servizi di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza possano essere affidati tramite convenzionamento,

di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110- 4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza”. Questa disposizione gode di un’interpretazione consolidata a livello sia europeo (da parte della Corte di giustizia) sia nazionale (da parte dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato), secondo cui rientrano nell’ambito di applicazione della norma i servizi di trasporto sanitario (di cui al CPV 85143000-3) caratterizzati dalla emergenza e urgenza, che sono dunque senz’altro esclusi dall’ambito di applicazione del d.lgs. 50/2016.

in via prioritaria, alle sole organizzazioni di volontariato ... senza contemplare, tra i possibili affidatari, le altre organizzazioni prive di scopo di lucro e, più specificamente, le cooperative sociali, quali imprese sociali non aventi finalità lucrative²².

La Corte Costituzionale ha in seguito manifestato ulteriori perplessità su un'altra norma del CTS, l'art. 76, nell'ultima, recentissima, sentenza in materia, la **sentenza 72/2022** (il cui relatore, il giudice Antonini, è il medesimo della storica sentenza 131/2020). Anche in questo caso i dubbi riguardano la selezione operata dal legislatore dei soggetti cui la misura promozionale si rivolge. I contributi di cui all'art. 76 CTS sono infatti (anche qui, come nel caso dell'art. 57) riservati alle organizzazioni di volontariato. La differenza è però che l'art. 76 CTS (a differenza dell'art. 57 CTS, che non ha fatto altro che tradurre in norma una prassi interpretativa ed operativa già precedentemente diffusa, anche grazie all'apporto della Corte di Giustizia dell'Unione europea) ha avuto portato innovativa, poiché in precedenza i contributi in questione erano dalla legge attribuiti a tutte le ONLUS (e non solo alle organizzazioni di volontariato).

In verità, la Corte, nella sentenza in oggetto, ha concluso per l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 CTS. Sostiene infatti la Corte che, nonostante l'unificazione dei diversi enti del terzo settore operata dal legislatore della riforma, all'interno del nuovo quadro normativo permangano differenziazioni tra le varie tipologie di enti, come quella operata dall'art. 76 CTS rispetto al "contributo ambulanze", che appaiono ragionevoli ai sensi dell'art. 3 Cost. Nell'art. 76 CTS, infatti, "è la connotazione sostanziale a rendere ragione del contributo in questione, rivolto a enti in cui strutturalmente è prevalente la componente dei volontari e che, in forza della limitazione al rimborso delle spese, non potrebbero altrimenti reperire le risorse finanziarie necessarie all'acquisto o alla sostituzione degli automezzi e degli altri mezzi strumentali". È dunque presente "una giustificata connessione tra la specifica condizione che caratterizza tali soggetti [cioè le ODV] e la ratio della misura di sostegno".

La Corte, tuttavia, "non può non segnalare al legislatore che anche altri ETS si trovano o si possono trovare in una condizione ragionevolmente assimilabile a quella delle ODV. In particolare, ciò vale per le associazioni di promozione sociale che, in forza dell'art. 35, comma 1, cod. terzo settore, condividono il medesimo requisito della necessaria prevalenza dell'operare volontario delle persone associate". E conclude con l'auspicio "che il legislatore intervenga a rivedere in termini meno rigidi il filtro selettivo previsto dalla norma censurata in modo da permettere l'accesso alle relative risorse anche a tutti quegli ETS sulla cui azione – per disposizione normativa, come nel caso delle associazioni di promozione sociale, o per la concreta scelta organizzativa dell'ente di avvalersi di un significativo numero di volontari rispetto a quello dei dipendenti – maggiormente si riflette la portata generale dell'art. 17, comma 3, cod. terzo settore, per cui al volontario possono essere rimborsate 'soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata'".

²² Cfr. Cons. St., sez. III, 18 gennaio 2021, n. 536 e Cons. St., sez. III, 3 marzo 2021, n. 1797.

Non tutte le discriminazioni tra le diverse tipologie di enti del terzo settore sono però costituzionalmente legittime. Allorché i contributi pubblici siano diretti a favorire lo sviluppo di certe attività (e non di certi soggetti), è più complesso spiegare, secondo la Corte, la limitazione (a certe tipologie di ETS) della platea dei soggetti beneficiari degli interventi. È ciò che spinge la Corte a dichiarare l'illegittimità di certe normative regionali, come quella oggetto del giudizio risolto con la già menzionata sentenza 277/2019, e quelle interessate dai giudizi conclusisi con altre sentenze.

In particolare, nella **sentenza 52/2021**, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost, una norma regionale che limitava l'erogazione di contributi alle associazioni ONLUS. Il legislatore regionale, infatti, "può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle provvidenze, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento". Questa scelta, tuttavia, "non è esente da vincoli di ordine costituzionale, primo fra tutti quello imposto dal rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.". Affinché tale principio sia rispettato, occorre che la differenziazione tra diverse tipologie di enti abbia una "causa normativa", ovvero sia "giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio". Nel caso all'esame della Corte, invece, il requisito della forma giuridica previsto dalla disposizione censurata come condizione per l'accesso al beneficio regionale appariva "irragionevole", dal momento che "la distinzione fondata esclusivamente sullo status giuridico proprio di alcune associazioni (e l'esclusione dei soggetti che non soddisfano il requisito) risulta priva di alcun collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa ratio della disposizione impugnata. La limitazione si incentra, infatti, su una particolare categoria di soggetti, non distinguibile, ai fini che qui interessano, da tutte le tipologie di enti che svolgono le medesime attività di interesse generale e che rientrano nelle altre categorie previste dal Codice del Terzo settore".

Di particolare interesse è poi il fatto che la Corte riconosca che, nell'operare ingiustificate discriminazioni tra categorie di enti del terzo settore, simili norme regionali violino anche l'art. 118, comma 4, Cost. Infatti, "il principio di sussidiarietà impegna le Regioni a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale impegno non può ritenersi rispettato dalla circostanza, dedotta dalla difesa della Regione, che l'intervento regionale si limiti a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le Regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile".

Dall'altra parte, giova sottolineare come nella medesima sentenza l'operatività dell'ente nel territorio non costituisca ad avviso della Corte un requisito irragionevole di selezione dei soggetti beneficiari degli interventi.

In definitiva, dalle ultime sentenze della Corte Costituzionale, quelle pubblicate nello specifico periodo sotto osservazione in questo secondo Rapporto di Terzjus,

sembra emergere un nuovo fronte di valutazione, tutto interno al terzo settore, che è quello della legittimità costituzionale del trattamento differenziato di enti che appartengono al terzo settore ma hanno qualifiche particolari (ODV, APS, impresa sociale, ecc.) essendo iscritti in diverse sezioni del RUNTS.

3. Il crescente contenzioso sull'“amministrazione condivisa” e il requisito della gratuità degli affidamenti

Le sentenze della Corte Costituzionale, le modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici dal decreto “semplificazioni”, le linee-guida ministeriali in materia, e le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea sull'affidamento di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, non sono state capaci di sopire il contenzioso amministrativo sugli articoli 55, 56 e 57 del Codice del terzo settore, che si è anzi intensificato rispetto ad alcune specifiche questioni poste da queste norme, anche in relazione alla disciplina generale dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016.

Nel rinviare il lettore ad un altro capitolo di questo Rapporto per un'analisi più approfondita del tema dell'amministrazione condivisa²³, ci concentreremo qui su una delle questioni più significative affrontate dai giuridici amministrativi nel corso dell'ultimo anno, ovvero la gratuità degli affidamenti²⁴.

All'indomani della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, già scrivevamo che, quale elemento di qualificazione dei rapporti collaborativi, la gratuità avrebbe giocato un ruolo determinante ai fini del successo degli istituti dell'“amministrazione condivisa” di cui agli artt. 55-57 CTS. Di essa possono infatti darsi due interpretazioni, una estensiva e l'altra restrittiva²⁵.

La prima, quella estensiva, è alla base delle decisioni, a partire da “Spezzino” e “Casta”, nelle quali la Corte di giustizia dell'Unione europea ha giudicato compatibile con il diritto dell'Unione europea l'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza alle organizzazioni di volontariato. La **gratuità è qui intesa non già come assenza di corrispettivo a carico dell'amministrazione bensì come assenza di profitto per le ODV affidatarie dei servizi**. Necessario è che esse “non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, e che non procurino alcun

²³ Cfr. L. GALLO, in questo *Volume*.

²⁴ In altre sentenze del periodo i giudici amministrativi si sono soffermati su alcuni profili generali, quali la facoltatività e non già obbligatorietà del ricorso agli istituti della amministrazione condivisa, che si tramuta addirittura in un divieto per l'amministrazione precedente allorché l'affidamento sia oneroso (cfr. Tar Toscana, sez. III, 4 ottobre 2021, n. 1260) o meno vantaggioso rispetto al ricorso al mercato (cfr. Tar Marche, sez. I, 7 dicembre 2021, n. 850; Tar Piemonte, sez. I, 3 marzo 2022, n. 173), e la necessità che anche gli affidamenti ai sensi degli artt. 55 e 56, sebbene sottratti alle analitiche previsioni del Codice dei contratti pubblici, siano comunque rispettosi dei principi procedurali di cui alla legge 241/1990, che del resto sono espressamente richiamati dall'art. 56, comma 3, CTS (cfr. Tar Sicilia, sez. I, 3 febbraio 2021, n. 388; Tar Campania, sez. I, 8 ottobre 2021, n. 2116; Tar Piemonte, sez. I, 29 dicembre 2021, n. 1226).

²⁵ Cfr. A. FICI, I “presupposti negoziali” dell'“amministrazione condivisa”: profili di diritto privato, cit.

profitto ai loro membri”. Possibile è, peraltro, che tali organizzazioni includano tra i costi rimborsabili anche le spese relative al costo del lavoro purché si avvalgano di lavoratori “unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento” ovvero “nei limiti imposti dalla legislazione nazionale”²⁶.

Il carattere “gratuito” degli affidamenti che ne giustifica e legittima il particolare regime giuridico risiede dunque, secondo questa prima tesi, nella **commisurazione del corrispettivo versato dalla pubblica amministrazione alle spese effettivamente sostenute dall’organizzazione privata per rendere il servizio**. Il corrispettivo, cioè, costituisce in realtà un **rimborso spese**, ovvero è limitato a queste ultime, non comportando alcun utile o profitto a beneficio dell’organizzazione affidataria. E tra le spese rimborsabili rientrano anche il costo del lavoro necessario a realizzare il servizio e quote-parti dei costi fissi dell’organizzazione.

L’interpretazione restrittiva del requisito di “gratuità” è stata invece sorprendentemente proposta dal Consiglio di Stato nel parere n. 2052 del 20 agosto 2018, reso in sede consultiva su richiesta dell’ANAC (in funzione dell’aggiornamento delle linee-guida contenute nella delibera n. 32/2016 di quest’ultima autorità)²⁷.

Il Consiglio di Stato include tra le condizioni in presenza delle quali l’affidamento di servizi sociali (che avvenga anche ad esito di una procedura *ex art. 55 CTS*) non debba ritenersi soggetto alla regolazione di origine euro-unitaria, ovvero al Codice dei contratti pubblici, quella dello svolgimento del servizio **“a titolo integralmente gratuito”**, poiché **solo l’“assenza di corrispettivo non pone in radice problemi di distorsione della concorrenza”** risolvendosi in un “fenomeno non economico”, strutturalmente estraneo alle logiche di mercato.

Le procedure di affidamento di servizi sociali da rendersi in forma onerosa, cioè “in presenza anche di meri rimborsi spese forfettari e/o estesi a coprire in tutto od in parte il costo dei fattori di produzione”, sarebbero invece sottoposte al Codice dei contratti pubblici, “al fine di tutelare la concorrenza anche fra enti del terzo settore”.

In definitiva, **soltanto “il rimborso che escluda la remunerazione di tutti i fattori della produzione altrui (capitale e lavoro) e copra solamente le spese vive, nega l’onerosità della prestazione ed enuclea un contesto di servizio di interesse generale non economico, non interferente, in quanto tale, con la disciplina del codice dei contratti pubblici”**.

Del resto, il Codice dei contratti pubblici si applica – come il Consiglio di Stato pone in evidenza – a tutti gli appalti pubblici, ovvero a tutti i “contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi” (art. 3, lett. ii), d.lgs. 50/2016).

²⁶ Cfr. CGEU, 11 dicembre 2014, causa C-113/13, cit., e CGUE, 28 gennaio 2016, causa C-50/14, cit.

²⁷ La sorpresa nasce dal fatto che il Consiglio di Stato, interpellato dal legislatore in sede di riforma del terzo settore, non aveva mosso analoghi rilievi nell’esercizio della funzione consultiva pronunciandosi prima sullo schema di decreto legislativo recante il Codice (parere n. 1405/2017) e successivamente su quello del decreto legislativo “correttivo” al medesimo Codice (parere n. 1432/2018).

È evidente che le due nozioni di “gratuità” non solo conducano a risultati completamente opposti sul fronte dell’applicabilità o meno della disciplina generale dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016 alle procedure di cui agli artt. 55-57 CTS, ma ancora prima, e in maniera più rilevante, sottintendano **due interpretazioni totalmente diverse di questo requisito**.

Il Consiglio di Stato, nel summenzionato parere, riferisce la “gratuità” al contratto, interpretandola in maniera corrispondente a come essa è tradizionalmente intesa anche in ambiente civilistico. A titolo gratuito è infatti, per una parte contrattuale, il contratto che, a fronte della prestazione dell’altra parte, non prevede alcuna prestazione a suo carico (ma le impone tutt’al più una prestazione secondaria, cioè un onere o modo, che ne riduce il vantaggio, sebbene non già fino ad azzerarlo del tutto). Laddove nei contratti a titolo oneroso, alla prestazione principale di una parte corrisponde una prestazione principale anche a carico dell’altra²⁸. Di conseguenza, è evidente che – se questa è la “gratuità” rilevante – allora i contratti che pongono (anche solo) il rimborso spese a carico della pubblica amministrazione sono contratti a titolo oneroso inevitabilmente sottoposti alla disciplina del d.lgs. 50/2016.

La Corte di giustizia dell’Unione europea, invece, riferisce il requisito (che, peraltro, molto significativamente, non denomina mai “gratuità”) non già al contratto bensì all’affidatario dei servizi, o meglio alla sua prestazione, ritenendolo sussistente allorché quest’ultimo non riceva alcun profitto dalla prestazione, come avviene quando il corrispettivo dell’amministrazione consista nel solo rimborso delle spese effettivamente sostenute per erogare il servizio. Ciò tanto più se si pensa che l’affidatario incontra limiti nell’impiego di lavoratori retribuiti e mette dunque gratuitamente a disposizione della sua *partnership* con l’amministrazione procedente l’apporto dei propri volontari, restando dunque a suo carico (sebbene solo in forma “figurata”) ampia parte dei costi d’esercizio.

La Corte di giustizia ha pertanto ben presente che il contratto è a titolo oneroso per l’amministrazione anche quando preveda il solo rimborso spese, e che perciò in linea di principio esso potrebbe rientrare nell’ambito di applicazione della direttiva appalti²⁹, ma l’assenza di profitto per l’affidatario (unitamente ad altri elementi, tra cui l’identità dell’affidatario e le finalità perseguite) lo connota in modo tale da renderlo diverso dagli appalti pubblici. La mera “economicità” (nel senso che i ricavi conseguiti non superano i costi del servizio, come avviene se si è in presenza del solo rimborso spese) della prestazione per l’affidatario (o addirittura la sua “anti-economicità”, se si pensa all’apporto di volontari) è dunque l’elemento dirimente, non già la gratuità del contratto per l’amministrazione.

L’interpretazione restrittiva suggerita dal Consiglio di Stato ha avuto un certo seguito nelle sentenze dell’ultimo periodo³⁰.

Si è così sostenuto che una convenzione di co-progettazione sia da ricondursi all’ambito dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016 “in ragione del carattere one-

²⁸ Cfr. V. ROPPO, *Il contratto*, 2^a ed., in *Trattato di diritto privato*, a cura di Iudica e Zatti, Milano, 2011, 412 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, 3^a ed., Milano, 2019, 448 s.

²⁹ Questa è la premessa esplicita nella sentenza *Spezzino*, nella quale si richiama quanto dalla medesima Corte già statuito in CGUE, 19 dicembre 2012, causa C-159/11.

³⁰ Già prima cfr. Tar Toscana, Sez. I, 1 giugno 2020, n. 266.

roso della convenzione, tipico dell'appalto di servizi, posto che le prestazioni svolte dall'affidataria vengono compensate, ... sebbene nei limiti degli oneri economici da questa sopportati, e dunque senza utile: ma l'esclusione di un utile è tutt'altro dalla gratuità, cioè dall'assenza di una controprestazione". Infatti, "un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto" (**Tar Basilicata, 19 gennaio 2022, n. 44**).

Dopo essersi richiamato quasi integralmente il parere del Consiglio di Stato 20 agosto 2018 n. 2052, si è concluso nel senso che il rimborso forfetario di alcuni costi indiretti, ovvero il rimborso di alcuni costi secondo una percentuale fissa senza alcun collegamento con spese effettivamente sostenute e documentate, sia sintomatico della natura onerosa e non gratuita dell'affidamento. In questi casi, pertanto, la procedura di co-progettazione e partenariato non può ritenersi diretta alla formazione di un rapporto puramente gratuito e deve essere assoggettata alle disposizioni del d.lgs. 50/2016. "Del resto – si conclude – un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto" (**Tar Latina, sez. I, 28 marzo 2022, n. 281**).

Nel ribaltare una decisione precedentemente assunta dal tribunale amministrativo regionale (**Tar Campania, sez. I, 19 gennaio 2021, n. 158**), il Consiglio di Stato applica i principi formulati nel proprio parere n. 2052/2018 per giungere alla conclusione secondo cui l'affidamento ad un ente del terzo settore della gestione di una spiaggia attrezzata per persone disabili, nel quale si preveda che il gestore debba assicurare l'accesso alla struttura balneare e a tutti i suoi servizi (inclusa l'assistenza socio sanitaria del disabile in acqua) in modo gratuito alla persona con disabilità e al suo accompagnatore, potendo invece ricavare una quota di ingresso dagli ulteriori accompagnatori della persona con disabilità nonché dal servizio (opzionale per i visitatori) di ristorazione, non presenta il requisito della gratuità anche se questi introiti debbano essere destinati a compensare l'ente del terzo settore dei servizi che è tenuto ad erogare gratuitamente (**Cons. St., sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232**).

A noi sembra che questa seconda tesi, fatta propria dal Consiglio di Stato, non colga nel segno, poiché trae dalla onerosità del rapporto conclusioni non necessarie alla luce della funzione dei rapporti ascrivibili alla amministrazione condivisa³¹.

Occorre infatti distinguere due categorie concettuali, quella dell'onerosità e quella della corrispettività, e tener conto del fatto che, **mentre un contratto di scambio, ovvero a prestazioni corrispettive, è sempre oneroso, non è invece vero il contrario, potendo sussistere contratti onerosi che non sono a prestazioni corrispettive, come i contratti con comunione di scopo**, di cui i contratti associativi (cioè quelli istitutivi di enti e persone giuridiche) costituiscono la manifestazione più evidente nel Codice civile.

Se i rapporti pubblico-privato di cui agli articoli 55-57 CTS trovassero fondamento causale nella comunione di scopo (piuttosto che nella corrispettività delle prestazioni)

³¹ Cfr. già A. FICI, *I "presupposti negoziali" dell'"amministrazione condivisa": profili di diritto privato*, cit.

e fosse quest'ultimo il fattore di per sé idoneo a determinarne la sottrazione dall'ambito di applicazione del d.lgs. 50/2016, allora la tesi del Consiglio di Stato, espressa nel parere n. 2052/2018, sarebbe comunque superata, perché di altra natura sarebbe la ragione per cui il Codice dei contratti pubblici non si applica a questi rapporti, non già il fatto che essi non siano onerosi per l'amministrazione procedente (dal momento che effettivamente lo sono se si adotta la nozione di gratuità in senso stretto), bensì la circostanza che essi siano con comunione di scopo (sempre che lo scopo comune sia condiviso con un ente del terzo settore). Dall'altro lato, acquisirebbe allo stesso tempo più solide basi teoriche l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, poiché la comunione di scopo costituisce una sorta di sintesi di tutti i tratti caratteristici del rapporto messi in luce dalla Corte medesima, incluso l'elemento dell'assenza di profitto per l'ente privato affidatario del servizio.

È qui che ritorna molto utile la sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale, la quale infatti non discute di "gratuità", ma focalizza la sua attenzione su un diverso elemento causale ritenuto determinante al fine di attribuire specificità ai rapporti di cui all'art. 55 CTS, rendendoli così modelli organizzativi ispirati non già al principio di concorrenza bensì a quello di solidarietà.

L'articolo 55 del Codice del terzo settore – esordisce la Corte nella sentenza n. 131/2020 – rappresenta “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.” che ha, a sua volta, “esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della ‘profonda socialità’ che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una ‘azione positiva e responsabile’ (sentenza n. 75 del 1992)”. Più in particolare, l'art. 55 CTS, in attuazione dell'ultimo comma dell'art. 118 Cost., “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria”, ponendo in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore.

Con gli enti del terzo settore – soprattutto in ragione delle loro caratteristiche funzionali (perseguire senza scopo di lucro il bene comune mediante lo svolgimento di attività di interesse generale) – gli enti pubblici instaurerebbero “un nuovo rapporto collaborativo”, diretto a realizzare “insieme” l'interesse generale.

Ancora – spiega la Corte – “si instaura ... tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la ‘co-programmazione’, la ‘co-progettazione’ e il ‘partenariato’ (che può condurre anche a forme di ‘accreditamento’) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

Le parole chiave del messaggio della Corte sono dunque collaborazione, condivisione, convergenza di obiettivi, aggregazione di risorse ed assenza di sinallagmaticità. Sono tutti elementi che contraddistinguono i rapporti di cui all'art. 55 CTS e ne determinano la specificità, rendendone giustificabile il relativo regime giuridico anche alla luce del diritto degli appalti pubblici dell'Unione europea.

Allo studioso del diritto civile una fattispecie negoziale con queste caratteristiche evoca immediatamente **la categoria dei contratti con “comunione di scopo” in quanto alternativa a quella dei contratti “di scambio” ovvero “a prestazioni corrispettive”**.

Seppur in prevalenza dogmatica, in quanto destinataria di una scarna (se non addirittura inesistente) disciplina giuridica³², la categoria dei contratti con comunione di scopo è stata elaborata per contrapposizione a quella dei contratti a prestazioni corrispettive (ovvero sinallagmatici o di scambio): in questi ultimi la prestazione di una parte è scambiata con la prestazione dell'altra, sicché ciascuna prestazione trova causa e giustificazione nell'altra, con la quale si trova in rapporto di reciprocità ed interdipendenza³³; nei primi, invece, la prestazione di una parte non è effettuata per ottenere in cambio quella dell'altra, ma tutte le prestazioni lo sono per conseguire, attraverso lo svolgimento di una successiva attività di varia natura, uno scopo comune alle parti³⁴.

Nei contratti con comunione di scopo, obiettivo condiviso dalle parti è dunque quello di realizzare insieme, grazie agli apporti di ciascuna, un risultato che soddisfi gli interessi di entrambe. In questo senso può dirsi che tra le parti di un contratto con comunione di scopo si realizza una vera e propria collaborazione, una collaborazione in senso stretto, tecnico-giuridico, che assume rilevanza causale e non ha quella valenza meramente descrittiva che può genericamente riscontrarsi in qualsiasi contratto.

Nei contratti con comunione di scopo le parti cooperano apportando risorse (tali contratti sono dunque, come si è già in precedenza sottolineato, tendenzialmente onerosi), ma queste risorse sono aggregate in vista dell'obiettivo comune e non costituiscono oggetto di scambio tra le parti, sicché la prestazione di una parte di per sé non soddisfa l'interesse dell'altra e finisce per rivolgersi anche a vantaggio di chi la effettua³⁵.

³² Al punto che, secondo parte della dottrina, tale categoria non esiste, è inutile o finisce col coincidere con quella dei contratti plurilaterali cui fanno infatti riferimento gli artt. 1420, 1446, 1459 e 1466 del codice civile: cfr. A. BELVEDERE, *Contratto plurilaterale*, in *Digesto civ.*, IV, Torino, 1989, 276. Invero, estesa è invece la disciplina dei contratti associativi (cioè costitutivi di un ente o persona giuridica), che dei contratti con comunione di scopo costituiscono una delle più importanti sottocategorie: cfr. G. MARASÀ, *Le società*, 2ª ed., in *Trattato di diritto privato*, a cura di Iudica, e Zatti, Milano, 2000, 9 ss. Oggetto di disciplina specifica sono anche altri contratti ascrivibili alla categoria dei contratti con comunione di scopo, come i contratti di rete di cui all'art. 3, comma 4-ter, d.l. 5/2009.

³³ Cfr. V. ROPPO, *Il contratto*, cit., 418.

³⁴ Cfr. V. ROPPO, *Il contratto*, cit., 419.

³⁵ Cfr. A. BELVEDERE, *Contratto plurilaterale*, cit., 274, secondo cui il fatto che la prestazione si rivolga a vantaggio anche del contraente che la compie non è un mero corollario della comunione di scopo, bensì criterio di individuazione di questi contratti, infatti: “mentre nei contratti di scambio la prestazione di ciascuna parte soddisfa l'interesse solo dell'altra, e costituisce solo un sacrificio per chi la compie, in altri tale prestazione finisce con il tornare a vantaggio anche di chi la compie, indirettamente o direttamente”; dove “indirettamente” presuppone lo svolgimento di un'attività ulteriore resa possibile anche dalla prestazione stessa (società, associazioni, consorzi), e “direttamente” indica che l'interesse di ciascuna parte

L'obiettivo dei contratti con comunione di scopo, inoltre, può essere comune a più di due parti, ciò che spiega perché tali contratti possano essere plurilaterali, cioè avere più di due parti. Del resto, là dove non c'è scambio, ma aggregazione di risorse per uno scopo condiviso, sicuramente non si pone un problema di compatibilità tra struttura e funzione, potendo convivere apporti provenienti da più di due parti con la realizzazione della causa contrattuale, ed essendo anzi quasi naturale che ciò si verifichi (non a caso il codice civile finisce riduttivamente per identificare i contratti con comunione di scopo con i contratti plurilaterali)³⁶.

I **rapporti di cui all'art. 55 CTS** – possedendo le caratteristiche che la Corte Costituzionale mette bene in evidenza nella sentenza n. 131/2020 – si prestano ad un inquadramento giuridico in questi termini, cioè **come rapporti con comunione di scopo piuttosto che sinallagmatici**.

Tale qualifica è di per sé idonea a giustificare la soggezione ad un regime giuridico particolare (quello di cui al Codice del terzo settore e alla legge 241/90 cui il medesimo Codice fa rinvio) rispetto a quello generale di cui al d.lgs. 50/2016 (che si occupa di contratti essenzialmente sinallagmatici, in quanto “aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere”), allo stesso modo e per le medesime ragioni per cui sono destinatari di una disciplina speciale (cioè il d.lgs. 175/2016) i contratti associativi della pubblica amministrazione, che pure, come già ricordavamo, appartengono alla categoria dei contratti con comunione di scopo, di cui anzi rappresentano il prototipo.

Inoltre tale qualifica, come già si ricordava, rende non pertinente (al fine di motivare l'estensione ai rapporti *ex artt. 55-57 CTS* delle norme del Codice dei contratti pubblici) l'argomento della onerosità dei rapporti, poiché quest'ultimo elemento, quand'anche effettivamente sussistente (seguendo l'interpretazione restrittiva che ne dà il Consiglio di Stato nel parere n. 2052/2018), **resterebbe comunque assorbito dalla causa di comunione di scopo con il quale è perfettamente compatibile**. Quanto al rimborso spese, esso costituisce sì pertanto, secondo questa prospettiva, una prestazione a carico dell'amministrazione, ma non già, tuttavia, una prestazione corrispettiva, bensì (al pari di un conferimento in società) un apporto di risorse pubbliche alla causa condivisa con il *partner* privato (o i *partner* privati) del terzo settore³⁷. In questo senso si comprende la qualifica di “contributi” *ex art. 12, l. 241/1990*, attribuita nel d.m. 72/2021 agli apporti di risorse economiche da parte delle pubbliche amministrazioni³⁸.

L'auspicio è pertanto che i giudici amministrativi possano in futuro interpretare nel modo corretto il requisito di gratuità degli istituti dell'amministrazione condi-

è soddisfatto dal verificarsi di una situazione giuridica che richiede il sacrificio della parte stessa ovvero dalla sua stessa prestazione di fare o di non fare, come nei contratti con cui viene regolato il godimento di una cosa comune da parte dei comproprietari.

³⁶ Cfr. artt. 1420, 1446, 1459 e 1466 c.c.

³⁷ Il termine “partenariato” è utilizzato dal legislatore nell'art. 55, comma 4, CTS.

³⁸ Dove esattamente si legge: “Le risorse economiche, in ragione della natura giuridica della co-progettazione e del rapporto di collaborazione, che si attiva con gli ETS, sono da ricondurre ai contributi, disciplinati dall'art. 12 della legge n. 241/1990”.

visa, poiché altrimenti (rimanendo basati esclusivamente sul “dono” da parte degli enti del terzo settore di proprie risorse) questi strumenti di sussidiarietà orizzontale tanto esaltati dalla Corte Costituzionale difficilmente potrebbero trovare concreta applicazione.

4. L'affidamento di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza ai sensi dell'art. 57 del Codice

Anche l'art. 57 CTS, specificamente dedicato all'affidamento di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, si è trovato sin dalla sua entrata in vigore (contestuale a quella del d.lgs. 117/2017 in cui si trova inserito) al centro di un ampio dibattito giurisprudenziale. Negli ultimi tempi, tale dibattito si è concentrato su un aspetto particolare, che è quello della legittimità della riserva alle ODV degli affidamenti di cui all'art. 57 CTS. Il relativo dubbio è stato instillato nel Consiglio di Stato da cooperative sociali desiderose di poter accedere, al pari delle ODV, ed in concorrenza con queste ultime, al regime di cui all'art. 57 CTS.

In ordine logico, la prima questione interpretativa posta dall'art. 57 CTS è quella della natura obbligatoria o facoltativa del ricorso alla particolare modalità di affidamento di servizi di cui questo articolo si occupa.

Nonostante la formula dell'art. 57 possa a prima vista indurre a ritenere che si tratti di mera facoltà e non già di obbligo, poiché letteralmente i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza “possono” (e non già dunque “devono”) essere affidati ai sensi dell'art. 57, questa interpretazione “debole” della norma si scontra tuttavia con una serie di ragioni, anche sistematiche, che spingono piuttosto ad attribuirle un significato “forte”, tale per cui **la situazione giuridica soggettiva contemplata dalla norma rasenti i confini dell'“obbligo”**.

Occorre infatti prendere le mosse dal significato dell'inciso “in via prioritaria” che qualifica la “possibilità” di cui è parola nell'art. 57 CTS (e non già, si badi, gli affidamenti di cui questa norma si occupa).

In mancanza di un dovere esplicito di comportarsi in un certo modo (posto che il CTS di certo non obbliga l'amministrazione ad affidare i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza secondo le sue procedure e regole), il “potere in via prioritaria” è formula idonea ad assegnare alla condotta oggetto della possibilità una posizione di preminenza nell'ideale graduatoria delle condotte realizzabili dall'amministrazione al fine di conseguire un determinato risultato. Ove così non fosse, infatti, l'inciso “in via prioritaria” risulterebbe del tutto privo di valore normativo.

Avendo pertanto il legislatore qualificato in questa maniera la possibilità di cui all'art. 57 CTS, l'amministrazione interessata ad affidare il servizio è tenuta a (cioè “deve”) percorrere (preliminarmente) la strada di cui all'art. 57 CTS in assenza di circostanze obiettive che possano giustificare il ricorso nel caso concreto a modalità alternative consentite da altre normative, tra cui ovviamente quella generale di cui al d.lgs. 50/2016. In questo senso, **l'art. 57 CTS individua la procedura da seguirsi “in**

via principale” ovvero “preferenziale”³⁹ da parte delle pubbliche amministrazioni negli affidamenti relativi a servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, laddove altre eventuali procedure (incluse quelle di cui al d.lgs. 50/2016) possono *in subiecta materia* adottarsi soltanto “in via subordinata”, risultando legittime soltanto qualora il ricorso all’art. 57 CTS sia impossibile oppure manchino i presupposti indicati dal medesimo art. 57 CTS, ovvero sia in tutti quei casi in cui, per la natura specifica del servizio, l’affidamento ai sensi dell’art. 57 CTS non “garantisca l’espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”.

Se è vero che il ricorso all’art. 57 CTS è “ordinario”, sussiste dunque in capo all’amministrazione che decida di seguire strade diverse un **obbligo di specifica motivazione riguardo all’insussistenza dei presupposti per il ricorso all’art. 57 CTS e la conseguente necessità di esperire modalità alternative di affidamento dei servizi di trasporto di emergenza e urgenza**, incluse quelle di cui al Codice dei contratti pubblici. Un dovere di motivazione rafforzato grava cioè sull’amministrazione che decida di affidare i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza senza far ricorso all’art. 57 CTS, ma non già sull’amministrazione che quest’ultima disposizione invece applichi, come hanno, tra gli altri, di recente ribadito **Tar Lombardia, sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430**⁴⁰ e **Tar Campania, sez. V, 17 novembre 2021, n. 7355**⁴¹.

³⁹ Cfr. A. SANTUARI, *Il trasporto sanitario di emergenza e urgenza tra principio di concorrenza e affidamento prioritario alle organizzazioni di volontariato nel diritto eurounitario e nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 3/2019, 23.

⁴⁰ Si legge in questa sentenza: “la disposizione di cui all’art. 57 del d.lgs. n. 117/2017 non richiede ai fini dell’affidamento diretto la motivazione sulla convenienza dell’affidamento stesso rispetto alla gara “ordinaria”, ma è basato su autonomi presupposti, consistenti nella “garanzia” dello svolgimento di un servizio di interesse generale (quale soccorso sanitario in emergenza urgenza “118”) “in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”. La motivazione esplicita per il mancato ricorso al mercato concorrenziale è in realtà richiesta dal primo comma dell’art. 56 del d.lgs. n. 117 del 2017 - non richiamato dal successivo art. 57 -, con generico riferimento alle “convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale”. Cfr. anche, in precedenza, *Tar Calabria, sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068*.

⁴¹ Si legge in questa sentenza: “il Collegio ritiene che il disaminato ordito normativo debba essere interpretato nel senso che l’obbligo di motivazione desumibile dall’art. 57 cit. non deve essere assolto dalla P.A. nel momento in cui procede ad affidare mediante convenzionamento i servizi in esame alle individuate associazioni di volontariato, essendo stata la valutazione in ordine all’idoneità delle associazioni a svolgere il servizi secondo le finalità indicate predeterminata a livello legislativo. Per contro, un simile obbligo deve essere puntualmente adempiuto nel caso in cui la P.A. ritenga ‘che l’attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza non possa essere assicurata dai soggetti iscritti all’elenco regionale di cui all’articolo 4’, in quanto non possa essere garantito ‘l’espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica ed adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione’. In altri termini, il c.d. Codice del Terzo Settore muove dall’assunto, predeterminato in forza di una scelta assunta a livello legislativo, che l’affidamento diretto del servizio alle associazioni di volontariato sia tale da garantire il perseguimento dell’ottimale svolgimento del servizio in conformità,

Corroborata questa conclusione il fatto che, nel medesimo contesto del Codice del terzo settore, l'art. 56, che può considerarsi norma generale rispetto all'art. 57, non impieghi analogha specificazione con riguardo alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare convenzioni con ODV e APS, ma anzi la condizioni alla preventiva valutazione che esse siano "più favorevoli rispetto al ricorso al mercato"⁴². L'art. 57, dunque, individua e disciplina un'ipotesi "speciale" di convenzione rispetto a quella generale di cui all'art. 56; a tal punto ritenuta "speciale" dal legislatore da imporre l'adozione "in via prioritaria"⁴³.

Sulla scia delle prime decisioni emesse all'indomani dell'entrata in vigore del CTS, la giustizia amministrativa italiana sembra ormai definitivamente orientata verso questa conclusione⁴⁴.

Può essere sufficiente ricordare qui le conclusioni cui è recentemente pervenuto **Tar Campania, sez. V, 17 novembre 2021, n. 7355:**

"... la portata precettiva della norma delimitata circoscrive puntualmente la discrezionalità di cui l'amministrazione è investita in ordine all'organizzazione del servi-

a ben vedere, al principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118 Cost.), cosicché soltanto allorché l'amministrazione apprezzi, con una specifica e puntuale motivazione, l'impossibilità per i soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4 di assicurare l'esercizio dell'attività di trasporto per cui è causa nel rispetto dei principi di cui all'art. 57, comma 1, d.lgs. n. 117 del 2017, può disporre l'affidamento del servizio mediante una procedura ad evidenza pubblica aperta anche a diversi soggetti giuridici". L'art. 57 cit., dunque, impone, quale principio fondamentale dell'azione amministrativa nel settore in esame, l'obbligo di motivare espressamente la scelta assunta dall'amministrazione di non procedere con l'affidamento del servizio in convenzione, indicando puntualmente i parametri valutativi da seguirsi nella conduzione della propedeutica attività istruttoria e del cui riscontro l'azienda sanitaria è tenuta a dare evidenza nella motivazione supportante la sua determinazione finale. In altri e più dettagliati termini, l'art. 57 cit. realizza un'inversione dell'onere motivazionale rispetto alla previsione contenuta nel precedente art. 56 cit., sicché la motivazione esplicita s'impone soltanto quando l'amministrazione intenda ricorrere al mercato concorrenziale, dovendo all'uopo precisare le ragioni per cui l'organizzazione del servizio, mediante l'affidamento diretto alle associazioni di volontariato, non sia in grado di conseguire l'efficienza e la qualità del servizio reso, nell'interesse generale e nel rispetto dei principi di universalità, solidarietà, economicità ed appropriatezza". Cfr. tuttavia, per conclusioni parzialmente diverse riguardo all'onere motivazionale, Cons. St., 24 marzo 2022, n. 2166.

⁴² Secondo G. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, 20, la convenzione di cui all'art. 57, a differenza di quella di cui all'art. 56, non richiede una valutazione preliminare di maggior favore rispetto al ricorso al mercato, "anzi cambiano i rapporti, atteso che per questi servizi il legislatore prevede che la P.A. possa optare per la convenzione "in via prioritaria" (art. 57, comma 1), qualora l'affidamento garantisca l'espletamento di un sistema di effettiva partecipazione a finalità sociali e solidaristiche, in condizioni di efficienza economica". Nei medesimi termini A. ALBANESE, *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore*, in *Non profit*, 2017, n. 3, 194.

⁴³ Nella stessa relazione illustrativa al Codice del terzo settore si legge che l'art. 57 "detta una disciplina speciale per quanto concerne i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza".

⁴⁴ Cfr. tra le tante Tar Puglia, sez. II, 12 gennaio 2018, n. 32, secondo cui l'art. 57 CTS non ha fatto altro che cristallizzare principi già precedentemente affermati dalla CGUE (nelle sentenze "Spezzino" e "Casta") e sulla scia di quest'ultima dal Consiglio di Stato (nella sentenza n. 3208/2015), sicché "deve ritenersi oramai codificato il principio dell'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza"; Cons. St., sez. III, 14 maggio 2019, n. 3131.

zio di trasporto in urgenza degli infermi, stabilendo che quest'ultima sia tenuta prioritariamente ad affidare l'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza alle associazioni di volontariato; soltanto quando si accerti l'assenza o l'impossibilità per i soggetti iscritti nell'elenco regionale di svolgere il servizio secondo le modalità indicate dall'art. 57 cit., le aziende sanitarie possono affidarlo, a titolo oneroso, a soggetti individuati attraverso l'indizione di procedure concorsuali ad evidenza pubblica, nel rispetto di quanto previsto dalla vigente normativa statale ed europea in materia di contratti pubblici e rispondenti ai requisiti idonei a garantire sia i livelli adeguati di qualità, sia a valorizzare la funzione sociale del servizio”.

L'applicazione prioritaria della procedura di cui all'art. 57 CTS (rispetto a quelle del d.lgs. 50/2016) risulta oggi ulteriormente confermata dalle modifiche apportate nel 2020 agli articoli 59, comma 1, e 140, comma 1, del d.lgs. 50/2016, là dove pongono in relazione le procedure di cui al Codice dei contratti pubblici con quelle di cui al Codice del terzo settore, attribuendo a queste ultime e alla loro specifica disciplina priorità (così si spiega infatti la formula “fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 ...”).

Anche nel **d.m. 31 marzo 2021, n. 72**, recante “Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017”, si sottolinea come la locuzione “in via prioritaria” contenuta nell'art. 57 CTS indichi una presunzione di “maggior favore rispetto al mercato”. Da qui, una prospettiva rovesciata rispetto a quella generale di cui all'art. 56 CTS: è la gara pubblica ai sensi del d.lgs. 50/2016 a dover essere giustificata in concreto, poiché l'affidamento ai sensi dell'art. 57 trova diretta giustificazione nella legge.

In conclusione, **mediante l'art. 57 CTS, il legislatore non si è limitato ad autorizzare, bensì ha inteso vincolare le amministrazioni pubbliche che intendano affidare a terzi servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza a procedere prioritariamente ai sensi dell'art. 57 CTS⁴⁵.**

Soluzioni alternative sono di conseguenza legittime soltanto qualora il ricorso all'art. 57 CTS sia materialmente impossibile, ad esempio per assenza di ODV che possano svolgere il ruolo di affidatarie nel territorio, oppure inopportuno per carenza dei presupposti di cui all'art. 57 CTS, cioè qualora “per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto [non] garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione”, gravando sull'amministrazione precedente uno specifico onere motivazionale in tal senso.

⁴⁵ Il “possono” di cui all'art. 57 CTS si spiega pertanto esclusivamente in ragione del presupposto della non doverosità per le amministrazioni competenti di avvalersi di soggetti terzi nell'esecuzione dei servizi in questione, potendo pur sempre esse, in linea di principio, realizzarli *in house*, cioè avvalendosi di mezzi e personale propri (o di società controllate). In assenza di tale presupposto, il legislatore avrebbe potuto utilizzare la formula più corretta per cui i servizi “devono essere affidati in via prioritaria”, che avrebbe molto più efficacemente manifestato la reale portata della norma, che come detto è di vincolare l'azione amministrativa in una certa direzione in assenza di presupposti contrari da quelli assunti nella fattispecie normativa.

La tesi qui sostenuta è legittima alla luce del diritto dell'Unione europea degli appalti pubblici e pienamente compatibile con il Codice dei contratti pubblici, che la normativa europea attua a livello nazionale, anche a prescindere dalle modifiche ad esso di recente apportate dal decreto "semplificazioni".

Per quanto riguarda il primo profilo, occorre richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, di cui il *leading case* è costituito dalla sentenza "Spezzino" della CGUE del 2014⁴⁶.

In questa sentenza, la Corte europea, facendo leva sul fatto che "le modalità di organizzazione del servizio di trasporto sanitario in discussione nel procedimento principale sono motivate dai principi di universalità, di solidarietà, di efficienza economica e di adeguatezza, giacché il ricorso in via prioritario alle associazioni di volontariato convenzionate è specialmente diretto a garantire che detto servizio di interesse generale sia assicurato in condizioni di equilibrio economico a livello del bilancio", conclude nel senso che questi ultimi sono obiettivi presi in considerazione dal diritto dell'Unione, essendo perciò legittimo un sistema sanitario nazionale ad essi ispirato ed effettivamente capace di realizzarli. Tale è, secondo la Corte europea, un sistema che faccia ricorso alle organizzazioni di volontariato, poiché esso corrisponde alla finalità sociale del servizio di trasporto sanitario ed è idoneo a contribuire al controllo dei costi legati a tale servizio, cioè all'efficienza di bilancio (che è funzionale all'universalità del servizio), a condizione che – come precisa la Corte – le organizzazioni di volontariato "non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, e che non procurino alcun profitto ai loro membri. Peraltro, se è ammissibile che si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, dette associazioni sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato, l'attività delle associazioni in parola ... può essere svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento".

L'altra fondamentale decisione della CGUE in materia è la sentenza "Casta" del 2016⁴⁷. In essa, la Corte da un lato ribadisce il principio precedentemente espresso nella sentenza "Spezzino", dall'altro lo estende al trasporto dei dializzati (impossibilitati a provvedervi da sé) verso le strutture sanitarie.

Inoltre, in questa sentenza, la Corte europea aggiunge altri due punti di particolare interesse.

Il primo è che l'amministrazione che intenda stipulare convenzioni, se ricorrono tutte le condizioni necessarie, tra cui in particolare l'efficienza del bilancio, non è tenuta, secondo la Corte, ad una previa comparazione delle proposte di varie associazioni.

Il secondo è relativo alla necessità che uno Stato membro che consenta alle amministrazioni di avvalersi di siffatto sistema convenzionale fissi specifici limiti all'attività commerciale eventualmente permessa alle organizzazioni di volontariato. Tali limiti, secondo la Corte, devono essere tali da "garantire che le menzionate attività commer-

⁴⁶ Cfr. CGEU, 11 dicembre 2014, causa C-113/13.

⁴⁷ CGUE, 28 gennaio 2016, causa C-50/14.

ciali siano marginali rispetto all'insieme delle attività di tali associazioni, e siano di sostegno al perseguimento dell'attività di volontariato di queste ultime".

Altre due sentenze più recenti della Corte di giustizia dell'Unione europea, entrambe del 2019, hanno confermato questo orientamento e ne hanno altresì esteso il potenziale ambito applicativo. Peraltro, quella più recente richiama espressamente anche l'art. 57 CTS, pur non avendo direttamente questa norma come suo oggetto bensì una disciplina regionale.

Nella sentenza "Falck"⁴⁸, la Corte include nell'ambito di applicazione della deroga alla disciplina sull'aggiudicazione degli appalti pubblici contemplata nell'articolo 10, lett. h) della direttiva n. 2014/24/UE⁴⁹, là dove questo articolo fa riferimento alla "prevenzione contro i pericoli", non solo "l'assistenza prestata a pazienti in situazione di emergenza in un veicolo di soccorso da parte di un paramedico/soccorritore sanitario, di cui al codice CPV 75252000-7 (servizi di salvataggio)", ma anche "il trasporto in ambulanza qualificato, comprendente, oltre al servizio di trasporto, l'assistenza prestata a pazienti in un'ambulanza da parte di un soccorritore sanitario coadiuvato da un aiuto soccorritore, di cui al codice CPV 85143000-3 (servizi di ambulanza), a condizione, con riferimento a detto trasporto in ambulanza qualificato, che esso sia effettivamente assicurato da personale debitamente formato in materia di pronto soccorso e che riguardi un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante tale trasporto".

Di conseguenza, il servizio di trasporto in ambulanza, ancorché non di "emergenza e urgenza", potrebbe, se "qualificato" nel senso indicato dalla Corte, non sottostare alla disciplina degli appalti pubblici. Per essere "qualificato", non è sufficiente che il trasporto in ambulanza avvenga con personale qualificato, ma è necessario che il paziente trasportato versi in uno stato di salute che può obiettivamente peggiorare durante il trasporto.

Nella stessa sentenza, la Corte ha altresì modo di soffermarsi sulla nozione di "organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro" di cui all'articolo 10, lett. h) della direttiva n. 2014/24/UE, che individua in quelle prive di finalità commerciali e che reinvestono eventuali utili al fine di raggiungere il loro obiettivo.

Nella pronuncia "Italy Emergenza"⁵⁰, avente peraltro ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal TAR Veneto, la Corte europea ritorna sull'interpretazione dell'art. 10, lett. h) della direttiva n. 2014/24/UE (offerta in combinato disposto con il suo 28° considerando⁵¹), al fine da un lato di ribadire che i servizi di

⁴⁸ CGUE, 21 marzo 2019, causa C-465/17.

⁴⁹ Alla stregua del quale, "la presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi ... h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza".

⁵⁰ CGUE, 20 giugno 2019, causa C-424/18.

⁵¹ Per il quale "la presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo

trasporto in ambulanza di emergenza non ricadono nell'ambito di applicazione della direttiva, e dall'altro lato di escludere, però, che possano ricomprendersi in tale deroga i servizi di trasporto in ambulanza privi del carattere di emergenza, anche se per essi la normativa nazionale stabilisca la necessaria presenza a bordo di un autista soccorritore e di almeno un soccorritore adeguatamente formati o li faccia rientrare nei servizi di trasporto previsti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) effettuati con mezzi di soccorso⁵².

Anche qui la Corte ribadisce il concetto già espresso nella sentenza "Falck", secondo cui l'emergenza può anche essere dimostrata, quanto meno potenzialmente, quando occorra trasportare un paziente per il quale esiste un rischio (da valutarsi oggettivamente) di peggioramento dello stato di salute durante il trasporto stesso.

In sostanza, sul versante del diritto europeo degli appalti pubblici, può ormai pacificamente ritenersi, anche alla luce delle reiterate decisioni della Corte di giustizia, che l'affidamento di servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza sia sottratto alla disciplina degli appalti pubblici, sicché una norma come quella di cui all'art. 57 CTS sarebbe più che compatibile col diritto euro-unitario anche qualora da essa dovesse trarsi un vero e proprio obbligo per l'amministrazione di dare priorità alla procedura particolare di cui all'art. 57 CTS rispetto ad altre procedure alternative, segnatamente a quelle del Codice dei contratti pubblici.

Conferma di ciò, invero, proviene dal medesimo Codice dei contratti pubblici che attua la direttiva n. 2014/24/UE. L'art. 17, comma 1, lett. h), riproducendo pedissequamente l'art. 10, lett. h) della direttiva, stabilisce infatti che le disposizioni del Codice non si applicano agli appalti e alle concessioni di servizi "concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza". Questa norma, dunque, non può che essere interpretata nel medesimo senso in cui lo è stata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Tanto è vero quanto in precedenza affermato che il Consiglio di Stato, nella sentenza del 14 maggio 2019, n. 3131, posto di fronte alla questione sollevata dalla legge

stretto necessario. Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi. In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo 601 «Servizi di trasporto terrestre» del CPV non rientrano i servizi di ambulanza, reperibili nella classe 8514. Occorre pertanto precisare che i servizi identificati con il codice CPV 85143000-3, consistenti esclusivamente in servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici ('regime alleggerito'). Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito se il valore dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza fosse superiore al valore di altri servizi di ambulanza".

⁵² Nel caso di specie, la normativa nazionale era rappresentata dall'art. 7, d.P.C.M. 12 gennaio 2017, *Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*, e dall'art. 2, comma 1, L.R. Veneto 27 luglio 2012, n. 26, recante la *Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza*.

regionale veneta, se il servizio di trasporto sanitario di emergenza debba essere affidato con convenzione (e dunque senza previo esperimento di una gara) ad ODV iscritte ed accreditate (come sembra imporre questa normativa regionale) o se invece possa trovare applicazione l'art. 57 CTS che sembra lasciare alle amministrazioni un margine di discrezionalità nello stabilire il criterio di affidamento, ha ritenuto che l'obbligo di affidamento previsto dal legislatore regionale nell'esercizio della sua potestà legislativa concorrente in materia di salute non si pone in contrasto né con l'art. 57 CTS, né con la disciplina euro-unitaria e con le pedissequue disposizioni del Codice dei contratti pubblici. Una legge regionale potrebbe dunque legittimamente obbligare l'amministrazione ad affidare i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza prioritariamente mediante convenzione alle ODV.

L'affidamento ai sensi dell'art. 57 CTS non può avere ad oggetto servizi di trasporto sanitario in genere, ma soltanto servizi di trasporto sanitario "di emergenza e urgenza" o "qualificato" nel senso precedentemente indicato. In relazione ad altre tipologie di trasporto sanitaria, non sarebbe consentito all'amministrazione competente fondare la loro procedura di affidamento sull'art. 57 CTS.

Tuttavia, qualora l'intenzione fosse avvalersi di enti del terzo settore mediante procedure pur sempre diverse da quelle del d.lgs. 50/2016, l'amministrazione competente potrebbero esperire altre vie, come ad esempio quelle di cui agli artt. 55 e 56 CTS, che però nel caso di trasporti sanitari sarebbe particolarmente complesso motivare.

Ad esempio, in un caso avente ad oggetto il "trasporto sanitario interospedaliero programmato" e "il trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure", affidato ai sensi dell'art. 56 CTS, l'avviso di selezione non recava alcuna giustificazione circa la maggior convenienza della scelta effettuata rispetto all'appello al mercato, né circa l'effettivo radicamento nel sistema del volontariato delle prestazioni proposte dalle associazioni concorrenti, sicché, pur riconoscendosi dal giudice che le prestazioni di welfare possono essere legittimamente gestite con modalità estranee al mercato, si ritiene la scelta di ricorrere all'art. 56 ingiustificata anche alla luce di riscontrabili parametri economici (**Tar Piemonte, sez. I, 3 marzo 2022, n. 173**).

Come già sottolineato, la Corte di giustizia dell'Unione europea si sta attualmente occupando, su impulso del Consiglio di stato italiano (cfr. **Cons. St., sez. III, 18 gennaio 2021, n. 536** e **Cons. St., sez. III, 3 marzo 2021, n. 1797**), della questione di legittimità non già dell'art. 57 CTS in sé, anche nell'interpretazione "forte" che si è qui difesa sulla base dell'orientamento giurisprudenziale prevalente nonché di precisi indici normativi, bensì dell'esclusione di enti del terzo settore diversi dalle ODV, ed in particolare delle cooperative sociali, dal novero dei soggetti potenziali affidatari ai sensi dell'art. 57 CTS.

Il Consiglio di Stato infatti "dubita che l'art. 57 del d.lgs. n. 117/2017, lì dove non contempla le cooperative sociali e più in generale le 'imprese sociali' tra i possibili affidatari tramite convenzione del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, sia compatibile con la normativa eurolunitaria – art. 10, lett. h), della direttiva n. 2014/24/UE – la quale esclude che tali servizi, se svolti da 'organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro', siano sottoposti alla disciplina sugli appalti pubblici dettata dalla direttiva stessa".

Il dubbio si basa sul fatto che anche le cooperative sociali sono organizzazioni con fine di interesse generale e senza scopo di lucro soggettivo, ed in quanto tali, al pari delle ODV, non distribuiscono utili ma li reinvestono nella propria attività. A ciò si aggiungono ulteriori considerazioni di ordine logico e sistematico. Il fatto che le organizzazioni di volontariato possano partecipare a gare pubbliche e il fatto che il rimborso spese sia comunque un corrispettivo che rende il contratto che lo contempli “a titolo oneroso”, e perciò rientrante nella nozione di appalto pubblico, sono elementi che rendono ingiustificabile la riserva alle sole organizzazioni di volontariato con esclusione di altri enti senza scopo di lucro come le cooperative sociali. Peraltro, anche le cooperative sociali possono avere soci volontari di cui avvalersi nello svolgimento delle attività.

Da qui il quesito alla Corte di giustizia dell’Unione europea “se l’art. 10, lett. h), della direttiva n. 2014/24 UE – e con esso il ‘considerando’ 28 di tale direttiva – osti ad una normativa nazionale che preveda che i servizi di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza possano essere affidati tramite convenzionamento, in via prioritaria, alle sole organizzazioni di volontariato – sempreché iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, nonché aderenti ad una rete associativa e accreditate secondo la normativa regionale di settore (ove esistente), ed a condizione che tale affidamento garantisca l’espletamento del servizio in un sistema di effettiva contribuzione ad una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione – senza contemplare, tra i possibili affidatari, le altre organizzazioni prive di scopo di lucro e, più specificamente, le cooperative sociali, quali imprese sociali non aventi finalità lucrative” (**Cons. St., sez. III, 18 gennaio 2021, n. 536**).

Nella successiva ordinanza, il Consiglio di Stato integra il quesito già posto alla Corte europea con l’ordinanza n. 536 del 2021 al fine di chiarire ulteriormente se nella deroga al regime dell’evidenza pubblica fissata dall’art. 10, lett. h), della direttiva n. 2014/24/UE che concerne le “organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro” vanno ricomprese anche le cooperative sociali che distribuiscono utili sotto forma di ristori (**Cons. St., sez. III, 3 marzo 2021, n. 1797**).

Riteniamo che la questione non potrà che essere risolta dalla Corte di giustizia nel senso della **compatibilità col diritto europeo della discriminazione tra ODV e cooperative sociali operata dall’art. 57 CTS**, e ciò perché, pur essendo entrambi enti del terzo settore e senza scopo di lucro, le due fattispecie organizzative presentano profonde differenze, tra cui le principali sono le seguenti.

Le ODV devono per legge impiegare prevalentemente volontari rispetto a lavoratori: questi ultimi possono essere impiegati “esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l’attività”, ed in ogni caso il loro numero non può essere superiore al 50% del numero dei volontari (art. 33, comma 1, CTS). Analogo limite non sussiste per le cooperative sociali, che al contrario non possono avere soci volontari in numero superiore alla metà del numero complessivo dei soci (art. 2, comma 2, l. 381/1991) e possono avvalersi delle loro prestazioni soltanto “in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai

parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti” (art. 2, comma 4, l. 381/1991).

Le ODV sono per legge tenute a svolgere attività di interesse generale a rimborso spese (art. 33, comma 3, CTS), mentre le cooperative sociali non lo sono.

Per legge le ODV non possono attribuire alcun beneficio ai propri soci, laddove le cooperative sociali possono ristornare parte dei propri avanzi di gestione ai soci (art. 3 l. 381/1991 e art. 3, comma 2-bis, d.lgs. 112/2017).

Sempre per legge, infine, le ODV non possono remunerare i propri amministratori (art. 34, comma 2, CTS), mentre le cooperative sociali non incontrano analogo limite in tal senso.

Sono tutte queste ragioni, cumulativamente considerate, che hanno spinto il legislatore italiano a ritenere che soltanto l’affidamento esclusivo alle ODV potesse soddisfare le contemporanee esigenze di solidarietà ed efficienza economica, che secondo gli insegnamenti della Corte europea giustificano la sottrazione degli affidamenti di cui all’art. 57 CTS alla disciplina ordinaria dei contratti pubblici. Fondata o infondata che sia, si tratta peraltro di una valutazione di merito che a nostro avviso sarebbe comunque insindacabile da parte della Corte di giustizia dell’Unione europea (potrebbe semmai esserlo dalla Corte Costituzionale italiana), il cui unico interesse è quello di accertare che le organizzazioni di volontariato rientrino, come sicuramente rientrano dopo la Riforma del 2017, nella nozione di organizzazione senza scopo di lucro da essa elaborata agli specifici fini qui considerati⁵³.

5. L’iscrizione al RUNTS: soggetti, procedure, effetti (a proposito della circolare ministeriale n. 9/2022)

Il 23 novembre 2021 è stato il giorno (tanto atteso) in cui il RUNTS è divenuto operativo. Questa data è un vero e proprio da spartiacque tra il “prima” e il “dopo” della Riforma. Ha posto finalmente fine ad una situazione transitoria che ha sollevato numerose questioni interpretative ed applicative, sulle quali fortunatamente non occorre nuovamente ritornare in questa sede⁵⁴.

La data è stata fissata dal decreto direttoriale 26 ottobre 2021, n. 561, in attuazione di quanto previsto dall’art. 30 del d.m. 15 settembre 2020, n. 106.

Il medesimo decreto direttoriale ha disposto la “chiusura” dei “vecchi” registri di ODV e APS, nonché dell’Anagrafe delle ONLUS, nel senso che dal 22 novembre 2021 non è stato più possibile fare domanda di iscrizione in questi registri.

Allo stesso tempo, il 23 novembre ha avuto inizio il procedimento di trasmigrazione nel RUNTS di ODV e APS iscritte alla data del 22 novembre 2021 nei registri di cui alle leggi 266/1991 e 383/2000.

⁵³ Quando questo capitolo era già in bozze, la Corte di Giustizia dell’Ue si è pronunciata con sentenza del 7 luglio 2022, nel senso che l’art. 57 CTS è legittimo là dove non include le cooperative sociali nel suo ambito di applicazione. Giuste le conclusioni, molto meno le motivazioni.

⁵⁴ Si rinvia per un’analisi a A. FICI, *Profili di diritto transitorio del terzo settore*, in www.terzjus.it, 15 settembre 2021.

Dal 24 novembre 2021 è possibile presentare istanza d'iscrizione al RUNTS da parte di enti che non stanno trasmigrando e vogliono acquisire la qualifica di ente del terzo settore. Dopo la recente pubblicazione da parte dell'Agenzia delle entrate del relativo elenco, anche le ONLUS iscritte nell'Anagrafe possono formulare domanda d'iscrizione al RUNTS.

Operativo il RUNTS, diverse opportunità della Riforma possono finalmente essere colte, quali costituire enti con qualifica diversa da ODV, APS e impresa sociale, ed ottenere la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22 CTS.

Con la pubblicazione del DD 561/2021 e l'avvio del RUNTS si sono poste nuove questioni operative che non trovavano risposta esplicita nel d.m. 106/2020. Una recentissima circolare ministeriale ha provato ad offrire soluzione a molte di esse. Essa costituisce pertanto un documento fondamentale al fine di comprendere come effettivamente funzioni l'iscrizione al RUNTS e come si possano ottenere determinati effetti dall'iscrizione medesima.

5.1. L'iscrizione "ordinaria" al RUNTS

L'iscrizione "ordinaria" al RUNTS è quella effettuata ai sensi dell'**art. 47 del Codice del terzo settore** ("CTS") e dell'**art. 8 del DM 106/2020**, in una delle sezioni del RUNTS, esclusa la sezione delle imprese sociali (le imprese sociali, infatti, si iscrivono nella sezione apposita del Registro delle imprese e non già nel RUNTS; successivamente i dati sulle imprese sociali sono automaticamente trasferiti dal Registro delle imprese al RUNTS; una volta presenti nel RUNTS, le imprese sociali potranno accedere al RUNTS per comunicare informazioni non presenti nel Registro delle imprese, come ad esempio l'adesione ad una rete associativa del terzo settore).

Possono iscriversi al RUNTS secondo questa procedura "ordinaria" tutti gli enti che (a prescindere se neo-costituiti o già costituiti, anche da diverso tempo) intendano acquisire la qualifica di ETS (o una qualifica particolare, come ad esempio quelle di ODV o APS) e perciò formulino apposita istanza telematica attraverso il portale del RUNTS.

Non possono invece presentare domanda di iscrizione *ex novo* tutte le (circa 88.000) ODV e APS che sono attualmente coinvolte nel procedimento di migrazione (cioè le ODV e APS presenti nei "vecchi" registri di ODV e APS alla data del 22 novembre 2021).

Possono invece adesso presentare domanda d'iscrizione le ONLUS iscritte alla relativa Anagrafe (è stato infatti pubblicato il 28 marzo 2022 dall'Agenzia delle entrate l'atteso elenco che condizionava l'esercizio di questa facoltà secondo quanto disposto dal DD 561/2021)⁵⁵. Le ONLUS possono iscriversi al RUNTS sino al 31 marzo

⁵⁵ Si badi che si fa qui riferimento solo alle ONLUS iscritte alla relativa Anagrafe e non già alle ONLUS di diritto, come le ODV, che all'Anagrafe non sono iscritte. Ancora, si badi che si fa qui riferimento ad ONLUS iscritte che non siano coinvolte nel procedimento di migrazione (quali potrebbero essere alcune APS).

dell'anno successivo a quello in cui interverrà l'autorizzazione europea sulle norme fiscali. Qualora non lo facciano entrano questo termine, smarrendo definitivamente la qualifica di ONLUS e non acquisendo quella di ETS, perderanno il patrimonio accumulato dal momento in cui si sono iscritte all'Anagrafe.

Allo stato attuale, la domanda di iscrizione "ordinaria" può essere presentata esclusivamente dal rappresentante legale dell'ente o della rete associativa cui l'ente aderisca (art. 47, comma 1, CTS). In quest'ultimo caso, il mandato conferito al rappresentante legale della rete associativa deve essere allegato alla domanda insieme con l'attestazione di adesione dell'ente interessato alla rete associativa rilasciata dal rappresentante legale di quest'ultima (art. 8, comma 2, DM 106/2020). Nella circolare 9/2022, il Ministero del Lavoro ribadisce quanto in precedenza aveva già precisato (nella nota 18224/2021), ovvero che la domanda di iscrizione al RUNTS in nome e per conto dell'ente aderente può essere presentata anche dal rappresentante legale dell'articolazione territoriale di riferimento della rete associativa di appartenenza.

5.2. L'iscrizione finalizzata a conseguire (anche) la personalità giuridica

Iscrivendosi al RUNTS si può anche ottenere, se lo si desidera, la personalità giuridica di diritto privato. È uno dei benefici previsti dal legislatore della Riforma in favore degli enti del terzo settore, poiché l'acquisto della personalità avviene automaticamente al ricorrere di certe condizioni, differentemente da quanto accade per gli enti che non sono del terzo settore, cui si applica il d.P.R. 361/2000.

L'iscrizione al RUNTS finalizzata anche all'acquisizione della personalità giuridica è quella effettuata da un notaio, ai sensi dell'**art. 22, comma 2, CTS** e dell'**art. 16 DM 106/2020**, in nome e per conto di un ente neo-costituito che in tal modo intenda non solo acquisire la qualifica di ente del terzo settore (o una sotto-qualifica del terzo settore come ad esempio quelle di ODV o di APS) ma anche la personalità giuridica di diritto privato e con essa il beneficio dell'autonomia patrimoniale perfetta, sì che delle obbligazioni dell'ente possa rispondere soltanto l'ente col suo patrimonio (art. 22, comma 7, CTS). È opportuno precisare che **gli enti del terzo settore possono soltanto acquisire la personalità giuridica in questo modo**, essendo loro precluso, fintanto che permanga la loro iscrizione nel Registro, l'accesso alla procedura ordinaria di cui al d.P.R. 361/2000⁵⁶.

Anche questa particolare procedura è preclusa agli enti "trasmigranti" di cui ci occuperemo in seguito ed è invece ovviamente consentita alle ONLUS.

⁵⁶ Al riguardo, l'art. 22, comma 1, CTS, contiene una formulazione ambigua, anche se a causa più di una necessità semantica che di colpevole disattenzione del legislatore. Con la formula per la quale gli enti del terzo settore "possono acquistare" la personalità giuridica iscrivendosi al RUNTS ai sensi dell'art. 22 CTS, si voleva non già consentire agli enti di eleggere, volendolo, l'altra via (quella del d.P.R. 361/2000), bensì soltanto segnalare che l'acquisizione della personalità giuridica è una possibilità e non certo un obbligo per le associazioni del terzo settore. Ovviamente, per le fondazioni del terzo settore avrebbe avuto maggior senso il termine "acquistano", se è vero che fondazioni prive di personalità giuridica non sono giuridicamente concepibili.

Dal punto di vista dei controlli preliminari all'iscrizione, nel caso in cui la domanda provenga da notaio ai sensi degli articoli 22, comma 2, CTS, e 16 DM 106/2020 – diversamente che nel caso delle iscrizioni “ordinarie” discusse nel precedente paragrafo – l'Ufficio del RUNTS deve limitarsi a verificare la “regolarità formale della documentazione” presentata dal notaio (art. 22, comma 2, CTS, e art. 16, comma 3, DM 106/2020). Ciò perché le condizioni per la costituzione dell'ente come ente del terzo settore, inclusa la legittimità formale e sostanziale del suo statuto (da compiersi, peraltro, tenendo conto della qualifica che l'ente intende assumere e dunque della sezione del RUNTS in cui intende iscriversi), sono dalla legge affidati al controllo notarile preliminare alla presentazione della domanda di iscrizione (art. 22, comma 2, CTS, e art. 16, comma 1, DM 106/2020).

Nella circolare 9/2022, il Ministero del Lavoro tuttavia precisa che possono darsi “**casi estremi di irregolarità**”, tali da configurare l'inesistenza dell'atto, allorquando sia rilevata *ictu oculi* l'assenza di uno degli elementi essenziali che, ai sensi dell'articolo 4 del Codice, caratterizzano gli enti del Terzo settore, come la natura privata dell'ente, ove la richiesta di iscrizione riguardi una pubblica Amministrazione; la natura non societaria; l'indicazione delle finalità o dell'oggetto; il riconoscimento agli effetti civili di un ente religioso, la configurabilità quale ‘ente’”. In questi “casi estremi”, dunque, **l'iscrizione è rifiutabile dall'Ufficio del RUNTS** anche se la relativa domanda d'iscrizione provenga da un notaio. In particolare, sottolinea il Ministero, considerato che la legge configura l'ente del terzo settore come “ente giuridico” (art. 4, comma 1, CTS), **è senz'altro da rifiutarsi l'iscrizione dei trust**, che sono mere masse patrimoniali munite di soggettività tributaria ma non già (secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale) di soggettività giuridica autonoma. Allo stesso modo, prosegue il Ministero, gli Uffici del RUNTS devono rifiutare domande presentate da notaio relative all'iscrizione di enti che lo statuto qualifica *ictu oculi* come imprese sociali oppure di enti come le cooperative sociali che, da imprese sociali *ex lege*, sono automaticamente iscritte nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese e da lì nell'apposita sezione del RUNTS.

Il controllo notarile di legalità degli statuti si estende anche – come sottolinea il Ministero nella circolare citata, alla luce di quanto disposto dall'art. 22, comma 6, CTS – alle **modifiche statutarie di enti con personalità giuridica già iscritti nel RUNTS**. Anche in questo caso, pertanto, l'Ufficio del RUNTS dovrà limitarsi alla verifica della regolarità formale della documentazione, fermi restando i “casi estremi” precedentemente menzionati. Per contro, qualora l'ente già iscritto nel RUNTS non abbia la personalità giuridica, il controllo sulla legittimità delle modifiche statutarie spetta all'Ufficio del RUNTS competente.

È importante sottolineare che gli enti che intendano acquisire la personalità giuridica iscrivendosi al RUNTS non hanno altra possibilità che rivolgersi ad un notaio ed iscriversi tramite quest'ultimo. V'è però un'eccezione prevista dall'**art. 22, comma 3, CTS**.

Invero, il notaio che riceva l'atto costitutivo di un'associazione o fondazione del terzo settore potrebbe successivamente rifiutarsi di formulare domanda d'iscrizione

del medesimo ente al RUNTS. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, qualora il notaio ritenga che manchi il patrimonio minimo a tal fine necessario. In questo caso, fondatori, amministratori o associati dell'ente possono formulare essi stessi domanda di iscrizione dell'ente nel RUNTS ai sensi dell'**art. 19 DM 106/2020**. Ove la domanda fosse accolta, l'ente iscritto acquisirebbe (anche) la personalità giuridica.

A questo specifico riguardo, nella circolare 9/2022, il Ministero opportunamente ricorda e chiarisce:

- che **la comunicazione motivata del notaio, in cui si dà atto delle ragioni del rifiuto di iscrizione ai sensi dell'art. 22, comma 3, CTS, deve essere allegata alla domanda di iscrizione presentata ex art. 19 DM 106/2020**; ciò perché, senza questo documento, l'Ufficio del RUNTS non sarebbe in grado di distinguere tra domanda presentata ex art. 16 DM 106/2020 da soggetto non legittimato e domanda validamente presentata da soggetto legittimato ex art. 19 DM 106/2020; il possesso di tale documento consente inoltre all'Ufficio del RUNTS di conoscere le ragioni del rifiuto del notaio e di poterne tenere conto nella propria istruttoria dell'istanza;

- che nel caso di domanda presentata ai sensi dell'art. 19 DM 106/2020, ancorché atto costitutivo e statuto abbiano la forma dell'atto pubblico notarile, **l'Ufficio del RUNTS ha piena competenza istruttoria**, non dovendosi limitare, come nel caso delle domande presentate da notaio ex art. 16 DM 106/2020, alla sola verifica della regolarità formale della documentazione (art. 22, comma 2, CTS; art. 16, comma 3, DM 106/2020), ma essendo tenuto ad accertare la conformità a legge dello statuto;

- che nel caso di domanda presentata ai sensi dell'art. 19 DM 106/2020, **non opera il meccanismo del silenzio-accoglimento**, ma il silenzio dell'Ufficio del RUNTS equivale a rigetto dell'istanza.

A ben vedere, la modalità di iscrizione di cui qui si discute potrebbe essere d'interesse tanto per gli enti neo-costituiti (in forma di associazione o di fondazione) quanto per gli enti già costituiti (in forma di associazione non riconosciuta⁵⁷) anche da diverso tempo: a questo secondo gruppo di enti, tuttavia, il DM 106/2020 dedica un'apposita disposizione, l'**art. 18**, a tal fine parificandoli alle associazioni non riconosciute già iscritte nel RUNTS che intendano acquisire la personalità giuridica. Ciononostante, il rinvio generico che l'art. 18 opera (seppur col filtro della compatibilità) all'art. 16 fa comprendere come le fattispecie dell'art. 18 non pongano questioni differenti da quelle poste dalla fattispecie di cui all'art. 16, ed identiche possano pertanto essere le soluzioni. Nel silenzio della circolare ministeriale sul punto, deve dunque ritenersi che il controllo notarile di legalità escluda anche qui il relativo controllo da parte degli Uffici del RUNTS, che devono limitarsi a verificare la regolarità formale della documentazione, potendo però eccepire "casi estremi" come quelli sopra esaminati. Anche qui può esservi spazio per un eventuale rifiuto del notaio

⁵⁷ Non si possono includere in questo caso le fondazioni se si accoglie la tesi dell'inammissibilità delle fondazioni non riconosciute, ovvero prive di personalità giuridica. D'altra parte, enti auto-denominatisi "fondazioni" potrebbero di fatto essere associazioni non riconosciute e potersi quindi avvalere dell'art. 18 DM 106/2020.

che abbia ricevuto il verbale di presentare successivamente domanda d'iscrizione al RUNTS (nel caso di associazioni non riconosciute) o di depositare successivamente il verbale di richiesta della personalità (nel caso di associazioni non riconosciute del terzo settore), cui si può reagire da parte di amministratori o associati ai sensi dell'art. 19 DM 106/2020, che non a caso anche all'art. 18 fa riferimento. Pure in quest'ultima evenienza varrà quanto il Ministero sottolinea nella circolare 9/2022, ovverosia la necessità di allegare la comunicazione di rifiuto del notaio, l'espansione dei poteri istruttori degli Uffici del RUNTS e l'operatività del meccanismo del silenzio-rifiuto (che a seconda dei casi sarà rifiuto di iscrizione o, per le associazioni già iscritte, rifiuto della personalità giuridica).

5.3. L'iscrizione al RUNTS di enti già dotati di personalità giuridica

Anche gli enti già costituiti e dotati di personalità giuridica potrebbero ovviamente nutrire interesse ad acquisire la qualifica di ente del terzo settore (o una qualifica particolare: ODV, APS, ecc.)⁵⁸. In fondo, quella di "terzo settore" è stata concepita dal legislatore della riforma come una qualifica anche al fine di consentire ad enti pre-esistenti al Codice di diventare ETS (o ODV, APS, ecc.) senza necessità di doversi sciogliere e ricostituire.

A questo gruppo di enti si applica, per quanto riguarda l'iscrizione al RUNTS, l'art. 22, comma 1-bis, CTS e l'art. 17 DM 106/2020. Anche questa particolare procedura è preclusa agli enti "trasmigranti" di cui ci occuperemo in seguito ed è invece ovviamente consentita alle ONLUS.

Anche questi enti **devono necessariamente iscriversi al RUNTS attraverso un notaio che effettui il controllo preventivo di legalità degli statuti e verifichi la sussistenza delle condizioni per l'iscrizione**. Tra queste condizioni, il Ministero, nella circolare 9/2022, ritiene debba includersi **anche quella relativa alla sussistenza del patrimonio minimo** di cui all'art. 22, comma 4, CTS (**15.000 euro per le associazioni e 30.000 euro per le fondazioni**). Il Ministero giunge a questa conclusione sulla base di due condivisibili argomenti. Il primo è di natura letterale: l'art. 22, comma 1-bis, richiama tutte le regole del medesimo art. 22, inclusa quella sul patrimonio minimo. Il secondo è invece di natura sostanziale: sebbene al momento del riconoscimento della personalità giuridica *ex d.P.R. 361/2000* il patrimonio doveva essere "adeguato" allo scopo, tale patrimonio inizialmente adeguato potrebbe essere diminuito nel corso del tempo e più non sussistere al momento dell'iscrizione al RUNTS⁵⁹.

⁵⁸ Con riferimento a questo gruppo di enti potrebbe in prima battuta ritenersi che manchi un loro interesse ad iscriversi al RUNTS per acquisire la personalità giuridica, posto che tale personalità già possiedono. In verità, considerato che la loro iscrizione al RUNTS determina la sospensione dei rapporti con l'autorità pubblica che, *ex d.P.R. 361/2000*, gestisce il registro delle persone giuridiche nel quale si trovavano iscritti, potrebbe esserci un loro concreto interesse anche sotto questo particolare profilo. Ciò in ragione del fatto che, ad esempio, le modifiche statutarie non sarebbero più soggette ad approvazione da parte dell'autorità di cui al d.P.R. 361/2000, ma sarebbero unicamente sottoposte al controllo notarile di legalità.

⁵⁹ Avevamo già formulato questi rilievi e proposto questa soluzione in A. FICI, *Il decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive (parte seconda)*, in www.terzjus.it, 14 dicembre 2020.

Anche gli enti già muniti di personalità giuridica *ex d.P.R. 361/2000* devono pertanto dare dimostrazione del possesso del patrimonio minimo di cui all'art. 22, comma 4, CTS, se intendono iscriversi al RUNTS per acquisire la qualifica di enti del terzo settore.

È a quest'ultimo riguardo che il Ministero, nella circolare 9/2022, offre alcuni preziosi chiarimenti.

Fa intendere innanzitutto che “minimo” deve essere il patrimonio netto⁶⁰.

In secondo luogo, che la sussistenza del patrimonio minimo deve risultare da documentazione contabile aggiornata, comunque non anteriore a 120 giorni dalla presentazione della domanda di iscrizione al RUNTS⁶¹.

In terzo luogo, che tale documentazione contabile potrà consistere in una relazione giurata da un revisore legale (o società di revisione legale) oppure in una situazione patrimoniale aggiornata (che può essere lo stesso bilancio annuale) completa della relazione dell'organo di controllo o di dichiarazione del revisore che ne attesti la regolare compilazione⁶².

In quarto luogo, che occorre l'attestazione del notaio circa la sussistenza del patrimonio minimo di cui all'art. 22, comma 4, CTS, basata sui menzionati documenti contabili (non potendo questa verifica essere demandata agli Uffici del RUNTS). L'attestazione notarile sulla sussistenza del patrimonio minimo – aggiunge il Ministero – deve in generale essere espressa, e può essere parte integrante dell'atto depositato al RUNTS o consistere in un documento aggiuntivo, da allegare alla domanda di iscrizione.

Ed infine, che tutti questi documenti devono essere allegati all'atto pubblico ed essere depositati, unitamente all'istanza, nel RUNTS⁶³.

In definitiva, sotto il profilo della funzione del Notaio e della documentazione da produrre, la disciplina dell'iscrizione al RUNTS di enti già dotati di personalità giuridica non differisce da quella dell'iscrizione al RUNTS di enti che intendono acquisire la personalità giuridica.

5.4. *L'iscrizione a seguito di trasmigrazione*

La trasmigrazione, prevista nel CTS (**art. 54**) e poi disciplinata nel DM 106/2020 (**artt. 30-33**), è una procedura con queste caratteristiche:

- riguarda esclusivamente (le circa 88.000) ODV e APS che risultavano iscritte alla data del 22 novembre 2021 nei registri (regionali) delle ODV e nei registri (nazionale e regionali) delle APS, istituiti ai sensi, rispettivamente, delle leggi 266/1991 e 383/2000;

⁶⁰ Si legge infatti nella circolare: “anche quando gli enti in questione dispongano di denaro sufficiente a raggiungere il limite previsto dall'art. 22, comma 4, del Codice non è infatti possibile escludere a priori l'esistenza di passività tali da ridurre, di fatto, la consistenza patrimoniale rappresentata da tale liquidità”.

⁶¹ Per applicazione analogica dell'art. 42-bis, comma 2, c.c., in tema di trasformazione.

⁶² Il Ministero precisa altresì che “la relazione giurata sulla consistenza del patrimonio, sulla quale si baserà l'attestazione effettuata dal notaio, dovrà essere prodotta anche con riferimento alle associazioni non riconosciute già iscritte al RUNTS, o a quelle che richiedano l'iscrizione, ove intendano ottenere la personalità giuridica secondo quanto previsto dall'articolo 18 del D.M. 15 settembre 2020”.

⁶³ Il ministero, nella circolare 9/2022, non menziona invece l'importanza dell'informazione relativa al registro delle persone giuridiche in cui l'ente si trova iscritto (art. 17, comma 2, DM 106/2020).

- è pertanto una procedura relativa ad uno specifico gruppo di enti che il legislatore intendeva traghettare nel RUNTS in maniera diversa da tutti gli enti che per la prima volta fanno ingresso nel perimetro del terzo settore;

- la trasmigrazione è un procedimento che è stato avviato d'ufficio (e non su istanza di parte) il 24 novembre 2021, e che consta di due fasi: la prima (che avrebbe dovuto concludersi il 21 febbraio 2022) consiste nel trasferimento dei dati relativi agli enti in essa coinvolti dai "vecchi" registri al RUNTS; la seconda (della durata di 180 giorni, salvo sospensioni, a partire dal 22 febbraio 2022) consiste nella verifica dei requisiti di iscrizione di questi enti nel RUNTS⁶⁴;

- la trasmigrazione, infatti, pur svolgendosi d'ufficio sulla base di una previsione di legge, non è un procedimento che conduce necessariamente all'iscrizione dell'ente interessato nel RUNTS (cioè, come adesso anche si sente dire, al "consolidamento della posizione" o al "perfezionamento dell'iscrizione"); l'iscrizione, infatti, presuppone pur sempre il possesso in capo all'ente "trasmigrante" dei necessari requisiti di legge (inclusi quelli relativi allo statuto); nessun automatismo dunque, e la necessità di un'attività istruttoria degli Uffici del RUNTS analoga a quella da condursi con riguardo alle domande di iscrizione presentate *ex novo* dagli altri enti⁶⁵;

- la trasmigrazione, pertanto, può concludersi o con l'iscrizione dell'ente "trasmigrante" nel RUNTS oppure col rifiuto di iscrizione; e può richiedere chiarimenti, integrazioni documentali, modifiche statutarie, cioè un'interlocuzione tra ente "trasmigrante" e Ufficio del RUNTS competente, affinché l'ente coinvolto sia alla fine iscritto nel RUNTS;

- l'ente iscritto nel RUNTS ad esito della trasmigrazione avrà un'anzianità di appartenenza al terzo settore coincidente con la data di iscrizione nei "vecchi" registri di ODV e APS; di conseguenza, il suo status di ente del terzo settore deve intendersi posseduto senza soluzione di continuità dal momento in cui si è iscritto nei registri di cui alle leggi 266/1991 o 383/2000, e fintanto che dura la trasmigrazione dovrà considerarsi a tutti gli effetti ente del terzo settore (o meglio, a seconda dei casi, ODV o APS);

- la trasmigrazione è una procedura "ad esaurimento", nel senso che una volta trattate le circa 88.000 ODV e APS che risultavano iscritte nei "vecchi" registri, di trasmigrazione (finalmente!) più non si parlerà e il RUNTS entrerà definitivamente a regime

⁶⁴ La posizione del Ministero del Lavoro sul punto, così come espressa nella circolare 9/2022, appare diversa dalla nostra. Nella circolare si legge infatti: "dopo la trasmigrazione, ovvero il processo di trasferimento dai precedenti registri verso il RUNTS degli elementi informativi e documentali riguardanti le ODV e le APS iscritte, ha avuto inizio il procedimento di verifica sulla sussistenza dei requisiti per l'iscrizione dell'ente nel RUNTS ...". Sembra, dalle parole del Ministero, come se vi fossero due procedimenti distinti, di cui il primo è la trasmigrazione, riferita ai soli dati, mentre il secondo ha ad oggetto la verifica (post-trasmigrazione) dei requisiti per l'iscrizione.

⁶⁵ Come scrive il Ministero nella circolare 9/2022: "[il procedimento di trasmigrazione] ha peraltro in comune con il procedimento di prima iscrizione ... il carattere di accertamento, diretto a riscontrare, attraverso l'esame della documentazione e delle informazioni trasferite e quelle eventualmente acquisite dall'ente, la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione e la conformità delle clausole statutarie alle norme imperative previste dal Codice in materia di assetto organizzativo dell'ente, anche con riferimento alla disciplina particolare di ciascuna tipologia di ente".

(nel senso che ad esso potrà eccedersi soltanto formulando un'apposita domanda); in questo senso, la trasmigrazione rientra per certi versi ancora nella fase transitoria di attuazione della Riforma.

Pur essendo stata pensata per facilitare la vita di enti ed Uffici, nella realtà operativa la trasmigrazione ha invece sollevato questioni e criticità di varia natura. Mediante la circolare 9/2022, il Ministero si è adoperato per risolverne alcune. Vediamo in che modo.

Il Ministero chiarisce innanzitutto che, trasferiti i dati dai “vecchi” registri al RUNTS, ed intrapresa (il 22 febbraio 2022) l'attività istruttoria degli Uffici, che è finalizzata alla verifica dei requisiti d'iscrizione, può realizzarsi un'interlocuzione tra Uffici ed enti “trasmigranti” con l'obiettivo di integrare la documentazione, acquisire informazioni, formulare richieste, ecc. Del resto, “gli enti coinvolti nella trasmigrazione potrebbero essere stati interessati da cambi di rappresentante legale, modifiche statutarie (incidenti anche sulla qualificazione dell'ente, ad esempio da ODV ad APS o ad altro ETS), variazioni di sede legale etc.”, avvenuti successivamente al 22 novembre 2021 o comunque non comunicati agli Uffici gestori dei registri di ODV e APS prima di allora.

Ebbene, questa **interazione può essere attivata** non solo dall'Ufficio competente ma **anche dall'ente “trasmigrante”**. ODV e APS interessate potranno dunque “presentare memorie e documenti all'amministrazione competente, tra cui ad esempio lo statuto modificato, anche ai fini dell'iscrizione in una sezione del RUNTS diversa da quella di provenienza”⁶⁶.

Le **interlocuzioni con gli uffici del RUNTS** titolari dei procedimenti non avverranno – chiarisce il Ministero – tramite la piattaforma del RUNTS (dal momento che, a differenza degli enti neo-iscritti, gli enti “trasmigranti” ancora non hanno un numero identificativo univoco loro assegnato dal sistema) ma **esclusivamente “extra-sistema”**, segnatamente attraverso l'indirizzo PEC che ciascun Ufficio ha obbligo di rendere disponibile. Da qui la necessità che l'ente trasmigrante si doti di una PEC, anche perché solo “in via eccezionale ed esclusivamente a titolo provvisorio potrà essere utilizzato un indirizzo PEC attivo, non in uso esclusivo all'ente”, che comunque sarà necessario ai fini del perfezionamento dell'iscrizione dell'ente “trasmigrante” nel RUNTS.

Il Ministero ricorda inoltre che l'**interlocuzione potrebbe anche avvenire tra Uffici del RUNTS e reti associative (o loro articolazioni territoriali)** relativamente ai dati, agli statuti, alle richieste degli enti affiliati alla rete, e che anche questa particolare forma di interazione potrebbe essere attivata dall'Ufficio o altresì **promossa, con il consenso dell'Ufficio, dalla rete associativa (o da una sua articolazione territoriale)**.

Per fare dunque solo **alcuni esempi** tra i tanti possibili,

- una APS che era “nazionale” ai sensi della legge 383/2000, e pertanto iscritta nel registro nazionale delle APS alla data del 22 novembre 2021, potrebbe comunicare via PEC all'Ufficio del RUNTS che sta istruendo la sua posizione

⁶⁶ Il Ministero fa qui proprio il suggerimento da noi formulato in A. FICI, *Il decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive (parte prima)*, in www.terzjus.it, 13 novembre 2020.

(cioè quello della regione in cui ha la sede legale) la sua richiesta di essere iscritta nella sezione “reti associative” del RUNTS, accompagnata dal nuovo statuto (non più da APS ma da rete associativa);

- una ODV iscritta nei registri regionali della legge 266/1991 al 22 novembre 2021 potrebbe comunicare via PEC all’Ufficio regionale del RUNTS la sua intenzione di essere iscritta nella sezione APS del RUNTS, corredata da apposito nuovo statuto rispettoso della disciplina particolare delle APS.

Il Ministero chiarisce poi che **strutture o articolazioni territoriali di reti associative che siano prive di autonoma soggettività giuridica** (e che pertanto operino col codice fiscale di altri soggetti, quali reti associative o enti a rilevanza nazionale) **non possono essere iscritte nel RUNTS** neanche ad esito del procedimento di trasmigrazione e nonostante risultassero precedentemente iscritte nei registri di ODV e APS da cui stanno trasmigrando. Nel RUNTS, infatti, come già ricordato con riguardo ai trust, possono iscriversi soltanto enti giuridici, e non anche uffici, dipartimenti, strutture, ecc., prive di soggettività. Del resto, “all’interno del sistema RUNTS, **a ciascun codice fiscale corrisponderà un’unica posizione iscritta**”.

Come già precedentemente osservato, **gli enti coinvolti nel procedimento di trasmigrazione non possono formulare nuova domanda di iscrizione al RUNTS** (né ai sensi dell’art. 47 CTS né ai sensi dell’art. 22 CTS), ma devono attendere, ai fini della loro registrazione, la conclusione positiva del procedimento di trasmigrazione.

Pertanto, qualora un Ufficio del RUNTS si trovi innanzi ad una richiesta di nuova iscrizione *ex art. 47 CTS* o *ex art. 22 CTS* di un ente “trasmigrante”, dovrebbe rigettarla in quanto inammissibile. Come il Ministero infatti scrive, “le eventuali nuove istanze in presenza di posizioni trasigrate non dovrebbero essere processate dagli uffici”.

Tuttavia, nell’eventualità in cui una nuova domanda di iscrizione di un ente “trasmigrante” fosse per qualsiasi ragione (che potrebbe anche essere incolpevole) accolta da un Ufficio del RUNTS, l’iscrizione sarà valida e “sarà necessario integrare d’ufficio le informazioni presenti sul RUNTS per dar conto dell’anzianità pregressa di riconoscimento della qualifica soggettiva posseduta dall’ente”.

Che succede nel caso in cui l’ente “trasmigrante” sia un’associazione già munita di personalità giuridica? Che ruolo potrà o dovrà qui assumere il notaio e che poteri di verifica spettano all’Ufficio del RUNTS?

La questione, molto delicata (anche per ragioni di parità di trattamento con gli enti non coinvolti nella trasmigrazione), è risolta dal Ministero individuando uno spartiacque, che è la data del 24 novembre 2021 (giorno successivo all’avvio del RUNTS, a partire dal quale è divenuto possibile formulare istanza d’iscrizione nel Registro, anche ai sensi dell’art. 22 CTS).

Il controllo di legalità dello statuto e le verifiche delle condizioni per l’iscrizione nel RUNTS sono di **esclusiva competenza del Notaio** che abbia ricevuto successivamente al 24 novembre 2021 il verbale avente ad oggetto le modifiche statutarie necessarie ad adeguare gli statuti alla riforma. In questo caso, dunque, gli Uffici del RUNTS devono limitarsi a verificare la regolarità formale della documentazione. Affinché ciò si realizzi nel modo suindicato, è ovviamente necessario che il notaio comunichi via PEC all’Ufficio del RUNTS competente l’intervenuta modifica statutaria. È inoltre necessario il

deposito dell'**attestazione notarile sulla sussistenza del patrimonio minimo**, con allegati i documenti contabili (di cui si è già detto in precedenza) su cui l'attestazione si fonda. In sostanza, in questo caso, si applica analogicamente agli enti "trasmigranti" l'art. 22 CTS.

Nel caso in cui, invece, le modifiche statutarie siano state realizzate antecedentemente al 24 novembre 2021, il Ministero distingue due situazioni:

- se le modifiche non sono ancora state approvate (o non risultino agli Uffici del RUNTS ancora approvate) da Prefetture o Regioni ai sensi del d.P.R. 361/2000, allora il notaio, incaricato dall'ente con atto pubblico successivo al 23 novembre 2021, può depositare all'Ufficio del RUNTS lo statuto modificato e dal notaio stesso ritenuto conforme a legge. In questo caso trova applicazione l'art. 22 CTS, sicché gli Uffici del RUNTS possono e devono limitarsi al controllo di regolarità formale della documentazione. È anche in questo caso necessaria l'attestazione notarile relativa al patrimonio minimo, corredata della necessaria documentazione;

- se le modifiche sono state invece già approvate da Prefetture o Regioni ai sensi del d.P.R. 361/2000, gli Uffici del RUNTS possono e devono espletare il controllo di legalità dello statuto, non potendo qui essere il loro ruolo limitato alla verifica di regolarità formale. Anche in questo caso occorre tuttavia acquisire l'attestazione notarile relativa alla sussistenza del patrimonio minimo con i necessari allegati.

È vero tuttavia che, in questa seconda evenienza, seppur il Ministero nulla dica al riguardo, niente impedisce all'ODV o APS interessata di modificare nuovamente lo statuto richiedendone al notaio il deposito al RUNTS. In quest'ultimo caso non potrebbe che applicarsi l'art. 22 CTS, sicché il controllo di legalità sarebbe notarile e l'Ufficio del RUNTS dovrebbe limitarsi alla verifica di regolarità formale.

Il Ministero riconosce la **possibilità che una ODV o una APS che sta trasmigrando possa** anche in questa fase, cioè prima dell'iscrizione al RUNTS, **acquisire la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22 CTS**. Sarà sufficiente che il notaio presenti via PEC all'Ufficio del RUNTS competente la documentazione a tal fine necessaria⁶⁷.

Il Ministero si sofferma infine sui dati che l'Ufficio del RUNTS competente dovrà "caricare a sistema" in sede di completamento del procedimento di trasmigrazione con l'iscrizione dell'ente.

La buona notizia per gli Uffici del RUNTS (che devono gestire migliaia di enti) è che il Ministero non esige che siano inserite tutte le informazioni ma soltanto alcune di esse (il "**set minimo**"), lasciando agli enti, una volta iscritti, l'onere di integrare o aggiornare le informazioni mancanti entro 90 giorni.

A sistema dovranno inoltre risultare – aggiunge il Ministero – atto costitutivo e statuto di ciascun ente, il che significa che **nessun ente "trasmigrante" potrà essere iscritto al RUNTS se non ha lo statuto conforme alla nuova normativa sul terzo settore**.

Tra gli atti che gli enti iscritti per trasmigrazione dovranno depositare al RUNTS entro 90 giorni vi è il bilancio relativo all'anno 2021. Grazie a questo deposito, gli Uf-

⁶⁷ Anche qui la circolare fa proprie alcune indicazioni da noi fornite all'indomani dell'emanazione del DM 106/2020: cfr. A. FICI, *Il decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive (parte seconda)*, cit.

fici potranno rendersi conto dell'eventuale sussistenza delle condizioni di cui all'art. 31, comma 1, CTS, al fine di ottemperare al precetto di cui all'art. 48, comma 2, CTS (**acquisizione della informazione antimafia**).

6. La *governance* degli enti del terzo settore

Sul profilo dell'ordinamento e amministrazione degli enti del terzo settore, incluse le imprese sociali, sta avendo una grande incidenza la prassi del Ministero del Lavoro.

È soprattutto in questa specifica area del diritto "vivente" del terzo settore che alcune tesi ministeriali appaiono discutibili alla luce di una prospettiva di analisi dei rapporti tra legge e autonomia privata, secondo la quale i dubbi interpretativi andrebbero risolti facendo prevalere la libertà dei privati piuttosto che i vincoli legislativi. Il Ministero appare infatti a tratti eccessivamente rigoroso, proponendo soluzioni fondate su principi, come quello di democraticità, non espressamente menzionati nel CTS con riferimento a tutti gli ETS e talmente generici da prestarsi ad usi (anche strumentali) diversi tra loro. In tal modo, si colmano lacune legislative imponendo divieti invece di considerare tali lacune reali spazi di libertà volutamente riservati dal legislatore della Riforma agli enti del terzo settore.

Questo fenomeno ha avuto inizio sin da subito, nella **circolare n. 20 del 27 dicembre 2018**, sugli adeguamenti statutarî cui erano tenuti gli enti del terzo settore (ODV, APS e ONLUS) già costituiti alla data di entrata in vigore della Riforma. In quella sede, il Ministero si è espresso in merito a quali disposizioni del CTS fossero da considerarsi inderogabili da parte degli statuti degli enti e quali invece derogabili mediante espressa disposizione statutaria. Oltre a queste due categorie di norme, il Ministero ha poi correttamente individuato la categoria delle norme autorizzatorie, ovvero di attribuzione agli statuti degli enti di una facoltà di previsione.

Nella successiva **nota n. 1309 del 16 febbraio 2019**, il Ministero si sofferma sul carattere "aperto" delle associazioni del terzo settore, giungendo alla conclusione per cui l'art. 21 CTS non attribuisce ai terzi un incondizionato diritto all'ammissione, ma intende tutelare i portatori di interessi omogenei a quelli che hanno determinato la costituzione del rapporto associativo. Da qui la contrarietà al CTS tanto di clausole statutarie che vietino *tout court* l'ammissione di nuovi associati quanto di clausole che permettano a tutti, indiscriminatamente, di essere ammessi, nonché di clausole che rimettano l'ammissione di terzi al mero arbitrio degli amministratori.

Secondo l'art. 21, comma 1, CTS, lo statuto deve individuare criteri di ammissione "non discriminatori" e "coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta" dall'ETS. Da qui, secondo il Ministero, la possibile incoerenza del requisito statutario della maggior età dell'associato nel caso di enti le cui specifiche finalità civiche o solidaristiche (quali la lotta alla discriminazione, l'integrazione di particolari fasce deboli della popolazione, l'educazione dei giovani ai valori di etica e responsabilità) o la cui attività di interesse generale (ad esempio, la promozione dei diritti umani, della cultura della legalità, l'attività sportiva dilettantistica, la salvaguardia dell'ambiente, lo svolgimento di

attività culturali artistiche o ricreative di interesse sociale) potrebbero giovare dell'apporto di associati minorenni. Anche la legittimità dei requisiti consistenti nel possesso di un determinato titolo di studio, della cittadinanza italiana o dell'assenza di condanne penali, va valutata caso per caso, potendo anch'essi risultare in concreto discriminatori e incoerenti.

Nella successiva **nota n. 2243 del 4 marzo 2020**, il Ministero si sofferma sulla nozione di ente sottoposto a direzione, coordinamento o controllo da parte di enti "esclusi" ai sensi dell'art. 4, comma 2, CTS (pubbliche amministrazioni, partiti politici, ecc.). Essa deve innanzitutto cogliersi sulla base delle disposizioni di cui all'art. 2359 c.c., naturalmente tenendo conto del fatto che, non potendo gli enti del terzo settore (diversi dalle imprese sociali) avere forma societaria, "la situazione di controllo non potrà essere indagata ... con riferimento alla misura della partecipazione al capitale", bensì "con riferimento all'effetto che la partecipazione maggioritaria determina negli enti (ad es. la disponibilità della maggioranza di voti esercitabili negli organi decisionali dell'ente)". Applicabile in via analogica è anche l'art. 2497 c.c.

Rispetto alle imprese sociali, il Ministero interpreta l'art. 7, comma 2, d.lgs. 112/2017, là dove esclude che "rappresentanti" di enti "esclusi" (cioè pubbliche amministrazioni ed enti con scopo di lucro) possano assumere la presidenza dell'impresa sociale, nel senso che tale disposizione "non vieta che un soggetto che assume la presidenza dell'impresa sociale ricopra, contestualmente, un incarico implicante poteri specifici nell'ambito di un soggetto escluso, se quest'ultimo non ha alcun rapporto con l'impresa sociale; ma piuttosto che il soggetto escluso lo individui e lo ponga, all'interno dell'organo di amministrazione come proprio rappresentante, qualora, anche con atto successivo, l'individuo in questione assuma all'interno di tale organo di amministrazione la qualifica di presidente".

Nella **nota n. 9313 del 16 settembre 2020**, il Ministero ritiene che l'organo di amministrazione delle associazioni del terzo settore debba necessariamente essere collegiale, anche se in determinati casi, segnatamente qualora "il numero di associati iniziali fosse particolarmente ridotto", l'atto costitutivo di un'associazione del terzo settore potrebbe temporaneamente affidare l'amministrazione ad un organo monocratico. Un organo monocratico di amministrazione è invece legittimo nelle fondazioni, così come un solo amministratore potrebbe essere legittimamente individuato dagli enti religiosi nel regolamento del proprio "ramo".

Alle reti associative è specificamente dedicata la **circolare n. 2 del 5 marzo 2021**. Per quanto riguarda in particolare la loro *governance*, secondo il Ministero, non solo le reti associative in senso proprio ma anche gli enti giuridici che la compongono quali sue articolazioni territoriali possono avvalersi delle varie facoltà di deroga concesse alle reti associative dai commi 8, 9 e 10 dell'art. 41 del Codice, purché ciò avvenga da un lato "nel rispetto dei principi richiamati al comma 7 dell'articolo 41", dall'altro in misura "funzionale alla formazione della rappresentanza all'interno del livello più elevato della rete medesima e a concorrere alla costruzione dell'articolazione organizzativa della rete", ed infine "a condizione ... che tale facoltà sia espressamente contemplata nello statuto del soggetto qualificato come rete associativa".

Chiaramente – precisa il Ministero – non potranno beneficiare delle facoltà di deroga di cui ai commi 8, 9 e 10 dell'art. 41 del Codice i singoli enti associati o aderenti

alla rete associativa, dal momento che essi sono solo enti associati o aderenti alla rete e non già sue articolazioni territoriali.

Nella **nota n. 7551 del 7 giugno 2021**, il Ministero sostiene che il Presidente di un'associazione del terzo settore possa legittimamente essere nominato non solo dall'assemblea degli associati ma anche da un organo eletto dalla medesima, come avviene nel caso in cui il Presidente debba essere scelto dall'organo di amministrazione tra i suoi membri. In contrasto con lo spirito della normativa sarebbe invece – secondo il Ministero – la disposizione statutaria che riservasse la nomina del Presidente ad una parte degli associati, ad un soggetto esterno o ad un'estrazione a sorte.

Rispetto alle fondazioni, invece, il Ministero, pur non escludendo espressamente che l'organo di amministrazione possa nominare l'organo di controllo, ritiene un'ipotesi “di scuola” quella in cui la nomina dell'organo di controllo della fondazione fosse per statuto affidata all'amministratore unico della fondazione, perché in tal caso l'organo di amministrazione sarebbe chiamato a nominare il proprio controllore.

In relazione al periodo sotto osservazione in questo Rapporto, il principale documento ministeriale in tema di *governance* degli ETS è la **nota n. 18244 del 30 novembre 2021**, in cui si offrono risposte a diversi quesiti, tra cui in particolare quelli di seguito indicati.

Il Ministero esclude possa incondizionatamente applicarsi agli ETS la norma di cui all'**art. 2386, comma 1, c.c.**, secondo cui “se nel corso dell'esercizio vengono a mancare uno o più amministratori, gli altri provvedono a sostituirli con deliberazione approvata dal collegio sindacale, purché la maggioranza sia sempre costituita da amministratori nominati dall'assemblea. Gli amministratori così nominati restano in carica fino alla prossima assemblea”.

Ad avviso del Ministero, infatti, “la praticabilità dell'istituto della cooptazione appare comunque problematica per gli enti costituiti in forma associativa, dato che sulla base di questa, fino alla eventuale ratifica dell'assemblea, che potrebbe intervenire anche diversi mesi dopo l'insediamento, gli amministratori cooptati hanno i medesimi poteri di quelli eletti; e ciò al di fuori di una previsione del CTS del tutto netta nel collegare tra loro, richiamandoli unitariamente, i principi di elettività, democraticità, nomina assembleare (salvo deroghe espresse) uguaglianza e pari opportunità tra gli associati”. Per di più, prosegue il Ministero, la cooptazione non sarebbe subordinabile all'approvazione dell'organo di controllo, la cui presenza, nelle associazioni di minori dimensioni, non è obbligatoria.

D'altronde, a differenza che nelle società di capitali, dove è preminente l'esigenza della continuità della gestione, a tutela dell'interesse economico dell'impresa, nelle associazioni del terzo settore “l'elettività delle cariche da parte dell'assemblea, quale organismo democratico rappresentativo dell'intero corpo associativo, distinto dall'organo di amministrazione, rimane in ogni momento prioritaria in quanto caratterizzante e connaturata a tali tipologie di enti”.

Di conseguenza, “non si ritiene che per le associazioni del Terzo settore si possa ricorrere *de jure* alla cooptazione di uno o più amministratori in sostituzione di quelli eletti; appare inoltre non conforme al Codice del Terzo settore una espressa clausola statutaria in tal senso”.

Il Ministero unicamente ammette che all'amministratore cessato possa subentrare il primo dei "non eletti" nella precedente elezione assembleare degli amministratori, "purché nell'ordine di preferenza da esse risultante". Tale previsione sarebbe pienamente legittima, in quanto capace di operare un corretto bilanciamento tra principio di democraticità ed esigenza di funzionamento dell'ETS.

Sempre secondo il Ministero, le fondazioni del terzo settore potrebbero invece inserire in statuto una clausola che la cooptazione ai sensi dell'art. 2386 c.c. disponga, mentre in assenza di espressa previsione l'art. 2386 c.c. non sarebbe neanche ad esse applicabile.

Per quanto sia assolutamente vero che agli ETS le norme del codice civile, incluso l'art. 2386 c.c., si applichino soltanto per quanto non previsto dal CTS e sempre che con quest'ultimo "compatibili", questa interpretazione ministeriale non tiene conto del fatto che il CTS in generale richiede che la maggioranza, e non già la totalità degli amministratori sia di nomina assembleare (art. 26, comma 5), e che la maggioranza, e non già la totalità degli amministratori sia scelta tra persone fisiche associate all'ETS o indicate dagli enti giuridici associati all'ETS (art. 26, comma 2).

Pertanto, a nostro parere, nelle associazioni che hanno un organo di controllo (o perché obbligatorio o perché comunque nominato anche se non obbligatorio ai sensi dell'art. 30 CTS), ben potrebbe l'art. 2386, comma 1, c.c. applicarsi anche in assenza di una disposizione statutaria che la cooptazione autorizzi.

Deve ritenersi infatti che, se lo statuto può (ai sensi dell'art. 26, comma 5 CTS) attribuire ad un ente o a un gruppo di soggetti (lavoratori o utenti) il potere di nomina extra-assembleare di una minoranza di amministratori che potrebbero anche non essere associati dell'ETS (ovvero indicati da enti associati all'ETS), non sia ragionevole escludere che analogo potere possa attribuirsi a persone, come gli amministratori, eletti dall'assemblea, tanto più tenendo conto del ruolo di controllo preventivo svolto nella vicenda dall'organo di controllo e del fatto che la nomina sarebbe comunque a tempo (fino alla successiva assemblea). Insomma, anche volendo ragionare per principi generali, la nomina per cooptazione dell'amministratore cessato potrebbe essere più democratica della nomina extra-assembleare da parte di soggetti che potrebbero anche non essere associati all'ETS, e ciò tanto più se si pensa che la prima avverrebbe previa approvazione dell'organo di controllo e per un periodo di tempo limitato (sicuramente inferiore ad un anno, posto che l'assemblea di un'associazione del terzo settore deve comunque essere convocata almeno una volta all'anno per l'approvazione del bilancio d'esercizio). Sempre ragionando per principi generali, vi sarebbe molto da discutere sulla maggiore democraticità del subentro automatico del primo dei "non-eletti" (che il Ministero, peraltro, non configura come "cooptazione") rispetto alla cooptazione, perché il primo dei non-eletti andrebbe a ricoprire un ruolo per il quale non è stato scelto dalla maggioranza dei soci, e ciò, per di più, senza preventiva approvazione da parte dell'organo di controllo e senza limiti di tempo (se, infatti, tale subentro, come scrive il Ministero, non costituisce cooptazione, la carica non dovrebbe scadere alla successiva assemblea).

Una precisazione va però fatta con riguardo alle ODV. Dal momento che in queste ultime tutti gli amministratori "sono scelti tra le persone fisiche associate ovvero

indicate, tra i propri associati, dagli enti associati”, la cooptazione *ex art.* 2386 c.c. potrebbe coinvolgere esclusivamente associati o persone indicate (agli amministratori che effettuano la cooptazione) dagli enti associati.

Quanto da ultimo chiarito, ci conduce al secondo quesito affrontato dal Ministero nella nota in commento, ovverosia “se le ODV possano prevedere la facoltà di delegare la nomina di una minoranza di amministratori ai soggetti esterni qualificati ai sensi dell’art. 26, comma 5 del CTS”.

Qui il Ministero correttamente conclude nel senso che “l’ipotesi di cui all’art. 26 comma 5 trova spazi di applicabilità a condizione che siano rispettate le previsioni del citato articolo 34 comma 1”. Pertanto, “gli statuti potrebbero affidare agli enti ‘qualificati’ la nomina di una minoranza di amministratori; tale nomina, tuttavia non potrebbe prescindere dal possesso in capo al nominando della qualifica di associato dell’ODV (qualifica che assume quindi il valore di requisito di legge); oppure dovrebbe avvenire all’interno di una rosa di soggetti preindividuati dagli enti associati all’ODV, nell’ambito delle rispettive basi associative”.

Ovviamente, sebbene il Ministero non lo specifichi, gli enti ‘qualificati’ che possono nominare gli amministratori di una ODV ai sensi dell’art. 26, comma 5, CTS, potrebbero essere tanto soci della ODV quanto non soci della medesima. Non sussiste ragione alcuna, infatti, per trattare in maniera diversa le due situazioni.

È opportuno sottolineare come, pervenendo a queste conclusioni, il Ministero abbia modificato un proprio iniziale orientamento più restrittivo sul punto⁶⁸. La circostanza è molto positiva, poiché giova al coerente ed adeguato sviluppo del nuovo diritto del terzo settore che il Ministero non si arroccchi su sue precedenti tesi (solo perché già ufficialmente manifestate), ma tenga conto del dibattito tra “formanti”, inclusa la dottrina giuridica, soprattutto allorché una determinata interpretazione possa riflettersi negativamente sull’autonomia degli ETS, che deve essere sempre salvaguardata (alla luce dell’art. 118, comma 4, Cost., e del principio di delega espresso nell’art. 2, lett. c, l. 106/2016).

Il terzo quesito di *governance* affrontato nella nota ministeriale n. 18244/2021 riguarda la possibilità per le associazioni del Terzo settore di prevedere negli statuti o nei regolamenti attuativi dei medesimi, categorie di soci con diritti sociali limitati, in particolare con riguardo al c.d. elettorato passivo.

Sul presupposto che “i principi di democraticità, pari opportunità e uguaglianza di tutti gli associati” siano “principi inderogabili di tutti gli enti del Terzo settore costituiti in forma associativa”, il Ministero conclude nel senso che “è assolutamente contrario ai principi del Codice che solo alcuni associati ... abbiano la pienezza dell’elettorato

⁶⁸ Espresso nella nota n. 6214 del 9 luglio 2020, nella quale, con riguardo alle ODV e alla previsione di cui all’art. 34, comma 1, CTS, si leggeva: “è quindi escluso che una quota - pur minoritaria - di amministratori sia indicata da soggetti terzi, come consentiva invece l’articolo 26 comma 5”. Questa tesi era errata nella misura in cui confondeva l’aspetto dei requisiti da possedersi da parte degli amministratori di una ODV (disciplinato dall’art. 34, comma 1, CTS) con l’aspetto della legittimazione a nominare amministratori di una ODV (che rimane disciplinato dalla norma generale di cui all’art. 26, con conseguente applicabilità anche alle ODV dell’art. 26, comma 5, CTS).

attivo. Ciò è chiaramente ricavabile dall'elencazione dei sopra richiamati principi inderogabili di cui all'art. 25 comma 2, in combinato disposto con l'articolo 24 comma 2 (“*ciascun associato ha un voto*”).

Occorre innanzitutto precisare che i principi invocati dal Ministero in realtà non sono dettati in generale per tutti gli ETS, ma richiamati dal legislatore del Codice al solo fine di limitare l'autonomia statutaria di alcune categorie di enti, cioè gli enti con un numero di associati non inferiore a cinquecento (art. 25, comma 2) e le reti associative (art. 41, comma 7). Qui i principi fungono da limite alla generale facoltà di derogare alle norme comuni che è riconosciuta a queste categorie di enti. Svolgono dunque una comprensibile funzione, che non necessariamente possono essere chiamati a svolgere in contesti diversi.

Tanto precisato, anche l'art. 24, comma 1, CTS, di per sé non dice che tutti gli associati devono avere diritto di voto, ma solo che tutti gli associati con diritto di voto hanno diritto ad un solo voto in assemblea, essendo il voto plurimo riconoscibile per statuto, entro certi limiti, soltanto agli associati enti giuridici.

Ciò ancora non consente di dire che si possa in generale escludere il voto di alcune categorie di associati, perché il diritto di voto è il nucleo minimo essenziale della partecipazione associativa, ma senz'altro permette di ipotizzare regole statutarie che escludano il voto di alcune categorie di associati in determinate circostanze (l'art. 24, comma 1, ne offre dimostrazione) o con riguardo a determinati oggetti, oppure che configurino categorie di aderenti non associati, del tutto privi del diritto di voto in assemblea. Quest'ultimo può infatti essere l'escamotage di fronte ad un'interpretazione rigida come quella ministeriale, ovvero sia, piuttosto che prevedere diverse categorie di associati, introdurre la figura degli aderenti non associati (“sostenitori”, “simpatizzanti”, “aggregati”, ecc.), in possesso di qualche diritto compatibile con le prerogative dei soci e dell'assemblea.

7. Volontari, registro e meccanismi assicurativi (d.m. 6 ottobre 2021)

All'interno del CTS si trovano alcune disposizioni sul volontario e l'attività di volontariato che, seppur collocate in questo atto normativo, non sono necessariamente legate agli enti del terzo settore. Il volontario è infatti, una **figura soggettiva di natura generale che può giuridicamente configurarsi anche all'esterno del terzo settore e dei suoi enti**. Tale è anche l'attività che lo caratterizza, ovvero sia l'attività di volontariato.

Il Codice proclama innanzitutto il “valore e la funzione sociale” dell'attività di volontariato, di cui deve essere promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali (art. 2 CTS).

Così statuendo, il CTS non fa altro che ribadire quanto già implicitamente risulta dalla Costituzione, per come la **Corte Costituzionale** la interpreta da tempo. Nella “storica” **sentenza 75/1992**, la Corte chiarisce che il volontariato costituisce un modo

d'essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali. Il volontariato rappresenta secondo la Corte un modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo e l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dalla sua identificazione con le formazioni sociali e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini.

In altre parole, secondo la Corte Costituzionale, il volontariato costituisce “**la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale**, per il quale la persona agisce non per calcolo utilitaristico o per imposizione dell'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, **dall'art. 2 della Carta costituzionale** come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità”.

È nel **titolo III del CTS** che si trova la definizione e la disciplina di volontario e volontariato (ad esclusione dei volontari del servizio civile universale e della cooperazione allo sviluppo cui queste norme non si applicano). Questo titolo si compone di tre articoli, gli **artt. 17-19**.

L'art. 17, comma 2, CTS, definisce il volontario come “una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà”.

Da questa disposizione si evince che il volontario può esistere come figura soggettiva giuridica anche all'esterno di un ETS. Si ricava inoltre che il fine dell'azione volontaria non può essere il lucro, neanche indiretto, e che l'attività di volontariato si caratterizza per il suo carattere di personalità, spontaneità (che ne determina la non coercibilità giuridica) e gratuità.

Riguardo alla gratuità, l'art. 17, comma 3, CTS, stabilisce che l'attività di volontariato non può essere retribuita in alcun modo e da nessuno, neanche il suo beneficiario. Il volontario può solo ricevere, per l'attività prestata, un rimborso delle spese effettive e documentate che abbia dovuto affrontare per realizzare l'attività di volontariato. Per tale ragione sono vietati i rimborsi spese forfetari, cioè non collegati alla documentazione di spese effettivamente sostenute.

Al riguardo, per quanto talvolta si faccia un'impropria confusione, l'art. 17, comma 4, non deroga al comma 3. I **rimborsi spese a fronte di autocertificazione**, infatti, non sono rimborsi spese forfetari, bensì rimborsi di spese pur sempre effettive anche se non documentate, poiché rimborsate sulla base di un'autocertificazione (rilevante

anche sotto il profilo della responsabilità penale) da parte del volontario che le abbia sostenute. L'art. 17, comma 4, pertanto, mira a semplificare il rimborso spese (quando queste spese siano esigue) e non già a derogare alla regola della sola rimborsabilità delle spese effettive. Peraltro, l'art. 17, comma 4, può trovare applicazione solo per rimborsi modesti, che non superino i 10 euro al giorno e i 150 euro mensili, e solo a fronte di una preventiva regolamentazione da parte dell'organo sociale competente dell'ente che intenda effettuare i rimborsi mediante questa modalità semplificata. Ed in ogni caso non si applica alle attività di volontariato aventi ad oggetto la donazione di sangue e di organi.

Fatte salve alcune eccezioni, “la qualità di volontario è **incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro** subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria” (art. 17, comma 5, CTS). Al riguardo, il Ministero del Lavoro nella **nota n. 34/4011 del 10/3/2022** ha chiarito che questa norma non impedisce che una persona che lavori per un ente possa legittimamente svolgere attività di volontariato in un altro ente, giuridicamente distinto benché collegato col primo, come avviene nel caso in cui entrambi gli enti appartengano, quali comitati regionali, ad una medesima rete associativa di cui costituiscono articolazioni territoriali.

Non è volontario, tuttavia, **chi occasionalmente coadiuva gli organi sociali** nello svolgimento delle loro funzioni (art. 17, comma 6, CTS). Ne discende che anche chi lavora per un ente può prestare questa specifica attività in forma gratuita.

Il volontario **non necessariamente deve essere associato all'ETS** mediante il quale svolge la propria attività. A tal riguardo possono in generale configurarsi:

- volontari (che sono anche) associati all'ente;
- volontari non associati;
- associati non volontari.

Non tutti gli ETS, peraltro, sono obbligati ad avvalersi di volontari. Tra gli ETS, soltanto le ODV e le APS hanno un onere in tale senso (dovendosi avvalere prevalentemente di volontari associati nello svolgimento delle loro attività).

Il fatto di avvalersi di volontari determina a carico degli enti del terzo settore alcuni obblighi specifici.

Gli ETS devono innanzitutto tenere un **registro** di tutti coloro che svolgano per loro tramite attività di volontariato in modo non occasionale (art. 17, comma 1, CTS). Il Codice non chiarisce cosa debba intendersi per svolgimento “non occasionale” di attività di volontariato. Il consiglio che si può dare agli enti è, nel dubbio, di iscrivere tutti i volontari, salvo coloro che non si abbia la possibilità di iscrivere prima (ad es. perché si presentano per la prima volta ad un certo evento). D'altra parte, la “non occasionalità” è dettata dal legislatore al solo fine di escludere che un ETS possa essere ritenuto responsabile per il fatto di non aver registrato un volontario, ma non ha effetti su altre questioni, come ad esempio l'obbligo di assicurazione dei volontari, che riguarda sia volontari occasionali che volontari non occasionali, a prescindere che siano registrati o meno. L'iscrizione nel registro, del resto, non preclude la successiva cancellazione (anche al fine di ridurre l'onere assicurativo). Naturalmente, andrà cancellato dal registro quel volontario che abbia

eventualmente mutato il titolo del proprio rapporto con l'ETS, divenendo lavoratore di quest'ultimo. Ma andrà anche cancellato quel volontario che non svolga più attività o di cui si siano perse definitivamente le tracce, e ciò soprattutto negli enti come ODV e APS, in cui il rapporto tra volontari e lavoratori (subordinati e parasubordinati) costituisce un elemento di qualificazione del modello organizzativo. Il d.m. 6 ottobre 2021 (art. 3, comma 1) consente peraltro agli ETS di istituire un'apposita sezione del registro dei volontari dedicata ai volontari occasionali: l'utilità sta nel fatto di poter evitare di raccogliere, a fini assicurativi, documentazione alternativa sui volontari occasionali.

Il **d.m. 6 ottobre 2021** (all'art. 3) ha stabilito requisiti e modalità di tenuta del registro dei volontari.

Il registro, prima di essere posto in uso, deve essere numerato progressivamente in ogni pagina e bollato in ogni foglio da un notaio o da un pubblico ufficiale a ciò abilitato, che dichiara nell'ultima pagina il numero dei fogli che lo compongono.

In via alternativa, gli enti possono tenere un **registro in formato elettronico e/o telematico** purché sia assicurata l'inalterabilità delle scritture e la data in cui esse sono apposte. Questo tipo di registro potrebbe anche appoggiarsi su una piattaforma messa a disposizione da una rete associativa degli enti (ferma restando la responsabilità degli enti per l'aggiornamento del proprio registro).

Quanto ai contenuti, per ciascun volontario devono essere indicati il codice fiscale oppure in alternativa generalità, luogo e data di nascita; residenza o domicilio; data di inizio e di cessazione dell'attività che coincidono con data di iscrizione e di cancellazione dal registro stesso. Questi dati devono essere comunicati all'impresa di assicurazione con la quale vengono stipulate le polizze, secondo modalità appositamente concordate tra le parti.

L'art. 18, comma 1, CTS, infatti, contempla un **obbligo generalizzato a carico degli ETS di assicurare i volontari di cui si avvalgono** (a prescindere se occasionali o non occasionali, correttamente registrati o indebitamente non registrati) contro certi rischi (infortuni e malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché responsabilità civile verso i terzi).

In attuazione del secondo comma dell'art. 18 CTS, il già menzionato d.m. 6 ottobre 2021 (all'art. 2) individua **meccanismi assicurativi semplificati, di natura collettiva o numerica**, prevedendo in sintesi quanto segue:

- le polizze assicurative sono stipulate in forma collettiva o in forma numerica dagli ETS, anche per il tramite delle reti associative cui aderiscono;

- le polizze assicurative sono predisposte dalle imprese assicurative in modo da garantire la massima trasparenza delle condizioni e l'assenza di discriminazioni nell'accesso dei volontari alla tutela assicurativa;

- le polizze assicurative determinano, in forza di un unico vincolo contrattuale, una molteplicità di rapporti assicurativi riguardanti una pluralità di soggetti assicurati, determinati o determinabili, con riferimento al registro dei volontari e alla documentazione relativa ai volontari occasionali (ove non registrati);

- le polizze assicurative di cui ai commi precedenti garantiscono tutti coloro che prestano attività di volontariato in modo non occasionale per il tramite di un ETS, sulla base delle risultanze del registro alla data di stipulazione delle polizze, coloro che

vengono iscritti al suddetto registro in data successiva, nonché i volontari che prestano attività in modo occasionale, anche sulla base di polizze stipulate in forma numerica;

- per i soggetti che prestano attività volontaria in modo non occasionale e che sono di conseguenza iscritti nel registro in data successiva a quella di stipulazione delle polizze, le garanzie assicurative decorrono dalle ore 24,00 del giorno di iscrizione nel registro. Qualora tali soggetti cessino di prestare la loro attività volontaria, con conseguente cancellazione dal registro, le garanzie assicurative perdono efficacia dalle ore 24,00 del giorno della cancellazione;

- gli ETS che si avvalgono di volontari occasionali, anche in caso di eventi o manifestazioni, stipulano apposite polizze la cui efficacia cessa alle ore 24,00 dell'ultimo giorno di servizio, che deve essere espressamente indicato nella polizza.

8. La vigilanza sulle imprese sociali (d.m. 29 marzo 2022)

I controlli pubblici sugli enti del terzo settore costituiscono una **componente essenziale di un'adeguata legislazione in materia**, poiché l'identità di soggetti destinatari di agevolazioni pubbliche deve essere garantita e salvaguardata. Non a caso, la Corte Costituzionale nella sentenza 131/2020, nel giustificare gli istituti della "amministrazione condivisa", punta non solo sulla particolare natura giuridica degli ETS, ma anche sul loro essere soggetti a "rigorosi controlli".

I **controlli possono essere *ex ante* ed *in itinere***. I primi sono i controlli effettuati dagli Uffici pubblici competenti (in certi casi con il concorso dei notai) in sede di iscrizione degli enti al RUNTS. Sono per lo più controlli di natura formale che possono condurre o alla registrazione dell'ente in caso di esito positivo o al diniego di iscrizione nel caso contrario. Sul tema si rinvia dunque a quanto già in precedenza sottolineato in questo capitolo. I secondi, invece, sono quei controlli di natura eminentemente sostanziale diretti ad accertare che l'ente del terzo settore rispetti le diverse regole del suo agire (che svolga effettivamente attività di interesse generale in via prevalente, che non distribuisca utili ai soci, che non sia soggetto a controllo da parte degli enti "esclusi" di cui all'art. 4, comma 2, d.lgs. 112/2017, ecc.).

Nel Codice del terzo settore, la materia dei controlli *in itinere* è trattata agli articoli 90 e seguenti, ed in particolare all'art. 93 con riferimento al loro oggetto. In questa fase di attuazione della Riforma, in cui, come già abbiamo avuto modo di osservare, si discute prevalentemente di registrazione degli enti e dunque di controlli *ex ante*, il tema dei controlli *in itinere* non è all'ordine del giorno. Ciò è anche dovuto al fatto che la materia dei controlli *in itinere* dovrà fondarsi su un decreto ministeriale attuativo ancora da emanarsi (art. 96 CTS).

Diversa è invece la situazione nell'area delle imprese sociali, in cui esiste una disciplina particolare dei controlli (all'art. 15 d.lgs. 112/2017) che – in virtù di quanto disposto dagli articoli 3, co. 1, e 40 d.lgs. 112/2017, nonché dall'art. 1, comma 5, d.lgs. 112/2017 – prevale sulla disciplina generale contenuta nel Codice con riguardo a tutti gli altri enti del terzo settore, ed è stata inoltre recentemente attuata dal d.m. 29 marzo 2022.

L'attività ispettiva sugli enti con qualifica di impresa sociali, definita anche nel decreto attuativo "attività di controllo", ha luogo **almeno una volta all'anno** (art. 15, comma 4, d.lgs. 112/2017S e art. 10, comma 1, DM 29/3/2022). Il decreto attuativo specifica che il primo anno in cui il controllo deve essere effettuato è quello successivo alla costituzione o all'assunzione della qualifica di impresa sociale (art. 2, comma 2, DM 29/3/2022).

L'attività ispettiva è svolta:

- dal **Ministero dello sviluppo economico**, ai sensi del d.lgs. 220/2002, con riguardo alle imprese sociali che hanno la forma di cooperativa;
- dall'**Ispettorato nazionale del lavoro** oppure (ma solo limitatamente ai controlli ordinari) da **associazioni tra imprese sociali riconosciute e a ciò specificamente autorizzate dal Ministero del Lavoro**, con riguardo alle imprese sociali costituite in forma diversa da quella cooperativa.

Tale riconoscimento è conferito con decreto del Direttore generale competente del Ministero del Lavoro sul presupposto che all'associazione aderiscano almeno 1000 imprese sociali iscritte nel Registro delle imprese di almeno cinque diverse regioni o province autonome e che l'associazione in questione sia in grado di dimostrare la capacità di effettuare i controlli ordinari sulle imprese sociali aderenti, anche in virtù della disponibilità di un numero adeguato di controllori iscritti nell'apposito elenco di cui all'art. 7 del DM 29/3/2022 (art. 15, comma 3, d.lgs. 112/2017 e art. 5, commi 1 e 2, DM 29/3/2022).

Possono altresì essere riconosciute ai medesimi fini le associazioni rappresentative del movimento cooperativo di cui all'art. 3 del d.lgs. 220/2002, di essere riconosciute anche senza necessità di associare un numero minimo di imprese sociali e di dimostrare capacità ed attitudine ai controlli (art. 15, comma 3, d.lgs. 112/2017 e art. 5, commi 3 e 4, DM 29/3/2022).

Il Ministero del Lavoro vigila su queste associazioni riconosciute e può revocarne il riconoscimento (art. 6 DM 29/3/2022).

I controlli si articolano in **controlli ordinari** e **ispezioni straordinarie** (art. 3 DM 29/3/2022) e sono condotti da "**controllori**" iscritti in un apposito elenco ed appositamente formati, sulla base di un modello di verbale (ancora) da approvarsi con decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

"Il controllo ordinario è finalizzato ad accertare il rispetto da parte dell'impresa sociale delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 112 del 2017 ..." (art. 12, comma 1, DM 29/3/2022). Questa disposizione, unitamente a quella sull'esito dei controlli, dimostra come la normativa sull'impresa sociale sia nella sua interezza destinata a qualificare l'impresa sociale, sicché i precetti in essa contemplati sono oneri di qualificazione piuttosto che norme di condotta come a prima vista possono apparire.

In assenza di irregolarità, il controllo si conclude con la sottoscrizione del verbale senza rilievi (art. 14, comma 1, DM 29/3/2022). Qualora, invece, il controllore accerti irregolarità sanabili, **diffida** l'organo di amministrazione dell'impresa sociale a sanarle in un termine non inferiore a 30 giorni e non superiore a 90 giorni (art. 15, comma 6, d.lgs. 112/2017 e art. 14, comma 2, DM 29/3/2022). Sanate le irregolarità, il control-

lore ne dà atto nel verbale. Invece, in caso di inottemperanza, anche parziale, il controllore formalizza nel verbale una proposta al Ministero del Lavoro di nomina di un commissario ad acta o di adozione di un provvedimento che disponga la perdita della qualifica di impresa sociale (art. 14, comma 3, DM 29/3/2022). Se le irregolarità accertate sono insanabili, il controllore formula proposta di adozione del provvedimento ministeriale di perdita della qualifica (art. 14, comma 4, DM 29/3/2022).

Le ispezioni straordinarie sono disposte dal Ministero del Lavoro ogni qual volta ne ravvisi la necessità o opportunità, anche su segnalazione di soci o pubbliche amministrazioni (art. 17, comma 1, DM 29/3/2022). Sono anch'esse sostanzialmente volte a verificare il rispetto della disciplina applicabile, nonché la regolarità del funzionamento dell'ente e la sua consistenza patrimoniale (art. 18, comma 1, DM 29/3/2022).

Già previsto dall'art. 15, comma 4, d.lgs. 112/2017, il **contributo annuo di vigilanza** a carico delle imprese sociali è fissato dall'art. 23 DM 29/3/2022 in misura variabile a seconda del fatturato dell'esercizio precedente (si va da 150 euro per un fatturato inferiore a 50.000 euro, a 2.500 euro per un fatturato superiore ad un milione di euro). Tale contributo non è dovuto dalle imprese sociali in forma di cooperativa (cui si applica il regime di cui al d.lgs. 220/2002) e dalle imprese sociali aderenti alle associazioni autorizzate ad effettuare i controlli (che lo versano direttamente a queste ultime secondo le modalità stabilite).

Il contributo di vigilanza non concorre alla formazione del reddito imponibile delle imprese sociali (art. 18, comma 1, d.lgs. 112/2017): l'attuale inefficacia della testé menzionata norma fiscale rende ancora più urgente, adesso che i controlli sulle imprese sociali diventano realtà, la richiesta di autorizzazione alla Commissione europea.

9. Sulla (non) fallibilità delle cooperative sociali (a proposito di Cass. 20 ottobre 2021, n. 29245)

In una sua recente decisione (**Cass., Sez. I, 20 ottobre 2021, n. 29245**), la Corte di Cassazione, confermando le precedenti decisioni dei giudici di merito, ha ritenuto una cooperativa sociale esercente un'impresa commerciale (cioè non agricola) assoggettabile, oltre che a liquidazione coatta amministrativa (d'ora in poi, l.c.a.), anche a fallimento. Secondo la Suprema Corte, infatti, l'insolvenza delle cooperative sociali troverebbe disciplina, al pari che per tutte le altre società cooperative, nell'**art. 2545-terdecies del codice civile**, il cui primo comma recita: "in caso di insolvenza della società, l'autorità governativa alla quale spetta il controllo sulla società dispone la liquidazione coatta amministrativa. Le cooperative che svolgono attività commerciale sono soggette anche al fallimento"; mentre il secondo comma, nel regolare i rapporti tra le due procedure concorsuali astrattamente applicabili, dispone: "la dichiarazione di fallimento preclude la liquidazione coatta amministrativa e il provvedimento di liquidazione coatta amministrativa preclude la dichiarazione di fallimento" (c.d. criterio della prevenzione).

La decisione è errata nella misura in cui non tiene conto che le cooperative sociali (e i loro consorzi) di cui alla l. 381/1991 possiedono per legge la qualifica di imprese

sociali, ciò che determina la possibilità di applicare loro, in quanto più favorevole, la disposizione dettata per le imprese sociali dall'art. 14 d.lgs. 112/2017, secondo cui “in caso di insolvenza, le imprese sociali sono assoggettate alla liquidazione coatta amministrativa”, piuttosto che quella di cui al citato art. 2545-terdecies c.c. relativa alle cooperative in generale. Cerchiamo brevemente di spiegare perché.

La cooperativa sociale appartiene al *genus* della società cooperativa, di cui costituisce, tecnicamente, un particolare sotto-tipo, che il legislatore (con l'art. 1, comma 1, l. 8 novembre 1991, n. 381) individua per una causa “anomala” rispetto a quella ordinaria delle società cooperative, ovverosia “perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini” attraverso lo svolgimento di un'attività d'impresa di interesse generale (cc.dd. cooperative sociali di “tipo a”)⁶⁹ o l'inserimento lavorativo di (una certa percentuale minima di) persone svantaggiate in una qualsiasi attività d'impresa, anche non di interesse generale (cc.dd. cooperative sociali di “tipo b”)⁷⁰.

Lo scopo delle cooperative sociali non è dunque il medesimo delle cooperative ordinarie, che hanno scopo mutualistico (art. 2511 c.c.), inteso (oggi senza più alcun dubbio) come gestione di servizio in favore dei soci cooperatori⁷¹.

Depone in questo senso non soltanto la chiara lettera dell'art. 1, comma 1, l. 381/1991, soprattutto se lo si pone a confronto con l'art. 2511 c.c., ma anche l'art. 111-septies, disp. att. trans., c.c., ai sensi del quale “le cooperative sociali che rispettino le norme di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, sono considerate, indipendentemente dai requisiti di cui all'articolo 2513 del codice, cooperative a mutualità prevalente”.

Scopo di quest'ultima norma è infatti estendere il regime più vantaggioso delle cooperative a mutualità prevalente (alla luce di quanto previsto dall'art. 223-duodecies, disp. att. trans., c.c.) a cooperative particolarmente meritevoli sotto il profilo funzionale, che però, proprio per il fatto di non agire necessariamente con e nell'interesse dei propri soci, bensì “nell'interesse generale della comunità”, faticerebbero a qualificarsi cooperative “a mutualità prevalente” senza l'aiuto del legislatore che ad esse

⁶⁹ Più precisamente, dopo la modifica della L. n. 381/1991 ad opera dell'art. 17, comma 1, D.Lgs. n. 112/2017, le cooperative sociali di tipo a) perseguono le proprie finalità attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, incluse le attività di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), b), c), d), l), e p), D.Lgs. n. 112/2017.

⁷⁰ Tale percentuale minima è pari al 30% dei lavoratori della cooperativa sociale. Sui criteri di calcolo, cfr. A. FICI, “Trasformazione” di s.r.l. in impresa sociale e modalità di calcolo del numero minimo di lavoratori svantaggiati, in ID., *Imprese cooperative e sociali. evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Torino, 2012, 179 ss.

⁷¹ Cfr. in questo senso già A. FICI, *Cooperative sociali e riforma del diritto societario*, in *Riv. dir. priv.*, 2004, 75 ss., nonché in C. BORZAGA e A. FICI (a cura di), *La riforma delle società cooperative. Vincoli e opportunità nel nuovo diritto societario*, Trento, 2004, 151 ss., e più di recente A. FICI, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2021, 1, 40 ss. Per la dottrina contraria, cfr., soprattutto, E. CUSA, *Le cooperative sociali come doverose imprese sociali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, 963.

le equipari. Per questo motivo nel citato art. 111-septies si legge “sono considerate” piuttosto che “sono” o “devono essere”.

Quale **sotto-tipo, ancorché funzionalmente anomalo, di società cooperativa**, la cooperativa sociale è soggetta in primo luogo alle norme di cui alla l. n. 381/1991, e in secondo luogo, per quanto dalle prime non previsto, alle norme sulle cooperative in generale di cui al codice civile⁷².

Tuttavia, **il quadro delle fonti del diritto delle cooperative sociali (e dei loro consorzi) è più ricco e complesso**, dal momento che alle cooperative sociali, proprio in ragione del particolare scopo che perseguono, possono applicarsi altre discipline che interferiscono con quella del tipo. Si tratta, più precisamente, delle discipline promozionali che individuano qualifiche normative foriere di benefici per quegli enti che le possiedono, quali le qualifiche di ONLUS e di impresa sociale (nel più generale ambito degli enti del terzo settore) entrambe possedute “di diritto” dalle cooperative sociali.

Le finalità di interesse generale istituzionalmente perseguite dalle cooperative sociali (e dai loro consorzi) ai sensi della loro legge istitutiva n. 381/1991 ne hanno infatti determinato una particolare considerazione nell’ambito della legislazione in materia di impresa sociale (e di terzo settore); tale riconoscimento si è tradotto nel conferimento di diritto alle cooperative sociali (e loro consorzi) dello *status* di impresa sociale ai sensi del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, e conseguentemente di quello di ente del terzo settore (di cui l’impresa sociale costituisce una particolare sotto-qualifica) ai sensi del CTS.

Se le cooperative sociali sono tutte imprese sociali per volontà diretta della legge, allora esse possono usufruire del relativo regime non solo senza bisogno di farne formale richiesta, ma altresì senza la necessità di possedere quei requisiti di qualificazione imposti a tutti gli altri tipi di enti (incluse le società cooperative non “sociali” ai sensi della l. 381/1991)⁷³.

Quest’ultima è del resto l’interpretazione condivisa dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dello Sviluppo economico. Nella nota congiunta del 31 gennaio 2019, n. 29103, i due Ministeri sottolineano infatti come l’art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, “attribuisce di diritto alle cooperative sociali e ai loro consorzi la qualifica di imprese sociali, con un evidente scopo premiale e agevolativo”, con la conseguenza che “non incomb[e] su tali enti, in via generale, l’onere di dimostrare il

⁷² In realtà, le cooperative sociali sono in secondo luogo regolate, oltre che dalle disposizioni del codice civile, anche da altre leggi speciali in materia di cooperative, come la L. n. 142/2001 sul socio lavoratore o il D.Lgs. n. 220/2002 sulla vigilanza cooperativa, che sono pariordinate al codice civile nella misura in cui hanno ad oggetto particolari profili o materie di carattere generale non regolate dal codice civile.

⁷³ Cfr. già in questo senso A. FICI, *La nuova impresa sociale*, in ID. (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell’impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, 355 ss.; ID., *L’impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, in *Analisi giur. econ. (AGE)*, 1, 2018, 33 ss.; ID., *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, cit.; E. CUSA, *Le cooperative sociali come imprese sociali di diritto*, Studio CNN n. 205-2018/I; ID., *Le cooperative sociali come doverose imprese sociali*, cit.; A. SANTUARI, *Le cooperative sociali e lo svolgimento di attività di interesse generale tra riforma del Terzo settore e normativa regionale: il ruolo della regolazione pubblica*, in *Istituzioni federalismo*, 1, 2019, 195; M. CAVANNA, *La cooperativa sociale dopo il DLgs. 112/2017: attività esercitabili e modifiche statutarie*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, n. 1, 2019, 42.

possesto dei requisiti previsti per la generalità delle imprese sociali né, di conseguenza, quello di porre in essere modifiche degli statuti finalizzate ad adeguarli alle previsioni di cui al decreto in esame”.

Ed è stata proprio questa interpretazione della normativa – come si ricorda nella medesima nota interministeriale – a spingere il Ministero dello Sviluppo economico a disporre “l’iscrizione massiva delle cooperative sociali nell’apposita sezione riservata alle imprese sociali del Registro Imprese così confermando, con l’automatismo dell’iscrizione, l’assenza di obblighi di adeguamento statutario in capo a tali soggetti”.

Tutte le cooperative sociali sono pertanto oggi iscritte tanto nella sezione ordinaria del Registro delle imprese quanto in quella speciale dedicata alle imprese sociali (e da lì anche nell’omonima sezione del RUNTS), e tutte quante possiedono per legge la qualifica di impresa sociale (e di ETS), non potendo più darsi (dal 20 luglio 2017, data di entrata in vigore del d.lgs. 112/2017) l’ipotesi di una cooperativa sociale che non sia “impresa sociale”⁷⁴.

A questo punto la domanda che occorre porsi è la seguente: come si riflette il possesso “di diritto” della qualifica di “impresa sociale” sulla disciplina applicabile alle cooperative sociali, anche per ciò che concerne il profilo dell’insolvenza? È loro applicabile l’art. 14 d.lgs. 112/2017 in luogo dell’art. 2545-terdecies c.c.?

La questione va risolta non solo tenendo conto del rapporto tra disciplina del tipo (di società cooperativa) e disciplina dello *status* (di impresa sociale), ma anche alla luce della disciplina generale delle procedure concorsuali.

Per quanto riguarda il primo profilo, **non sembrano esservi dubbi sul fatto che l’art. 14 d.lgs. 112/2017 possa applicarsi (anche) alle cooperative sociali (e ai loro consorzi), escludendo così l’art. 2545-terdecies c.c.**⁷⁵. In questo caso, infatti, la disciplina (più vantaggiosa) dello *status* prevale su quella (meno vantaggiosa) del tipo.

Occorre infatti leggere l’art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017 – là dove dispone che “alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili” – non già in maniera formale ed avulsa dal contesto (ciò che peraltro condurrebbe a risultati interpretativi aberranti, come ritenere che l’art. 14 d.lgs. 112/2017 si applichi alle cooperative che hanno la qualifica di impresa sociale ma non si applichi alle cooperative sociali che sono imprese sociali di diritto⁷⁶), bensì in maniera sistematica, alla luce della complessiva ratio della normativa in cui la disposizione è collocata.

Ebbene, l’art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, non intende attribuire sempre e comunque prevalenza alla disciplina del tipo rispetto a quella dello *status*, ma soltanto

⁷⁴ Anche se in questa sede non possiamo soffermarci sul punto, non è neanche prospettabile l’ipotesi di perdita o rinuncia alla qualifica di impresa sociale, poiché, per gli enti (come le cooperative sociali) che l’acquisiscono “di diritto”, la qualifica non può recare oneri ma soltanto benefici, come abbiamo cercato di spiegare altrove, criticando la tesi contraria: cfr. A. FICI, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, cit.

⁷⁵ In giurisprudenza conclude in questo senso Trib. Siracusa, Sez. fall., 5 maggio 2021.

⁷⁶ Queste sono le conclusioni, inaccettabili, di E. CUSA, *La fallibilità delle cooperative tra mutualità, lucratività, commercialità e qualifiche speciali*, cit., 153.

salvaguardare le cooperative sociali da un'applicazione automatica ed incondizionata di quest'ultima disciplina, e più precisamente delle norme promozionali ed agevolative in essa presenti (dall'art. 14 ss.), dal momento che le norme di qualificazione della fattispecie "impresa sociale" (contenute negli artt. da 2 a 13) sono per definizione già inapplicabili alle cooperative sociali in virtù della loro qualificazione di diritto come tali⁷⁷.

Delle norme a sostegno delle imprese sociali sono dunque da considerarsi "rispettose" e "compatibili", e perciò applicabili anche alle cooperative sociali ai sensi dell'art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, solo le norme dello *status* che siano più favorevoli di quelle del tipo. In questo senso, l'art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, avrebbe la medesima ratio e spiegherebbe i medesimi effetti dell'art. 10, comma 8, d.lgs. n. 460/97, secondo cui, nonostante la qualificazione di diritto come ONLUS, "sono fatte salve le previsioni di maggior favore relative [...] alle cooperative sociali di cui [alla legge] n. 381 del 1991".

Tale valutazione porta a ritenere potenzialmente applicabili alle cooperative sociali unicamente gli artt. 14, 16 e 18, d.lgs. 112/2017, recando essi disposizioni in principio più favorevoli di quelle specificamente in vigore per le cooperative sociali. Inapplicabile sarebbe invece l'art. 15, in ragione di quanto disposto dai commi 5 e 8, che espressamente rinviano alla disciplina sulle società cooperative⁷⁸.

Essendo dunque loro **applicabile l'art. 14, comma 1, d.lgs. 112/2017, tutte le cooperative sociali sarebbero sottoposte unicamente a l.c.a. e non già anche a fallimento** secondo il criterio della prevenzione dettato per le cooperative ordinarie dall'art. 2545-terdecies c.c.

Per quanto riguarda il secondo profilo, quello del rapporto tra l'art. 14, d.lgs. 112/2017 e il diritto fallimentare, anch'esso sembra confermare la tesi qui sostenuta, ovverosia che le cooperative sociali, in quanto imprese sociali di diritto, a differenza delle società cooperative ordinarie, siano soggette esclusivamente a l.c.a.

Tanto infatti la (ancora oggi) vigente legge fallimentare (art. 2, comma 2, R.D. 16 marzo 1942, n. 267), quanto il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (art. 295, comma 1, d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14), contengono la medesima disposizione: "le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette al fallimento [a liquidazione giudiziale], salvo che la legge diversamente disponga", e l'art. 14, d.lgs. 112/2017 (a differenza dell'art. 2545-terdecies c.c.) diversamente non dispone.

⁷⁷ Cfr., in questo senso, già A. FICI, *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Una prima lettura sistematica*, in *Impresa sociale*, 2017, 9, 13 ss.; ed in seguito A. RUOTOLO e D. BOGGIALI, *La nuova disciplina dell'impresa sociale*, Studio CNN n. 91-2018/I, 22 ss.; F. GRECO, *Categorie di enti del terzo settore*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2018, 290. Tale posizione non è però condivisa da tutta la dottrina, essendovi chi ritiene che alcune disposizioni di cui agli artt. 2-13, D.Lgs. n. 112/2017, non siano norme di configurazione della fattispecie ma di sua disciplina, e siano pertanto applicabili anche alle cooperative sociali. Cfr., per l'illustrazione della tesi e per ampi riferimenti al dibattito, che vede coinvolti anche i Ministeri competenti, A. FICI, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, cit.

⁷⁸ Cfr. per questa conclusione già A. FICI, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, cit.

Proprio in ciò può cogliersi la natura promozionale dell'art. 14, d.lgs. 112/2017, che a ben vedere trova la propria giustificazione non solo nell'interesse immediato dell'impresa sociale insolvente, ma altresì nell'interesse mediato di tutti coloro (in primo luogo gli utenti) che a vario titolo beneficiano dell'attività di un soggetto che non solo esercita attività d'impresa d'interesse generale, ma per di più lo fa senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Del resto è noto che la l.c.a. presuppone "l'attribuzione di una rilevanza centrale ad interessi anche diversi da (e [...] talora addirittura confliggenti con) quelli di cui sono portatori i creditori dell'impresa"⁷⁹. Interessi "diversi" sono in questo caso gli interessi dei vari *stakeholder* delle imprese sociali (di cui il legislatore si preoccupa anche nell'art. 11, d.lgs. 112/2017) e più in generale l'interesse pubblico a favorire e promuovere, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost., che a sua volta costituisce attuazione dei principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.) e di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), le iniziative dei cittadini rivolte al bene comune. Iniziative che trovano nell'impresa sociale e più in generale nell'ente del terzo settore la loro più naturale collocazione giuridica, come si evince dalla sentenza della Corte cost. n. 131 del 2020. In questo senso, **l'art. 14, d.lgs. 112/2017 è norma sulla crisi d'impresa ispirata alla tutela dell'interesse generale piuttosto che di interessi economici particolari**, e maggior peso potrebbe assumere nel dibattito sui rapporti tra diritto della crisi e valore della solidarietà⁸⁰.

Anche per questo motivo, interpretazioni volte a limitare l'estensione applicativa dell'art. 14 appaiono fuori luogo, soprattutto allorché fondate su argomentazioni formalistiche che rendono il risultato interpretativo del tutto incongruo.

⁷⁹ Così S. BONFATTI, *La liquidazione coatta amministrativa nel nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - I. Struttura della nuova disciplina*, in *Diritto della crisi*, 2021, 3.

⁸⁰ Su cui cfr. M. FABIANI, *Il valore della solidarietà nell'approccio e nella gestione della crisi d'impresa*, in *Fallimento*, 2022, 5 ss.

TABELLE RIASSUNTIVE

Tabella n. 1. I decreti ministeriali di attuazione della Riforma

L. 106/2016 (DELEGA)	DECRETI ATTUATIVI
Art. 10, comma 4, Statuto Fondazione Italia Sociale	Dpr 28 luglio 2017

D.LGS. 40/2017 (SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE)	DECRETI ATTUATIVI
Art. 4, comma 4, Piano triennale e annuale	Dpcm 4 settembre 2019
Art. 10, comma 2, Nomina componenti Consulta nazionale servizio civile	Dpcm 21 luglio 2020
Art. 10, comma 3, Funzionamento Consulta nazionale servizio civile	Dpcm 21 luglio 2020

D.LGS. 111/2017 (5 PER MILLE)	DECRETI ATTUATIVI
Art. 4, comma 1, Modalità di accreditamento	Dm 23 luglio 2020
Art. 5, commi 1 e 2, Riparto quota 5 per 1000	Dm 23 luglio 2020
Art. 6, comma 2, Modalità attuative	Dm 23 luglio 2020

D.LGS. 112/2017 (DISCIPLINA IMPRESA SOCIALE)	DECRETI ATTUATIVI
Art. 2, comma 3, Computo dei ricavi	Dm 22 giugno 2021
Art. 5, comma 5, Deposito atti registro imprese	Dm 16 marzo 2018
Art. 9, comma 2, Linee guida bilancio sociale	Dm 4 luglio 2019
Art. 11, comma 3, Coinvolgimento lavoratori, utenti e soggetti interessati	Dm 7 settembre 2021
Art. 12, comma 2, Modelli e procedura operazioni straordinarie	Dm 27 aprile 2018
Art. 14, comma 3, Remunerazione commissari liquidatori e membri comitati di sorveglianza	Dm 26 agosto 2020
Art. 15, comma 4, Attività ispettiva imprese sociali	Dm 29 marzo 2022
Art. 15, comma 4, Modello di verbale controlli	<i>Mancante</i>
Art. 15, comma 5, Coordinamento vigilanza	Dm 29 marzo 2022
Art. 18, comma 6, Modalità di attuazione di alcune misure fiscali	<i>Mancante</i>

D.LGS. 117/2017 (CODICE DEL TERZO SETTORE)	DECRETI ATTUATIVI
Art. 6, comma 1, Attività diverse	Dm 19 maggio 2021, n. 107
Art. 7, comma 2, Linee guida raccolta fondi	Dm 9 giugno 2022
Art. 13, comma 3, Modelli di redazione del bilancio di esercizio	Dm 5 marzo 2020
Art. 14, comma 1, Linee guida bilancio sociale	Dm 4 luglio 2019
Art. 18, comma 2, Meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche, e disciplina dei relativi controlli	Dm 6 ottobre 2021
Art. 19, comma 2, Riconoscimento competenze volontariato	<i>Mancante</i>
Art. 53, comma 1, RUNTS	Dm 15 settembre 2020, n. 106
Artt. 55, 56 e 57, Linee guida rapporto p.a. ed ETS	Dm 31 marzo 2021, n. 72
Art. 59, comma 3, Nomina dei primi componenti del Consiglio Nazionale del terzo settore	Dm 23 gennaio 2018
Art. 62, comma 6, Credito d'imposta FOB e procedure per la concessione di contributi	Dm 4 maggio 2018
Art. 64, commi 1-3, Costituzione ONC e nomina dei suoi primi componenti	Dm 19 gennaio 2018
Art. 76, comma 4, Definizione delle modalità per l'utilizzo del contributo per ambulanze e attività strumentali	Dm 16 novembre 2017
Art. 81, comma 7, Modalità attuative social bonus	Dm 23 febbraio 2022
Art. 83, comma 2, Individuazione beni in natura che danno diritto a deduzione/detrazione di imposta e criteri e modalità di valorizzazione delle liberalità commi 1 e 2	Dm 28 novembre 2019
Art. 91, comma 5, Versamento al bilancio dello Stato delle sanzioni amministrative pecuniarie	<i>Mancante</i>
Art. 96, Vigilanza ETS	<i>Mancante</i>
Art. 97, comma 3, Composizione e funzionamento cabina di regia	Dpcm 11 gennaio 2018

Tabella n. 2. *Le principali sentenze della Corte Costituzionale in materia di terzo settore post riforma*

SENTENZA	MASSIMA
18 ottobre 2018, n. 185 (redattore Amato)	Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalla Regioni Veneto e Lombardia, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost. e al principio di leale collaborazione - degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 - quest'ultimo nel testo introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 - del d.lgs. n. 117 del 2017, che disciplinano l'Organismo nazionale dei controllo (ONC), attribuendogli funzioni di governo del Terzo settore, tra cui, in particolare, l'individuazione del numero di enti accreditabili come Centri di servizio di volontariato (CSV), la determinazione del finanziamento dei CSV, con relativa ripartizione, annuale e su base regionale, nonché disciplinano gli organismi territoriali di controllo. Benché il Terzo settore - ossia il complesso dei soggetti di diritto privato che esercitano attività eterogenee d'interesse generale, in attuazione del principio di sussidiarietà e garantite dall'art. 2 Cost. - non possa essere configurato quale "materia" in senso stretto, i soggetti che vi operano - in particolare, sia l'ONC che i CSV -, in quanto di diritto privato, ricadono entro la potestà esclusiva statale in materia di "ordinamento civile", la cui disciplina richiede uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di uguaglianza. La scelta del legislatore delegato di accentrare le funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza del Terzo settore presso l'ONC, non consente inoltre di considerarlo organismo di diritto pubblico, pur essendo le sue funzioni vincolate da criteri legislativi rigidi, nell'applicazione dei quali non può che esservi uniformità, senza irragionevole sacrificio delle specificità territoriali.
20 dicembre 2019, n. 277 (redattore Amato)	Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., gli artt. 6, comma 1, lett. d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge reg. Basilicata n. 46 del 2018, nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animalista "riconosciute ai sensi della legge 266/1991" (legge-quadro sul volontariato) lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale. Limitare alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite dal codice del Terzo settore (legge n. 106 del 2016) a tutte le associazioni animaliste risulta discriminatorio, non essendo possibile rinvenire una ragione alla base dell'esclusione delle altre tipologie di soggetti, tenuto conto che la differenziazione si fonda esclusivamente sullo status giuridico di dette organizzazioni, che di per sé non è indice di alcuna ragionevole giustificazione della disciplina restrittiva della concorrenza dettata dalla Regione.

26 giugno 2020, n. 131 (redattore Antonini)	<p>È dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione - perché la norma impugnata può essere interpretata diversamente - la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 5, comma 1, lett. b), della legge reg. Umbria n. 2 del 2019, che prevede che la Regione disciplini le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accREDITamento previste dall'articolo 55 del d.lgs. n. 117 del 2017 (CTS) e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità. La disposizione regionale impugnata non amplia il novero dei soggetti del terzo settore e non viola, pertanto, la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in ragione del fatto che soltanto i soggetti rientranti nel perimetro stabilito dal citato codice possono utilizzare lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica dalla stessa prefigurato. La citata legge reg. Umbria n. 2 del 2019, infatti, non qualifica le cooperative di comunità come enti del terzo settore (ETS), ma lascia ai soggetti che costituiscono società cooperative la libertà di scegliere quale sottotipo adottare, non producendo così alcuna alterazione dell'impianto dell'art. 55 CTS. La norma impugnata ben può quindi essere interpretata nel senso di demandare alla Regione il duplice compito di disciplinare le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accREDITamento previste dall'art. 55 CTS e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, utilizzando appunto la congiunzione "e", tenendo così distinta la discipline delle modalità di attuazione degli istituti previsti dall'art. 55 da quella delle forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, quando non qualificabili come ETS.</p> <p>Secondo la giurisprudenza costituzionale rientra nella competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile sia la conformazione specifica e l'organizzazione degli enti del terzo settore (ETS) sia la definizione delle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche.</p> <p>L'art. 55 del Codice del terzo settore, disciplinando i rapporti tra enti del terzo settore (ETS) e pubbliche amministrazioni, rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale. Esso pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dal medesimo CTS. Rappresentativi della "società solidale", gli ETS costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico preziosi dati informativi e un'importante capacità organizzativa e di intervento, con risparmio</p>
--	--

	<p>di risorse e aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”. Lo stesso diritto dell’Unione - nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia, che tende a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà - mantiene in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà. Gli Enti del terzo settore (ETS) sono soggetti giuridici dotati di caratteri specifici, rivolti a perseguire il bene comune, a svolgere attività di interesse generale, senza perseguire finalità lucrative soggettive, sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione e a rigorosi controlli.</p>
<p>26 novembre 2020, n. 255 (redattore Amato)</p>	<p>È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. e all’art. 3, primo comma, dello statuto speciale per la Sardegna - dell’art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019, che stanziava le somme da destinare annualmente all’Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per il triennio 2020-2021, relativamente alle attività rese dalle associazioni onlus e cooperative sociali convenzionate con il servizio di emergenza e urgenza, individuando altresì le modalità di finanziamento per le annualità successive. Sebbene la disposizione regionale impugnata risulti inidonea a ledere l’art. 57 cod. terzo settore, evocato quale parametro interposto, d’altra parte, non è di palmare evidenza che il citato art. 57 - prevedendo la facoltà di affidare con convenzione il servizio di emergenza e urgenza alle associazioni di volontariato “in via prioritaria” - abbia voluto limitare l’istituto convenzionale soltanto a tali associazioni, restringendo così il campo degli affidatari rispetto alla normativa europea e al codice degli appalti, che includono tale servizio tra quelli per cui è possibile derogare alle procedure di evidenza pubblica.</p>
<p>31 marzo 2021, n. 52 (redattore Amato)</p>	<p>È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., l’art. 8, comma 18, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, che autorizza l’erogazione di contributi in favore delle associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità a favore degli indigenti, per sostenerne i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale ad esercizio di attività sociali, con esclusione dei soggetti con forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di onlus, nonché le associazioni che - pur svolgendo tali attività - sono prive di tale qualifica. È irragionevole il requisito della forma giuridica previsto dalla disposizione censurata dal Governo come condizione per l’accesso al beneficio regionale, in quanto la distinzione fondata esclusivamente sullo status giuridico</p>

	<p>proprio di alcune associazioni (e l'esclusione dei soggetti che non soddisfano il requisito) risulta priva di alcun collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa ratio della disposizione impugnata. Risulta altresì violato il principio di sussidiarietà, che impegna le Regioni a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale, poiché esse sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile.</p> <p>Rientra nell'autonomia legislativa regionale l'individuazione dei soggetti privati meritevoli di un contributo economico per l'esercizio di attività solidaristiche, potendo legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle provvidenze, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento. Questa scelta, peraltro, non è esente da vincoli di ordine costituzionale, primo fra tutti quello imposto dal rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.</p> <p>Il principio di non discriminazione può ritenersi rispettato solo qualora esista una causa normativa della differenziazione, che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio.</p>
5 maggio 2021, n. 90 (redattore Amato)	<p>È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 Cost. - dell'art. 4, comma 8, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che, aggiungendo il comma 3-bis all'art. 26 della legge reg. Lazio n. 34 del 1997, denomina la voce di spesa relativa alla concessione di contributi alle associazioni animaliste, di cui all'art. 8, comma 7-ter, della medesima legge, "Contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo". Lo ius superveniens di cui all'art. 16, comma 18, lett. b), nn. 1) e 3), della legge reg. Lazio n. 8 del 2019 ha esteso la concessione dei contributi regionali anche alle "altre associazioni del terzo settore a carattere animalistico operanti attraverso l'apporto volontario degli associati". La denominazione del capitolo di bilancio riguardante tali contributi - già priva di portata precettiva e, conseguentemente, lesiva - risulta espressione di un mero difetto di coordinamento normativo, inidoneo di per sé a generare una violazione della Costituzione.</p>
15 marzo 2022, n. 72 (redattore Antonini)	<p>La questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 cod. terzo settore, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., è infondata. Non appare irragionevole, né discriminatorio, che il contributo oggetto della norma censurata sia accessibile solo a ETS caratterizzati dal vincolo normativo alla prevalenza dei volontari e dal connesso principio di gratuità, con esclusione degli altri enti per</p>

i quali tale previsione non sussiste e che quindi possono pattuire remunerazioni con cui autonomamente finanziare l'acquisto o il rinnovo dei beni considerati nella norma censurata.

Nel giungere a tale conclusione di non fondatezza della questione sollevata nell'odierno giudizio, tuttavia, questa Corte non può non segnalare al legislatore che anche altri ETS si trovano o si possono trovare in una condizione ragionevolmente assimilabile a quella delle ODV. In particolare, ciò vale per le associazioni di promozione sociale che, in forza dell'art. 35, comma 1, cod. terzo settore, condividono il medesimo requisito della necessaria prevalenza dell'operare volontario delle persone associate.

Appare quindi auspicabile che il legislatore intervenga a rivedere in termini meno rigidi il filtro selettivo previsto dalla norma censurata in modo da permettere l'accesso alle relative risorse anche a tutti quegli ETS sulla cui azione – per disposizione normativa, come nel caso delle associazioni di promozione sociale, o per la concreta scelta organizzativa dell'ente di avvalersi di un significativo numero di volontari rispetto a quello dei dipendenti – maggiormente si riflette la portata generale dell'art. 17, comma 3, cod. terzo settore, per cui al volontario possono essere rimborsate “soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata”. [*massima non ufficiale*]

CAPITOLO II

LA LEVA FISCALE PER LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA SOCIALE: LE OPPORTUNITÀ DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE*

SOMMARIO: 1. Il nuovo diritto tributario del Terzo settore nel quadro della Riforma. – 1.1. La fiscalità del Terzo settore e il riordino della disciplina tributaria. – 1.2. La fiscalità “circolare” del Terzo settore tra tassazione degli ETS e misure di vantaggio per imprese e persone fisiche. – 2. Tassazione e scelte degli ETS tra commercialità e non commercialità. – 2.1. Inquadramento fiscale degli enti del Terzo settore: le imposte dirette. – 2.2. La fiscalità del Terzo settore nel quadro europeo e gli scenari sull'evoluzione del sistema degli aiuti di stato. – 2.3. Il nuovo concetto di commercialità delle attività svolte e i criteri alla base dell'inquadramento fiscale dell'ente. – 2.4. Entrate che non concorrono alla formazione del reddito degli ETS: raccolta pubblica di fondi e dei contributi pubblici. – 2.5. Specifiche forme di decommercializzazione previste per ODV e APS. – 2.6. (Segue). Coordinamento normativo tra TUIR e fiscalità del Terzo settore ed effetti conseguenti alla mancata iscrizione nel RUNTS degli enti associativi. – 2.7. La natura fiscale commerciale/non commerciale dell'ente e il “test” di prevalenza. – 2.8. La tassazione delle attività commerciali e i regimi fiscali forfettari. – 2.9. Il regime fiscale dell'impresa sociale. – 2.10. La fiscalità di vantaggio per gli ETS: imposte indirette, tributi locali e tassazione delle rendite. – 2.11. Gli ETS e l'imposta sul valore aggiunto tra le novità della riforma e le procedure di infrazione avviate dalla UE. – 2.12. Esenzione IVA e qualifiche giuridico-tributarie degli enti del Terzo settore. – 2.13. Enti associativi e trattamento IVA delle relative entrate: le novità a seguito della procedura di infrazione n. 2008/2010 e della L. n. 215/2021. – 2.14. Avvio del Runts e applicabilità delle misure fiscali di vantaggio nel periodo transitorio. – 3. Fiscalità di vantaggio e istituti premiali per chi supporta il Terzo settore: dalle erogazioni liberali alla “fiscalità circolare”. – 3.1. La fiscalità delle erogazioni liberali. – 3.2. La fiscalità delle donazioni in natura tra codice del Terzo settore e legge “antisprechi”. – 3.3. Il social bonus. – 3.4. Gli incentivi per chi investe nel capitale delle imprese sociali. – 3.5. Il volontariato di competenza e la fiscalità collegata alla reputazione sociale delle imprese.

1. Il nuovo diritto tributario del Terzo settore nel quadro della Riforma

1.1. La fiscalità del Terzo settore e il riordino della disciplina tributaria

Le misure fiscali introdotte dai decreti di riforma del Terzo settore hanno certamente avuto il pregio di riordinare il frastagliato sistema di tassazione degli enti non profit ispirato a criteri di premialità o a forme di esenzione spesso sganciate da logiche di coerenza sistematica rispetto al diritto interno ed eurolunionale. La riforma supera alcuni equivoci di fondo in cui il diritto tributario del Terzo settore era incorso a causa dell'assenza di un quadro civilistico unitario in grado di costituire punto di riferimento

* A cura di **Gabriele Sepio** - Avvocato e Segretario generale di Terzjus.

per la determinazione e tassazione della capacità economica prodotta degli enti. Non stupisce, dunque, come spesso la fiscalità sia diventata vero e proprio elemento qualificante rispetto ad alcune categorie di enti non profit sovvertendo l'ordinario rapporto tra diritto civile e diritto tributario. Pensiamo alle ONLUS le quali, pur avendo rappresentato un modello culturale da cui la riforma ha attinto molti spunti, sono sempre state prive di un quadro civilistico unitario di riferimento assumendo una valenza unitaria solo sotto l'egida di una misura fiscale. I decreti di riforma del Terzo settore sono partiti, dunque, dalla necessità di assegnare alle varie branche del diritto il proprio ruolo naturale per garantire un quadro sistematico coerente. Al diritto civile il compito di regolare le varie fattispecie consentendo di inquadrare i modelli organizzativi degli enti in categorie ben precise idonee ad identificare le diverse qualifiche giuridiche nell'ambito del Terzo settore, oggi coincidenti prevalentemente ma non esclusivamente con le sezioni del Runtis. Al diritto tributario quello di determinare la capacità economica prodotta dagli enti e selezionare il relativo trattamento fiscale scegliendo quando rinunciare al prelievo a fronte di un interesse superiore legato alla matrice sussidiaria dell'attività svolta e quando, invece, assoggettare a tassazione i redditi prodotti seguendo regole di coerenza con le logiche di mercato e con la disciplina eurounionale poste a tutela della libera concorrenza. Insomma, il tempo in cui la fiscalità di vantaggio per il non profit era concepita come un favor inamovibile ispirato a logiche di consenso dovrebbe ormai essere superato unitamente alla tradizionale concezione, spesso diffusa tra gli operatori del non profit, secondo cui all'assegnazione di forme di fiscalità di vantaggio non debbano corrispondere precisi obblighi di trasparenza e rendicontazione. Ricevere direttamente flussi finanziari dallo Stato o indirettamente attraverso la rinuncia al prelievo fiscale, pone sullo stesso piano sotto il profilo giuridico l'ente nei rapporti con la Pubblica Amministrazione. In entrambi i casi si tratta di risorse pubbliche destinate allo svolgimento di attività di interesse generale. Per dare una misura al peso della fiscalità nel quadro della riforma è sufficiente pensare che dei circa 190 milioni di euro messi a disposizione dal Governo per l'attuazione della legge delega sulla riforma del Terzo settore la stragrande maggioranza sono stati destinati proprio all'attuazione della nuova disciplina fiscale. Per questa ragione una rendicontazione trasparente ed uniforme pone gli enti del Terzo settore nel giusto alveo della responsabilizzazione coerente con l'essere delle realtà che si fanno portatrici, per scelta, dei canoni di sussidiarietà indicati dalla carta costituzionale distinguendosi dal contesto generalista del "non profit". Insomma, non tutti gli enti non profit sono uguali e trattare in modo diverso fattispecie differenti risponde a canoni di uguaglianza. Questo principio vale a maggior ragione sul piano fiscale dove viene in questione, nel caso degli enti del Terzo settore, l'utilizzo diretto e indiretto di risorse pubbliche.

La riforma per la prima volta elimina, dunque, la logica di una fiscalità estemporanea e di vantaggio per gli enti non profit, fruibile a prescindere dal modello organizzativo e dalla tipologia di entrate, per introdurre un vero e proprio sistema tributario del Terzo settore basato, dal punto di vista della tassazione dei redditi, su due livelli di inquadramento delle misure fiscali. Il primo legato all'applicazione dei nuovi parametri idonei a qualificare fiscalmente gli enti nella sfera della commercialità o non

commercialità. Il secondo, più specifico e di portata settoriale, volto ad attenuare il carico fiscale riconoscendo ambiti di decommercializzazione con riferimento alle attività svolte dagli enti dotati di specifiche qualifiche giuridiche nel Terzo settore.

Il sistema fiscale del Terzo settore, dunque, presenta spiccate peculiarità che implicano l'esigenza di raccordare le regole generali con quelle assegnate ai vari settori di riferimento confluiti nelle sezioni del Runts. Tutto questo partendo dall'assunto, come dicevamo, che non tutti gli enti possono essere posti fiscalmente sullo stesso piano né tantomeno raccolti in una grossolana e indistinta categoria tributaria che include tutte le realtà che non perseguono finalità lucrative.

Il prelievo fiscale si basa su logiche di coerenza che se ben conosciute ed attuate possono, nel caso degli enti del Terzo settore, condurre ad una valorizzazione dei diversi modelli organizzativi. Questi ultimi in particolare si distinguono tra quelli di carattere economico, che agiscono sul mercato, sebbene con limiti e regole diverse rispetto agli altri operatori (imprese sociali), e quelli non economici, con modelli organizzativi ispirati per definizione alla remunerazione dei costi della produzione piuttosto che al conseguimento di utili. Solo in questo ultimo caso la fiscalità non entra nel sistema delle tutele e dei vincoli del mercato e può assumere peculiarità in grado di sostenere lo svolgimento delle attività di interesse generale in più contesti e con misure agevolative su cui ci soffermeremo più avanti nel testo.

1.2. La fiscalità "circolare" del Terzo settore tra tassazione degli ETS e misure di vantaggio per imprese e persone fisiche

Il quadro normativo che emerge dal contesto della riforma del Terzo settore riflette un mutamento culturale che pone al centro gli enti dell'economia sociale ed una rinnovata attenzione nei confronti delle attività rivolte al bene comune da parte di imprese, persone fisiche e enti pubblici. La fiscalità, così come declinata dai decreti di riforma e dalle norme a questa in qualche modo collegate, può essere rappresentata sotto un duplice punto di vista. Da un lato le disposizioni tributarie che si rivolgono agli enti del Terzo settore che si fanno portatori degli interessi generali e divengono parte integrante di quella sussidiarietà circolare¹ che li vede impegnati nel perseguimento del bene comune insieme allo stato e al mercato. Dall'altro una fiscalità che premia e indirizza i comportamenti di tutti coloro che sono portatori di valore e di risorse indirizzate alle attività di interesse generale svolte dagli ETS.

Sotto il primo punto di vista occorre chiederci in che misura la fiscalità, così come disegnata dalla riforma del Terzo settore e dall'avvio del Runts, potrà incidere sui futuri assetti giuridici e tributari degli enti non profit e soprattutto sulle scelte dei diversi modelli organizzativi.

¹ Sulla portata e origine del termine si rinvia a S. ZAMAGNI, *Mercato, Stato, Società Civile*, in *Rivista di Teologia Morale*, 22, 1991, pp. 301-312, il quale rileva come, sebbene si sia soliti far risalire l'origine di questo termine al celebre giurista Ugo Grozio (1583-1645) e al filosofo Johannes Althusius (1557-1663), in realtà il concetto e la pratica della sussidiarietà risalgono ad oltre tre secoli prima, quando in Toscana e Umbria sorgono le famose confraternite (si pensi alle Misericordie) e le corporazioni di arti e mestieri.

Esistono molte sfumature nell'inquadramento fiscale degli enti del Terzo settore e che finora erano in qualche modo nascoste o non chiaramente evidenziabili a causa della presenza di agevolazioni tributarie generalizzate incapaci di operare una distinzione qualitativa nell'ambito delle diverse qualifiche giuridiche e dei modelli organizzativi. Per questa ragione con l'avvento della riforma del Terzo settore, la fiscalità si dota di disposizioni settoriali con una propria coerenza sistematica, in grado di orientare le scelte degli operatori in funzione della esigenza, del tutto legittima, di scegliere, tra le varie opzioni messe a disposizione dal sistema, i modelli fiscalmente meno onerosi. Del resto, notoriamente "nessuno vuole essere filantropo verso il fisco" e questo vale sia per il contesto profit che per quello non profit e, in un quadro fiscale coerente, è certamente possibile ammettere, nell'ambito delle diverse forme e qualifiche previste dalla riforma, scelte orientate anche dalla fiscalità e tese a perseguire un lecito risparmio d'imposta.

Per troppo tempo la fiscalità degli enti non profit è stata associata, agli occhi dell'opinione pubblica, a forme di abuso delle misure agevolative per finalità non coerenti con gli obiettivi stabiliti dal legislatore. In altre parole, troppo spesso il fisco degli enti non profit ha fatto notizia nelle cronache giornalistiche in senso negativo attraverso la narrazione di schemi di evasione e elusione più o meno tristemente diffusi a danno, purtroppo non solo reputazionale, dell'intero comparto non profit impegnato a svolgere un'azione fondamentale a sostegno della collettività.

L'obiettivo della riforma è, dunque, quello di assegnare certezza e coerenza sistematica alle regole fiscali del Terzo settore seguendo due obiettivi che oggi caratterizzano dal punto di vista tributario le diverse qualifiche giuridiche. Da un lato guardando con attenzione alla prospettiva di sviluppo degli ETS nel quadro dell'economia sociale europea e individuando regole che tengano conto dei principi posti dalla UE a garanzia del mercato (si vedano i paragrafi successivi dedicati alla qualifica fiscale degli ETS). Dall'altro, rispettando e valorizzando il ruolo e la funzione degli enti associativi tipici del sistema italiano spesso caratterizzati da strutture di piccole dimensioni che fanno sovente riferimento a reti nazionali e che agiscono con il prevalente apporto dei volontari e con scarse disponibilità di mezzi finanziari. Tutto questo nell'ottica di valorizzare la funzione sussidiaria e circolare di questa tipologia di enti la cui scelta di dedicare la propria opera ad attività di interesse generale li pone in una posizione del tutto peculiare che può essere valorizzata anche attraverso gli strumenti offerti dalla fiscalità

Il diritto tributario del Terzo settore entra, dunque, a pieno titolo tra le discipline settoriali del sistema fiscale italiano e si inquadra in una logica di coerenza con i modelli impositivi tipici di altri comparti dell'economia. La presenza di un sistema di norme coerente diventa inoltre stimolo per agevolare il dialogo tra il Terzo settore e il mercato superando alcuni steccati legati ad incertezze applicative e all'assenza di regole puntuali.

Proprio su questi aspetti si basa l'altro "volto" della fiscalità, probabilmente quello meno conosciuto ma non per questo meno importante, che si rivolge a coloro che guardano al Terzo settore come veicolo di sviluppo dell'economia sociale e strumento

di risposta ai bisogni della collettività. Un ruolo che non può essere svolto isolatamente dagli ETS ma che, in una logica circolare, dialoga con tutti coloro che a vario titolo sono portatori di interessi rivolti alla collettività, dallo Stato alle imprese fino ad ogni singolo cittadino. In questo contesto si inseriscono non solo le disposizioni fiscali di vantaggio che premiano determinati comportamenti virtuosi volti ad assegnare risorse agli enti del Terzo settore, e, dunque, indirettamente a finanziare il bene comune, ma anche quelle misure premiali volte ad incentivare e a legittimare azioni che superano le stringenti logiche del mercato e del profitto per orientarsi al perseguimento di finalità extra imprenditoriali. Si tratta di una nuova forma di fiscalità che, finora sparsa in molteplici disposizioni di dettaglio, sta gradualmente trovando una propria identità grazie al filo conduttore “culturale” della riforma e che si rivolge, dunque, ad una platea più ampia rispetto a quella tipicamente individuata negli enti non profit. Si rintraccia, dunque, l'esistenza di un corpo di norme tributarie sempre più definito che collega tra loro disposizioni diverse attraverso un obiettivo specifico che è quello di valorizzare il perseguimento degli interessi generali e del welfare di comunità in una logica di premialità e legittimazione verso modelli comportamentali e organizzativi socialmente responsabili. Una fiscalità che potremmo definire “circolare” giacché in chiave del tutto innovativa non costruisce i propri schemi su logiche di simmetria individuale ma si basa su di un sistema che valorizza un circuito più ampio che va al di là del risultato economico legato alla singola impresa o al singolo contribuente. La capacità economica espressa da tali comportamenti viene in altre parole riconosciuta e determinata tenendo conto del valore generato in termini di interesse collettivo e bene comune. Insomma, una lettura che denota come il cambiamento culturale ha gradualmente contaminato anche il comparto fiscale che in questo contesto inizia ad assumere anche connotazioni e ruoli finora inediti. Diversi gli esempi di questa dinamica “circolare” associabile al diritto tributario la quale, spesso nascosta nelle pieghe di decreti e misure di dettaglio, viene valorizzata e, in alcuni casi, collocata in un quadro di sistema, attraverso la riforma del Terzo settore.

Pensiamo al social bonus, che premia enti pubblici e privati per il recupero degli immobili inutilizzati con l'intento di favorire lo svolgimento di attività di interesse generale oppure agli incentivi per chi apporta capitali per l'avviamento delle imprese sociali. Rientrano in questo ambito anche le tante misure premiali rivolte alle erogazioni liberali che la riforma valorizza nella duplice veste di donazioni in denaro e in natura, supportando lo sviluppo di modelli di economia circolare e recupero di beni sia da parte di persone fisiche sia di imprese. Un esempio è rappresentato non solo dalle detrazioni e deduzioni concesse in base al valore del bene donato gli ETS ma anche dalla c.d. “legge antisprechi”, coordinata con il codice del Terzo settore, che è volta a favorire il recupero delle eccedenze da parte delle imprese e alla disapplicazione degli ostacoli fiscali che, come vedremo più avanti, spesso disincentivano gli enti produttivi dal recuperare i beni per finalità sociale. Altro esempio di particolare interesse, che esprime meglio di altri questo diverso volto della fiscalità, è rappresentato dalle norme sul c.d. “volontariato di competenza”. Ovvero da quelle disposizioni che consentono alle imprese di erogare forza lavoro e competenze a favore di enti del Terzo settore

mantenendo la deducibilità e l'inerenza del costo del personale come se questo stesse operando nel contesto aziendale. Esempio, quest'ultimo, di come, dal punto di vista legislativo, si stia assistendo ad un graduale allentamento delle maglie rigide della fiscalità d'impresa che si collega sempre più consapevolmente ad istituti che prevedono lo svolgimento di attività non strettamente legate al perseguimento degli obiettivi aziendali bensì diretti al bene comune.

2. Tassazione e scelte degli ETS tra commercialità e non commercialità

2.1. *Inquadramento fiscale degli enti del Terzo settore: le imposte dirette*

La fiscalità del Terzo settore segue gli schemi tipici del diritto tributario con qualche peculiarità che, come anticipato, si lega alla matrice sussidiaria degli ETS la cui funzione è costituzionalmente orientata al perseguimento di finalità di interesse generale senza scopo di lucro. Come puntualmente rilevato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 131 del 2020² gli enti del Terzo settore “in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale” il cui intervento a favore della collettività è valutabile sia in termini di “risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”.

In conseguenza di tale ruolo disegnato dal legislatore per questo tipo di enti derivano certamente vantaggi ma anche una serie di limiti vincolanti ai fini del mantenimento dello status di ETS e ben lontani dalle logiche tipiche del mercato, come, ad esempio, il tetto alle entrate derivanti da attività diverse (strumentali e secondarie) rispetto a quelle istituzionali oppure i limiti alle retribuzioni e ai compensi dei lavoratori. A questo si aggiungano gli obblighi di trasparenza che estendono anche ad enti tipicamente non economici alcuni compiti solitamente presenti nella gestione delle informazioni relative alle imprese (dal deposito del bilancio all'aggiornamento delle informazioni contenute nella banca dati RUNTS accessibile anche al pubblico).

Tali peculiarità del “sistema Terzo settore” rispetto alle comuni regole che caratterizzano non solo gli enti non profit in senso ampio ma anche gli operatori del mercato, si registrano, dunque, anche sul piano fiscale e le analizzeremo in questa sede distinguendo tra le disposizioni in tema di fiscalità diretta, orientate alla tassazione della ricchezza pro-

² La citata sentenza intervenendo in tema di rapporto tra PA e enti del Terzo settore rileva infatti che “Gli ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”.

dotta dagli enti e quelle relative alla fiscalità indiretta, distinguendo tra i consumi (IVA) e il trasferimento della ricchezza (registro, successioni donazioni, ipotecarie e catastali). A questi ambiti va aggiunta la fiscalità di vantaggio, legata alle disposizioni che contengono misure promozionali volte a sviluppare e incentivare specifici settori o attività nei campi di interesse del Terzo settore. In quest'ultimo caso si va dalle esenzioni fiscali che riguardano sia la fiscalità diretta che indiretta fino ai crediti d'imposta e bonus fiscali di vario tipo.

Un esempio del cambio di paradigma rappresentato dalle nuove regole fiscali introdotte dalla riforma è legato proprio alla fiscalità diretta. Il nuovo modello di riferimento tiene conto del fatto che da sempre le regole tributarie destinate alla determinazione e tassazione della capacità economica prodotta dagli enti non commerciali e non profit in senso ampio, si riassumono in deroghe ed eccezioni rispetto alle disposizioni scritte per il contesto degli enti profit di carattere imprenditoriale. Come vedremo meglio nei paragrafi successivi una prova di questo ruolo residuale della fiscalità destinata al comparto in esame è contenuta all'art. 143 del Tuir il quale definisce con una doppia negazione le attività non commerciali sulla base di un parametro qualitativo preso in prestito dal mondo delle imprese; "non si considerano attività commerciali le prestazioni di servizi non rientranti nell'art. 2195 cc.", ovvero quelle che non fanno scattare l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese. Definizione quest'ultima che da sempre ha prodotto non poche incertezze applicative vista l'assenza, prima dell'avvento della riforma del Terzo settore, di una regolamentazione positiva tarata sugli enti che perseguono una missione legata agli interessi collettivi e che ne influenza inevitabilmente le modalità di inquadramento fiscale delle entrate. La riforma sopperisce prima di tutto, dunque, alla mancanza di una definizione scritta su misura per quegli enti che basano la propria missione sul perseguimento del bene comune e che, a ben vedere, mal si adattano ad essere inquadrati negli stretti limiti di forme di regolamentazione derogatoria rispetto a principi presi in prestito da contesti diversi. La classificazione proposta dal diritto tributario del Terzo settore distingue gli enti che assumono la qualifica di ETS in tre macrocategorie tutte accompagnate da disposizioni che innovano il previgente quadro normativo fiscale adeguandolo agli obiettivi e alla funzione assunte dai nuovi enti della sussidiarietà. Le prime due categorie si individuano in base alla definizione fiscale di commercialità contenuta all'art. 79 del CTS. Si tratta degli enti del Terzo settore non commerciali e commerciali, caratterizzati, a seconda dei casi, da modelli organizzativi legati all'apporto di volontari, con attività svolta con modalità erogativa, oppure dall'impiego di lavoratori e da entrate di natura corrispettiva tendenzialmente volte al perseguimento di un utile. La terza categoria è quella delle imprese sociali e fa riferimento, invece, esclusivamente a veri e propri modelli economici dotati per la prima volta di un regime fiscale ad hoc che innova decisamente rispetto al passato con disposizioni che, come vedremo, favoriscono il reimpiego degli utili per lo sviluppo delle attività d'interesse generale. Quest'ultima categoria coincide con una specifica sezione del Runts, quella delle imprese sociali, che accoglie nel proprio alveo anche le cooperative sociali e le società di mutuo soccorso di maggiori dimensioni che hanno un versamento annuo di contributi associativi superiore a 50.000 euro e che gestiscono fondi sanitari integrativi.

La categoria fiscale basata sulla natura commerciale o meno dell'ente, così come definita all'art. 79 CTS taglia, invece, trasversalmente le diverse sezioni del Runts e può diventare fondamentale ai fini della scelta ottimale del modello organizzativo e della qualifica da assumere nell'ambito del Terzo settore. Insomma, l'inquadramento fiscale dell'ente segue regole autonome rispetto a quello civilistico, alcune volte allineandosi a questo, come per le imprese sociali, altre assegnando una propria identità fiscale all'ente a prescindere dalla collocazione nella sezione del RUNTS. Avremo modo di analizzare come, in alcuni casi, la specifica sezione del registro prescelta può prevedere una peculiare classificazione civilistica delle entrate in deroga alle regole generali con effetti inevitabili anche sul relativo trattamento fiscale. È il caso delle ODV per le quali è previsto, all'art. 33 comma 3 del CTS, che l'attività di interesse generale debba essere svolta esclusivamente dietro il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. Pertanto per questa tipologia di enti le attività istituzionali si inquadrano in termini fiscali nell'alveo della non commercialità salvo che non vengano svolte dietro versamento di corrispettivo. Quest'ultimo trasforma l'attività qualificabile formalmente come di interesse generale, per definizione, in attività diversa, e fiscalmente seguirà le regole previste per la tassazione delle attività commerciali senza possibilità di applicare i criteri di cui all'art. 79 del CTS.

2.2. La fiscalità del Terzo settore nel quadro europeo e gli scenari sull'evoluzione del sistema degli aiuti di stato

La Riforma, come anticipato, ha avuto il pregio di fornire un nuovo “concetto di commercialità”. Se, infatti, le disposizioni del Tuir, muovendo dalla risalente accezione di “assenza di scopo di lucro”, intesa quale divieto di lucro sia soggettivo (cioè delle persone coinvolte nella gestione dell'ente) che oggettivo (ossia dell'ente in sé considerato), legavano tendenzialmente la nozione di *ente non profit* a quella di *ente non commerciale*, limitandone in concreto la possibilità di adottare modelli di gestione economicamente sostenibili e quindi l'attitudine a generare valore sociale, con la Riforma si assiste ad un vero e proprio cambiamento. Il Codice del Terzo settore, infatti, ponendosi in linea con la più recente accezione di *non profit*, ha smarcato tale dicotomia, introducendo la nuova qualifica di ente del Terzo settore (ETS).

Identità comune alla generalità degli enti che operano, senza scopo di lucro ‘soggettivo’ e nel perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nei settori di interesse generale, indipendentemente dalle modalità (commerciali/non commerciali) con le quali vengono esercitate le attività istituzionali.

Tale nuovo inquadramento di sistema, si riflette sul piano fiscale innovando l'impostazione del TUIR e introducendo criteri che tengono conto, da un lato, dell'attitudine dell'attività esercitata a svolgere un ruolo sussidiario rispetto all'azione statale (in conformità al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale), dall'altro, delle norme e dei principi che regolano l'ordinamento dell'Unione Europea.

Sotto questo punto di vista va detto che la riforma del Terzo settore ed in particolare il nuovo quadro fiscale di sistema da questa introdotto, ha consentito di avviare un dibattito volto a collocare anche sul piano tributario gli enti del Terzo settore in una

posizione del tutto peculiare valorizzandone la funzione sussidiaria. Questo aspetto diventa il parametro che consente di leggere le norme interne anche con riferimento alle logiche di coerenza con i principi eurounionali posti a tutela del mercato e con l'evoluzione che sta caratterizzando ormai il sistema comunitario nei rapporti con gli organismi dell'economia sociale. Come segnalato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 131 del 2020, sebbene con specifico riferimento al tema legato ai pubblici appalti ed ai rapporti tra ETS e PA, il diritto dell'Unione Europea e le relative interpretazioni fornite dalla Corte di giustizia "tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà". Tutto questo, secondo la Corte, "mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)". Si tratta di una analisi che evidentemente sulla scia dei principi ispiratori della riforma riconosce il ruolo degli enti del Terzo settore e la possibilità di valorizzarne la funzione dei rapporti con la sfera pubblica. Questo aspetto segnalato dalla Corte, tuttavia, ben lungi dal sostenere un completo superamento dei principi eurounionali in tema di aiuti di stato e le logiche sottese all'attuale fiscalità del Terzo settore così come prevista dalla riforma, consente di stabilire alcuni criteri utili per il fondamentale confronto con la Commissione europea ai fini dell'autorizzazione delle misure fiscali introdotte con i D.lgs. 117 e 112 del 2017. Non vi è in altre parole un principio immanente che consente, tout court, in virtù del mero ruolo "sussidiario" rispetto alla funzione pubblica di alcuni enti, di qualificare come fiscalmente non imponibile qualsivoglia tipologia di entrata senza valutarne la modalità di svolgimento e il modello organizzativo utilizzato. Certamente il ruolo degli ETS, in parte sostitutivo rispetto allo Stato, ha permesso al legislatore della riforma di superare alcuni rigidi steccati posti dai principi eurounionali a tutela del mercato per ampliare le maglie dei vincoli fiscali e iniziare un percorso che aprirà certamente la strada verso un graduale mutamento e adattamento delle regole sugli aiuti di stato al nuovo ruolo degli organismi dell'economia sociale. Laddove la fiscalità degli ETS, così come disegnata dalla riforma del 2017, dovesse superare il vaglio della UE si aprirà un percorso innovativo, grazie a questo precedente, che consentirà al Paese di costruire intorno al Terzo settore un vero e proprio modello di sviluppo dell'economia sociale dando finalmente certezza alla fiscalità del comparto non profit troppo spesso bersaglio delle procedure di infrazione della UE e superando alcune logiche, purtroppo ancora ampiamente presenti negli schemi comunitari, che non valorizzano adeguatamente nell'ambito del non profit gli obiettivi più specifici della sussidiarietà circolare. La sensazione è, dunque, che manchino ancora parametri comuni a livello eurounionale che, nell'ambito dell'economia sociale, consentano di classificare quelle tipologie di enti assimilabili a livello europeo alla categoria degli enti del Terzo settore. I requisiti idonei ad individuare e riconoscere questi modelli sono diversi ed eterogenei. A titolo esemplificativo, si può fare riferimento alle realtà che oltre a non perseguire una finalità lucrativa di tipo soggettivo scelgono di svolgere in forma esclusiva o prevalente solo alcune atti-

vità classificate dal legislatore come di interesse generale, attraverso vincoli stringenti rispetto alle azioni esercitabili, con l'iscrizione in un registro pubblico ispirato alla trasparenza nei dati e nella rendicontazione, con l'applicazione di limiti puntuali rispetto alla retribuzione dei lavoratori e con evidenti limiti di accesso al credito tradizionale per gli ETS che si qualificano non commerciali e per i quali sono state introdotti istituti finanziari ad hoc (come i titoli di solidarietà e il social lending). La mancanza di un approfondimento comune su questi temi a livello euronionale porta dunque le regole ed i principi comunitarie a svolgere una valutazione ancora eccessivamente generalista rispetto all'applicazione delle possibili deroghe agli aiuti di stato quando vengono in questione realtà come gli enti del Terzo settore. Proprio su questi aspetti, stando alle indicazioni della Commissione europea relative al piano d'azione sull'economia sociale pubblicato alla fine del 2021, dovrebbe prendere le mosse una analisi congiunta da parte dei paesi UE per individuare nuovi parametri di riferimento nel rapporto tra fiscalità degli organismi dell'economia sociale e tutela del mercato. Ebbene sotto questo punto di vista la riforma del Terzo settore italiano potrà costituire un parametro di riferimento privilegiato dal punto di vista fiscale dal momento che, laddove dovesse intervenire l'autorizzazione della Commissione prevista dai decreti di riforma, i requisiti degli ETS sopra elencati e i limiti a questi assegnati, potranno rappresentare un criterio guida per allentare le maglie del sistema di regole euronionali poste a tutela del mercato garantendone una applicazione con modalità meno stringenti rispetto alle categorie generaliste degli organismi profit e non profit. Insomma, la sensazione è che in questo momento storico siamo alla vigilia di una nuova stagione in cui anche i modelli fiscali potranno diventare punto di riferimento per lo sviluppo di quella parte dell'economia sociale ispirate a logiche di sussidiarietà. Una fiscalità tarata su nuovo "genere" di organismi non profit in attesa di una definizione e di un riconoscimento puntuale da parte della Commissione europea, che potrà consentire anche l'introduzione di nuovi parametri di determinazione della ricchezza tassabile che tengano conto di criteri finora del tutto inediti. Pensiamo, su tutti, all'effettivo impatto delle attività svolte dagli enti della sussidiarietà sugli interessi collettivi e sulla spesa pubblica che se puntualmente valorizzato, potrà costituire un punto di riferimento per circoscrivere aree di attività non imponibili fiscalmente. Di fronte agli scenari descritti il primo passo da compiere, che diventa sempre più urgente, è quello dunque di ricevere l'autorizzazione della Commissione sulle misure fiscali contenute nei decreti di riforma. Per fare questo occorrerà una grande responsabilità e consapevolezza da parte non solo della politica impegnata ad accompagnare l'iter autorizzatorio presso la UE ma anche e soprattutto dell'intero comparto del Terzo settore italiano che merita un ruolo sempre più importante nel panorama del sistema economico europeo.

2.3. Il nuovo concetto di commercialità delle attività svolte e i criteri alla base dell'inquadramento fiscale dell'ente

Nel quadro della riforma del Terzo settore, pur restando ferma la tradizionale distinzione tra enti non commerciali ed enti commerciali così come stabilita dal TUIR,

cambiano invece i criteri alla stregua dei quali determinare la natura commerciale/non commerciale delle singole attività esercitate e dell'ente stesso.

Non vi è dubbio alcuno che il fulcro attorno al quale ruotano le disposizioni fiscali previste dal D.lgs. 117/2017 (cosiddetto Codice del Terzo settore, CTS) sia rappresentato dall'art. 79 del medesimo decreto, che consente di determinare la natura commerciale o non commerciale dell'attività svolta dall'ente e conseguentemente di inquadrare l'ente stesso sul piano giuridico-tributario. Il principio da cui prende le mosse la norma introdotta dal CTS è ispirato all'attuale impostazione fornita dalla Commissione europea anche attraverso gli scenari emersi a seguito delle procedure di infrazione da questa avviate a carico dell'Italia in merito alla fiscalità degli enti non profit³.

Il codice, all'art. 79, prevede in linea generale che l'ente del Terzo settore possa qualificarsi come non commerciale nel caso in cui svolga l'attività di interesse generale in forma gratuita o dietro versamento di corrispettivi in grado solamente di remunerare i fattori della produzione. È consentita la possibilità di registrare un avanzo di gestione dallo svolgimento delle attività istituzionali ma per non più di due periodi d'imposta consecutivi. Un avanzo di gestione strutturale, invece, potrà derivare dallo svolgimento delle attività commerciali "diverse" (art. 6 del CTS) dalle raccolte pubbliche di fondi o dalle erogazioni liberali. Ma vediamo più nel dettaglio quali sono le caratteristiche che possono qualificare o meno un ente del Terzo settore come non commerciale. In base all'articolo 79 del codice, affinché un'attività sia considerata non commerciale deve anzitutto rientrare nel novero delle 26 attività di interesse generale di cui all'elenco stabilito all'articolo 5 del codice stesso; in secondo luogo le attività devono essere svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superino i costi effettivi dell'attività stessa, tenuto anche conto degli eventuali apporti economici effettuati da parte degli enti pubblici, nazionali e internazionali, e salvo eventuali importi di partecipazione della spesa previsti. Un concetto, quello dei costi effettivi, che presenta tratti parzialmente innovativi rispetto alle definizioni contenute all'art. 143 del TUIR (che fa riferimento ai "costi di diretta imputazione") e che manca ancora di puntuali chiarimenti da parte dell'Amministrazione finanziaria. A ben vedere, la norma fa espresso richiamo ai "costi effettivi", una nozione, questa, che dovrebbe ricomprendere anche quelli di diretta imputazione (i.e. accantonamenti) e che va intesa come "costo pieno". Con la conseguenza che dovranno essere imputati sia i costi indiretti, generali e finanziari afferenti alla specifica attività considerata, sia la quota relativa ai costi generali dell'ente. Altro aspetto da chiarire riguarda, invece, il tipo di valutazione da operare sui costi, dato che l'art. 79 del CTS non contiene alcuna indicazione in merito. La ratio della norma induce a preferire una valutazione non eccessivamente formalistica e limitativa. In questo senso, qualora l'ente eserciti una pluralità di attività di interesse generale, sembrerebbe doversi escludere a priori l'obbligo di effettuare un test di tipo analitico, che consideri separatamente ogni singola attività. Sotto questo punto di vista occorre anche considerare che molte attività svolte

³ Si veda su tutti la vicenda ICI/IMU oggetto della procedura di infrazione della Commissione n. 2018/4141

dagli enti sono connesse tra loro, sia con riferimento ai costi che alle relative entrate, e dunque non agevolmente scindibili ai fini del calcolo previsto al comma 2 dell'art. 79 CTS. Pensiamo, soltanto per fare un esempio, alle attività sanitarie e di ricerca svolte dagli istituti per il ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) per le quali sarebbe decisamente arduo distinguere gli elementi positivi e negativi di reddito afferenti le due diverse attività di interesse generale svolte contestualmente sui medesimi pazienti.

Più coerente risulta, invece, l'idea di un test di tipo generale, che consideri in termini unitari e complessivi l'attività esercitata con particolare riferimento gli enti di minori dimensioni. Tale modalità, infatti, consentirebbe alle tante realtà non profit più piccole di non trovarsi nella situazione di dover operare una netta distinzione tra le singole attività, semplificando così le procedure e diminuendo i profili di incertezza. Il test di cui al comma 2 dell'art. 79 prevede anche un "margine di tolleranza", che consente di qualificare l'attività come non commerciale anche nel caso in cui venga svolta dietro versamento di corrispettivi a patto che l'eventuale avanzo non superi una certa soglia. Attualmente è previsto che i ricavi non eccedano il 5% rispetto ai relativi costi e lo scostamento non si protragga per più di due periodi d'imposta consecutivi. Tali limiti potrebbero subire piccoli interventi di restyling legislativo senza tuttavia mutare lo spirito della norma. Al di là della specifica percentuale prevista ai fini della verifica del margine di tolleranza (che nella prima stesura del codice era fissato nella misura del 10%) l'aspetto fondamentale riguarda il limite temporale, il quale trova una propria ratio nella esigenza di mantenere una coerenza con i principi comunitari prevedendo una sostanziale defiscalizzazione dell'avanzo di gestione ma solo se non conseguito non in forma strutturale e stabile.

L'art. 79 prevede poi specifici regimi di decommercializzazione che sfuggono, per via di disposizioni derogatorie, all'applicazione dei criteri analizzati finora e che inquadrano lo svolgimento di talune attività nell'alveo della non commercialità a prescindere dal descritto confronto tra costi effettivi e ricavi. Rientra in questa eccezione lo svolgimento di attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale, se svolta direttamente dagli enti del Terzo settore la cui finalità precipua consiste nello svolgere attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale, qualora gli utili sia interamente reinvestiti nelle attività di ricerca e i risultati conseguiti dall'ente siano diffusi gratuitamente. Dovrà inoltre essere garantito che soggetti privati non abbiano alcun accesso preferenziale alle capacità di ricerca dell'ente medesimo e ai risultati prodotti; ciò, al fine di evitare che società commerciali (esempio case farmaceutiche) possano usufruire di particolari vantaggi fiscali attraverso il finanziamento della ricerca presso ETS, usufruendo commercialmente delle strutture e dei risultati così ottenuti.

Medesimo beneficio fiscale si ha se l'attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale è affidata dagli Enti del Terzo settore ad università e ad altri organismi di ricerca che la svolgono direttamente in ambiti e secondo modalità definite dal DPR 20.3.2003 n. 135. Si considerano altresì non commerciali le attività di interesse generale svolte nei settori degli interventi e servizi sociali, degli interventi e prestazioni sanitarie e delle prestazioni socio-sanitarie di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a), b) e c) del CTS, se svolte da fondazioni delle ex istituzioni pubbliche di assistenza e be-

neficenza (IPAB) a condizione che gli utili siano interamente reinvestiti nelle attività di natura sanitaria o socio-sanitaria e che non sia deliberato alcun compenso a favore degli organi amministrativi⁴.

Al netto delle eccezioni da ultimo riportate e tenendo conto di quanto previsto dalla norma fiscale di riferimento contenuta nel codice del Terzo settore, dunque, è possibile sintetizzare un principio di massima affermando che le attività di interesse generale svolte da un ente del Terzo settore si qualificano come non commerciali qualora esercitate a titolo gratuito o dietro il versamento di corrispettivi volti a remunerare i c.d. fattori della produzione, quantificabili attraverso la determinazione dei costi effettivi sostenuti dall'ente. La soglia di tolleranza introduce, invece, un margine legato alla possibilità di registrare un avanzo di gestione limitatamente allo svolgimento dell'attività di interesse generale che dovrà essere tendenzialmente ispirata al raggiungimento di un pareggio di bilancio.

Diversamente, vengono sempre considerate attività commerciali non solo quelle di interesse generale svolte in forma di impresa e dietro pagamento di corrispettivi che eccedano il costo sostenuto, ma anche le attività diverse da quelle di interesse generale, di cui all'articolo 6 del CTS⁵, seppur svolte in via "secondaria e strumentale" (si veda capitolo su attività diverse).

Ai fini della classificazione dei redditi prodotti dallo svolgimento delle attività commerciali occorre da ultimo osservare come la disciplina generale sulle imposte sui redditi contenuta nelle disposizioni del Tuir continua a trovare applicazione anche nei confronti degli enti del Terzo settore, che rimangono soggetti passivi Ires. L'articolo 79 del d.lgs. 117/2017 non contiene, infatti, norme atte a derogare tout court l'ordinario regime Ires, bensì, come appena visto, risulta volto unicamente ad individuare nuovi criteri di determinazione e la tipologia di redditi prodotti dagli enti del Terzo settore, in funzione dell'attività caratteristica e delle modalità di svolgimento della stessa.

In tal senso, nei confronti degli ETS non commerciali troveranno applicazione le disposizioni di cui all'articolo 143, comma 1 del Tuir⁶, in conformità alle quali il red-

⁴ Tale previsione di non commercialità applicabile alle ex IPAB si applica ai sensi e nei limiti del regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis", e del regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" nel settore agricolo.

⁵ Ai sensi dell'art 6 del CTS "Gli enti del Terzo settore possono esercitare attività diverse da quelle di cui all'articolo 5, a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale, secondo criteri e limiti definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Cabina di regia di cui all'articolo 97, tenendo conto dell'insieme delle risorse, anche volontarie e gratuite, impiegate in tali attività in rapporto all'insieme delle risorse, anche volontarie e gratuite, impiegate nelle attività di interesse generale".

⁶ Disposizione che disciplina la determinazione del reddito complessivo degli enti non commerciali residenti.

dito complessivo è determinato dalla sommatoria dei “redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi” prodotti dall’ente. Mentre le entrate degli enti commerciali verranno attratte tutte nella categoria del reddito d’impresa a prescindere dalla natura e dalla tipologia di queste in virtù della applicazione delle regole generali poste da TUIR.

2.4. Entrate che non concorrono alla formazione del reddito degli ETS: raccolta pubblica di fondi e dei contributi pubblici

La qualificazione dell’ETS come non commerciale ai sensi del comma 5 comporta, inoltre, l’applicazione delle disposizioni di vantaggio di cui al comma 4 del medesimo articolo 79, ai sensi delle quali non concorrono alla formazione del reddito alcune specifiche tipologie di entrate.

In particolare, la disposizione riguarda: (a) le raccolte pubbliche di fondi, che devono essere effettuate occasionalmente e svolte in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione e che si possono effettuare anche con offerte di modico valore o di servizi; (b) i contributi erogati da parte delle amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività in regime convenzionato o di accreditamento.

Diversamente, la qualificazione dell’ente come commerciale, pur non incidendo sulla titolarità della qualifica di ente del Terzo settore né sulla sua natura non lucrativa, sotto il profilo tributario ed ai fini delle imposte dirette, comporta l’assoggettamento alle disposizioni che regolano la determinazione del reddito complessivo secondo le regole proprie degli enti commerciali. Pertanto, ai fini dell’inquadramento fiscale i redditi prodotti saranno attratti nella sfera del reddito d’impresa a prescindere dal ricorrere dei presupposti indicati all’art. 79 comma 4.

a) La non commercialità delle entrate derivanti dalla raccolta occasionale dei fondi

Con riferimento alla raccolta pubblica di fondi va detto che il codice del Terzo settore innova rispetto al passato introducendo una puntuale definizione civilistica cui si accompagnano disposizioni fiscali che assegnano alle relative entrate specifici regimi in funzione della tipologia di attività svolta.

Al riguardo l’articolo 7, al comma 1, stabilisce che: “Per raccolta fondi si intende il complesso delle attività ed iniziative poste in essere da un ente del Terzo settore al fine di finanziare le proprie attività di interesse generale, anche attraverso la richiesta a terzi di lasciti, donazioni e contributi di natura non corrispettiva”. Al comma 2 lo stesso articolo prevede che gli enti del Terzo settore possono realizzare attività di raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, anche mediante sollecitazione al pubblico o attraverso la cessione o erogazione di beni o servizi di modico valore, impiegando risorse proprie e di terzi, inclusi volontari e dipendenti, nel rispetto dei principi di verità, trasparenza e correttezza nei rapporti con i sostenitori e il pubblico, in conformità a linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la Cabina di regia di cui all’articolo 97 e il Consiglio nazionale del Terzo settore.

È evidente la portata innovativa dell'articolo ⁷, che definisce la raccolta fondi quale insieme delle attività e delle iniziative dell'ente non profit volte al finanziamento delle proprie attività di interesse generale, vincolando le relative entrate alla necessità che i fondi raccolti siano diretti a supportare le attività di interesse generale degli enti del Terzo settore.

Sotto il profilo fiscale, invece, la raccolta fondi viene associata a diversi regimi impositivi a seconda delle modalità con cui viene organizzata. In particolare, sono escluse per definizione dal novero delle entrate commerciali, ai sensi dell'art. 79 comma 4, lett. a) del CTS, le attività di raccolta che rispettano una serie di requisiti tali da escluderne il carattere imprenditoriale e stabile. Deve trattarsi innanzitutto di iniziative occasionali, la raccolta dei fondi deve avvenire in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione e i beni ceduti devono essere di modico valore. Le condizioni richieste dalla norma devono essere tutte presenti cumulativamente. Ai fini IVA il codice del Terzo settore, in continuità con la disciplina ONLUS, prevede l'esclusione dal campo di applicazione dell'imposta delle attività di raccolta svolte in forma occasionale secondo le modalità indicate in precedenza. L'esclusione riguarda anche altri tributi, come ad esempio, l'imposta sugli intrattenimenti.

Le raccolte fondi svolte dagli ETS non commerciali attraverso la richiesta di un prezzo per l'offerta di beni o servizi non di modico valore e al di fuori da contesti di occasionalità sono invece assoggettate alle imposte sul reddito e all'IVA, secondo le modalità ordinarie previste per le attività commerciali.

Da segnalare inoltre come l'articolo 87, comma 6, del CTS, prevede uno specifico obbligo di rendicontazione, stabilendo che gli enti del Terzo settore non commerciali che effettuano raccolte pubbliche di fondi escluse dall'imposizione devono inserire all'interno del bilancio redatto ai sensi dell'articolo 13, un rendiconto specifico dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente, le entrate e le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione di cui all'articolo 79, comma 4, lettera a).

Va infine rilevato che per ODV e APS sussistono specifiche forme di decommercializzazione anche con riferimento ad attività associabili alla raccolta fondi, come ad esempio la vendita di beni prodotti dai volontari di un'organizzazione di volontariato, espressamente decommercializzata laddove curata direttamente dall'ente senza alcun intermediario (art. 84, comma 1, lettera b)).

b) La fiscalità dei contributi pubblici

Il codice del Terzo settore qualifica espressamente come non commerciali le entrate di fonte pubblica al ricorrere di alcuni presupposti. Il primo riguarda la qualifica fiscale dell'ente, il quale dovrà assumere natura non commerciale in applicazione dei criteri indicati all'art. 79 del CTS ed il secondo attiene alla natura delle entrate, che dovranno, invece, provenire da pubbliche amministrazioni. Pertanto, gli enti che svolgono in prevalenza attività non commerciale potranno considerare fiscalmente non imponibili i contributi pubblici ricevuti per lo svolgimento, anche convenzionato o in

regime di accreditamento, delle attività di cui ai commi 2 e 3 dello stesso articolo 79. La formula letterale della norma contiene innanzitutto una portata innovativa rispetto alle regole del Testo Unico delle Imposte sui Redditi alle quali, comunque, il CTS si richiama. Quest'ultimo ricomprende infatti, tra i contributi pubblici non imponibili, tutti quelli erogati dalle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento di servizi di interesse generale, a prescindere dalla circostanza che il rapporto con l'ente non profit sia inquadrato nell'ambito di un regime di "accreditamento" e "convenzione". L'art. 79, comma 4, lett. b del CTS, infatti, reca una formulazione più ampia di quella dettata dalla corrispondente disposizione di cui all'art. 143, comma 3, lett. b) del TUIR, ricomprendendo tra i contributi considerati non imponibili per gli ETS non commerciali quelli corrisposti dalle Amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività di interesse generale di cui ai commi 2 e 3 del medesimo art. 79, a prescindere dal tipo di convenzione o accordo in essere con il soggetto pubblico. La ratio della norma appare coerente con il ruolo assegnato agli ETS la cui funzione sussidiaria rispetto all'intervento statale assume valenza prevalente rispetto alla necessità di operare una diversa classificazione dell'entrata di fonte pubblica. Tale inquadramento condiziona anche la individuazione dell'esatto ambito applicativo della disposizione agevolativa in esame e, in particolare, l'interpretazione del richiamo alle "attività svolte ai sensi dei commi 2 e 3" contenuto nell'ultima parte. Il citato rinvio alle tipologie di attività elencate nei commi precedenti andrà ragionevolmente inteso in senso oggettivo, ovvero senza alcuna distinzione qualitativa tra attività commerciali e non commerciali⁷. In sostanza se le entrate provengono da fonte pubblica ed afferiscono ad attività classificabili come di interesse generale, in quanto elencate nei commi 2 e 3 dell'art. 79, allora potranno essere qualificate come fiscalmente non imponibili se svolte da un ente del Terzo settore non commerciale in coerenza e continuità con il tenore dell'art. 143 del TUIR. Per completezza vale la pena segnalare che l'articolo 79, al pari della disposizione contenuta all'articolo 143, comma 3, lettera b), del TUIR, non opera alcuna distinzione tra contributi a fondo perduto di carattere erogativo e contributi che hanno, invece, natura di corrispettivi. Pertanto, rientrano nella sfera applicativa dell'agevolazione anche i contributi che assumono natura corrispettiva, come, peraltro, chiarito dall'Amministrazione finanziaria con la Circolare n. 128/E del 1998 riguardo alla simmetrica previsione dell'articolo 143.

2.5. Specifiche forme di decommercializzazione previste per ODV e APS

In aggiunta a quelle indicate per la generalità degli ETS, il legislatore ha previsto, inoltre, per le Organizzazioni di volontariato (ODV) e per le Associazioni di promozione sociale (APS) un ulteriore ambito di decommercializzazione con riferimento a determinate attività tassativamente individuate dal codice (cfr. artt. 84 e 85 del d.lgs. 117/2017).

⁷ Pensiamo al comma 5 bis dello stesso art. 79 dove il legislatore, nel richiamare le attività di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 79 ha inteso circoscriverne il rinvio espressamente a quelle di natura non commerciale qualificate come tali applicando i criteri ivi previsti.

In particolare, per le Organizzazioni di volontariato “non si considerano commerciali”, se svolte senza l’impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato, oltre alle attività di interesse generale non commerciali, ai sensi dell’art. 79 co. 2 e 3 del D.Lgs. 117/2017, anche le attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, a condizione che la vendita sia curata direttamente dall’organizzazione senza alcun intermediario; nonché la cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari sempreché la vendita dei prodotti sia curata direttamente dall’organizzazione di volontariato senza alcun intermediario; ed infine, l’attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e simili a carattere occasionale⁸. Si tratta di forme di decommercializzazione che derogano, dunque, agli ordinari criteri della fiscalità e che, pur in presenza di un vero e proprio scambio di beni dietro versamento di corrispettivo si qualificano non commerciali in virtù del carattere non organizzato dell’attività svolta e dell’assenza di impiego di mezzi idonei a porre le cessioni in concorrenza sul mercato.

Al contempo, l’art. 85 CTS, in continuità con quanto già disposto dall’art. 148 Tuir, prevede la decommercializzazione delle attività svolte dalle Associazioni di promozione sociale in diretta attuazione degli scopi istituzionali, effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti dei propri associati e dei familiari conviventi di questi ovvero degli associati di altre associazioni che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento, atto costitutivo o statuto fanno parte di un’unica organizzazione locale o nazionale.

Allo stesso modo, non si considerano commerciali le cessioni anche a terzi di proprie pubblicazioni cedute prevalentemente agli associati e ai familiari conviventi degli stessi verso pagamento di corrispettivi specifici in attuazione degli scopi istituzionali.

Tuttavia, si considerano comunque commerciali le cessioni di beni nuovi prodotti per la vendita, le somministrazioni di pasti, le erogazioni di acqua, gas, energia elettrica e vapore, le prestazioni alberghiere, di alloggio, di trasporto e di deposito e le prestazioni di servizi portuali e aeroportuali, nonché le prestazioni effettuate nell’esercizio della gestione di spacci aziendali e di mense, dell’organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, della gestione di fiere ed esposizioni a carattere commerciale, della pubblicità commerciale e delle telecomunicazioni e radiodiffusioni circolari.

In parziale deroga a tale disposizione, non si considera commerciale, anche se effettuata a fronte del pagamento di corrispettivi specifici, la somministrazione di alimenti o bevande effettuata presso le sedi in cui viene svolta l’attività istituzionale da bar e esercizi similari, nonché l’organizzazione di viaggi e soggiorni turistici effettuate dalle Associazioni di promozione sociale ricomprese tra gli enti di cui all’art. 3 comma 6 lett. e) della L. 287/91, iscritte nell’apposito registro, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell’interno.

Tali associazioni possono accedere a detta agevolazione sempre che l’attività di somministrazione di alimenti e bevande sia strettamente complementare a quelle svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali e sia effettuata nei confronti degli associati

⁸ Art. 84 del D. Lgs. n. 117/2017.

e dei familiari conviventi degli stessi e per lo svolgimento di tali attività gli enti non si avvalgano di alcuno strumento pubblicitario o comunque di diffusione di informazioni a soggetti terzi, diversi dagli associati.

La defiscalizzazione dei corrispettivi specifici, delle quote supplementari e delle entrate derivanti dalla somministrazione costituisce un punto di riferimento importante per gli enti di promozione sociale e un polmone finanziario tipicamente utilizzato per promuovere le attività istituzionali. Va detto che ad oggi sussiste una simmetria fiscale tra imposte dirette e indirette tale per cui alla decommercializzazione delle attività sopra indicate (oggi prevista all'art. 148 TUIR e, con la definitiva entrata in vigore del titolo X del CTS, in virtù dell'applicazione dell'art. 85 CTS) corrisponde una esclusione dal campo iva delle relative entrate ai sensi dell'art. 4 del dpr 633 del 1973. A partire dal 1 gennaio 2024 tale simmetria dovrebbe venire meno in conseguenza della entrata in vigore della modifica introdotta dalla legge n. 215/2021, di conversione del D.L. n. 146/2021, che ha inserito l'art. 5, commi da 15 quater a sexies, che si pone l'obiettivo di chiudere la procedura di infrazione aperta dall'Unione Europea nei confronti dell'Italia (n. 2008/2010) proprio in conseguenza della ritenuta non conformità alla direttiva IVA delle citate disposizioni interne contenute nell'art. 4, del D.P.R. n. 633/1972 (vedi paragrafo 2.11).

2.6. (Segue). Coordinamento normativo tra TUIR e fiscalità del Terzo settore ed effetti conseguenti alla mancata iscrizione nel RUNTS degli enti associativi

Al fine di coordinare la nuova disciplina associativa degli enti del Terzo settore con quella generale dell'articolo 148 TUIR, l'art. 89 del CTS, al comma 1, lettera a), prevede la non applicabilità agli enti del Terzo settore delle disposizioni dell'anzidetto articolo, mentre al comma 4 ridefinisce l'ambito soggettivo del comma 3 dello stesso articolo 148, eliminando il riferimento alle associazioni culturali e di promozione sociale ("trasmigrate" nel Terzo settore), e di formazione extrascolastica della persona. Rimangono, pertanto, destinatarie delle misure di favore di cui all'art. 148, comma 3, le associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, sportive dilettantistiche, nonché le strutture periferiche di natura privatistica necessarie agli enti pubblici economici per attuare la funzione di preposto a servizi di pubblico interesse. La disapplicazione dell'art. 148 TUIR trova causa per gli ETS nel fatto che la medesima disciplina è stata trasposta all'art. 85 CTS. Pertanto, gli enti associativi che assumono la qualifica di APS potranno continuare ad applicare, senza soluzione di continuità, misure fiscali che qualificano come non commerciali le entrate derivanti da quote integrative, corrispettivi specifici e attività di somministrazione come meglio specificato nel precedente paragrafo.

In conseguenza della modifica apportata all'art. 89 CTS è evidente che molte realtà che svolgono attività di interesse generale nei campi destinati ad essere esclusi dall'ambito applicativo dell'art. 148 TUIR (attività culturali e di promozione sociale), laddove non dovessero acquisire la qualifica giuridica di ETS, perderebbero sia la possibilità di decommercializzare i corrispettivi specifici, le quote supplementari e le

entrate derivanti dalla somministrazione di alimenti e bevande, sia quella di accedere al regime fiscale forfettario di cui alla L. 398 del 1991. Infatti, con la definitiva entrata in vigore del quadro fiscale introdotto dalla riforma del Terzo settore e la conseguente operatività del titolo X del CTS a seguito dell'autorizzazione UE, secondo le tempistiche previste all'art. 104 comma 2 dello stesso codice del Terzo settore, verrà abrogato anche l'art. 9-bis Decreto Legge 417/1991, che estende "alle associazioni senza fini di lucro e alle associazioni pro loco le disposizioni di cui alla legge 16 dicembre 1991, n. 398"⁹. Emerge pertanto da quanto sopra un quadro fiscale piuttosto puntuale tale per cui moltissime realtà di natura associativa, come ad esempio pro loco, associazioni bandistiche, associazioni di promozione sociale e associazioni culturali, dovranno valutare con molta attenzione l'ingresso nel Runt. tale scelta si presenta con tutta evidenza quella fiscalmente più vantaggiosa in grado non solo di dare continuità al regime fiscale dell'art. 148 TUIR ma anche di garantire la possibilità di "sostituire" a tutti gli effetti il regime forfettario di cui alla legge 398 con il regime previsto all'art. 86 del CTS (vedi paragrafi successivi). Peraltro, va detto che tali realtà associative con l'ingresso nel Terzo settore non solo si vedrebbero garantire il medesimo trattamento fiscale legato alle entrate di natura corrispettiva provenienti dagli associati e famigliari conviventi, ma avrebbero la possibilità di mantenere anche il trattamento favorevole legato all'applicazione dell'art. 67 TUIR per i c.d. lavoratori sportivi nei limiti di quanto previsto dalla suddetta disposizione.

2.7. La natura fiscale commerciale/non commerciale dell'ente e il "test" di prevalenza

Nel riprodurre parzialmente la distinzione tra "enti commerciali" ed enti "non commerciali" presente nel testo unico delle imposte, il CTS prende in considerazione il parametro quantitativo che fa dipendere la qualifica tributaria dell'ente dalla natura delle attività svolte in forma prevalente. I nuovi criteri posti dalla riforma superano tuttavia quello meramente documentale previgente imposto dal TUIR, in base al quale l'oggetto esclusivo o principale previsto dall'atto costitutivo o dallo statuto determina la qualifica fiscale dell'ente.

La norma che inquadra ai fini fiscali la natura degli ETS è contenuta al comma 5 dell'articolo 79, il quale, ai fini della verifica dell'attività svolta in via esclusiva o prevalente prescinde, dunque, dalle previsioni statutarie e prende in considerazione il rapporto fra le entrate derivanti dalle attività non commerciali e i proventi delle attività di interesse generale esercitate in forma d'impresa, nonché quelli derivanti dalle attività diverse di cui all'articolo 6, fatta eccezione per le sole attività di sponsorizzazione. Pertanto, l'ente è commerciale o non commerciale a seconda che i proventi derivanti

⁹ Il Codice del Terzo settore con l'art. 102 comma 2 Lett. e), ha abrogato l'articolo 9-bis del decreto-legge 30 dicembre 1991, n. 417, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1992, n. 66. A fronte della suddetta abrogazione la possibilità di applicazione del regime 398/91 resta in capo alle sole ASD, a partire dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea sulle misure fiscali e comunque non prima del periodo di imposta successivo all'operatività del RUNTS, sicuramente, quindi, non prima del 2022.

dalle attività svolte in forma imprenditoriale, intese alla realizzazione di utili o avanzi di gestione, siano esse attività di interesse generale ai sensi dell'articolo 5 che attività diverse di cui all'articolo 6 dello stesso CTS, superino o meno nel medesimo periodo d'imposta quelli derivanti dalle attività non commerciali. L'esclusione delle sponsorizzazioni dalle attività commerciali rilevanti ai fini della qualificazione dell'ente mira a privilegiare la natura di fonte di finanziamento di queste entrate e a tener conto delle possibili variazioni della loro consistenza nei diversi periodi d'imposta.

Ai fini della comparazione dei proventi derivanti dalle attività commerciali con quelli delle attività non commerciali, il comma 5-bis stabilisce che sono considerate entrate derivanti da attività non commerciali "i contributi, le sovvenzioni, le liberalità, le quote associative dell'ente e ogni altra entrata a queste assimilabile" nonché i proventi e le entrate delle attività non commerciali di cui ai commi 2 e 3 richiamati e quelle derivanti dal comma 4 dello stesso articolo 79 (fondi pervenuti da raccolte pubbliche occasionali con offerte di beni di modico valore o di servizi e contributi erogati da parte delle amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività in regime convenzionato o di accreditamento), tenuto conto altresì del valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti le attività svolte con modalità non commerciali. Il valore normale delle prestazioni di servizi e cessioni di beni effettuate in forma gratuita diventa dunque un parametro di riferimento per valutare il conseguimento di proventi figurativi utili ai fini dell'individuazione della natura fiscale dell'ente e trovano una apposita collocazione anche negli schemi di bilancio adottati dal Ministero del lavoro con DM del 5 marzo 2020.

La natura fiscale dell'ente incide sui meccanismi di tassazione delle relative entrate secondo criteri che riprendono i principi generali del TUIR salvo l'applicazione degli specifici regimi forfettari introdotti dal CTS su cui ci soffermeremo nel prossimo paragrafo. Ai fini fiscali l'ente che si qualifica non commerciale determinerà il reddito complessivo sommando i "redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi" prodotti, secondo le regole di ciascuna categoria reddituale alla stregua di quanto previsto per le persone fisiche.

L'articolo 87 del CTS, che disciplina la tenuta e conservazione delle scritture contabili degli ETS non commerciali, al comma 4 contiene una norma analoga a quella del comma 2 dell'articolo 144¹⁰ che impone agli enti del Terzo settore non commerciali, in relazione all'attività commerciale esercitata, l'obbligo di tenere la contabilità separata. La qualificazione dell'ETS come ente commerciale comporta invece l'assoggettamento, ai fini delle imposte sui redditi, alle disposizioni che regolano la determinazione del reddito complessivo secondo le regole proprie degli enti commerciali, con conseguente attrazione dei redditi prodotti nella sfera del reddito d'impresa, e l'obbligo di porre in essere i relativi adempimenti contabili.

Per la determinazione del reddito d'impresa si applicano i criteri "ordinari" definiti dal TUIR ed è esclusa la possibilità di accedere al meccanismo opzionale di determinazione forfettaria del reddito d'impresa previsto dall'articolo 80 del CTS.

¹⁰ Coerentemente l'articolo 89, comma 1, lettera a), prevede la non applicabilità dell'art. 144 TUIR agli ETS.

Non trovano applicazione nei confronti degli ETS commerciali i regimi agevolativi previsti dall'articolo 79, compresi quelli recati dal comma 4 per le raccolte fondi e per i contributi erogati da parte delle amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività in regime convenzionato o di accreditamento, e la disciplina degli enti associativi del comma 6 dello stesso articolo.

Un aspetto di particolare rilievo riguarda l'ipotesi del mutamento della qualifica fiscale da ente non commerciale a ente commerciale. Il comma 5-ter dell'articolo 79 del CTS, con una norma analoga a quella contenuta nel comma 3 dell'articolo 149 del TUIR, disciplina l'ipotesi di mutamento di qualifica, prevedendo che la perdita della qualifica di ente non commerciale opera a decorrere dallo stesso periodo d'imposta in cui vengono meno i requisiti che la legittimano. Conseguentemente, per l'intero periodo, la modalità di determinazione del reddito dovrà essere quella propria degli enti commerciali, con attrazione di tutto l'imponibile nell'ambito del reddito d'impresa.

L'articolo 87, comma 7, del CTS prevede specifici termini per l'adeguamento delle scritture contabili assegnando a questo scopo tre mesi che decorrono non dall'inizio del periodo d'imposta (come previsto dal TUIR), ma dal momento in cui si verificano i presupposti per il mutamento della qualifica.

2.8. La tassazione delle attività commerciali e i regimi fiscali forfettari

Classificazione delle attività e "test di prevalenza" hanno importanti risvolti sotto il profilo fiscale, determinando l'individuazione del concreto regime tributario applicabile all'ente. L'intento del legislatore è quello di riservare la possibilità di fruire di meccanismi di tassazione agevolati agli enti che risultano organizzati su base volontaria o erogativa o, comunque, secondo modelli non imprenditoriali. Mentre per gli Ets di natura commerciale l'accesso al nuovo regime fiscale dell'impresa sociale diventa particolarmente conveniente man mano che aumenta il margine di utile prodotto dallo svolgimento dell'attività di interesse generale dal momento che il d.lgs. 112/2017 prevede, come vedremo meglio più avanti, di detassare gli utili reinvestiti nell'attività istituzionale.

Difatti, la riforma ha previsto la possibilità per i soli Ets non commerciali di avvalersi di un regime forfettario per ciò che concerne i proventi derivanti dalle attività commerciali esercitate in via non prevalente, siano esse secondarie o strumentali (art. 6 del CTS) o di interesse generale (art. 5 del CTS). Più precisamente, l'art. 80 del CTS presenta un regime opzionale che contempla specifici coefficienti di redditività a scaglioni da applicare all'ammontare dei ricavi conseguiti nell'esercizio di queste attività e che vengono individuati in base alla tipologia di attività, seguendo la tradizionale distinzione tra cessione di beni prestazione di servizi. A parità di scaglioni di ricavi (fino 130.000 euro, fino a 300.000 e oltre 300.000), si va dal 5% al 14%, per i ricavi derivanti da attività diverse dalle prestazioni di servizi e dal 7% al 17%, per i ricavi derivanti da attività di prestazioni di servizi, senza stabilire soglie massime di proventi. Si tratta, in sostanza, di un regime forfettario più favorevole rispetto a quello previsto dall'art. 145 del TUIR per gli enti non commerciali in contabilità semplificata, il quale

prevede l'applicazione di coefficienti di redditività compresi tra il 10% e il 15%, con soglie massime di 400.000 euro per le prestazioni di servizi e 700.000 euro per le altre attività.

Ai redditi così determinati andranno sommati l'ammontare delle plusvalenze, delle sopravvenienze attive, dei dividendi e interessi, nonché dei proventi immobiliari.

Per gli Ets commerciali, invece, scatta la tassazione ordinaria, con conseguente determinazione della base imponibile secondo le modalità dettate dal titolo II, capo II del TUIR per gli enti commerciali ed applicazione del principio di attrazione al reddito d'impresa di tutte le tipologie di redditi prodotti dall'ente. Inoltre, vengono meno molte delle agevolazioni fiscali ai fini delle imposte indirette introdotte dalla riforma, che, come vedremo, sono dedicate in gran parte agli Ets non commerciali. Proprio per questa ragione, gli ETS di carattere commerciale dovrebbero ragionevolmente confluire nell'alveo delle imprese sociali, così da usufruire dell'apposito regime creato ad hoc con la riforma.

Accanto al regime "generale", il Codice introduce un particolare regime ancora più favorevole per le attività commerciali esercitate dalle ODV e APS. Infatti, nel caso in cui tali enti abbiano percepito nel periodo di imposta precedente ricavi non superiori a 130.000 euro, in luogo del regime forfettario "ordinario" potranno optare per una tassazione ancora più agevolata, con applicazione di un coefficiente di redditività dell'1% per le Odv e del 3% per le Aps.

A questo, si affianca un secondo importante sgravio concernente il regime contabile. Odv e Aps che applicano il regime forfettario ad esse dedicato sono esonerate dagli obblighi di registrazione e tenuta delle scritture contabili, ma resta fermo l'obbligo di conservare i documenti ricevuti ed emessi ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. n. 600/1973 e di presentare la dichiarazione dei redditi entro i termini e con le modalità di cui al D.P.R. n. 322/1998.

Da ultimo, all'opzione per il regime forfettario sono legate specifiche semplificazioni ai fini IVA, in quanto Odv e Aps sono esonerate dal versamento dell'imposta e da tutti gli altri adempimenti previsti dal D.P.R. n. 633/1972 (registrazione delle fatture emesse e ricevute, tenuta e conservazione dei registri, e documenti, dichiarazione annuale IVA, ecc.). I medesimi soggetti sono invece tenuti a numerare e conservare le fatture di acquisto e le bollette doganali e a certificare i corrispettivi. I soggetti che applicano il regime forfettario, per le operazioni per le quali risultano debitori dell'IVA, emettono fattura o la integrano, con l'indicazione dell'aliquota e della relativa imposta, e versano l'imposta entro il giorno 16 del mese successivo a quello di effettuazione delle operazioni.

2.9. Il regime fiscale dell'impresa sociale

Una delle principali novità della riforma dell'impresa sociale è l'istituzione di una specifica disciplina fiscale per gli enti che assumono la qualifica, che mira a dare una spinta a questa particolare figura di ente non profit organizzato in forma imprenditoriale). Introdotta nel nostro ordinamento dal D.lgs. n. 155/2006, infatti, l'impresa

sociale aveva avuto scarsa diffusione proprio a causa della mancanza di agevolazioni fiscali che consentissero di compensare lo stringente divieto di distribuzione degli utili per esse previsto.

Con la riforma, le imprese sociali assumono la qualifica di ETS, e in questo ambito costituiscono una tipologia di ente che consente di perseguire scopi di utilità sociale mediante l'impiego di modelli imprenditoriali, pur senza scopo di lucro in senso soggettivo. A differenza degli altri Ets, la qualifica può essere assunta da parte di qualsiasi soggetto privato, indipendentemente dalla forma giuridica di costituzione (inclusa quella societaria), e ciò comporta l'adozione ai fini reddituali delle norme tributarie ordinariamente applicabili alle varie tipologie di enti (società, associazioni, fondazioni etc.), pur nei limiti specifici correlati alla condizione stessa di "impresa sociale".

Nell'ambito della categoria, una disciplina particolare è riservata alle cooperative sociali, le quali passano dalla originaria qualifica di "Onlus di diritto" a quella di "impresa sociale di diritto" (art. 1, comma 4). Ciononostante, tali enti continuano a mantenere la propria normativa specifica (L. n. 381/1991) – la quale non viene abrogata dalle nuove disposizioni – applicando il D.lgs. n. 112/2017 solo nei limiti di compatibilità con quest'ultima.

Come in passato, l'elemento che contraddistingue l'impresa sociale dai soggetti profit è l'obbligo di destinare la maggior parte degli utili (se società) o degli avanzi di gestione (se associazione, fondazione o comitato) allo svolgimento dell'attività statutaria o all'incremento del patrimonio, con la conseguenza che tali componenti rientrano nel reddito imponibile ai fini delle imposte dirette solo nella misura in cui non sono accantonati in una riserva avente le finalità descritte. Nello specifico, le imprese sociali costituite in forma societaria possono destinare fino al 50% dei propri utili o avanzi di gestione ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci, nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati calcolate dall'ISTAT, oppure alla distribuzione, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, di dividendi ai soci in misura non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentato di 2,5% (art. 3, comma 3, del D.lgs. n. 122/2017). Mentre, per le imprese costituite in forma diversa c'è un divieto di distribuzione assoluto, in quanto eventuali utili e avanzi di gestione devono essere integralmente impiegati per lo svolgimento dell'attività statutaria o destinati ad incremento del patrimonio (art. 3, comma 1, del D.lgs. n. 112/2017).

Sotto il profilo fiscale, come anticipato, tale divieto viene bilanciato dalla previsione di un regime fiscale ad hoc, basato sulla detassazione degli utili e degli avanzi di gestione reinvestiti nell'attività di impresa di interesse generale, nonché da apposite misure di vantaggio per gli investitori. Sul primo fronte, è prevista una generale non imponibilità ai fini delle imposte dirette degli utili e degli avanzi di gestione accantonati in apposite riserve e destinati alle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale svolte dall'ente (art. 18, comma 1, del D.lgs. n. 112/2017, così come da ultimo modificato con il D.lgs. n. 95/2018). Qualsiasi diversa forma di utilizzo è esclusa dall'agevolazione, con la sola eccezione della possibilità di impiegare le riserve a copertura di perdite (fermo restando il

divieto di distribuire utili fino all'avvenuta ricostituzione di dette riserve) e delle somme destinate al versamento del contributo per l'attività ispettiva esercitata dal Ministero del lavoro (non imponibili ai sensi dell'art. 15 del D.lgs. n. 112/2017).

La detassazione è garantita per tutti i proventi complessivamente conseguiti, sia quelli derivanti dalle attività di interesse generale che qualificano l'impresa sociale, sia quelli frutto di attività diverse, a condizione che i relativi ricavi siano contenuti entro il limite massimo del 30% dei ricavi complessivi, pena il decadimento del beneficio della detassazione.

2.10. La fiscalità di vantaggio per gli ETS: imposte indirette, tributi locali e tassazione delle rendite

Oltre alle agevolazioni sopra descritte il legislatore ha provveduto al riordino e alla revisione dei benefici in materia di imposte indirette (art. 82 del CTS) oltre che all'introduzione di specifiche esenzioni IRES per ODV ed APS (artt. 84 e 85 del CTS).

Quanto prime, anche in questo caso, le agevolazioni di cui all'art.82 del CTS hanno trovato applicazione nel periodo transitorio nei confronti di ONLUS, ODV e APS e saranno riferite, a regime, a tutti gli enti del Terzo settore, comprese le cooperative sociali ed escluse le imprese sociali costituite in forma societaria (con la sola eccezione, dell'agevolazione di cui all'art. 82, comma 4, del CTS).

Nel dettaglio, per incentivare il sostegno agli enti *non profit* anche tramite dotazioni di patrimonio, l'art. 82, comma 2 del CTS, prevede l'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni e dalle imposte ipocatastali per i trasferimenti a titolo gratuito in favore degli ETS, a condizione che i beni oggetto del trasferimento siano impiegati per lo svolgimento dell'attività statutaria e ai fini del perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Tale agevolazione – già prevista, dal punto di vista oggettivo, nel precedente quadro normativo (art. 3 del D.lgs. n. 346 del 1990 e artt. 1 e 10 del D.lgs. n. 347 del 1990) – risulterà applicabile ad una platea di beneficiari potenzialmente più ampia.

Con riferimento alla medesima platea di beneficiari, l'art. 82, comma 3, del CTS prevede l'applicazione in misura fissa dell'imposta di registro e delle imposte ipocatastali per gli atti costitutivi e le modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione o trasformazione. Viene superata, in questo modo, la precedente impostazione della prassi e della giurisprudenza, che assoggettava le operazioni straordinarie poste in essere dagli enti non commerciali alle imposte indirette in misura proporzionale.

Nell'ottica di alleviare gli oneri posti a carico degli enti nel passaggio al nuovo regime, inoltre, il medesimo comma 3 prevede l'esenzione dall'imposta di registro per tutte le modifiche statutarie eseguite ai fini dell'adeguamento a modifiche o integrazioni normative. Con riferimento alle sole organizzazioni di volontariato è in ogni caso prevista – in linea con la disciplina anteriore alla riforma – l'esenzione dall'imposta di registro per gli atti costitutivi e per tutti gli atti connessi allo svolgimento dell'attività. Il medesimo ampliamento dell'ambito applicativo soggettivo (che, come detto, viene riferito a tutti gli enti del Terzo settore, comprese le cooperative sociali ed escluse le

imprese sociali costituite in forma societaria) ha riguardato le esenzioni in materia di imposta di bollo (art. 82, comma 5), di imposta sugli intrattenimenti (art. 82, comma 9), e di imposta sulle concessioni governative (art. 82, comma 10).

Al fine di agevolare l'acquisto di beni patrimoniali in favore del Terzo settore è invece riferito a tutti gli ETS (incluse le imprese sociali, a prescindere dalla forma giuridica) l'agevolazione di cui all'art. 82, comma 4, che prevede l'applicazione delle imposte di registro e ipocatastali in misura fissa agli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili, nonché agli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento. L'agevolazione è concessa a condizione che i beni siano utilizzati, entro cinque anni dal trasferimento, in diretta attuazione degli scopi istituzionali o dell'oggetto sociale. La disposizione è finalizzata, come chiarito dalla Relazione illustrativa al Codice del Terzo settore, a favorire il trasferimento dei beni patrimoniali a favore degli ETS, in attuazione di quanto previsto dall'art. 9, lettera l) della legge delega n. 166/2016.

Completano il quadro normativo delle agevolazioni introdotte dalla riforma le nuove misure di cui agli articoli 84, comma 2 e 85, comma 7 del CTS, che consistono nell'esenzione IRES per i redditi degli immobili destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale, rispettivamente, da parte delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale. Con il decreto correttivo al CTS (D.lgs. n. 105 del 2018) è stata espressamente prevista la possibilità di mantenere l'agevolazione in questione anche in caso di trasformazione di una organizzazione di volontariato in ente filantropico (art. 84, comma 2-bis del CTS). La norma in questione assume portata del tutto inedita rispetto alle misure fiscali previgenti e si inserisce in una logica di coerenza con le altre disposizioni contenute nel codice del Terzo settore con particolare riferimento alle norme volte ad assegnare specifiche forme di esenzione in caso di trasferimento di immobili a favore degli ETS, sia *mortis causa* che per atto tra vivi (art. 82 CTS). Il favor del legislatore verso la patrimonializzazione degli enti iscritti nel registro trova un contraltare dal punto di vista delle imposte dirette nella disposizione contenuta simmetricamente agli articoli 84 e 85 e sopra citata. Lo scopo della misura in esame è quello di escludere da imposizione i redditi ritraibili dagli immobili destinati allo svolgimento dell'attività istituzionale. tale forma di esenzione va intesa in senso ampio facendo rientrare nel perimetro di esenzione non solo i redditi fondiari ma anche le rendite derivanti dalla mera gestione immobiliare e rappresentate dai canoni ritraibili dalla locazione. Questi ultimi, se investiti nell'attività di interesse generale, dunque, scontano una esenzione consentendo agli ETS di finanziare il perseguimento degli obiettivi statuari.

2.11. Gli ETS e l'imposta sul valore aggiunto tra le novità della riforma e le procedure di infrazione avviate dalla UE

Gli effetti della riforma del Terzo settore sulla disciplina IVA degli enti non profit sono rintracciabili indirettamente attraverso il mutamento del quadro soggettivo relativo ad una serie di disposizioni che nell'ambito della disciplina generale contenuta

nel DPR 633 del 1973 regolano il trattamento delle attività di interesse generale. Non vi sono dunque nel CTS, se non con riferimento a talune specifiche attività, come nel caso delle erogazioni liberali (art. 89 CTS), puntuali disposizioni che regolano per gli ETS, in forma autonoma, i criteri di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Le ragioni alla base di tale impostazione sono, come noto, legate al fatto che, con riferimento a tale imposta, il nostro Paese, attraverso l'adesione all'Unione europea, ha attribuito a quest'ultima la competenza in tema di armonizzazione delle imposte indirette (articolo 113 TFUE), che si è tradotta nell'adozione di numerose direttive in materia IVA tra cui, da ultima, la 2006/112/CE attualmente applicabile. I principi dettati dalla suddetta direttiva comunitaria assumono particolare rilevanza non solo perché l'IVA costituisce la prima imposta comune a tutti gli Stati membri, ma anche perché una percentuale di tale imposta rappresenta una risorsa propria dell'Unione. Da questa circostanza discende anche un compito di controllo piuttosto stringente da parte della UE in merito alla conformità delle disposizioni interne in tema di imposta sul valore aggiunto ai principi comunitari indicati nella Direttiva. Proprio in questo contesto emergono alcune importanti novità che, specialmente nell'ultimo periodo, hanno investito la fiscalità indiretta degli enti non profit e che, come vedremo modificheranno il trattamento fiscale e gli adempimenti legati ad alcune tipiche entrate degli enti associativi, come, ad esempio, i corrispettivi specifici, le quote supplementari ricevuti da associati e famigliari nonché le entrate derivanti dalla somministrazione di alimenti e bevande.

Partendo da tali premesse è possibile distinguere due ambiti di particolare interesse nella trattazione delle novità in campo iva che interessano più da vicino gli enti del Terzo settore. Da un lato il quadro soggettivo di riferimento. A fronte dell'avvio del Runt e della definitiva entrata in vigore delle misure fiscali previste al titolo X, quali sono le norme applicabili agli ETS e quali le qualifiche giuridiche e fiscali richieste ai fini dell'applicazione di misure favorevoli come, ad esempio, il regime di esenzione attualmente previsto per attività di interesse generale particolarmente importanti per il comparto sociale, come ad esempio, la formazione o la sanità. Sotto un secondo punto di vista, invece, analizzeremo gli effetti delle procedure di infrazione avviate nei confronti del nostro Paese dalla Commissione europea tenendo conto, come anticipato, di alcuni imminenti modifiche destinate ad incidere su attività finor escluse dal campo di applicazione dell'IVA.

2.12. Esenzione IVA e qualifiche giuridico-tributarie degli enti del Terzo settore

Con particolare riferimento al regime IVA, la Riforma del Terzo settore non introduce importanti novità se non la previsione, in un'ottica di coordinamento normativo, della sostituzione del riferimento ONLUS contenuto nell'art. 10, comma 1, n. 15), 19), 20) e 27 ter del DPR n. 633/1972 con quella "enti del Terzo settore di natura commerciali. Una modifica questa che richiede agli enti di far riferimento ai criteri di non commercialità/commercialità dettati dall'art. 79 del CTS di cui si è ampiamente trattato nei precedenti paragrafi.

Sul punto, è opportuno rilevare come tale modifica porta ovviamente a cambiare le regole interne degli enti *non profit* potendosi verificare la situazione in cui alcune realtà prima escluse dall'esenzione all'art. 10, potrebbero rientrare nell'ambito applicativo della norma; ed altri, che attualmente svolgono prestazioni di utilità sociale usufruendo del regime di esenzione, invece, potrebbe perdere l'agevolazione prevista dall'art. 10 in quanto ETS non commerciali.

È ad esempio il caso di una Onlus particolarmente strutturata che gestisce una casa di riposo erogando prestazioni sociosanitarie in parte a titolo gratuito (a favore di soggetti svantaggiati) e in parte solventi (verso corrispettivo). Quest'ultima, ragionevolmente, potrebbe avere difficoltà a mantenere la qualifica di ETS non commerciale valutando, invece, conveniente diventare impresa sociale del Terzo settore.

Un caso, questo, che porterebbe l'ente a dover applicare l'aliquota IVA ordinaria al 22% per le prestazioni rese (a meno che non rientri in una diversa ipotesi di esenzione di cui all'art. 10), in quanto le imprese sociali non rientrano nel novero degli ETS di natura non commerciale che beneficiano delle esenzioni. Discorso simile per le cooperative "non sociali", dotate della qualifica di Onlus, le quali non potranno applicare né l'aliquota IVA agevolata al 5% prevista per le cooperative sociali (Tabella A, parte II-bis del DPR 633/1972), né l'esenzione (in quanto enti costituiti in forma societaria). Per cui, per mantenere immutato il proprio regime dovrebbero valutare l'opportunità di cambiare veste giuridica, ad esempio trasformandosi in fondazioni o associazioni del Terzo settore (salvo rientrare in altre ipotesi di esenzione dell'art. 10).

Più nel dettaglio, la modifica così come pensata dal CTS, porta ad esempio le realtà che ad oggi svolgono attività socioassistenziale e che scontano il regime di esenzione previsto dall'art. 10, comma 1, n. 27 ter del D.P.R. 633/1972 se le attività sono rese da enti di diritto pubblico, altri organismi riconosciuti dallo Stato aventi carattere sociale ed ONLUS, a dover comprendere se si inquadrano o meno in tale categoria. Pensiamo ad esempio una fondazione ONLUS che svolge attività di assistenza domiciliare o ambulatoriale in favore di tossicodipendenti e che decida di entrare nel nuovo registro del Terzo settore (RUNTS) iscrivendosi come impresa sociale. In questo caso, in mancanza della qualifica di ETS non commerciale, l'ente dovrà valutare necessariamente la sussistenza di altri requisiti soggettivi indicati all'art. 10, scattando diversamente il regime IVA ordinario (con un'aliquota del 22%). La Fondazione potrà qualificarsi come "organismo di diritto pubblico", istituzione sanitaria riconosciuta oppure altro ente avente carattere di assistenza sociale.

Requisito quest'ultimo che, in particolare, potrebbe fornire una valida soluzione per gli enti di assistenza tenendo conto che, stando a quanto precisato dalla Corte di Cass. ord. 10 maggio del 2019, n. 12491, rientra in tale definizione qualsiasi ente (ivi incluso quello di natura privata) a prescindere da un riconoscimento formale da parte dell'organo pubblico, purché svolga un'attività socialmente rilevante. Per di più se si pensa a quanto ribadito dalla Corte Giust., sent. 26 maggio 2005, causa C-498/03, secondo cui rientrerebbero nella categoria degli "enti aventi carattere di assistenza sociale" anche quelli che perseguono finalità di lucro. In quest'ottica, dunque, l'ampia definizione fornita dalla giurisprudenza consentirebbe anche alle imprese sociali, oltre

che agli ETS commerciali, di continuare a beneficiare del regime di esenzione IVA pur perdendo la qualifica di ONLUS. L'indirizzo infatti è orientato a far rientrare nella categoria degli "enti aventi carattere di assistenza sociale" anche quelli che perseguono finalità di lucro e che consentirebbe anche alle imprese sociali. A tal proposito, infatti, se prima della Riforma del Terzo settore, non era chiaro quali fossero gli enti aventi finalità di assistenza sociale, richiedendosi quindi una verifica sia dello Statuto che dell'attività effettivamente svolta, con il CTS le cose cambiano. Questo diventa il punto di riferimento da cui partire per comprendere se un ente possa rientrare tra quelli aventi finalità di assistenza sociale in considerazione delle attività di interesse generale che svolgono i destinatari dell'esenzione ai fini IVA. Il CTS, infatti, consente agli ETS di poter svolgere le prestazioni socioassistenziali di cui al DPCM 14 febbraio 2001 e quelle socioassistenziali. Pertanto, un'impresa sociale che svolga prestazioni di tale genere in via principale o prevalente, rientra sicuramente nell'alveo di ente avente finalità di assistenza sociale, con il conseguente regime di esenzione IVA, pur non rispettando il requisito della natura di ente non commerciale. Quest'ultima qualificazione è stata introdotta impropriamente nella legge IVA, e non deve essere confusa con quella di "ente non lucrativo", che pone come unica condizione il divieto di distribuzione degli utili, e che può benissimo essere di natura commerciale.

Anche per gli enti che svolgono prestazioni di ricovero e cura per anziani l'operatività della Riforma del Terzo settore è destinata ad incidere sul trattamento IVA (art. 10, comma 1, n. 19). In tal caso, il problema si pone principalmente per gli enti che scelgono di adottare la qualifica di impresa sociale o che non superano il test di commercialità previsto dall'art. 79 del CTS.

Tuttavia, nel caso di specie, si potrebbe ovviare all'esclusione dal regime di esenzione IVA, interpretando l'orientamento dell'Agenzia delle Entrate e facendo rientrare determinate attività nel contesto applicativo dell'art. 10, comma 1, n. 21 del D.P.R. 633/1972. Una disposizione, questa che come più volte ribadito dalla stessa Agenzia delle Entrate (Ris. 39/E del 2004) ha valenza oggettiva e opera a prescindere dalla qualifica del prestatore e/o committente del servizio reso. In altri termini, per fruire dell'esenzione in esame sarà sufficiente verificare se l'attività svolta rientri o meno tra quelle indicate dalla norma a prescindere dalla qualifica fiscale di ETS non commerciale. Occorrerà, quindi, che si tratti di prestazioni proprie dei brefotrofi, degli orfanotrofi, delle case di riposo, delle colonie marine, montane e campestri e degli alberghi e ostelli della gioventù. In questo caso l'esenzione potrà applicarsi a tutti gli enti del Terzo settore sia che si tratti di un'impresa sociale che di un ETS commerciale o meno.

2.13. Enti associativi e trattamento IVA delle relative entrate: le novità a seguito della procedura di infrazione n. 2008/2010 e della L. n. 215/2021

Ai fini IVA, tuttavia, gli enti associativi sono stati interessati da importanti novità. La L. n. 215/2021, di conversione del D.L. n. 146/2021, ha infatti inteso modificare il trattamento ai fini IVA delle prestazioni di servizi e cessioni di beni effettuati in conformità alle finalità istituzionali da associazioni politiche, sindacali e di categoria,

religiose, assistenziali, culturali, di promozione sociale e di formazione extra-scolastica della persona nei confronti di soci, associati, o partecipanti a fronte di corrispettivi specifici e quote supplementari.

Più nello specifico, nell'ottica di rispondere alla procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia da parte della Commissione UE per la violazione degli obblighi imposti dagli artt. 2 e 9 della Direttiva e per il non corretto recepimento dell'art. 132 della Direttiva medesima, l'art. 5 commi da 15 quater a sexies ha abrogato l'esclusione IVA per le attività rese dagli enti associativi (art. 4 DPR 633/1972) prevedendo al suo posto specifiche ipotesi di esenzione.

Nello specifico, le operazioni rese a fronte di corrispettivi specifici e contributi supplementari nei confronti di soci, associati e partecipanti, vengono attratte nel campo di applicazione IVA, seppur in regime di esenzione, includendovi anche le cessioni di beni e prestazioni di servizi nei confronti degli associati effettuate nel corso di manifestazioni propagandistiche da parte di determinate categorie di enti (i.e. associazioni politiche, sindacali e di categoria). Per di più diventano esenti IVA anche le somministrazioni di alimenti e bevande rese nei confronti di indigenti da parte delle APS le cui finalità sono riconosciute dal Ministero nonché le prestazioni di servizi strettamente connesse con la pratica dello sport rese dalle associazioni sportive dilettantistiche alle persone che esercitano lo sport e l'educazione fisica.

Una disposizione normativa quella prevista dal legislatore italiano, la cui efficacia è stata rinviata al 1 gennaio 2024, e che sicuramente punta ad allineare la disciplina IVA interna a quella comunitaria prevedendo l'attrazione in campo IVA di alcune delle principali operazioni poste in essere dalle realtà non profit ma che, in un'ottica di coordinamento con la normativa del CTS, ha inteso escludere da tali novità le sole ODV e APS con ricavi annui non superiori a 65mila euro a cui applicare le disposizioni concernenti il regime forfettario previsto per i professionisti. Si tratta di una disposizione quella legata ad ODV e APS che, in realtà potrebbe già essere operativa, consentendo a tali realtà di anticipare il regime fiscale di favore previsto dall'art. 86 del CTS seppur con una soglia inferiore rispetto a quella dei 130mila euro per cui si attende il vaglio UE.

Restano, invece, con riferimento alla parte relativa alla riformulazione del regime IVA, da sciogliere alcuni nodi importanti che, in vista della proroga al 2024, dovranno essere attentamente analizzati. Un primo aspetto, riguarda, infatti, la necessità di comprendere quali siano effettivamente i corrispettivi specifici che passeranno nel "nuovo" regime di esenzione IVA. Ricordiamo, infatti, che ci si dovrà riferire a quei corrispettivi dotati di natura sinallagmatica e che rispettino il principio di "economicità" come effettiva idoneità a rimborsare, mediante i corrispettivi, i fattori della produzione impiegati, in linea con l'art. 132 della Direttiva IVA.

In questo contesto, quindi, gli enti non commerciali sono tenuti entro il 31 dicembre 2023 a dotarsi di una partiva IVA, nonché ad attenersi agli adempimenti IVA connessi. Mentre quelli che svolgono un'attività commerciale ancorché non esclusiva, entro la fine dell'anno, devono valutare la rilevanza delle IVA delle operazioni effettuate nei confronti di soci associati e partecipanti dietro corrispettivi specifici e, in caso affermativo, espletare in breve tempo i conseguenti adempimenti come la richiesta di attribuzione della partita IVA.

Tali enti, tuttavia, potrebbero richiedere la dispensa agli obblighi IVA (art. 36 *bis* D.P.R. 633/1972) a condizione che non esercitino una delle operazioni previste (i.e. prestazioni sanitarie di diagnosi, cura e riabilitazione, cura e ricovero rese da enti ospedalieri, nonché da società di mutuo soccorso con personalità giuridica e da enti del Terzo settore di natura non commerciale). Una possibilità quella di chiedere la dispensa nella prima dichiarazione IVA da presentare successivamente alla scelta operata o, in caso di esonero dall'obbligo di presentazione, nei termini per la dichiarazione dei redditi.

Diversamente, gli enti già in possesso della partita IVA in quanto in via residuale esercitano un'attività commerciale, dovranno considerare in campo IVA ed esenti le operazioni contemplate dall'emendamento, priva ritenute fuori campo IVA. In caso le attività svolte dall'ente diano luogo contestualmente ad operazioni imponibili ed esenti, lo stesso ente dovrà valutare se applicare per l'IVA assolta agli acquisti il cd. il pro-rata generale di detrazione ai sensi dell'art. 19, comma 5, D.P.R. n. 633 del 1972, ovvero optare per la separazione delle attività, ai sensi dell'art. 36, D.P.R. n. 633 del 1972.

2.14. Avvio del Runts e applicabilità delle misure fiscali di vantaggio nel periodo transitorio

Con l'operatività del Runts per le realtà *non profit*, a partire dal 24 novembre 2021, il quadro giuridico e tributario di riferimento è mutato. Se sotto il profilo civilistico, le realtà che hanno completato la procedura di iscrizione al RUNTS, si trovano già in possesso della qualifica di ente del Terzo settore (ETS), sotto quello fiscale il discorso cambia. La qualifica di ETS oggi, in attesa dell'autorizzazione UE sui nuovi regimi fiscali, segue sotto il profilo delle imposte dirette le regole strettamente legate al TUIR a cui però poi tendono ad accompagnarsi alcune delle agevolazioni previste dal D.lgs. n. 117/2017 (CTS).

Si tratta delle disposizioni di vantaggio che hanno trovato applicazione a decorrere dal periodo di imposta successivo quello di entrata del CTS (1 gennaio 2018) e che riguardano la fiscalità delle erogazioni liberali a favore di Enti del terzo settore, di cui agli artt. 81 e 83 del codice, le agevolazioni in materia di imposte indirette di cui all'art.82 del CTS e l'esenzione da imposizione per APS ed ODV limitatamente ai redditi da immobili destinati unicamente all'attività di interesse generale.

Le disposizioni sopra indicate se, da un punto di vista oggettivo, confermano spesso la portata di agevolazioni già previste dalla normativa anteriforma, sotto il profilo oggettivo lo scenario muta decisamente. Con la riforma i benefici vengono infatti estesi a tutti gli ETS, incluse le imprese sociali costituite in forma di cooperativa sociale salvo casi particolari in cui la platea di beneficiari può essere circoscritta da specifiche disposizioni (ad esempio le agevolazioni in tema di IMU e TASI sono riservate agli ETS non commerciali).

A ben vedere, viene in tal modo concretizzato anche sul piano agevolativo l'obiettivo di superare la rigida dicotomia tra enti non commerciali (meramente erogativi)

ed enti commerciali (prettamente lucrativi), premiando di fatto lo svolgimento di attività di interesse generale nei settori indicati all'art. 5 del CTS e all'art. 2 del D.lgs. n. 112/2017 ed il costante reinvestimento degli eventuali utili o avanzi di gestione nelle finalità istituzionali (c.d. assenza di scopo di lucro soggettivo).

A livello applicativo, vale però la pena notare che nella fase transitoria intercorsa tra il 1° gennaio 2018 e la piena operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, le suddette disposizioni agevolative risultavano applicabili esclusivamente nei confronti di Onlus, ODV e APS, sulla base dell'iscrizione nei relativi registri di settore (rispettivamente Anagrafe Onlus e Registri regionali ODV e APS). Con l'avvio del Registro unico nazionale del Terzo settore si era, invece, posto il problema legato all'applicabilità di tali disposizioni agli enti che accedono al RUNTS acquistando la qualifica di ETS senza essere stati precedentemente iscritti nei registri APS, ODV e ONLUS.

Sul punto, tuttavia, il D.l. semplificazioni fiscali (D.L. n. 73/2022) con l'art. 26 garantisce a tutti gli ETS l'applicazione delle misure a carattere agevolativo menzionate dall'art. 104, comma 1 del CTS. In questi termini, quindi, le realtà che decidono di iscriversi nel Registro unico (RUNTS) avranno diritto, una volta acquisita la qualifica di ETS, di beneficiare, ad esempio, delle detrazioni/deduzioni previste sul fronte delle erogazioni liberali (art. 83 CTS), delle agevolazioni in tema di imposte indirette e tributi locali (art. 82 CTS), nonché dell'esenzioni dei redditi degli immobili degli enti del volontariato e APS (art. 84). A queste però si aggiungono delle misure che, seppur individuate nell'art. 104, comma 1 del CTS, non sono di immediata applicazione. È il caso del *social bonus* (art. 81 CTS) per il quale si attende la pubblicazione in Gazzetta e che riconosce alle persone fisiche un credito d'imposta nella misura del 65% dell'erogazione e del 50% ad enti o società (nel limite del 15% del reddito dichiarato da persone fisiche ed enti non commerciali o del 5 per mille dei ricavi annui per i titolari di reddito di impresa).

3. Fiscalità di vantaggio e istituti premiali per chi supporta il Terzo settore: dalle erogazioni liberali alla “fiscalità circolare”

3.1. La fiscalità delle erogazioni liberali

Sicuramente uno dei pregi della Riforma è rappresentato dalla volontà di incentivare una delle principali fonti di finanziamento delle realtà non profit, le erogazioni liberali, attraverso la predisposizione di apposite misure di vantaggio per i contribuenti che scelgono di apportare risorse a questi enti. Sul punto la disposizione di riferimento è l'articolo 83 del Codice del Terzo settore, che ha ridisegnato il sistema di detrazioni e deduzioni previsto ante-riforma per le erogazioni liberali rinnovando l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo delle misure di vantaggio previste per chi effettua erogazioni liberali. Da un lato, per la prima volta il legislatore riconosce i medesimi benefici fiscali sia alle erogazioni liberali in denaro sia agli apporti in natura, al fine di stimolare il riutilizzo dei beni nell'ambito del sociale. Tale circostanza potrebbe

risultare particolarmente interessante per le aziende che operano nelle filiere della produzione, le quali potranno contare su un nuovo strumento per ricollocare beni non più appetibili sul mercato (si pensi alle merci invendute), che si affianca alle misure già introdotte su questo tema dalla cd. “legge antisprechi”¹¹ con riguardo ai generi alimentari e ai farmaci.

Dall’altro canto, la platea degli enti che potranno ricevere erogazioni agevolate è notevolmente ampliata rispetto al passato, comprendendo tutti gli enti del Terzo settore, inclusi, al ricorrere di determinate condizioni, gli ETS commerciali, le imprese sociali non costituite in forma societaria e le cooperative sociali. Nello specifico, i contribuenti che sceglieranno di erogare risorse a queste ultime tipologie di enti (ETS di natura commerciale, imprese sociali non costituite in forma societaria e coop sociali) godranno dei medesimi benefici previsti per le donazioni agli ETS non commerciali, con la sola differenza che le liberalità dovranno essere utilizzate per lo svolgimento dell’attività statutaria, ai fini dell’esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Una scelta, questa, che indubbiamente si pone in linea con quello che è l’obiettivo perseguito dalla riforma, ovvero superare la preesistente distinzione tra enti commerciali e non commerciali, offrendo una nuova nozione di ETS che valorizzi lo svolgimento di attività di interesse generale e il reinvestimento degli eventuali utili o avanzi di gestione, a prescindere dalle modalità operative utilizzate. Le uniche ad essere escluse dal sistema di detrazioni e deduzioni in parola sono le imprese sociali costituite in forma societaria (diverse dalle cooperative sociali), per le quali tuttavia il D.lgs. n. 112/2017 ha pensato ad un’agevolazione diversa volta ad incentivare la raccolta di investimenti da parte di terzi¹².

Venendo al *quantum* delle agevolazioni, occorre operare una distinzione a seconda del contribuente – persona fisica o giuridica – che effettua l’erogazione. Nel primo caso, è prevista una detrazione IRPEF pari al 30% dell’erogazione, calcolata su un importo massimo di euro 30.000,00 in ciascun periodo d’imposta¹³. Detrazione che viene incrementata al 35% nel caso in cui beneficiario della liberalità sia una ODV¹⁴. Si registra, quindi,

¹¹ Legge n. 166/2016.

¹² Cfr. art. 18, comma 3, del D.lgs. n. 112/2017, il quale ha introdotto particolari misure di vantaggio per i contribuenti che effettuano investimenti a capitale delle imprese sociali. Nello specifico, è prevista la possibilità di detrarre, dall’imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, un importo pari al trenta per cento della somma investita dal contribuente nel capitale sociale in una o più società, incluse società cooperative, che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni. Tale disposizione prevede, inoltre, che l’ammontare, in tutto o in parte, non detraibile nel periodo d’imposta di riferimento possa essere portato in detrazione dall’imposta sul reddito delle persone fisiche nei periodi d’imposta successivi, ma non oltre il Terzo con la previsione che l’investimento massimo detraibile non possa comunque eccedere, in ciascun periodo d’imposta, l’importo di euro 1.000.000 e che debba essere mantenuto per almeno cinque anni.

¹³ Articolo 83, comma 1, del D.lgs. n. 117/2017.

¹⁴ La prima formulazione della norma aveva suscitato alcuni dubbi sull’applicabilità della detrazione maggiorata al 35% per le erogazioni liberali in natura effettuate a favore delle ODV. L’art. 24-ter, comma 4, del D.l. n. 119/2018, convertito con modificazioni dalla L. n. 136/2018, ha modificato la lettera dell’art. 83 del CTS chiarendo che l’incremento al 35% dell’agevolazione vale sia per le erogazioni in denaro che per quelle in natura.

un sostanziale aumento rispetto alle corrispondenti agevolazioni contenute nell'art. 15 del T.U.I.R., il quale, per le erogazioni dirette ad ONLUS e ODV, prevedeva una detrazione in misura pari al 26% per un importo non superiore a 30 mila euro; e, per le erogazioni a favore delle APS, una detrazione pari al 19%, su importo non superiore a 2.065,83¹⁵.

In alternativa, le persone fisiche potranno scegliere di dedurre la liberalità effettuata dal reddito complessivo netto, nei limiti del 10% del dichiarato, con possibilità di portare in avanti l'eventuale eccedenza nei quattro periodi d'imposta successivi, fino a concorrenza del suo ammontare¹⁶.

Nel caso in cui il donatore sia un ente o una società, invece, l'unico regime agevolativo riconosciuto è quello della deducibilità appena citato e, anche in questo caso, qualora la deduzione sia di ammontare superiore al reddito complessivo netto, l'eccedenza potrà essere computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito complessivo dei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto e comunque sempre fino a concorrenza del suo ammontare.

Anche in questo caso, la deducibilità accordata è più vantaggiosa rispetto a quella prevista all'art. 100, comma 2 lett. h) del T.U.I.R., il quale in favore delle ONLUS prevede da un lato un "tetto" massimo entro il quale poter effettuare l'erogazione (pari ad euro 30.000) ma anche un ammontare non superiore al 2% del reddito di impresa dichiarato. Similmente, per quanto riguarda il vecchio regime della c.d. "più dai meno versi" che fissava un importo massimo deducibile di euro 70.000.

Dal punto di vista procedurale, per le erogazioni in denaro, le agevolazioni sono consentite a condizione che il versamento sia eseguito tramite banche, uffici postali, o altri sistemi che ne garantiscono la tracciabilità¹⁷; mentre per quelle in natura, come vedremo nel paragrafo successivo, le indicazioni vengono fornite dall'apposito DM del 28 novembre 2019. A fronte della liberalità, poi, è buona norma per l'ente beneficiario rilasciare apposita ricevuta al soggetto donante, dalla quale risultino la somma o il bene ricevuto, l'eventuale manifestazione di raccolta fondi a cui è collegata l'erogazione e, in caso di ETS commerciali o imprese sociali, l'indicazione dell'impegno ad utilizzare i beni per le finalità di cui all'art. 8 del CTS.

Le nuove detrazioni e deduzioni non sono cumulabili né fra loro né con altre agevolazioni fiscali a titolo di detrazione o di deduzione di imposta da altre disposizioni di legge a fronte delle medesime erogazioni. Di conseguenza, è importante per i donatori verificare a monte quale misura di vantaggio applicare per le donazioni che si intendono effettuare e se a quali enti destinare le proprie risorse, al fine di rispettare tutte le condizioni richieste dalla legge per fruire degli incentivi.

Resta da chiarire, invece, se il divieto di cumulo riguardi anche le agevolazioni sotto forma di credito di imposta previste dal nostro ordinamento. Se, infatti, con riguardo

¹⁵ Per un approfondimento si vedano G. SEPIO - F.M. SILVETTI, "Terzo settore, le agevolazioni in vigore dal 1° gennaio 2018" in *il fisco* n. 42/2017, pp. 1- 4052; M. MANFREDONIA - G. SEPIO, "Terzo settore, bonus fiscali per le donazioni ancora a perimetro ridotto", in *Il Sole 24 ore*, 22 febbraio 2019.

¹⁶ La deduzione potrebbe risultare più conveniente per i contribuenti con aliquote marginali IRPEF elevate, superiori al 30% (o 35%).

¹⁷ Ai sensi dell'art. 23 del D.lgs. n. 241 del 1997.

all'ipotesi del neo introdotto *social bonus* l'art. 81 del CTS, di cui si parlerà nel prosieguo, viene negata espressamente la cumulabilità tra le misure, analoga previsione non è contenuta all'art. 83 del CTS – che parla solo di agevolazioni a titolo di detrazione e deduzione – né tantomeno in leggi speciali che prevedono incentivi sotto forma di credito di imposta¹⁸. Il diverso meccanismo applicativo tra le misure in questione potrebbe far propendere per un'interpretazione estensiva, favorevole al cumulo. In questo senso depone l'art. 83, comma 4 del CTS con il quale il legislatore ha previsto il divieto di cumulo specificando che «Ferma restando la non cumulabilità delle agevolazioni di cui ai commi 1 e 2», la detrazione e deduzione previste dall'art. 83 non sono cumulabili «con altra agevolazione fiscale prevista a titolo di detrazione o di deduzione di imposta da altre disposizioni di legge a fronte delle medesime erogazioni». In base al tenore letterale, il codice sembrerebbe vietare al soggetto donatore il cumulo di agevolazioni (sia tra quelle dei commi 1 e 2 dell'art. 83, sia con altre misure contenute in altre disposizioni) solo con riguardo alla singola erogazione liberale effettuata, potendosi invece consentire la scelta di più regimi agevolativi in caso di erogazioni diverse a favore di soggetti diversi.

Tuttavia, sul punto, l'Agenzia delle Entrate si è espressa in senso negativo con la Circolare 13/E del 2019 estendendo il divieto di cumulo anche in riferimento alle “erogazioni analoghe”, “effettuate anche a diversi beneficiari”.

3.2. La fiscalità delle donazioni in natura tra codice del Terzo settore e legge “antisprechi”

Le donazioni in natura trovano nella riforma del Terzo settore un rinnovato vigore e forme di premialità inedite che valorizzano comportamenti tesi a recuperare beni destinati ad essere dismessi o ad uscire dai circuiti produttivi. Attraverso l'incentivo fiscale vengono promossi comportamenti tesi alla sostenibilità ambientale e sociale secondo modelli legati a logiche di economia circolare. Le disposizioni di riferimento sul punto sono sostanzialmente due. Si tratta del citato art. 83 del CTS nonché della legge 166 del 2016, c.d. “legge antisprechi” attraverso le quali vengono declinate forme alternative di premialità fiscale che non si esauriscono solamente nell'assegnazione diretta di benefici, come nel caso di deduzioni o crediti d'imposta, ma anche indirettamente, attraverso il riconoscimento della deducibilità dei costi altrimenti estranei al regime fiscale proprio delle aziende.

La donazione in natura prevista all'art. 83 del CTS prevede l'assegnazione dei medesimi benefici fiscali descritti in precedenza con riferimento alle erogazioni liberali in denaro. Tuttavia, un aspetto di particolare interesse riguarda i criteri di valorizzazione dei beni oggetto di donazione, previsti dal DM del 28 novembre 2019, ai fini della quantificazione del beneficio fiscale assegnabile.

¹⁸ Si pensi, ad esempio, all'agevolazione prevista dalla Legge di Bilancio 2018 (L. n. 205/2017), che introduce un credito di imposta per le erogazioni effettuate dalle fondazioni di origine bancaria di cui al D.lgs. n. 153/1999 per la promozione del c.d. “welfare di comunità”, senza specificare alcunché con riguardo alla cumulabilità con altre agevolazioni fiscali per concesse per analoghe erogazioni.

Le regole applicabili in caso di erogazione in natura variano a seconda della tipologia di bene.

In linea generale, la misura della detrazione o deduzione è determinata in base al valore normale del bene oggetto di donazione. Come suggerito dal Tuir, per valore normale si intende il prezzo o corrispettivo mediamente praticato per i beni e i servizi della stessa specie o similari, in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione, nel tempo e nel luogo in cui i beni o i servizi sono stati acquisiti o prestati, e, in mancanza, nel tempo e nel luogo più prossimi. Per quanto possibile, si fa riferimento a listini, tariffe, mercuriali, listini delle camere di commercio e tariffe professionali.

Nel caso in cui il valore così determinato dovesse risultare superiore a 30mila euro o nel caso in cui, per la particolare natura dei beni, non sia possibile desumerne il valore in base a criteri oggettivi, è necessaria una perizia giurata di stima antecedente di non oltre 90 giorni il trasferimento, che attesti il valore della liberalità effettuata.

I beni strumentali o i beni merce, cioè i beni prodotti o scambiati da parte delle imprese, costituiscono un'eccezione a questa regola generale. Per i primi (beni strumentali), il decreto prevede che la quantificazione sia effettuata con riferimento al residuo valore fiscale, vale a dire il valore del bene non ancora ammortizzato, all'atto del trasferimento. Diversamente, quando l'erogazione ha ad oggetto beni merce o materie prime e sussidiarie, semilavorati e altri beni mobili (esclusi quelli strumentali), acquistati o prodotti per essere impiegati nella produzione, la quantificazione deve avvenire in base al minore tra il valore normale del bene, stabilito tramite le direttive del Tuir precedentemente esposte, e quello determinato applicando le regole dettate dall'art. 92 del Tuir per le variazioni delle rimanenze finali.

Dal punto di vista operativo, per beneficiare delle agevolazioni è previsto un preciso onere documentale a carico delle parti. L'erogazione in natura deve sempre risultare da un atto scritto contenente una dichiarazione del donante, dalla quale emerga una descrizione analitica dei beni e del loro valore, e una dichiarazione del beneficiario, con cui si impegna ad utilizzare direttamente i beni ricevuti per lo svolgimento dell'attività statutaria, ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Tale ultima dichiarazione di intenti è prevista dall'art. 83 CTS solo per le erogazioni rivolte agli ETS commerciali. Tuttavia, il decreto attuativo sembra non fare alcuna distinzione, per cui l'obbligo dovrebbe riguardare indistintamente tutte le liberalità in natura, a prescindere dalla natura fiscale del soggetto beneficiario (cioè, anche al fine di non gravare il donatore dell'onere di accertarsi a monte del regime fiscale dell'ente beneficiario).

Inoltre, nelle ipotesi in cui si renda necessaria la produzione di una perizia giurata di stima, una copia della stessa dovrà essere consegnata dal donatore all'ente beneficiario e di ciò si farà menzione nel documento citato in precedenza.

Le erogazioni in natura trovano una espressa disciplina anche nella legge "antisprechi" (L. 166/2016), nota anche come "Legge Gadda", la cui finalità è quella di ridurre gli sprechi nella catena produttiva e distributiva, favorendo il recupero delle merci invendute o non utilizzate che trovano una rinnovata utilità nel circuito sociale.

Attraverso una serie di incentivi fiscali si cerca di favorire così la cessione gratuita di beni nelle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di alimenti, farmaci e altri prodotti.

Seppure accomunate sotto il profilo oggettivo dalla necessaria presenza di donazioni in natura, la legge 166 del 2016 e l'art. 83 del CTS si differenziano sotto molteplici profili. Dal lato soggettivo, le misure presentano un diverso ambito di applicazione sia con riferimento al beneficiario che al donatore. Sul primo fronte, rispetto al d.lgs. 117/2017, beneficiari delle erogazioni agevolate ai sensi della legge antisprechi possono essere sia enti pubblici che non profit. E, tra questi, sono espressamente menzionati tutti gli ETS, incluse le imprese sociali a prescindere dalla veste giuridica in cui sono costituite (quindi anche quelle costituite in forma societaria, non comprese nell'agevolazione dell'art. 83 del CTS). Quanto ai potenziali donatori, il Codice del Terzo settore si rivolge ad una generalità di contribuenti (persone fisiche, enti, società), mentre le agevolazioni della L. 166/2016 spettano solo alle imprese donanti. Tale aspetto è strettamente legato alle specifiche restrizioni sui beni che possono essere oggetto di donazioni agevolate. Se, infatti, il CTS incentiva le erogazioni di beni in natura in genere, con la legge antisprechi sono agevolate solo le cessioni gratuite di determinate tipologie di beni, tassativamente individuati. Si tratta, in particolare, di generi alimentari, medicine, prodotti per l'igiene personale, cartoleria, cancelleria e libri, ai quali si sono aggiunti per fronteggiare l'emergenza del Coronavirus, attraverso il D.L. 28 febbraio 2020 anche prodotti tessili, abbigliamento, mobili, giocattoli, materiale per l'edilizia, elettrodomestici, personal computer, televisori, tablet ed altri dispositivi elettronici.

Sul fronte dei prodotti alimentari, le imprese potranno scegliere di donare solo beni invenduti, ritirati dalla vendita per decisione aziendale, rimanenze di attività promozionali oppure beni integri ma alterati nell'imballaggio esterno, nonché alimenti prossimi alla scadenza (ad es. il latte e derivati) o che hanno superato il termine minimo di conservazione (ad es. pasta, biscotti). Negli altri casi, invece, sono erogabili sia beni non idonei alla commercializzazione (ad esempio per imperfezioni o alterazioni che non ne modificano l'idoneità all'utilizzo) sia quelli che per svariate ragioni si sceglie di non immettere sul mercato (salvo specifici limiti per farmaci e medicinali dati dalla particolare natura del bene).

Diversi sono anche gli adempimenti da attuare per beneficiare delle due misure agevolative (art. 83 CTS e legge antisprechi), nonché i vantaggi fiscali attribuiti ai sovventori. Sotto il primo profilo, in luogo del documento bilaterale previsto per le erogazioni in natura del CTS, la L. 166/2016 pone a carico del donante l'onere di un documento di trasporto o equipollente e, per le sole cessioni che non riguardano eccedenze alimentari facilmente deperibili o che, singolarmente considerate non superino i 15mila euro, di trasmettere telematicamente una comunicazione riepilogativa mensile all'Amministrazione finanziaria. Mentre, dal suo canto, il donatario deve rilasciare una dichiarazione trimestrale con l'indicazione analitica dei beni ricevuti e l'impegno ad utilizzarli per scopi sociali.

Dal punto di vista tributario la legge antisprechi si fonda su una logica completamente diversa. A differenza dell'art. 83 CTS, infatti, in tal caso non sono previsti benefici

fiscali diretti in forma di deduzione o detrazione riconosciuti in misura pari al valore del bene donato, quanto piuttosto vengono eliminati taluni “malefici” fiscali connessi alla fuoriuscita del bene dal regime d’impresa. Quest’ultima categoria di sovventori, va precisato, è l’unica prevista dalla legge antisprechi I cui vantaggi fiscali sono duplici e riguardano sia le imposte dirette che l’IVA. Sul primo fronte, le cessioni gratuite dei beni individuati dalla norma non generano un ricavo imponibile (con esclusione dell’applicazione dell’art. 85, comma 2 del Tuir), ferma restando la deducibilità dei costi sostenuti dall’impresa cedente. Ai fini IVA, invece, le operazioni sono assimilate alla distruzione dei prodotti, in quanto non scontano l’imposta ma è riconosciuta la detrazione dell’IVA assolta sugli acquisti. Pensiamo ad una impresa che produce pasta, e che vuole donare i propri prodotti a persone bisognose attraverso un ente del Terzo settore. Secondo le ordinarie regole fiscali subirebbe due effetti penalizzanti, sia ai fini iva che delle imposte dirette. Infatti, pur non percependo denaro a fronte della cessione gratuita della pasta, l’impresa dovrebbe, comunque, versare l’iva e le imposte dirette secondo il valore in comune commercio dei beni donati. Insomma, ai fini fiscali le regole dicono che donare equivale a vendere il bene. Queste regole così stringenti servono a garantire una coerenza di tutto il sistema tributario ed evitare abusi. La legge antisprechi introduce un’eccezione salvaguardando la funzione circolare dell’attività d’impresa ed eliminando qualsiasi effetto fiscale penalizzante legato alla donazione. In tal caso nessuna imposta è dovuta dall’impresa che decide di donare beni ad enti pubblici ed enti del Terzo settore e nello stesso tempo viene assicurata la deduzione del costo sostenuto per la produzione o l’acquisto del bene e la relativa detrazione dell’iva. Una novità che ha consentito il recupero di diverse categorie di beni altrimenti destinati alla distruzione in quanto non più commercializzati (alimenti, farmaci, prodotti per la casa e per l’edilizia, arredi, vestiario, tablet e libri solo per richiamare i beni più diffusi) rimuovendo, attraverso un vantaggio fiscale indiretto, un ostacolo alla donazione e incentivando comportamenti virtuosi.

Come precisato nella relazione illustrativa al D.M. 28 novembre 2019, le misure agevolative previste dalla legge 166 del 2016 non sono cumulabili con quelle previste dall’art. 83 del CTS, per cui spetterà al donatore scegliere di volta in volta il regime ritenuto più conveniente in relazione all’operazione che intende effettuare.

3.3. *Il social bonus*

Accanto all’art. 83 del CTS, fra le misure adottate per incentivare le erogazioni liberali, va segnalata un’agevolazione totalmente innovativa introdotta con l’art. 81 del CTS: il c.d. “Social bonus”. Tale agevolazione rientra tra quelle entrate in vigore il 1° gennaio 2018 ed applicabili in linea con quanto previsto dal D.l. n. 73/2022 a tutti gli enti che accedono al RUNTS e che assumono la qualifica di ETS.

Per social bonus va inteso, nel dettaglio, un credito d’imposta previsto per coloro che effettuano erogazioni liberali in denaro a favore degli ETS che hanno presentato al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un progetto per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata dei quali siano assegnatari.

Nella sostanza, le erogazioni liberali devono avere ad oggetto la realizzazione di interventi di manutenzione, protezione e restauro dei suddetti beni. Il beneficio fiscale è inoltre subordinato alla condizione che l'immobile sia dedicato in via esclusiva allo svolgimento di attività di interesse generale di cui all'art. 5 del CTS, con modalità non commerciali. In questo caso, quindi, restano escluse le imprese sociali che, tuttavia, possono comunque operare in partnership con altri enti del Terzo settore a condizione che non siano assegnatarie del bene oggetto di intervento.

Per fruire dell'agevolazione, i soggetti beneficiari delle erogazioni sono poi tenuti a comunicare trimestralmente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l'importo delle erogazioni liberali ricevute nel trimestre di riferimento e pubblicare su proprio sito internet e su un portale gestito dal Ministero informazioni relative agli importi ricevuti e dei relativi impieghi.

Quanto all'ammontare del beneficio, il credito in questione ammonta al 65% (per le persone fisiche) o al 50% (per enti e società) dell'importo erogato, nei limiti del 15% del reddito imponibile per le persone fisiche ed enti non commerciali o del 5 per mille dei ricavi annui per i titolari di reddito d'impresa.

Tale credito viene ripartito in tre quote annuali di pari importo e può essere utilizzato in compensazione senza i limiti ordinari (mediante modello F24 ai sensi dell'art. 17 del D.lgs. 241/97) e non rileva ai fini della base imponibile delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

Come noto, la piena efficacia del social bonus è rimessa all'attuazione di un apposito decreto attuativo che è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale lo scorso 14 luglio (D.M. interministeriale n. 89 del 23 febbraio 2022).

Si tratta di un documento importante che consente di definire le modalità per la fruizione del beneficio fiscale e che ancor di più evidenzia come il social bonus potrebbe rappresentare un'occasione importante sia per il Terzo settore che per gli enti locali al fine di valorizzare attività sociali e recuperare patrimonio pubblico nell'interesse della collettività. Peraltro, grazie all'attivazione delle forme di amministrazione condivisa tra pubblica amministrazione ed Ets (co-programmazione e co-progettazione) potrebbe essere sempre più agevole avviare progetti di recupero edilizio coinvolgendo persone fisiche e imprese destinatarie del bonus fiscale.

3.4. Gli incentivi per chi investe nel capitale delle imprese sociali

Per incentivare l'acquisto di risorse da parte di terzi, sono previsti specifici incentivi per chi investe nel capitale di imprese sociali costituite in forma societaria, analogamente a quanto sperimentato per le start up innovative. In particolare, in attuazione di quanto previsto dall'art. 9, comma 1, lett. f), della Legge delega, l'art. 18 del D.lgs. n. 112/2017 ha introdotto specifiche misure volte a favorire gli investimenti nelle imprese sociali. Si tratta di agevolazioni che ricalcano, in sostanza, quelle relative alle start-up e alle PMI innovative.

Analogamente a quanto previsto dall'art. 29 del D.L. n. 179/2012, l'art. 18 del D.lgs. 112 del 2017 stabilisce che i contribuenti persone fisiche possano detrarre dalla

propria IRPEF lorda un importo pari al 30% della somma investita nel capitale sociale di una o più società (incluse le società cooperative) aventi la qualifica di impresa sociale, a condizione che la somma sia stata investita successivamente alla data di entrata in vigore del citato D.lgs. 112 e che l'ente beneficiario abbia acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni.

L'ammontare di investimento non detraibile nel periodo d'imposta di riferimento può essere portato in detrazione in quelli successivi, ma non oltre il Terzo. L'investimento massimo detraibile non può superare, per ciascun periodo d'imposta, l'importo di 1.000.000 di euro e deve essere mantenuto, a pena di decadenza del beneficio, per almeno cinque anni.

Una misura analoga è prevista per i soggetti titolari di reddito d'impresa, che possono beneficiare di una deduzione dalla base imponibile IRES pari al 30% della somma investita nel capitale dell'impresa sociale, in relazione ad un investimento massimo di 1.800.000 di euro per ciascun periodo d'imposta.

Vale la pena notare come le agevolazioni sono applicabili anche agli atti di dotazione e ai contributi posti in essere successivamente all'entrata in vigore del D.lgs. n. 112/2017 in favore delle imprese sociali costituite in forma di fondazione che abbiano acquisito la relativa qualifica da non più di 5 anni. Pertanto, restano escluse dalla suddetta misura solamente le imprese costituite sotto forma di associazione. In tal caso, data la peculiarità della forma giuridica, all'apportante di capitale non conseguirebbe alcuna forma di controllo sull'ente o garanzia di ingresso nei sistemi di governance.

La misura in questione è subordinata al vaglio della Commissione europea. Tuttavia, tenuto conto del tenore della norma, gli investimenti apportati nel capitale dell'impresa sociale successivamente all'entrata in vigore del D.lgs. 112 del 2017 potrebbero fruire dei benefici fiscali sopra descritti a far tempo dal 1° gennaio del periodo d'imposta successivo all'autorizzazione UE. Questo perché la disposizione non sembra limitare l'applicazione delle detrazioni e deduzioni solo con riferimento agli apporti successivi all'entrata in vigore della misura fiscale in esame garantendo così una temporanea sospensione dei benefici fiscali assegnabili agli investimenti effettuati a partire da luglio 2017 fino al definitivo placet della Commissione europea.

Sempre nell'ottica di incentivare gli investimenti di capitale, con la nuova disciplina viene estesa alle imprese sociali la possibilità, già sperimentata per start-up e PMI innovative, di accedere alla raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici (c.d. equity crowdfunding).

3.5. Il volontariato di competenza e la fiscalità collegata alla reputazione sociale delle imprese

Secondo la definizione fornita dal codice del Terzo settore (art. 17 CTS) il volontario è colui che spontaneamente, gratuitamente, senza fini di lucro, neanche indiretti, e per fini di solidarietà, mette a disposizione tempo e capacità in favore della comunità e del bene comune. Dunque, il modello da cui prende le mosse la definizione contenuta nel codice del Terzo settore è quello dell'azione personale ed individuale del volon-

tario, distinto rispetto al lavoratore, con divieto di retribuzione e diritto a ricevere rimborsi spese secondo regole puntuali e trasparenti.

Ma cosa accade se a donare tempo e competenze non è un singolo individuo ma una impresa profit, che attraverso i propri lavoratori sostiene in forma spontanea e volontaria il perseguimento di finalità di interesse generale degli enti del Terzo settore (ETS)? Quello del c.d. “volontariato di competenza” è un modello certamente non usuale attraverso il quale le imprese possono contribuire al bene comune superando i tradizionali schemi rappresentati dalle mere erogazioni in denaro e che si inserisce nel solco di un percorso sempre più complesso che caratterizza le forme di coinvolgimento del mercato nelle attività sociali.

Attraverso il “volontariato di competenza” la forza lavoro abitualmente collegata allo svolgimento di attività dirette o strumentali alle finalità dell’impresa viene impiegata anche a beneficio di interessi collettivi.

Una norma poco conosciuta dalle imprese, incluse quelle che investono risorse e tempo nello sviluppo della propria reputazione sociale, la quale, tuttavia, presenta un forte impatto innovativo specie dopo l’avvio della riforma del Terzo settore.

Il volontariato di competenza consente, infatti, di superare alcuni steccati tipici non solo dei modelli organizzativi imprenditoriali ma anche delle comuni regole fiscali, assegnando una premialità a comportamenti che di fatto “distolgono” forza lavoro per perseguire il bene comune. Quest’ultimo insomma entra a pieno titolo nell’organizzazione imprenditoriale e il fisco prende coscienza della necessità di riconoscere l’inerenza dei costi dedicati alla valorizzazione del ruolo sociale dell’impresa. La disciplina di riferimento è contenuta all’art. 100 del TUIR il quale consente di dedurre, nel limite del 5 per mille dell’ammontare complessivo, le spese relative all’impiego di lavoratori dipendenti per prestazioni di servizi erogate a favore di Onlus. Una misura, questa, che, con la completa attuazione della Riforma del Terzo settore, estenderà il proprio ambito soggettivo di applicazione alle ipotesi di apporto di lavoro a favore degli enti del Terzo settore (ETS) non commerciali. L’art. 89 del Codice del Terzo settore, nel coordinare le nuove disposizioni con i regimi previgenti (in parte o del tutto abrogati), prevede, infatti, che le agevolazioni fiscali riconosciute alle Onlus verranno più genericamente estese – per quanto compatibili – a tutti gli ETS di natura non commerciale.

La deducibilità del costo del lavoro prevista all’art. 100 del TUIR si inserisce nel solco di un processo di trasformazione legislativo che ha interessato il nostro paese, specialmente negli ultimi anni, ridefinendo alcuni istituti tipici del sistema tributario nell’ottica di favorire una contaminazione tra mercato e Terzo settore.

Uno di questi principi è legato all’inerenza nella determinazione reddito d’impresa. Seguendo le ordinarie regole fiscali, la deducibilità del costo viene simmetricamente riconosciuta in presenza di ricavi tassabili (art. 109 del Testo unico delle imposte sui redditi). Pertanto, quando per la prestazione di un servizio non inerente all’attività d’impresa (pensiamo ad esigenze personali dell’imprenditore) si sostengono determinati costi questi ultimi restano a carico dell’impresa senza alcuna possibilità di rientrare nella determinazione della base imponibile.

Nel caso del volontariato di competenza questo principio viene di fatto derogato ed entra ormai stabilmente nel sistema tributario un criterio ulteriore tale per cui le imprese, oltre a perseguire un fine lucrativo sul mercato, possono nello stesso tempo contemperare lo scopo egoistico con quello legato agli interessi collettivi.

Un salto culturale che conferma la visione circolare del sistema economico nel rapporto tra i diversi settori e contesti operativi tra mercato e attività di interesse generale e che conferma la volontà da parte del legislatore di assegnare valore allo scopo sociale. L'impresa, dunque, non è più vista come un contesto isolato che determina la ricchezza tassabile in relazione esclusivamente al perseguimento delle proprie finalità collegate alla produzione degli utili, ma è un organismo che dialoga con il sistema e incide sullo sviluppo della comunità e del sistema di welfare. In questo scenario, accanto al tradizionale principio di inerenza, si afferma così un nuovo modello che potremmo definire più efficacemente nell'ambito di un contesto di "inerenza circolare" attraverso cui il legislatore attrae nel sistema d'impresa voci di spesa collegate alle attività orientate esclusivamente al bene comune.

CAPITOLO III

L'EVOLUZIONE DELL'“AMMINISTRAZIONE CONDIVISA” *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione della “amministrazione condivisa”: uno sguardo d'insieme. – 3. Le modifiche al codice dei contratti pubblici finalizzate al coordinamento con il Codice del Terzo Settore. – 4. Le Linee guida ministeriali sul rapporto fra PA ed ETS ai sensi degli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117/2017. – 5. Il consolidamento delle iniziative legislative regionali e dei regolamenti. – 6. La prassi applicativa e la lettura della giurisprudenza amministrativa. – 7. Questioni e prospettive.

1. Premessa

Il presente Capitolo è dedicato ai rapporti fra enti pubblici e Terzo settore ed è finalizzato ad esaminare le evoluzioni della c.d. “amministrazione condivisa”, ritenute di maggiore interesse rispetto al tema trattato, successive al primo Rapporto di Terzjus.

Come nel primo Rapporto, preliminarmente occorre precisare che l'attenzione del presente lavoro sarà concentrata sulle forme e sulle modalità di attivazione di rapporti collaborativi nell'ambito del Codice del Terzo Settore, di cui al d. lgs. n. 117/2017 e ss. mm. (in avanti solo “CTS”) e non anche sulle forme di coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, comunque riconducibili alle pratiche collaborative e, a monte, al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Si tratta di un tema, pur connesso a quello esaminato nel Rapporto, ma che ha tratti distintivi ed è regolato da disposizioni normative e finora anche regolamentari diverse da quelle che formano oggetto del presente lavoro¹. Tuttavia, nell'ultimo paragrafo, sarà fatto cenno ad una delle questioni applicative ad avviso di chi scrive più rilevanti, relativa proprio al rapporto fra le attività collaborative “strutturate” e riconducibili al CTS e quelle, per così dire, “informali”, attivate con i cittadini singoli e con le c.d. “libere forme associative”.

Questo secondo Rapporto, infine, si situa temporalmente non solo nel percorso di completamento della riforma del Terzo settore, ma anche di rilevanti riforme di interesse per gli enti pubblici, con conseguenti riflessi anche sul tema qui esaminato.

* **A cura di Luciano Gallo** - Responsabile innovazione e semplificazione amministrativa, contratti pubblici e innovazione sociale, diritto del Terzo settore di ANCI Emilia-Romagna.

Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione di appartenenza.

¹ A tale riguardo, la riflessione in dottrina è stata avviata da Gregorio Arena nel pionieristico contributo *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, 29 ss., più di recente dello stesso Autore, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, TCI editore, 2020. Il riferimento, poi, alla fonte regolamentare è legata all'esperienza dei regolamenti comunali sull'uso e la gestione dei beni comuni, adottati in varie amministrazioni comunali, a partire da quella di Bologna nel 2014.

In primo luogo, la nuova delega per la revisione della disciplina in materia di contratti pubblici², in conformità alle vigenti Direttive europee in materia di appalti³ e di concessioni⁴; nel paragrafo dedicato alle applicazioni pratiche degli istituti del Titolo VII del CTS e della relativa interpretazione data dalla giurisprudenza amministrativa è evidente l'attualità e la rilevanza del tema del corretto inquadramento e, dunque, dell'utilizzo degli istituti dell'amministrazione condivisa.

Altre imminenti iniziative legislative, inoltre, "incroceranno" i temi di nostro interesse. In particolare, quelle previste dal ddl "concorrenza"⁵, che contiene due deleghe:

- 1) una relativa alla mappatura dei regimi concessori di affidamento dei beni pubblici⁶;
- 2) un'altra in materia di revisione della disciplina in materia di servizi pubblici⁷.

Le due richiamate deleghe, previste dal ddl "concorrenza", in particolare, interferiscono direttamente con il CTS la vigente disciplina sugli istituti di "amministrazione condivisa".

I beni pubblici, anche di tipo culturale, sono considerati ai fini dell'attivazione di rapporti collaborativi con ETS dal Codice, nei limiti e con le modalità ivi previste⁸, e pertanto l'eventuale introduzione di disposizioni in materia di affidamento in concessione di beni pubblici appare quanto mai rilevante anche ai fini del coordinamento con la richiamata vigente disciplina stabilita dal CTS.

A tale ultimo riguardo, il necessario coordinamento normativo dovrebbe avvenire sulla base del noto principio di **specialità**, per effetto del quale la disciplina prevista dal CTS, in quanto specifica sul rapporto fra enti pubblici ed ETS, prevale su quella generale.

Il principio di specialità dovrebbe, inoltre, rilevare anche sotto altro profilo; la proposta formulazione della disposizione finalizzata alla **mappatura** dei **regimi concessori** dei **beni pubblici**, fra i diversi principi e criteri di delega, prevede la "*c) previsione della piena conoscibilità della durata, dei rinnovi in favore del medesimo concessionario, (...), del canone, dei beneficiari, della natura della concessione, dell'ente proprietario e, se diverso, dell'ente gestore, nonché di ogni altro dato utile a verificare la proficuità dell'utilizzo economico del bene in una prospettiva di tutela e valorizzazione del bene stesso nell'interesse pubblico; (...)*".

² Intendiamo fare riferimento al ddl "Disposizioni in materia di contratti pubblici", approvato in prima lettura al Senato (AS 2330) e all'esame della Camera nel momento in cui si scrive (AC 3514 e altri DDL abbinati), che si risolve – nella sostanza – con la "riscrittura" del vigente codice dei contratti pubblici, approvato con d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm.

³ Direttiva 2014/24/UE.

⁴ Direttiva 2014/23/UE.

⁵ Il riferimento è nello specifico all'AS 2469, al momento in cui si scrive all'esame del Senato in prima lettura.

⁶ In particolare, l'art. 2 del ddl prevede la "*Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici*".

⁷ La delega in commento è prevista dall'art. 6 del ddl "*Delega al Governo in materia di servizi pubblici locali*".

⁸ Intendiamo riferirci agli articoli 71, 81 e 89 del Codice del Terzo settore.

Il CTS, come è stato ampiamente spiegato nei lavori fin qui pubblicati da Terzjus, prevede l'attivazione dei rapporti collaborativi fra enti pubblici ed ETS nell'ambito delle **attività di interesse generale**, indicate nell'art. 5.

Si tratta, con specifico riguardo al rapporto di collaborazione con gli enti pubblici di attività caratterizzate dalla **non lucratività** e in relazione alle quali gli enti pubblici – nell'ambito della relativa procedura – possono includere l'utilizzo della **valutazione di impatto sociale**⁹.

Non v'è dubbio, ad avviso di chi scrive, che proprio in applicazione del più volte richiamato principio di specialità l'affidamento di beni in concessione – nell'ambito dell'amministrazione condivisa, ai sensi del CTS – non è finalizzato al massimo sfruttamento economico dei beni stessi, ma alle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociali in concreto indicate dagli enti concedenti, sulla base anche delle attività di co-programmazione, ai sensi dell'art. 55, secondo comma.

Con riferimento, infine, alla prevista revisione della disciplina in materia di **servizi pubblici locali**, occorre evidenziare che la disposizione di riferimento, fra i principi ed i criteri della delega, prevede una non meglio precisata “*o) razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, in conformità agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*”¹⁰.

A tale ultimo proposito, giova richiamare quanto stabilito nella legge delega sulla Riforma del Terzo settore in relazione agli istituti collaborativi, oggetto di approfondimento nel presente Rapporto.

In particolare, l'art. 4 (*Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore*), comma 2, fra i principi ed i criteri direttivi lett. o) “*valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni*”.

Anche in questo caso, in applicazione del richiamato principio di **specialità**, la disciplina generale sui servizi pubblici dovrebbe tener conto della disciplina speciale prevista dal CTS.

Le considerazioni che precedono confermano l'attualità dei temi oggetto di analisi nel presente Rapporto, ma anche l'evoluzione del nostro ordinamento, con la conseguente precisazione che nell'odierno lavoro non saranno rassegnate conclusioni da considerare come immutabili.

⁹ La valutazione di impatto sociale è stata prevista dall'art. 7, comma, della legge delega n. 106/2016 e disciplinata con le Linee guida adottate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 luglio 2019.

¹⁰ Art. 6, comma 2, lett. o) del DDL “concorrenza” citato.

2. L'evoluzione della “amministrazione condivisa”: uno sguardo d'insieme

Sulla scorta delle considerazioni esposte in Premessa è possibile dar conto – con l'avvertenza già rassegnata – dell'evoluzione della “amministrazione condivisa” sulla base di un preliminare *sguardo d'insieme*.

In primo luogo, appare doveroso ricordare che le disposizioni, relative al tema oggetto di esame, costituiscono una delle parti salienti ed innovative dell'intera Riforma del Terzo settore, con la conseguenza che – analogamente ad altre Riforme di settore – trovano applicazione graduale e non ancora omogenea nel territorio nazionale.

In altri termini, la Riforma ha bisogno di un tempo congruo perché sia metabolizzata, interiorizzata e applicata in modo ordinario¹¹.

La seconda notazione di carattere generale attiene alla dimensione “territoriale”; la “amministrazione condivisa” si sta sviluppando principalmente in quei territori dove è più radicata la relazione fra PA ed ETS, nonché è presente una “cultura” – politica ed amministrativa – della *collaborazione*.

Questa circostanza non sorprende, poiché la Riforma del Terzo settore, fra gli elementi di forte carica innovativa, introduce proprio un'innovazione di processo; il coinvolgimento attivo degli ETS e, dunque, la collaborazione sono considerati quali “modalità ordinarie” di relazione, il che presuppone – a livello generalizzato – un cambio di paradigma culturale.

A questo proposito è doveroso richiamare un intervento normativo sottovalutato nel Paese.

Nell'ambito del c.d. decreto-semplificazioni¹², di cui si dirà nel paragrafo che segue, il Legislatore, oltre alle varie disposizioni ivi introdotte, finalizzate a semplificare ed accelerare l'azione e l'attività della PA nei confronti dei cittadini e delle imprese, ha apportato una modifica alla legge sul procedimento amministrativo, coerente con i principi della Riforma del Terzo settore.

Il riferimento è all'introduzione del comma 2-*bis* all'art. 1, dedicato ai *principi*, per effetto del quale “2-*bis*. I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”; i principi della *buona fede* e della *collaborazione*, pertanto, si aggiungono a quelli già esistenti e connotano in termini nuovi il rapporto fra PA e cittadini.

La Riforma del Terzo settore, da questo punto di vista, viene ulteriormente rafforzata dal richiamato intervento normativo, dalla portata generale, perché riguardante tutte le

¹¹ Riteniamo necessario fare questa precisazione, perché – ad uno sguardo d'insieme – le Riforme di settore hanno avuto ed hanno bisogno di un tempo rilevante per la relativa attuazione. Solo per fare alcuni esempi, in materia ambientale la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente è del 1986, ma occorre attendere il 2006 per il primo codice dell'ambiente, ancora, la legge che ha introdotto l'obbligo degli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio idrico integrato è del 1994, poi confluita nel richiamato Codice dell'Ambiente, non è ancora attuata in tutto il Paese; lo stesso per la disciplina organica in materia di distribuzione del gas naturale, con l'obbligo di affidare la gestione del servizio in ambiti territoriali ottimali (ATEM) sulla base di procedure ad evidenza pubblica – risalente al 2000 – al momento in cui si scrive largamente inattuata.

¹² Decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni in legge n. 120/2020.

relazioni fra cittadini e PA, con definitiva consacrazione ed applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, ampiamente evocato nel presente Rapporto.

Nei paragrafi che seguono si darà conto delle varie forme di attuazione della Riforma; in primo luogo, confermando la tendenza già segnalata nel primo Rapporto, delle **iniziative legislative e normative regionali**, quale forma di esercizio della propria discrezionalità normativa.

In secondo luogo, parimenti significativa, è l'esperienza dei **regolamenti**, non solo quali atti a contenuto generale, espressione della discrezionalità politica degli enti, ma anche come strumento per la declinazione in concreto della “amministrazione condivisa”.

Infine, la **prassi applicativa** nell'ambito dei vari procedimenti amministrativi attivati dagli enti pubblici ai sensi del Titolo VII del CTS, che – come prevedibile e come ammonito nel primo Rapporto dell'Osservatorio – è il banco di prova per la corretta attuazione della Riforma sul piano della legittimità. Si darà pertanto conto dei principi e delle statuizioni della **giurisprudenza amministrativa**.

Muoveremo, però, dall'esame delle **modifiche** introdotte al **codice dei contratti pubblici** e dall'emanazione delle **Linee guida ministeriali sul rapporto fra PA ed ETS**, richiamate nell'ambito del primo Rapporto in occasione della sua pubblicazione.

3. Le modifiche al codice dei contratti pubblici finalizzate al coordinamento con il Codice del Terzo Settore

Nel primo Rapporto si è diffusamente dato conto di una delle questioni più rilevanti sorte all'indomani dell'approvazione del CTS, ovvero sia il rapporto con la vigente disciplina in materia di contratti pubblici, rappresentata dal d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm., recante il codice dei contratti pubblici (in avanti solo CCP).

A tale proposito, il Legislatore statale – cogliendo la spinta offerta dalla sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale – in sede di conversione del decreto-legge n. 76/2020, richiamato nel precedente paragrafo, con legge n. 120/2020 ha apportato alcune specifiche modifiche al CCP, al dichiarato fine di coordinare i due codici (CTS e CCP), in modo da semplificarne l'applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, va in primo luogo rilevato che il Legislatore ha inteso modificare alcune disposizioni “chiave” del CCP, al fine di dare organica ed armonica equi-ordinazione ai due codici, secondo la prospettazione della richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020.

Le modifiche in esame sono le seguenti:

- a) all'articolo 30, comma 8¹³;

¹³ Per effetto della modifica, il testo dell'articolo 30, comma 8, è il seguente “8. Per quanto non espressamente previsto nel presente codice e negli atti attuativi, alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano le disposizioni del codice civile” [comma così modificato dall'art. 8, comma 5, lettera 0a), della legge n. 120 del 2020].”

- b) all'articolo 59¹⁴;
- c) infine, all'articolo 140¹⁵.

In primo luogo, occorre muovere dalle modifiche apportate all'articolo 30 del CCP, disposizione di rilevanza generale, in quanto contenente i *principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni*.

In proposito, l'attività amministrativa delle PA in materia di contratti pubblici non si esaurisce nel solo affidamento di appalti e di concessioni, disciplinati dal CCP, nell'ambito del mercato concorrenziale, ma trova forma, per esempio, nell'Amministrazione condivisa e, dunque, nei procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione, disciplinati dal CTS.

L'intervento del Legislatore è finalizzato proprio a chiarire la portata della coesistenza delle due modalità di relazione fra PA ed ETS, da un lato come relazione sinallagmatica, disciplinata dal CCP e dal codice civile, per quanto attiene la fase esecutiva del rapporto negoziale, dall'altro come relazione collaborativa, disciplinata dal CTS e, mediante i rinvii contenuti nell'art. 55, ai principi della legge n. 241/1990 e ss. mm., in materia di procedimento amministrativo, oltre – ancora una volta – ai principi del codice civile, per quanto attiene l'esecuzione delle convenzioni, con le quali si chiude, per esempio, un procedimento di co-progettazione.

¹⁴ Il primo comma dell'art. 59 è il seguente “1. Fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, *nell'aggiudicazione di appalti pubblici, le stazioni appaltanti utilizzano le procedure aperte o ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara. Esse possono altresì utilizzare il partenariato per l'innovazione quando sussistono i presupposti previsti dall'articolo 65, la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo quando sussistono i presupposti previsti dal comma 2 e la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara quando sussistono i presupposti previsti dall'articolo 63. Fatto salvo quanto previsto al comma 1-bis, gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto, come definito dall'articolo 23, comma 8, garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti. È vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori ad esclusione dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità, locazione finanziaria, nonché delle opere di urbanizzazione a scomputo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e). Si applica l'articolo 216, comma 4-bis*”. [comma così modificato dall'art. 8, comma 5, lettera a-quater), della legge n. 120 del 2020].

¹⁵ Infine, a seguito delle modifiche apportate, il primo comma dell'art. 140 è il seguente “1. *Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'allegato IX sono aggiudicati in applicazione degli articoli 142, 143, 144, salvo quanto disposto nel presente articolo e fermo restando quanto previsto dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Le disposizioni di cui all'articolo 142, comma 5-octies, si applicano ai servizi di cui all'articolo 142, comma 5-bis, nei settori speciali, di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 2, lettera c). Per quanto riguarda la disciplina della pubblicazione degli avvisi e dei bandi, gli enti aggiudicatori che intendono procedere all'aggiudicazione di un appalto per i servizi di cui al presente comma rendono nota tale intenzione con una delle seguenti modalità:*

- a) *mediante un avviso di gara;*
- b) *mediante un avviso periodico indicativo, che viene pubblicato in maniera continuativa. L'avviso periodico indicativo si riferisce specificamente ai tipi di servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare. Esso indica che gli appalti saranno aggiudicati senza successiva pubblicazione e invita gli operatori economici interessati a manifestare il proprio interesse per iscritto;*
- c) *mediante un avviso sull'esistenza di un sistema di qualificazione che viene pubblicato in maniera continuativa*”. [comma così modificato dall'art. 8, comma 5, lettera c-bis), della legge n. 120 del 2020].

Sempre rimanendo alle modifiche apportate all'articolo 30 CCP, occorre evidenziare che la *clausola di salvaguardia* in favore delle *forme di coinvolgimento* degli ETS da parte delle PA, previste dal CTS, riguardano tutte le *attività di interesse generale*, indicate dall'articolo 5 CTS.

Pertanto, l'utilizzo degli strumenti del CTS va oltre i tradizionali ambiti nei quali sono state utilmente sperimentate procedure di co-progettazione e forme, più o meno formalizzate, di co-programmazione, primo fra tutti quello del sociale¹⁶.

La seconda significativa modifica apportata al CCP riguarda l'articolo 59, che può essere considerata la disposizione di apertura, relativa alle diverse forme di procedure di affidamento, specificatamente disciplinate dagli articoli che seguono.

Il Legislatore, al fine di meglio chiarire il rapporto fra i due codici, nel trattare delle diverse forme di procedure, si ribadisce, disciplinate dal CCP, introduce un *incipit*, con il quale sono “*fatte salve*” le forme di coinvolgimento degli ETS, previste dagli articoli 55 e seguenti del CTS.

Il CCP, in altri termini, chiarisce che, da un lato, le PA, quali *amministrazioni aggiudicatrici*, quando intendono affidare servizi mediante appalti ricorrono ad una fra le procedure previste dagli articoli 60 e seguenti; dall'altro lato, le PA, quali *amministrazioni procedenti*, attivano forme di collaborazione ai sensi degli articoli 55 e seguenti del CTS.

Vi è, insomma, una coerenza logico-giuridica fra le forme di relazione, instaurabili fra PA ed ETS (*mercato o amministrazione condivisa*), e le corrispondenti procedure, in applicazione della relativa disciplina.

In questo modo il Legislatore ha chiarito in modo efficace che le procedure e, conseguentemente, le relative discipline sono la conseguenza della definizione della natura giuridica della relazione fra PA ed ETS e, da ultimo, della *causa* e dell'*oggetto* del negozio giuridico conseguente alla conclusione del procedimento (di appalto/concessione, da un lato, e della convenzione per quanto attiene alle forme di coinvolgimento degli articoli 55 e seguenti del CTS, dall'altro).

Infine, il legislatore – quasi a voler rafforzare le peculiarità delle relazioni fra PA ed ETS nel settore sociale ed in quello culturale – ha ribadito il principio di *specialità* in favore dei procedimenti riconducibili all'*amministrazione condivisa*, in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Tale ultima circostanza è particolarmente rilevante laddove si consideri che lo stesso articolo 140, modificato dalla legge n. 120/2020, è la prima di una serie di disposizioni (articoli 140 - 144) che, seppur con alcuni tratti differenziali, regolamenta l'affidamento dei servizi sociali e degli altri servizi, elencati nell'Allegato IX del CCP, nel rispetto dei principi e delle norme applicabili a tutti gli altri servizi, per così dire, “ordinari”.

¹⁶ Il riferimento è, pertanto, alla legge statale quadro n. 328/2000, al DPCM 30 marzo 2001, nonché alla legislazione e regolamentazione regionale, preesistente all'entrata in vigore del CTS; per quanto attiene, invece, alle forme di co-programmazione il riferimento d'obbligo è al piano sociale di zona, previsto dalla richiamata legge n. 328/2000, quale espressione della funzione pianificatoria associata inter-comunale.

In altri termini, la specificità dei settori del sociale e della cultura è ulteriormente rafforzata per effetto del rinvio alle ulteriori e distinte forme di coinvolgimento degli ETS da parte delle PA, in applicazione del CTS.

Come già rilevato nel paragrafo che precede, l'applicazione in concreto delle disposizioni del CTS hanno prodotto anche una produzione giurisprudenziale, sulla quale si avrà modo di dire, che – si ritiene doveroso specificare – riguarda la corretta attivazione dei procedimenti collaborativi fra PA ed ETS, tema diverso e distinto dal richiamato coordinamento fra CTS e CCP¹⁷.

4. Le Linee guida ministeriali sul rapporto fra PA ed ETS ai sensi degli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117/2017

Una delle tappe più significative dell'evoluzione della “amministrazione condivisa”, è senza dubbio l'adozione delle **Linee guida sul rapporto fra PA ed ETS** ai sensi degli articoli 55-57 del decreto legislativo n. 117/2017, avvenuta con DM n. 72 del 31 marzo 2021.

Si tratta di un rilevante intervento interpretativo sia per la relativa genesi, che per il percorso, che – infine – per il suo contenuto.

In primo luogo, le Linee Guida si innestano nell'ambito dell'attività del Consiglio Nazionale del Terzo Settore ed, in particolare, della decisione assunta nella riunione del 23 gennaio 2020 di avviare un approfondimento del tema dei rapporti collaborativi alla luce delle previsioni contenute nel Titolo VII del CTS, a tal fine dando mandato al competente Direttore Generale del Ministero di costituire apposito gruppo di lavoro, istituito nel marzo dello stesso anno e di cui hanno fatto parte i livelli di *governance* regionale e locale, oltre all'Associazione maggiormente rappresentativa a livello nazionale degli Enti del Terzo settore.

Da un punto di vista politico ed istituzionale, le Linee Guida rappresentano, inoltre, l'esito di un percorso parimenti significativo, dal momento che è culminato, dopo la previa condivisione tecnica con il Coordinamento delle Regioni in materia sociale, con l'acquisizione dell'Intesa in seno alla Conferenza Unificata nella seduta del 25 marzo 2021.

Con riferimento al suo contenuto, il Decreto ministeriale ne chiarisce le finalità, ovverosia quella di elaborare una posizione comune sugli istituti previsti dal Titolo VII del Codice del Terzo settore (articoli 55 e ss.) e al preciso scopo di supportare le pubbliche amministrazioni nella relativa applicazione concreta, in un quadro di piena legittimità, ma al tempo stesso di coerenza con la *ratio* e l'impianto della stessa Riforma del Terzo settore.

Le **Linee guida**, da un punto di vista sistematico, sono strutturate seguendo un preciso ordine logico, chiudendo la trattazione di ogni tema con uno schematico box riepilogativo degli elementi di riferimento.

¹⁷ Delle modifiche apportate al vigente codice dei contratti pubblici, ad opera della legge n. 120/2020, ne prende atto la Corte costituzionale nella pronuncia n. 255/2020.

Nello specifico, le Linee guida affrontano i seguenti temi:

- inquadramento generale degli istituti;
- precisazione della differenza fra l'affidamento di servizi mediante appalti e concessioni rispetto all'attivazione di rapporti collaborativi ai sensi del CTS;
- delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione del Titolo VII CTS e indicazione dei principi comuni (art. 55, c. 1), applicabili a tutti gli istituti;
- indicazione degli elementi minimi dei procedimenti di co-programmazione (art. 55, c. 2), di co-progettazione (art. 55, c. 3), di accreditamento *locale* (art. 55, c. 4), di quelli finalizzati alla stipula di convenzioni con APS e ODV (art. 56), e, infine, di quelli finalizzati all'affidamento di convenzioni in relazione al servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza (art. 57);
- infine, indicazione delle misure minime in applicazione della disciplina vigente in materia di trasparenza e di pubblicità.

In considerazione delle finalità e dell'economica del presente lavoro, giova richiamare gli elementi salienti del contenuto delle Linee guida.

In primo luogo, l'inquadramento della disciplina contenuta nel CTS, anche rispetto al vigente quadro normativo europeo e alla compatibilità con il CCP, e la precisazione in ordine ai presupposti per il corretto utilizzo degli strumenti collaborativi (*opzione politica* e *causa* del negozio giuridico).

In secondo luogo, la sottolineatura della doverosità dell'evidenza pubblica e, correlativamente, dei principi comuni, richiamati dal primo comma dell'articolo 55 CTS, e, solo per citarne alcuni, quelli della parità di trattamento, del giusto procedimento e dell'economicità.

Nella direzione della piena attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, è, poi, l'enfasi del riferimento all'*iniziativa* di *parte*, ovvero sia alla possibilità per gli ETS, singoli o riuniti, di elaborare e presentare formalmente ad una PA una proposta progettuale, che – ove condivisa – diventa oggetto di esame e di valutazione, con successiva attivazione dell'evidenza pubblica.

Ancora, le Linee Guida precisano che gli istituti della “amministrazione condivisa” trovano applicazione a tutte le attività di interesse generale, elencate dall'art. 5 CTS, anche fra loro auspicabilmente integrate.

Particolarmente rilevante è inoltre il richiamo alla valutazione di impatto sociale, che per espressa previsione del CTS e delle relative Linee guida ministeriali (adottate con decreto del 23 luglio 2019) è facoltativa per le PA, nell'ambito dei relativi procedimenti. Le Linee guida sui procedimenti ribadiscono, tuttavia, che gli istituti previsti dal Titolo VII possono essere altresì finalizzati a valutare gli eventuali impatti sociali positivi generati nell'ambito delle comunità di riferimento.

Si tratta di un elemento caratterizzante la stessa attività svolta dagli ETS e, correlativamente, la relazione con gli enti pubblici.

Le Linee guida, poi, descrivono le fasi dei procedimenti e gli elementi minimi degli atti relativi ai singoli strumenti previsti dal Titolo VII, che dovrebbero sussistere nell'ambito dell'applicazione da parte degli enti pubblici; il tutto ferme restando le eventuali discipline di settore, statale e regionale, e l'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti pubblici.

Le Linee guida, in altri termini, riconoscono e valorizzano lo spazio di discrezionalità, politico e tecnico, che ogni ente pubblico può riempire sulla base del contesto di riferimento e delle scelte strategiche assunte in tema di “amministrazione condivisa”.

Le Linee guida, infine, richiamano gli adempimenti minimi previsti dalla disciplina vigente in materia di trasparenza e di pubblicità.

Sia consentito, a tale ultimo riguardo, una precisazione.

La trasparenza e la pubblicità – nell’impianto complessivo della Riforma del Terzo settore – non costituiscono solo e/o prioritariamente obblighi normativamente previsti ai quali adempiere, quanto piuttosto forma ordinaria di organizzazione e di funzionamento degli ETS.

Trasparenza e pubblicità, in altri termini, non sono solo finalità da conseguire, ma strumenti mediante i quali “dare conto” e creare “legami” e “fiducia” con tutti i possibili soggetti interessati ad attivare le diverse ed ulteriori forme di relazioni collaborative (e così, enti pubblici, altri ETS, soggetti *for profit*, cittadini, singoli e associati, “attori filantropici”, finanziatori etici e “pazienti”).

5. Il consolidamento delle iniziative legislative regionali e dei regolamenti

L’evoluzione della “amministrazione condivisa”, come auspicato nel primo Rapporto, si sta manifestando anche su due piani:

- i) quello della **competenza legislativa e normativa regionale**;
- ii) quello dell’**autonomia regolamentare**.

Quanto al primo, osserviamo un incremento delle iniziative da parte delle Regioni e delle Province Autonome, coerenti con le finalità e l’impianto della stessa Riforma.

In altri termini, le previsioni del CTS vengono “declinate” a livello regionale non solo sulla base degli indirizzi politici assunti alla base del processo di legiferazione, ma – cosa che più conta ai fini del presente lavoro – tenendo evidentemente conto del contesto preesistente. Non esiste un “modello” (legislativo) di “amministrazione condivisa”, ma un concreto assetto fatto di forme di sostegno e di promozione delle attività svolte dagli ETS, nonché forme di relazione con gli enti pubblici “coerenti” con l’impianto normativo e con il contesto di riferimento regionali.

Senza pretesa di esaustività, le diverse iniziative legislative e regolamentari regionali e delle Province Autonome ¹⁸ restituiscono alcuni temi principali:

¹⁸ Nel momento in cui si scrive, oltre agli interventi legislativi segnalati nel primo Rapporto (leggi regione Toscana n. 58/2018 e n. 65/2020, legge regione Marche n. 8/2019), si fa riferimento alle seguenti iniziative legislative: Lazio (Pdl n. 280) e Piemonte (Pdl n. 146 del 2021), mentre sono state annunciate nell’ambito delle attività delle Regioni Umbria (DGR n. 449/2022) e Puglia, mentre con atti di secondo livello sono stati adottati indirizzi e disposizioni procedurali (Provincia Autonoma di Trento, Regione Lazio).

- a) ambito, soggettivo ed oggettivo, di applicazione della disciplina ¹⁹;
- b) eterogeneità delle forme di proceduralizzazione delle forme di relazioni collaborative fra PA ed ETS ²⁰;
- c) eterogeneità della disciplina della rappresentanza del Terzo settore ²¹;
- d) forme e misure di sostegno alle attività di interesse generale svolte dagli ETS ²².

Ad ogni buon conto, si tratta di un'attività in evoluzione e, come tale, oggetto degli approfondimenti futuri di Terzjus.

Altrettanto significativa è l'esperienza in atto relativa ai **regolamenti** sui rapporti fra enti pubblici ed ETS.

Anche in questo caso, senza pretesa di esaustività e ricordando che si tratta di un'attività in evoluzione, pare utile – per le finalità del presente lavoro – fare alcune considerazioni generali.

In primo luogo, l'emanazione di regolamenti si pone in attuazione di quanto stabilito dall'art. 55, primo comma, CTS, il quale – nell'indicare i principi comuni, oggetto di approfondita analisi nel primo Rapporto pubblicato dall'Osservatorio – ha previsto quello dell' **autonomia organizzativa e regolamentare**, e sottolineato anche dalle Linee guida ministeriali, più volte citato.

Si tratta di una circostanza di significativa importanza, perché l'intera Riforma e, dunque, anche le disposizioni del CTS oggetto del presente lavoro, non prefigurano un "modello" predeterminato di amministrazione condivisa, per di più "calato dall'alto", ma – in ossequio alla "riserva di amministrazione" garantita agli enti territoriali dall'art. 118 della Cost. – riconoscendo, invece, un ampio spazio di discrezionalità, politica e tecnica.

In secondo luogo, si segnala l'eterogeneità degli enti pubblici che stanno avviando la "stagione" regolamentare²³, a conferma della bontà della scelta fatta dal Legislatore delegato in ordine al richiamato principio di "autonomia", anche – per l'appunto – "organizzativa".

¹⁹ Quanto all'ambito soggettivo, le diverse iniziative considerano tutte le PA e gli enti pubblici, mentre differiscono in relazione all'ambito oggettivo di applicazione, per talune riferite alla sola materia del welfare e per le altre estese a più e/o a tutte le attività di interesse generale, elencate dall'art. 5 CTS, riconducibili alle competenze legislative regionali, concorrente ed esclusiva.

²⁰ Le iniziative differiscono in rapporto al livello, più o meno di dettaglio, di disciplina delle procedure, fermo restando quanto previsto dal CTS.

²¹ Il tema della rappresentanza del Terzo settore e delle sedi in cui essa opera connota l'attività legislativa. In alcuni casi, si intende declinare le forme di rappresentanza prevista dal CTS, per esempio attraverso il Consiglio nazionale del Terzo settore.

²² Questo è l'ambito nel quale l'apprezzamento discrezionale del Legislatore regionale risulta particolarmente significativo; si va dal collegamento delle attività degli ETS ai fondi europei alla valorizzazione dei beni pubblici, dall'istituzione di Osservatori per l'amministrazione condivisa fino a ad altre misure di promozione e di sostegno.

²³ Comuni, Unioni di comuni, Consorzi di comuni di gestione dei servizi sociali, Aziende speciali, AUSL; fra i tanti si segnalano i regolamenti dell'Azienda speciale dell'Ambito sociale 9 delle Marche, dei comuni di Piacenza, Rimini, Cesena e dell'Unione dei comuni della Bassa Romagna in Emilia-Romagna, del Consorzio intercomunale per i servizi sociali CONISA in Piemonte

Sul piano contenutistico, invece, i regolamenti sin qui approvati restituiscono i seguenti elementi di attenzione:

- a) con riferimento all’ambito “soggettivo” di applicazione, si va dalla ipotesi minima della considerazione di alcune figure di ETS²⁴, a quella di riferirsi a tutte le forme di ETS, fino all’ipotesi più matura di considerare – secondo tratti differenziati – sia gli ETS, con relativa applicazione del CTS, che le altre forme di sussidiarietà, incluse le c.d. libere forme associative, che i cittadini e volontari individuali;
- b) oggetto di regolamentazione è una sola attività di interesse generale, prevalentemente quella riconducibile ai servizi sociali o, piuttosto, tutte le richiamate attività di interesse generale;
- c) oggetto di regolamentazione sono una o tutte le forme di amministrazione condivisa previste dal CTS²⁵;
- d) valorizzazione o meno della c.d. “iniziativa di parte”, con relative indicazioni di processo e procedurali;
- e) inclusione (del) o, comunque, correlazione con il tema dell’affidamento dei beni pubblici, comprese le forme di partenariato previste dal CTS²⁶;
- f) “strutturazione” o meno del rapporto fra enti pubblici e ETS²⁷;
- g) “circularità” o meno dell’attività collaborativa attivata e “dialogo” o meno fra i diversi strumenti di *amministrazione condivisa*²⁸;
- h) proceduralizzazione delle forme di amministrazione condivisa, sulla base di previsioni ulteriori a quelle contenute nel Titolo VII del CTS, alle indicazioni

²⁴ Ad esempio APS e ODV.

²⁵ E, dunque, modalità di attivazione dei procedimenti di co-progettazione o, piuttosto, tutti gli strumenti previsti dal Titolo VII del CTS.

²⁶ Segnatamente dagli articoli 71, commi 1 e 2, comma 3, 81, e 89, comma 17, del CTS.

²⁷ In particolare, nei regolamenti che mirano a dare continuità al rapporto di collaborazione fra enti pubblici ed ETS, bilanciando i principi di trasparenza e parità di trattamento, da un lato, e quello di semplificazione dell’azione amministrativa e degli oneri amministrativi a carico degli ETS, dall’altro, ricorre in prevalenza l’ipotesi dell’istituzione di “Elenchi” di ETS, con i quali attivare, con le modalità e nei limiti ivi stabiliti, rapporti collaborativi. In alternativa, ovverosia laddove gli enti pubblici preferiscono esercitare la scelta – caso per caso – di attivare rapporti collaborativi con ETS, la “via maestra” è quella della pubblicazione di un Avviso.

²⁸ Intendiamo riferirci, per esser chiari, così come descritto nelle Linee guida ministeriali, adottate con DM n. 72/2021, alla possibilità – da prevedersi in concreto negli atti dei procedimenti – di “riaprire”, nei termini e nei limiti ivi indicati, il confronto collaborativo con gli ETS, tutte le volte in cui si renda necessario o utile in relazione alle finalità di interesse generale. In secondo luogo, cogliendo lo spirito e le finalità in profondità della Riforma, il regolamento a monte e gli atti dei procedimenti a valle possono prevedere anche il “dialogo” fra i diversi strumenti di *amministrazione condivisa*, nel senso che – solo per fare alcuni esempi – gli esiti di un’attività di co-programmazione o di una co-progettazione diventano presupposto per emendare e/o implementare, rispettivamente, gli atti dei procedimenti di co-progettazione e di co-programmazione; allo stesso modo, da un’attività di co-programmazione attivare un procedimento di valorizzazione di beni pubblici, nelle forme disciplinate dal CTS. L’amministrazione condivisa, in queste ultime ipotesi, diventa un processo circolare di co-costruzione delle politiche pubbliche e dell’azione amministrativa.

delle Linee guida ministeriali, più volte richiamate, nonché alle eventuali disposizioni legislative e regolamentari regionali;

- i) valorizzazione o meno della VIS, di cui si è detto in precedenza;
- j) previsione o meno della “facilitazione” dei tavoli di amministrazione condivisa²⁹;
- k) indicazioni in ordine alle attività di monitoraggio, controllo e rendicontazione (delle attività e dei contributi ricevuti).³⁰

Da ultimo, appare utile rammentare una delle conseguenze dell'avere o meno un regolamento (generale o su profili specifici) in materia di amministrazione condivisa.

Intendiamo riferirci all'onere motivazionale richiesto al titolare dell'Ufficio che intenda attivare un procedimento, ad esempio, di co-programmazione o di co-progettazione; non v'è dubbio che avere un regolamento che preveda e, magari, promuova l'amministrazione condivisa rende più semplice esternare le ragioni della scelta in concreto. L'atto di avvio del procedimento si pone soprattutto come applicazione delle previsioni del regolamento.

Inoltre, il regolamento – quale atto a contenuto generale dell'ente – può assicurare condizioni di interpretazione e di applicazione omogenee degli istituti del CTS per i diversi Uffici e Settori dell'ente medesimo.

In conclusione, giova sottolinearlo, anche le previsioni contenute in un regolamento producono un impatto pratico solo attraverso l'attività amministrativa e, dunque, l'attivazione di procedimento di amministrazione condivisa, alla quale è dedicato il paragrafo che segue.

6. La prassi applicativa e la lettura della giurisprudenza amministrativa

Il vero “banco di prova” dell'amministrazione condivisa è, ad avviso di chi scrive, rappresentato dalla **prassi applicativa**, dalle esperienze concrete di forme di partenariati, attivate dagli enti pubblici – anche ad esito di istanze e di proposte progettuali da parte di ETS – per lo svolgimento di attività di interesse generale.

²⁹ La facilitazione dei percorsi di amministrazione condivisa è un tema centrale e per almeno due ragioni. In primo luogo, trattandosi di procedimenti complessi e connotati anche da profili di innovazione (amministrativa e sociale) – analogamente a quanto avviene in altri settori (ambientale, della realizzazione delle opere pubbliche e nei processi di partecipazione civica) – la presenza di soggetti dotati della necessaria professionalità nella conduzione di procedimenti complessi appare elemento qualificante. La presenza di un facilitatore, inoltre, può garantire in concreto la terzietà della e nella conduzione dei tavoli, intesa come condizione per attivare un confronto autentico e scevro da possibili condizionamenti.

³⁰ Anche questo è un tema di rilevante importanza, sul quale si avrà modo di ritornare nel paragrafo successivo; non v'è dubbio che gli enti pubblici, quali soggetti partner di un rapporto di collaborazione, finalizzato alla realizzazione di una o più attività di interesse generale, sono chiamati – in applicazione degli articoli 92 e 93 del CTS – a verificare che le attività di progetto vengano realizzate.

Si tratta di un potere/dovere, diverso dall'attività di verifica dell'esecuzione, disciplinata – solo per fare un esempio – dal vigente codice dei contratti pubblici, di cui al d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm., in relazione all'affidamento di appalti e concessioni, ma comunque riconducibile al principio di buon andamento della PA, di cui all'art. 97 della Cost. e rispettoso dei principi di buona amministrazione di cui all'art. 1 della legge n. 241/1990 e ss. mm.

L'utilizzo in concreto dei dispositivi previsti dal CTS consente di ricevere almeno due indicazioni; da un lato, la conferma della legittimità (sostanziale) o meno del ricorso alle forme di partenariato, dall'altro – a valle dei percorsi attuativi – l'efficacia delle attività svolta in partnership.³¹

In considerazione delle finalità e dell'economia di questo Rapporto non è possibile dar conto di tutti procedimenti fin qui svolti dagli enti pubblici italiani in materia di amministrazione condivisa.

Nel presente lavoro saranno evidenziati gli elementi e le forme innovativi delle esperienze messe in campo sul tema.

Nello stesso tempo, per le ragioni esposte in apertura, si darà conto della prima lettura fornita dalla giurisprudenza amministrativa, che – nelle pronunce esaminate – ha stabilito una serie di principi, taluni dei quali non condivisibili, ma che comunque mostrano con tutta evidenza il tema del corretto e non sviato utilizzo degli strumenti dell'amministrazione condivisa.

A tale ultimo riguardo, scopo del presente contributo è quello di trarre indicazioni utili al corretto utilizzo di tali strumenti, muovendo dai casi di illegittimità scrutinati dai Giudici amministrativi, in modo da non ingenerare, anche solo indirettamente e involontariamente, un giudizio di “sfiducia” nei confronti degli istituti stessi.

In primo luogo, si segnala il tema dell'**evoluzione** del **quadro normativo** e, in particolare, del **coordinamento** fra **codice** dei **contratti pubblici** e **CTS**.

Di particolare interesse è la sentenza resa dal **TAR del Piemonte**³², che aveva ad oggetto una procedura di affidamento del servizio di trasporto in ambulanza e, dunque, del rapporto fra art. 57 CTS e articoli 17 e 140 e ss. del CCP.

Tale pronuncia ha il merito di dar conto sia dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento (Direttiva appalti, codice dei contratti pubblici e CTS), sia degli interventi, normativi e giurisprudenziali, interpretativi (modifiche al CCP avvenuti nel 2020, al fine di coordinare i due codici, pronuncia della Corte costituzionale n. 131/2020 e Linee guida ministeriali).

Dall'esame della questione specifica oggetto di giudizio il Collegio stabilisce la non riconducibilità dell'affidamento al CTS (ovverosia all'ipotesi disciplinata dall'art. 57), ma agli affidamenti “ordinari” di trasporto sanitario, come tali assoggetti al CCP, seppur nell'ambito dei c.d. affidamenti “alleggeriti” (art. 142).

Orbene, al di là della peculiarità della questione, giova richiamare l'attenzione su un elemento di interesse generale, coerente con le finalità del presente lavoro; intendiamo riferirci al fatto che la qualificazione di un affidamento e, correlativamente, l'applicazione o meno della corrispondente disciplina devono essere fatte caso per caso e avendo riguardo all'effettivo assetto negoziale posto in essere dagli enti pubblici.

³¹ E ciò a prescindere dalla previsione o meno dell'utilizzo – in quanto facoltativa – della VIS, che è proprio finalizzata alla valutazione e misurazione dell'impatto durevole positivo eventualmente generato nei confronti della comunità di riferimento dallo svolgimento delle attività di interesse generale.

³² Sentenza 29 dicembre 2021, n. 1226.

Il tema del rapporto fra i due codici è stato oggetto di un recente parere, che – ad avviso di chi scrive – supera l'impostazione restrittiva del Consiglio di Stato del 2018, in precedenza evocata.

Il riferimento è al **parere** interlocutorio reso dalla **Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato**, emanato nell'Adunanza dello scorso **12 aprile 2022**, spedito il 3 maggio u.s. e pubblicato a fine maggio (in avanti solo “*parere*”).

Il parere ha ad oggetto la bozza di Linee guida, elaborate dall'ANAC – ad esito di un percorso di consultazione – finalizzate a dare indicazioni alle stazioni appaltanti per l'affidamento dei servizi sociali.

Il parere, benchè interlocutorio, per le ragioni che saranno di seguito chiarite, fornisce indicazioni ed argomentazioni che, in modo inequivocabile, portano verso l'auspicato consolidamento del diritto vivente del Terzo settore in un armonico e non conflittuale rapporto con il diritto dei contratti pubblici.

In primo luogo, il parere sviluppa le proprie argomentazioni seguendo un preciso ordine logico (*quadro normativo di riferimento, i precedenti, la giurisprudenza costituzionale in materia di Enti del Terzo Settore*, per poi concentrarsi sulle *considerazioni generali*).

Con riferimento al *quadro normativo di riferimento*, il parere muove dalle richiamate modifiche apportate al codice dei contratti pubblici (in avanti solo “CCP”) dalla legge n. 120/2020 di conversione, con modifiche, del decreto-legge n. 76/2020, circostanza questa posta a base dello stesso intervento da parte dell'ANAC.

In particolare, il Consiglio di Stato afferma, fra l'altro, che “(...) *per effetto di tali modifiche sono assoggettati alle disposizioni del codice dei contratti pubblici, indicate all'art. 142, solo i servizi sociali rientranti nell'allegato IX, se non organizzati ai sensi degli artt. 55 e 56 del Codice del terzo settore o mediante forme di autorizzazione o accreditamento previste dalle disposizioni regionali in materia*”.

Il parere prosegue, come detto, con il richiamo ai *precedenti* rappresentati dal noto parere n. 2052/2018 e da quello interlocutorio n. 3235/2019 del Consiglio di Stato; nel primo veniva offerta una lettura restrittiva degli istituti collaborativi del CTS, nel secondo veniva rilevata l'estraneità della materia (istituti del CTS) dalle competenze dell'ANAC.

Decisiva è, tuttavia, anche ad avviso della Sezione Consultiva del Consiglio di Stato la *giurisprudenza costituzionale in materia di Enti del Terzo Settore*.

Al riguardo, si legge “6. *La sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020, intervenuta nelle more della revisione delle linee guida sottoposte all'esame del Consiglio di Stato, recita testualmente che l'art. 55 del Codice del terzo settore “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria”, integrando “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.”*

(...) 6.1. *Sulla scorta dei predetti principi è conseguenziale per la Corte costituzionale delineare la natura della relazione tra ente pubblico e terzo settore sottolineandone la differenza rispetto alle relazioni basate sullo scambio di mercato.*

(...) 6.2. *La sentenza n. 131 del 2020 dissipa, inoltre, anche il dubbio sulla compatibilità con il diritto euro unitario delle modalità di affidamento dei servizi sociali, previste*

dal Codice del terzo settore, avanzato da questo Consiglio nel richiamato parere n. 2052 del 2018, evidenziando che “lo stesso diritto dell’Unione ... mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà”.

Volendo schematizzare, il Consiglio di Stato accoglie la lettura data dalla Corte costituzionale agli istituti del Titolo VII del CTS non solo rispetto al rapporto fra principio della tutela della concorrenza e quello della solidarietà, ma anche – cosa ben più rilevante – per quanto attiene al rapporto “fra ordinamenti” (segnatamente quello europeo e quello interno).

Come noto, la Corte aveva escluso una sorta di primazia del diritto euro-unitario sugli istituti disciplinati dagli Stati membri, invece sostenuta nel noto parere del Consiglio di Stato del 2018, argomentando, in proposito, proprio la compatibilità degli istituti del CTS anche alla luce del diritto europeo.

Altrettanto significative sono le conclusioni cui perviene il parere, nella parte in cui esamina il *contenuto* della bozza di Linee guida; ai fini di nostro interesse giova richiamare le argomentazioni relative proprio al rapporto fra i due codici.

Ebbene, il Consiglio di Stato afferma che “9. Sotto il profilo contenutistico la Sezione è ben consapevole degli aspetti di complessità che caratterizzano il rapporto tra codice dei contratti pubblici e codice del terzo settore in materia di affidamenti dei servizi sociali, quale riflesso della dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà.

Esemplificativi di tale complessità sono, da un lato, le diverse opzioni ermeneutiche sposate da questa stessa Sezione nei richiamati pareri resi nella materia in questione, e, dall’altro, le pronunce della giurisprudenza unionale (cfr. Corte di giustizia dell’Unione europea, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14) e della giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Costituzionale, 26 giugno 2020, n. 131 citata) per smorzare e comporre il conflitto tra la ratio che ispira la disciplina del codice dei contratti pubblici e quella che ispira il codice del terzo settore in materia di affidamenti dei servizi sociali”.

(...) 10.1. *La Sezione osserva che sia in sede legislativa che in sede di interpretazione giurisprudenziale emerge chiaramente una linea evolutiva della disciplina degli affidamenti dei servizi sociali che, rispetto a una fase iniziale di forte attrazione nel sistema della concorrenza e del mercato, sembra ormai chiaramente orientata nella direzione del riconoscimento di ampi spazi di sottrazione a quell’ambito di disciplina”.*

(...) 10.3. *Come evidenziato dalla stessa Autorità richiedente in sede di AIR, le linee guida in questione intervengono in una materia già ampiamente e dettagliatamente disciplinata da disposizioni di fonte primaria, dal codice dei contratti pubblici al codice del terzo settore, alla legge n. 328/2000, e di fonte secondaria, quali ad esempio le linee guida, adottate rispettivamente con i decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del 23 luglio 2019 e del 31 marzo 2021, più volte citate, nonché le normative di settore con previsioni rivolte ai livelli territoriali di volta in volta interessati.*

Peraltro, proprio le modifiche al codice dei contratti pubblici, introdotte dal D.L. n. 76/2020, convertito nella legge n. 120/2020, che costituiscono lo spunto per l’adozione

delle linee guida oggetto di parere hanno introdotto disposizioni di coordinamento tra quest'ultimo e il codice del terzo settore, nel senso della riduzione dell'ambito di applicazione del D.lgs. n. 50/2016”.

Il Consiglio di Stato, infine, sospende le proprie valutazioni rispetto alle parti della bozza di Linee guida, oggetto di analisi, ovvero sia degli istituti del CCP; da qui la natura interlocutoria del predetto parere, in ragione di una circostanza per la verità assorbente.

In esso si legge che “12. La Sezione sottopone all'Autorità richiedente, quale ulteriore spunto di riflessione ai fini della scelta tra l'opzione tra l'intervento e il non intervento, la valutazione dell'avanzato iter del D.D.L. per l'adozione, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, di uno o più decreti legislativi recanti la disciplina degli appalti pubblici, con l'obiettivo di riordinare e semplificare le previsioni del D. Lgs. 50/2016”.

Tornando all'esame delle pronunce più significative, il secondo tema oggetto di esame da parte della giurisprudenza attiene alla **motivazione** degli **atti** e, dunque, alla conseguente illegittimità in relazione alle note figure sintomatiche dell'eccesso di potere.

A tale proposito, il **Consiglio di Stato** in una pronuncia resa con riferimento all'affidamento – da parte di un comune campano – della gestione di uno stabilimento balneare ³³, nell'ambito di un'articolata motivazione, sulla quale si ritornerà, ha in primo luogo censurato la scelta concreta fatta dall'ente di ricorrere alla co-progettazione, senza aver previamente motivato tale scelta alla luce delle scelte di programmazione generale dell'ente.

La co-progettazione, in altri termini, come scelta coerente e conseguente alle scelte programmatiche (e di co-programmazione, ai sensi dell'art. 55, secondo comma, CTS).

Orbene, al di là della condivisibilità o meno dell'asserito nesso di (automatica e obbligatoria) presupposizione giuridica fra co-programmazione e co-progettazione, affermata dal Consiglio di Stato, non v'è dubbio che le scelte degli enti pubblici debbano essere, in primo luogo, congruamente motivate, anche alla luce delle scelte di indirizzo fatte.

In tale prospettiva, come ampiamente rilevato nei precedenti paragrafi e nel primo Rapporto, l'attivazione delle forme di collaborazione, previste dal CTS, deve avvenire sulla base di procedimenti e di atti rispettosi dei principi stabiliti dalla legge n. 241/1990; in primo luogo, pertanto, a seguito di una congrua **istruttoria** e, poi, di una esaustiva **motivazione**.

Il terzo tema – molto rilevante ai fini del presente lavoro – è quella della c.d. **gratuità**, che secondo alcune pronunce oggetto di esame, si contrappone all'**onerosità** dei rapporti negoziali.

In alcune recenti pronunce del Consiglio di Stato ³⁴ e di alcuni TAR³⁵ – riferibili a procedimenti di co-progettazione, ai sensi dell'art. 55 CTS, e a procedimenti finalizzati

³³ Consiglio di Stato, sentenza 7 settembre 2021, n. 6232.

³⁴ La già richiamata sentenza n. 6232 del 2021.

³⁵ TAR Basilicata sentenza 19 gennaio 2022, n. 44, TAR Piemonte, sentenza 3 marzo 2022, n. 171, TAR Lazio, sede di Latina, sentenza 28 marzo 2022, n. 281.

alla sottoscrizione di convenzioni con APS e ODV, ai sensi dell'art. 56 CTS – la gratuità del rapporto, sotto il profilo economico, fra enti pubblici ed ETS viene qualificato come il presupposto per determinare una sorta di *vis attractiva*.

In altri termini, i rapporti “gratuiti” fra enti pubblici e ETS restano disciplinati dal CTS, mentre i rapporti “onerosi”, quali che siano i riferimenti, lessicali e normativi, utilizzati in concreto, sono attratti dalla disciplina in materia di contratti pubblici.

Le pronunce in commento, al fine di motivare in ordine alla c.d. “gratuità”, richiamano il noto parere del Consiglio di Stato del 2018, oggetto di approfondita analisi nell'ambito del primo Rapporto.

Solo la gratuità, intesa anche come assenza di una condizione di sicuro ripianamento dei costi, oggetto di rimborso, consentirebbe – solo per fare un esempio – di attivare un procedimento di co-progettazione ai sensi del CTS, delle linee guida ministeriali e, ove esistenti, della normativa regionale e regolamentare locale.

Anticipando riflessioni del paragrafo che segue, a ben vedere, le pronunce in parola, non affrontano, né sciolgono il tema del rapporto fra **gratuità, non lucratività e lucratività**.

È questo il (nuovo) tema giuridico che l'entrata in vigore del CTS pone, coerentemente con la nuova dicotomia – efficacemente cristallizzata dalla Corte costituzionale nella più volte evocata sentenza n. 131/2020 – fra “concorrenzialità” e “collaborazione”.

Il CTS costruisce un nuovo assetto imperniato su alcuni “pilastri”:

- definizione di ETS;
- istituzione del Registro (RUNTS);
- istituti “collaborativi” riservati agli ETS;
- elencazione delle “attività di interesse generale” nelle quali attivare le forme collaborative con gli enti pubblici.

Il carattere dirimente non è più la “gratuità”, che connota – nei termini chiariti dalle Linee guida ministeriali – l'attivazione delle convenzioni con APS e ODV, ai sensi dell'art. 56 CTS, quanto piuttosto il concetto di “non lucratività”, che si contrappone a quello di “lucratività”.

È alla “non lucratività” – declinata in concreto, caso per caso – che occorre fare riferimento per inferirne la riconducibilità o meno delle forme di partenariato fra enti pubblici ed ETS al CTS.

Richiamando le argomentazioni contenute nel capitolo di Antonio Fici, in ordine al rapporto fra onerosità e non onerosità, da un lato, e dalle implicazioni sull'applicabilità o meno della vigente disciplina in materia di contratti pubblici, chi scrive ritiene, pertanto, che la “non onerosità” dei rapporti collaborativi sensi del CTS siano rapporti “non lucrativi”.

In altri termini, posto che – come ben afferma Antonio Fici – anche le convenzioni di cui al CTS sono “onerose” per le PA, è netta la differenza, solo per fare un esempio, fra un contratto di appalto e una convenzione che conclude una co-progettazione, svolta ai sensi del CTS.

Nel primo caso, come ricordato da una consolidata giurisprudenza amministrativa³⁶, non è consentito agli operatori economici, anche nella qualità di ONLUS, pre-

³⁶ Da ultimo, TAR Lombardia, Brescia, sentenza n. 577/2022.

sentare offerte con utile pari a zero, dal momento che verrebbe alterato il confronto competitivo del mercato concorrenziale a danno dello stesso interesse pubblico della stazione appaltante, che ha interesse a prestazioni di qualità.

Nel secondo caso, invece, è proprio il CTS – fatta salva la più volte richiamata ipotesi delle convezioni con APS e ODV ai sensi dell'art. 56 – a stabilire che il rapporto instaurato fra enti pubblici ed ETS è “non lucrativo”. Illuminanti sono, al riguardo, le nitide conclusioni contenute in altra recente pronuncia della Corte costituzionale³⁷; in particolare la Corte ricorda che “5. (...) *i tratti caratterizzanti del sistema degli ETS sono il perseguimento del bene comune (art. 1), lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 5) senza perseguire finalità di lucro soggettive (art. 8), la soggezione ad un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (artt. da 90 a 97) (...)*”.

In altro passaggio della motivazione della pronuncia in esame la Corte chiarisce efficacemente il senso e la consistenza del concetto di “non lucratività” contenuto nel CTS “(...) *l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate a una funzione sociale) (...)*”.

Il CTS vieta forme di lucratività soggettiva e tipizza finanche comportamenti ritenuti dal Legislatore delegato come “forme indirette” di distribuzione di utili (art. 8 CTS).

Infine, sempre rimanendo al profilo economico dei rapporti negoziali fra enti pubblici ed ETS, la richiamata pronuncia del TAR Lazio, sede di Latina, nel richiamare le Linee guida ministeriali, quale “canone interpretativo ed applicativo” da seguire, ha censurato – dichiarandone l'illegittimità – la scelta in concreto fatta dall'amministrazione locale in relazione agli atti della procedura nella parte in cui è stata prevista, ai fini della successiva eventuale rendicontabilità, una data percentuale – forfettizzata – sulle c.d. *spese generali* sostenute dagli ETS.

7. Questioni e prospettive

Nel chiudere il presente capitolo del Rapporto è possibile consegnare alcune considerazioni finali; in primo luogo, evidenziare le *questioni* – quelle nuove e quelle ancora in essere – legate all'interpretazione e all'applicazione del Codice; dall'altro, provare ad indicare alcune possibili prospettive, anche alla luce delle ulteriori riforme in atto.

Varie appaiono le *questioni*.

In primo luogo, il **rapporto fra ETS e soggetti che ETS non sono**, ma che svolgono un'attività di interesse generale in favore della comunità e in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Da un lato, pertanto, gli ETS e, dall'altro, i cittadini e i volontari individuali, nonché le libere forme associative non iscritte nel RUNTS.

L'attuazione in concreto della Riforma ci restituirà un quadro eterogeneo di comportamento da parte degli enti pubblici nei confronti di questi due mondi; di certo,

³⁷ Corte costituzionale sentenza 15 marzo 2022, n. 72.

non potrà trattarsi di un trattamento identico, ma occorrerà individuare i confini fra forme di sostegno differenziate e comunque ragionevoli e proporzionate.

I regolamenti, a tale ultimo riguardo, possono svolgere un ruolo importante, perché è la sede nella quale in modo unitario gli enti possono declinare i diversi trattamenti da riconoscere ai vari soggetti, anche in forza di un apprezzamento discrezionale.

In secondo luogo, resta da sciogliere definitivamente il nodo della **non lucratività**, per distinguerla sia dalla *lucratività*, ma – soprattutto – dalla *gratuità*, con tutto quello che ne comporta, anche in ordine all'esclusione della disciplina in materia di contratti pubblici.

A tale riguardo, non è dubitabile che il CTS – ad eccezione della disciplina sulle convenzioni alle APS e alle ODV, di cui all'art. 56, che è norma di stretta interpretazione – sia focalizzato sul concetto giuridico di *non lucratività*. L'art. 8 del Codice è inequivoco.

È, pertanto, auspicabile che la giurisprudenza amministrativa superi l'evocato orientamento, restrittivo e non coerente con la *ratio* e le disposizioni del CTS, in quanto imperniato sul concetto di "gratuità", aderendo ai condivisibili principi enunciati dalla Corte costituzionale³⁸.

La terza questione, di stringente attualità, attiene alla **prassi applicativa**; solo l'uso corretto degli istituti collaborativi del CTS può generare e far consolidare un'autentica cultura dell'*amministrazione condivisa*.

Si tratta di un elemento, che – a contrario – condiziona l'interprete e, come esaminato nel precedente paragrafo, anche la lettura che di quell'utilizzo sono chiamati a fare i giudici amministrativi, i giudici naturali del rapporto fra enti pubblici ed ETS.

La qualità degli atti delle procedure assume una rilevanza centrale e deve sussistere lungo tutte le fasi dei procedimenti svolti dagli enti pubblici: dall'avvio del procedimento, all'istruttoria, passando per i provvedimenti congruamente motivati di conclusione dei procedimenti medesimi, fino all'esercizio della funzione di **controllo**.

Gli strumenti di controllo, previsti dal Codice, ma anche le forme, anche innovative, di auto-controllo³⁹ possono confermare la bontà del riconoscimento di forme di sostegno e di agevolazioni, ma a fronte dello svolgimento di attività di interesse generale.

La questione posta evoca – per esser chiari – un elemento di **prospettiva**.

Il CTS – a parere di chi scrive – proprio in ragione dell'impostazione del rapporto fra enti pubblici e ETS, nei termini in precedenza ricostruiti, esige che siano rendicontate le attività svolte.

A quanto appena rilevato si collega l'ulteriore questione della **rendicontazione delle spese**, come confermato dalla pronuncia del TAR Lazio, sede di Latina, richiamata nel precedente paragrafo.

Le Linee guida ministeriali sul rapporto fra PA ed ETS hanno chiarito che – applicandosi ai procedimenti i principi stabiliti dalla legge n. 241/1990 – le risorse economiche messe a disposizione dagli enti pubblici nell'ambito delle varie forme di col-

³⁸ Il riferimento è, da ultimo, alla richiamata pronuncia n. 72 del 2022 della Corte costituzionale.

³⁹ Coerente con la natura di amministrazione "condivisa".

laborazione del CTS sono riconducibili ai contributi, ai sensi dell'art. 12 della citata disciplina statale, oltre alle previsioni dei vigenti regolamenti locali, ove esistenti.

Occorre correlare – in ottica nuova, coerente con la Riforma del Terzo settore – *attività di interesse generale, non lucratività, contributi pubblici e rendicontazione* (delle attività e dei contributi).

Al fine di disporre di un quadro interpretativo omogeneo, al pari di quanto fatto con riferimento alle procedure, sarebbe auspicabile che venissero emanate apposite ***Linee guida sulla rendicontazione e sulle attività di monitoraggio e di controllo.***

In altre parole, potrebbero essere indicati gli elementi minimi delle rendicontazioni e le modalità per riconoscere gli importi dovuti a titolo di contributo pubblico, bilanciando l'interesse pubblico alla sana gestione delle risorse pubbliche con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e di semplificazione degli oneri e degli adempimenti amministrativi.

Inoltre, per quanto attiene unicamente alla sfera delle ***prospettive***, occorrerà vedere se ed in che misura le ulteriori Riforme in atto (revisione della disciplina in materia di contratti pubblici, revisione della disciplina in materia di servizi pubblici, iniziative a livello europeo in materia di promozione dell'economia sociale e di possibile revisione della disciplina sui servizi pubblici) potranno consolidare o meno l'*amministrazione condivisa*.

Tali Riforme potrebbero – ed auspicabilmente dovrebbero – avere il fine di giungere ad un armonico componimento delle diverse discipline in materia di contratti pubblici, servizi pubblici e di Terzo settore.

Infine, un ruolo decisivo dovrà essere svolto dall'applicazione dello strumento della **VIS**.

Applicare correttamente la disciplina della VIS significa costruire su basi e logiche nuove le scelte degli enti pubblici; gli obiettivi di lunga durata – auspicabilmente da raggiungere – diventano in prima battuta indicatori da scegliere e deliberare, per poi passare alla valutazione ed eventuale misurazione dell'impatto generato dalle attività di interesse generale.

La condivisione degli obiettivi “comuni”, intesi come comunanza di scopo fra enti pubblici ed ETS, eleva la stessa azione degli enti pubblici dalla sfera della doverosità (dover raggiungere un risultato per adempiere ad una norma) o della mera discrezionalità (politica) a quella, ben diversa, della “intenzionalità”.

L'indicatore di cambiamento diventa forma e sostanza di un cambiamento “voluto” e, conseguentemente, la VIS conduce l'azione degli enti pubblici dallo spazio degli output, pur apprezzabile, a quello degli “*outcome*”, inteso come spazio del cambiamento durevole generato nei confronti della comunità.

In questo senso, l'amministrazione condivisa contribuisce all'effettività delle politiche, che tuttavia non si traduce in un “risultato sicuro”.

L'Amministrazione condivisa, in conclusione, mette in sinergia la “sussidiarietà” con l'effettività delle politiche pubbliche, coerentemente con i principi ed i criteri della legge delega del 2016.

I procedimenti dell'amministrazione condivisa manifestano la loro relativa strumentalità rispetto alle finalità, condivise fra enti pubblici ed ETS, ed attivano un pro-

cesso “circolare”, continuo ed asincrono, che esalta il carattere dinamico e non statico degli strumenti collaborativi del CTS.

Processi, che si servono di procedimenti, collaborazione per conseguire gli obiettivi condivisi, messa in comune delle risorse, pubbliche e del privato sociale, per generare maggiore impatto, co-responsabilità e circolarità, infine, ruolo attivo della trasparenza e della pubblicità, non solo quali strumenti per “rendere conto”, ma per chiamare a raccolta gli “attori filantropici” e gli altri “alleati” dell’amministrazione condivisa (attraverso le varie forme di raccolta fondi e di finanziamento delle attività di interesse generale).

Si tratta di questioni e prospettive di tale latitudine e complessità, che questo Rapporto può solo richiamare e affidare agli approfondimenti futuri.

FONTI PRINCIPALI DELLA DISCIPLINA: Costituzione, art. 118; D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, artt. 5, 55, 56, 57, 71 e 89; d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112; d. lgs. n. 267/2000, artt. 3, 13, 42, 119; legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 1, 3, 5-6, 10, 11 e 12; d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1; d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

PER APPROFONDIRE: Fici A., Gallo L., Giglioni F. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore*, Edizione Scientifiche, Napoli, 2020, e relativa bibliografia.

PARTE SECONDA

**CON GLI OCCHI DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE:
IMPATTO E PERCEZIONE DELLA RIFORMA**

CAPITOLO IV

TRA RIFORMA E RUNTS: L'INDAGINE ONLINE*

SOMMARIO: Premessa generale. 1. Introduzione e approccio metodologico. – 2. L'anagrafica dei rispondenti. – 3. Iscritti e non iscritti al RUNTS: le motivazioni. – 4. Opportunità e ostacoli della Riforma: il sentiment del Terzo Settore. – 5. Dentro il RUNTS: l'esperienza di chi è entrato nel Registro. – 6. Gli enti tra adempimenti e opportunità: l'impatto della Riforma. – 7. La voce del non profit.

Premessa generale

L'attuazione della Riforma del Terzo Settore prosegue e, con l'attivazione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, le organizzazioni non profit e del Terzo Settore si stanno interfacciando con nuovi adempimenti, riassetto strutturali oltre che con nuove opportunità e sfide. Per questo motivo Terzjus e Italia non profit hanno deciso, per il secondo anno consecutivo, di realizzare un'indagine completamente digitale: "Riforma in Movimento" edizione 2022. Se nell'edizione 2021 sono state raccolte intenzioni, percezioni e aspettative, il 2022 è l'anno in cui raccogliere le esperienze dirette e concrete, della quotidianità degli enti. Il principale obiettivo è stato quindi quello di comprendere come le organizzazioni che popolano il Terzo Settore si stiano approcciando al RUNTS, al suo iter di iscrizione, nonché di comprendere le aspettative rispetto alle nuove opportunità e ai provvedimenti attuativi emanati dal Ministero del Lavoro nel corso del 2021. La scelta, *unicum* a livello nazionale, è stata quella di mettere al centro dell'attività di analisi e indagine i diretti interessati: quel prezioso tessuto di soggetti multiformi e variegati che compongono il comparto dell'economia sociale. Per questo, ancora una volta, sono state coinvolte direttamente le organizzazioni: la partecipazione era aperta a tutte le realtà presenti sul territorio nazionale. Quest'anno inoltre è stato previsto un focus specifico sulle imprese sociali e le cooperative sociali, con un approfondimento dedicato a tutte quelle nate o che hanno chiesto il riconoscimento della qualifica dopo il 20 luglio del 2017.

Il progetto "Riforma in Movimento", e quest'anno è possibile affermarlo con certezza, si fa carico del bagaglio informativo raccolto grazie alle indagini 2021 e 2022 per condividere con opinione pubblica e decisori – in una modalità critica ma costruttiva – ciò che il Terzo Settore sta vivendo. L'ampia partecipazione da parte delle organizzazioni, l'interesse generato sui canali digitali e la possibilità di condividere una prima elaborazione dei dati all'interno del Terzjus Report, sono un'importante conferma del

* **A cura di Italia non profit.** Italia non profit è una data company specializzata in economia sociale e Terzo Settore. La realtà ibrida, avvocazione sociale, realizza progetti innovativi, indagini, mappature, e funge da data provider e partner per chi dona, investe in CSR e per chi opera nel settore, coinvolgendo migliaia di utenti. La Premessa generale è a cura di **Mara Moiola**, co-fondatrice di Italia non profit.

lavoro che Terzjus e Italia non profit stanno svolgendo con le rispettive community, affermando questa indagine nel panorama nazionale e aumentandone di anno in anno visibilità e portata. Le prime due edizioni hanno raccolto in totale le risposte di più di 3.000 enti non profit e del Terzo Settore. Queste realtà hanno scelto di essere protagoniste, di far sentire la loro voce alle istituzioni, e come Italia non profit vogliamo supportare questo cammino di partecipazione attraverso la condivisione dei dati e delle informazioni, attività che da sempre ci contraddistinguono.

Gli esiti e le conclusioni nate dall'ascolto delle organizzazioni confluiscono nella Parte Seconda del Rapporto. Grazie al contributo di analisti, docenti e dei rappresentanti di Terzjus e di Unioncamere, il lettore sarà accompagnato in un percorso che mette al centro i dati e gli effettivi casi d'uso ed esternalità della Riforma.

Nel **quarto capitolo** si concentrano gli **esiti di tutte le risposte raccolte**: è qui che vengono delineati i profili dei partecipanti e si condividono percezioni e aspettative. Si confermano alcuni trend già presenti nell'indagine del 2021, in particolare la sensazione di complessità e di poca vantaggiosità dell'impianto normativo per le organizzazioni di piccole dimensioni. La richiesta degli enti verso chi ha responsabilità di governo sembra essere quella di semplificare le procedure, ridurre gli aspetti burocratici più farraginosi e di comunicare con maggiore chiarezza le previsioni normative.

La lettura prosegue poi con il **quinto capitolo** il quale propone una **rielaborazione dei dati raccolti su quattro chiavi di lettura**: la tipologia di ente, le dimensioni organizzative, l'affiliazione ad una rete di secondo o terzo livello o ad un organismo regionale/nazionale, l'aver già effettuato o meno l'accesso al RUNTS. Ciò che emerge in maniera particolarmente interessante è che le dimensioni organizzative e la partecipazione (affiliazione) a reti di secondo e terzo livello risultano elementi chiave che influenzano la percezione dell'ente rispetto alle tematiche della Riforma.

Il **sesto Capitolo** si focalizza sulle **“nuove” imprese sociali**¹, realtà che si dimostrano portatrici di una percezione molto differente rispetto ai restanti enti del Terzo Settore rispondenti. L'orientamento di queste imprese, infatti, è particolarmente favorevole alle innovazioni introdotte dalla nuova normativa, seppur in assenza di piena consapevolezza rispetto a strumenti e opportunità introdotte dalla Riforma.

Il settimo e **ultimo capitolo** riporta infine un'analisi giuridica, unica nel suo genere, dei primi dati ufficiali del RUNTS. Nello specifico l'analisi ha riguardato le prime 150 domande di iscrizione al RUNTS di competenza della Regione Marche. Grazie a questa analisi è stato possibile verificare la conformazione giuridica del “nuovo” Terzo Settore e analizzare i comportamenti delle prime realtà che hanno fatto richiesta di iscrizione al RUNTS.

In questa analisi, tra l'altro, si mette in dubbio che la percezione della Riforma corrisponda al reale impatto delle norme, considerato che molti enti scelgono di iscriversi al RUNTS nonostante le loro piccolo o piccolissime dimensioni.

¹ Con “nuove” imprese sociali si intende sia quelle che si sono costituite dopo il 20 luglio 2017 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 112), sia quelle che, pur essendo state costituite precedentemente, hanno chiesto solo dopo il 20 luglio 2017 il riconoscimento della qualifica di impresa sociale ai sensi della nuova normativa.

1. Introduzione e approccio metodologico

Il progetto di ricerca “**Riforma in Movimento**”, giunto alla sua **seconda edizione**, ha proposto anche quest'anno un'indagine quantitativa e digitale², **aperta a tutti gli enti del Terzo Settore** italiano. La survey è stata diffusa online nel periodo compreso tra il 23 marzo e il 9 maggio 2022, su iniziativa e attraverso le attività di Italia non profit, di Terzjus e della sua compagine associativa³. Lo stesso impianto di ricerca e gli strumenti di indagine sono stati condivisi e definiti da un gruppo di lavoro interdisciplinare composto da rappresentanti di Italia non profit e del Comitato Scientifico e del Consiglio di Amministrazione dell'Associazione Terzjus⁴.

L'audience complessiva dei partecipanti, cioè di coloro che hanno avviato il percorso di compilazione del questionario è composta da un totale di **1423 rappresentanti di altrettante organizzazioni** del terzo settore, tale campione si presenta come autoselezionato.

Rispetto alla posizione dei rispondenti rispetto al RUNTS: tra i partecipanti figurano ETS, ossia Enti del terzo settore che in quanto tali sono già iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore; futuri ETS, ossia enti che si trovano nel mezzo del percorso di iscrizione al RUNTS o che hanno intenzione di intraprenderlo; enti che invece non sono ETS e non hanno intenzione di diventare ETS.

In continuità con l'edizione 2021, la prima di “Riforma in Movimento”, permane la volontà di coinvolgere dal basso i volontari, i lavoratori, i board e le professionalità del Terzo Settore. Pertanto ciascun partecipante ha scelto volontariamente di partecipare all'indagine e di contribuire, esprimendo la sua opinione, all'esplorazione del vissuto e del percepito degli enti rispetto alla Riforma e alle sue implicazioni.

Il questionario è stato somministrato ai rispondenti tramite **metodologia CAWI** (Computer Assisted Web Investigation) e diffuso attraverso canali digitali, quali e-mail e social network, e canali tradizionali, in particolare con attività di diffusione sui media di settore.

Italia non profit, anche per l'edizione 2022, ha realizzato una piattaforma dedicata al progetto di ricerca e curato la campagna di comunicazione ad hoc. La piattaforma funge da porta di accesso alla tematica per enti, istituzioni, cittadini e media: al suo interno risiedono, non solo i risultati della ricerca e la presentazione dell'impatto della precedente edizione di “Riforma in movimento”, ma anche contenuti di orientamento rispetto alla nor-

² L'elaborazione dei dati è stata compiuta da Italia non profit, la quale detiene la proprietà dei dati e delle informazioni raccolte e della seguente elaborazione, trattate secondo le normative europee di GDPR. I dati raccolti attraverso la survey online di natura quantitativa sono stati elaborati e trattati in maniera aggregata ed anonima previa autorizzazione da parte dei partecipanti all'indagine.

³ La compagine associativa di Terzjus è composta dai soci fondatori e dai soci ordinari. Sul sito terzjus.it è possibile trovare l'elenco di tutte le realtà socie.

⁴ Alla definizione dell'impianto e degli strumenti d'indagine hanno partecipato le dott.sse Mara Moioli e Claudia Ladu, il prof. Andrea Bassi, il Presidente Luigi Bobba, il dott. Marco Livia, responsabile del coordinamento amministrativo di Terzjus, il prof. Antonio Fici, Associato di Diritto Privato nell'Università di Roma Tor Vergata e Direttore scientifico di Terzjus, e l'Avv. Gabriele Sepio, partner e-IUS e segretario generale di Terzjus.

mativa. Questa repository digitale e la continuità rispetto alla linea di comunicazione del 2021 hanno consentito l'adozione di modalità di diffusione più coinvolgenti e bottom-up, generando una moltitudine di interazioni a più livelli e su diversi canali istituzionali⁵.

Le **64 domande** che compongono il questionario sono state formulate con l'obiettivo di rilevare le opinioni e l'esperienza degli enti rispetto alle novità della Riforma del Terzo Settore e del RUNTS, avviato a novembre del 2021 e protagonista del primo trimestre del 2022.

Gli ambiti di indagine di “Riforma in Movimento 2022” hanno riguardato essenzialmente i seguenti aspetti:

- il **sentiment generale** rispetto all'utilità della Riforma e alla sua applicabilità nella quotidianità dell'ente;
- il **livello di conoscenza** della normativa, dei suoi adempimenti e opportunità;
- le **motivazioni** della scelta di essere presenti o meno nel Registro Unico;
- l'**esplorazione dell'esperienza e delle difficoltà** di coloro che stanno vivendo in prima persona i cambiamenti dell'ultimo anno.

La survey ha raccolto una vasta partecipazione. Partendo da una base totale di 1.423 partecipanti, a seguito di un processo di valutazione di idoneità dei questionari pervenuti secondo criteri di qualità e integrità dei dati forniti, si è arrivati ad un **campione depurato di 1.284 rispondenti**. Le risposte di tale numero di partecipanti sono state considerate nell'elaborazione dei risultati delle domande afferenti ad aspetti empirici e fattuali dell'esperienza dei rispondenti, come lo stato dell'arte delle organizzazioni rispetto ai diversi adempimenti richiesti dalla nuova disciplina o delle opzioni indicabili in sede di iscrizione al RUNTS.

A partire dal totale dell'audience considerata di 1.284 enti, invece, è stato identificato un **sottocampione di 870 rispondenti**, di cui è disponibile massima completezza di dati anagrafici, sul quale è stata avviata un'esplorazione verticale delle opinioni e percezioni soggettive rispetto alla Riforma e al RUNTS. L'approfondimento del sentiment di tali organizzazioni rispondenti, anagraficamente rappresentative della totalità del campione di 1.284 rispondenti, è funzionale all'interpretazione dei risultati dei quesiti di natura fattuale.

“Riforma in Movimento 2022” non è un'indagine campionaria; come noto, il campione di rispondenti di questa survey è selezionato in base alla partecipazione volontaria e non su un campione statistico come quello utilizzato per le indagini ISTAT sul settore non profit; pertanto, i risultati emersi non consentono una generalizzazione delle evidenze applicabile a tutta la complessità del Terzo Settore. Tuttavia, le caratteristiche del campione considerato non sono significativamente difformi dalle caratteristiche generali di quello preso in considerazione dal Censimento del Non profit dell'ISTAT, se non per quanto riguarda la distribuzione geografica, la quale presenta una sovrarappresentazione di enti del Nord Italia e una sottorappresentazione del Centro e Sud.

⁵ La piattaforma dedicata è raggiungibile tutto l'anno a questo indirizzo: <https://italianonprofit.it/riforma-in-movimento/>

2. L'anagrafica dei rispondenti

Nell'indagine "Riforma in Movimento 2022", un campione di 870 rispondenti ha scelto di rendere noto il proprio ruolo ricoperto all'interno dell'organizzazione. Tali **870 partecipanti** rappresentano altrettante realtà. La maggior parte di essi, come illustrato nel dettaglio nel seguente grafico, **ricopre differenti posizioni apicali** (Grafico 2.1). Questo dato conferma un trend registrato già nel corso della prima edizione. Le tematiche della Riforma sovente sono gestite direttamente da chi ha ruoli di responsabilità, probabilmente in virtù degli effetti che producono su più livelli: non si tratta infatti di questioni esclusivamente operative, ma di nuovi processi di lavoro e scelte strategiche da considerare.

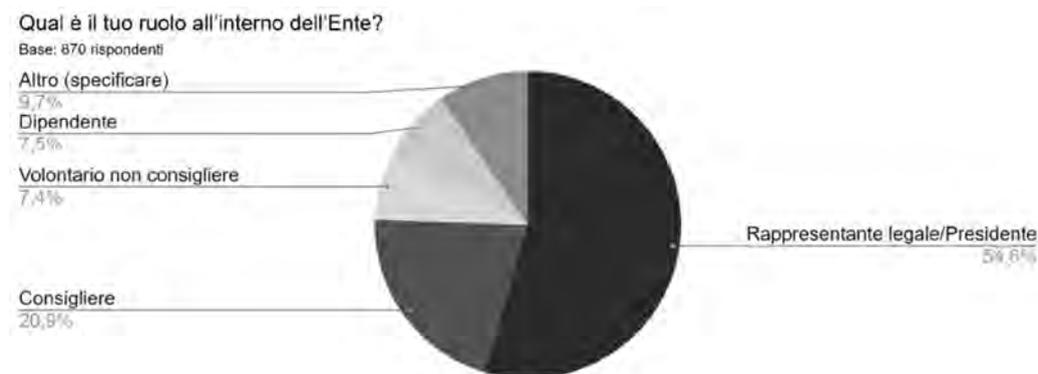


Grafico 2.1. Risposte alla domanda "Qual è il tuo ruolo all'interno dell'Ente?", 870 rispondenti, risposta chiusa.

Nonostante l'alta qualificazione dei rispondenti e le responsabilità ricoperte, la Riforma risulta un argomento complesso nella sua comprensione. È stato infatti chiesto ai rispondenti di quantificare la percezione rispetto alla loro preparazione e conoscenza sui temi della Riforma del Terzo Settore. Da tale **autovalutazione** è emerso come poco più di **1 persona su 4 si sia sentita poco o per nulla preparata nel percorso di compilazione del questionario** (Grafico 2.2).

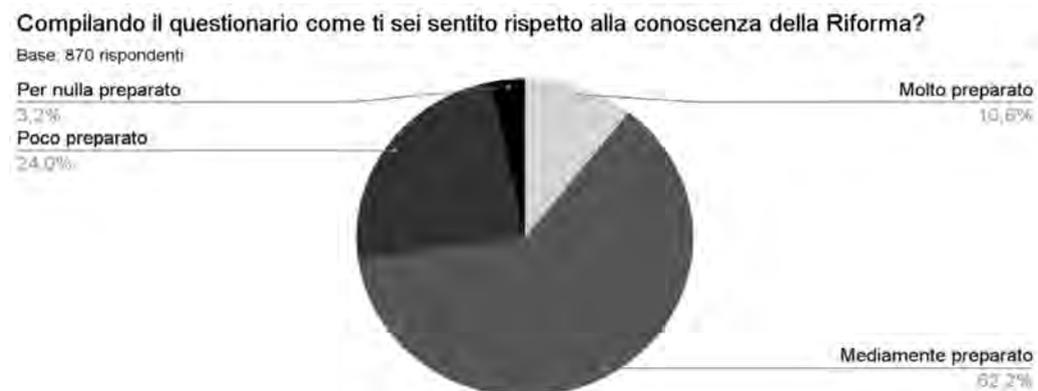


Grafico 2.2. Risposte alla domanda "Compilando il questionario come ti sei sentito rispetto alla conoscenza della Riforma?", 870 rispondenti, risposta chiusa.

Degli 870 enti del Terzo Settore partecipanti di cui possediamo informazioni anagrafiche, il **62%** ha sede nel **Nord** Italia, il **21%** nel **Sud e Isole** e il restante **17%** al **Centro**. La distribuzione geografica dei partecipanti è abbastanza in linea con i dati del censimento permanente dell'Istat del 2019, seppur con una maggiore presenza di enti del Nord e minore di enti del Sud.

Distribuzione geografica: confronto con dati Istat

Base: Riforma in Movimento 870 rispondenti

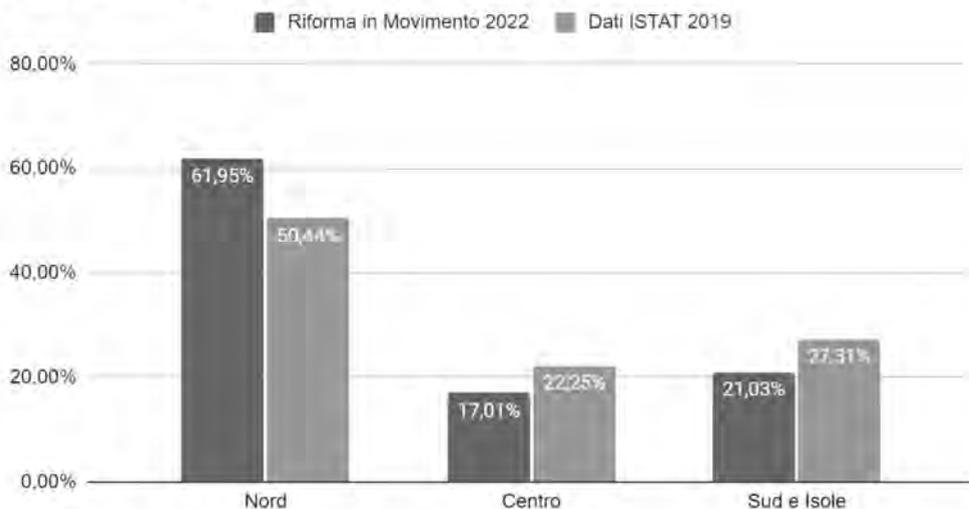


Grafico 2.3. Elaborazione delle risposte alla domanda "In quale provincia si trova la sede legale del tuo Ente?", 870 rispondenti, risposta chiusa; confronto con dati Istat 2019.

Quasi **8 su 10** enti sono Associazioni di Promozione Sociale (APS) o Organizzazioni di Volontariato (ODV). Realtà che, al momento della compilazione, si trovavano in piena fase di trasmigrazione verso il Registro Unico del Terzo Settore. Ciò nonostante, come noto, ODV e APS non possono dirsi iscritte al RUNTS fintanto che gli uffici locali del RUNTS non validano dati e documenti in loro possesso e comunicano all'ente l'iscrizione definitiva.

Poco più del 3% dei rispondenti rappresentano un'impresa sociale o cooperativa sociale.

In quale tra le seguenti tipologie rientra il tuo Ente?

Base: 870 rispondenti

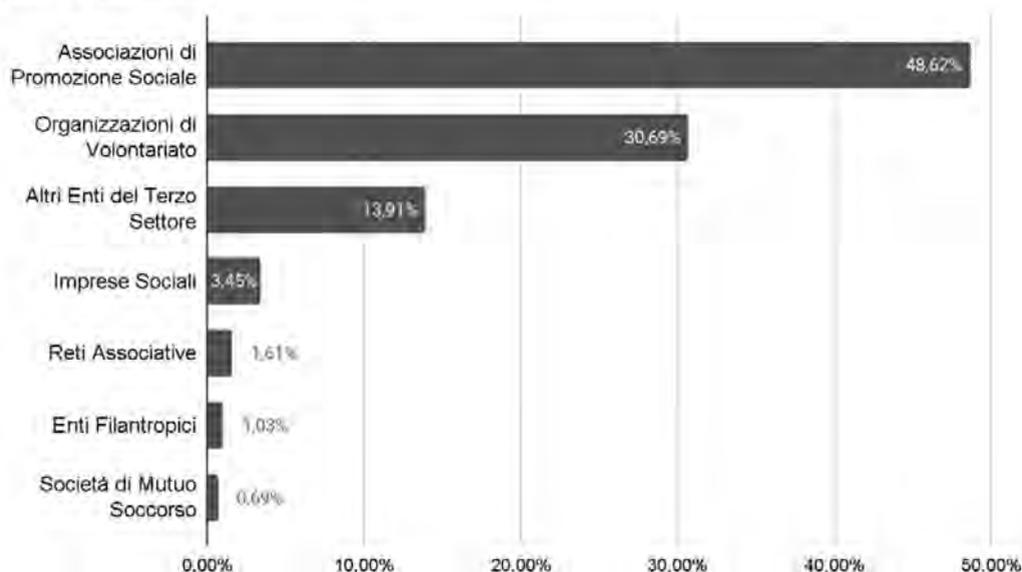


Grafico 2.4. Risposte alla domanda "In quale tra le seguenti tipologie rientra il tuo Ente?", 870 rispondenti, risposta chiusa.

Più della metà degli enti rispondenti fa parte di un movimento, di una rete associativa o di un coordinamento nazionale (Grafico 2.5). Di essi (480 rispondenti), il 30,5% risulta essere APS, il 15,4% ODV e il 5,2% Altri ETS (Grafico 2.6).

Il tuo Ente aderisce o fa parte di un Ente, coordinamento o rete nazionale?

Base: 870 rispondenti

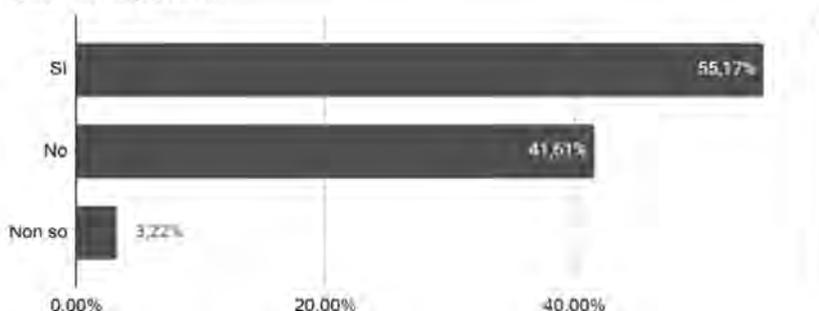


Grafico 2.5. Risposte alla domanda "Il tuo Ente aderisce o fa parte di un Ente, coordinamento o rete nazionale?", 870 rispondenti, risposta chiusa.

Appartenenza ad un Ente, coordinamento o rete nazionale per tipologia di Ente

Base: 480 rispondenti

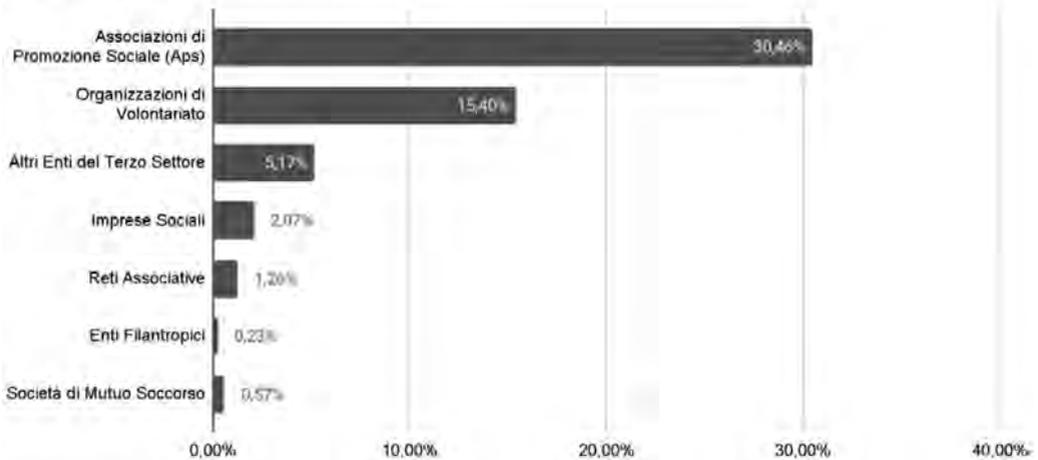


Grafico 2.6. Elaborazione delle risposte alla domanda “In quale tra le seguenti tipologie rientra il tuo Ente?” sulla base degli affiliati ad un Ente, coordinamento o rete nazionale, 480 rispondenti, risposta chiusa.

La **personalità giuridica** è uno status acquisito da circa 1/3 delle organizzazioni (Grafico 2.7).

Il tuo Ente possiede la personalità giuridica?

Base: 870 rispondenti

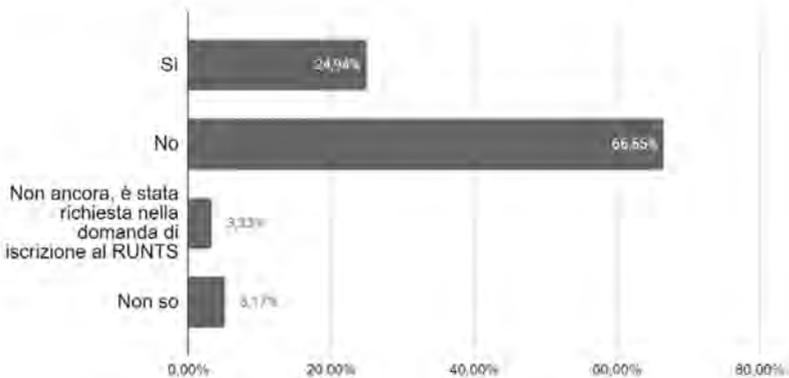


Grafico 2.7. Risposte alla domanda “Il tuo Ente possiede la personalità giuridica?”, 870 rispondenti, risposta chiusa.

Spostando l’attenzione sugli **ambiti di attività prevalente** realizzati dagli enti partecipanti all’indagine, notiamo che gli ambiti più frequenti sono quelli culturali (28%) e dell’assistenza sociale (27%), seguiti dall’attività educativa e formativa (11%). Prendendo in considerazione i primi tre ambiti classificati per frequenza di risposte, si scopre che essi rappresentano i 2/3 dei rispondenti.

Qual è l'attività prevalente dell'Ente?

Base: 870 rispondenti

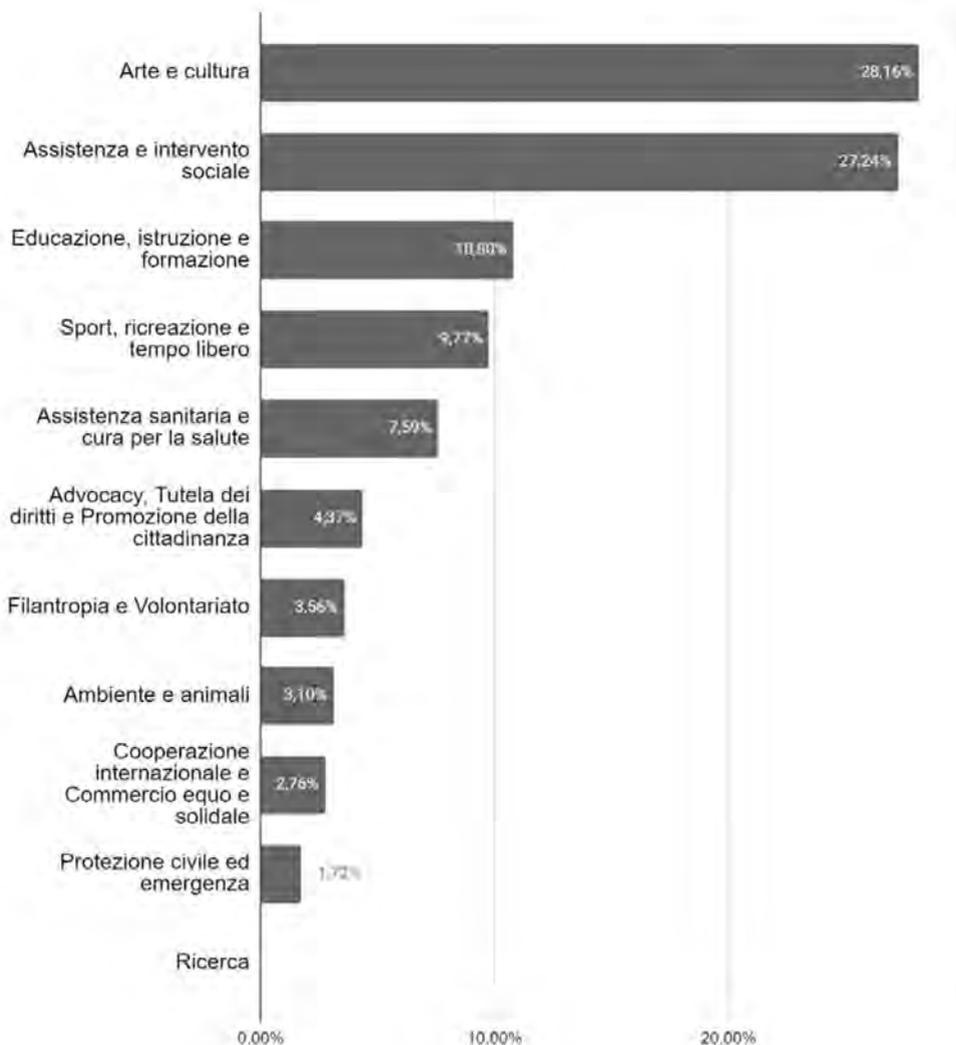


Grafico 2.8. Risposte alla domanda “Qual è l'attività prevalente dell'Ente?”, 870 rispondenti, risposta chiusa.

La “forza lavoro” delle organizzazioni partecipanti è rappresentata soprattutto da **volontari**. Infatti, 3 enti su 4 contano fino a 49 volontari e solo 1 su 10 non ne impiega neppure uno. Spostando l'attenzione sul **personale retribuito** si sottolinea che 6 enti su 10 non impiegano alcuna persona retribuita e solo l'8% conta almeno 10 dipendenti.

In media, quanti volontari ha impiegato il tuo Ente nel 2021?

Campione: 870 rispondenti

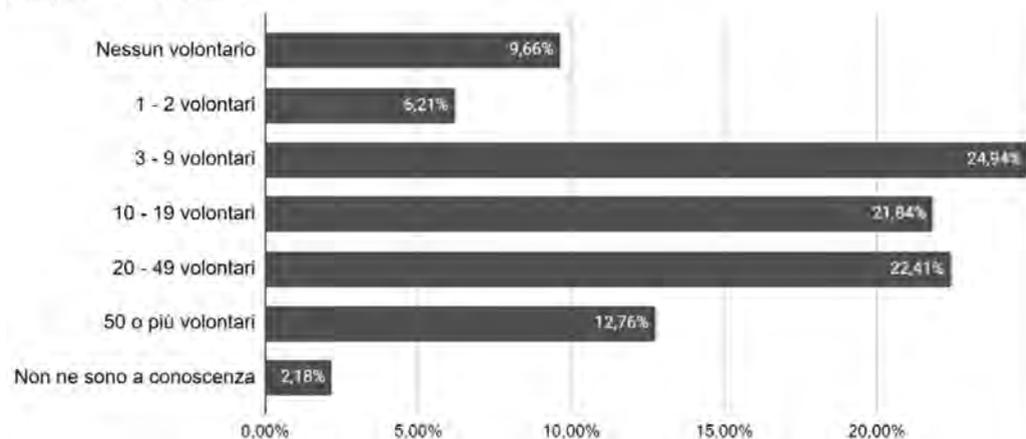


Grafico 2.9. Risposte alla domanda “In media, quanti volontari ha impiegato il tuo Ente nel 2021?”, 870 rispondenti, risposta chiusa.

Quante persone retribuite lavorano all'interno dell'Ente?

Base: 870 rispondenti

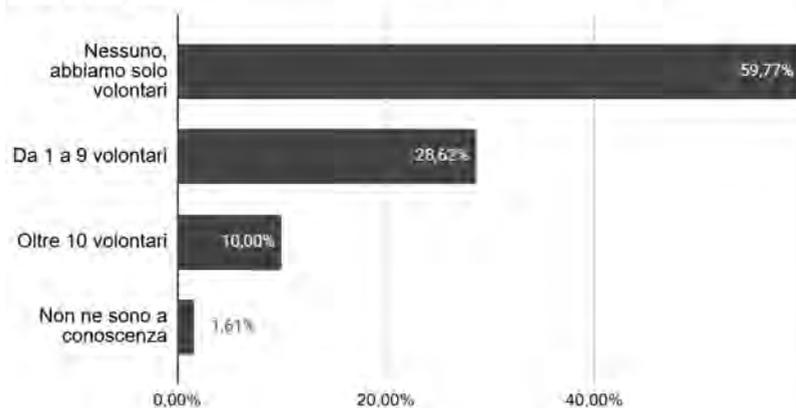


Grafico 2.10. Risposte alla domanda “Quante persone retribuite lavorano all'interno dell'Ente?”, 870 rispondenti, risposta chiusa.

In relazione alle dimensioni economiche, la presenza massiccia di volontari e quella esigua di lavoratori, si traduce in una **presenza più che maggioritaria**, tra gli enti rispondenti, **di soggetti di piccole dimensioni** ma molto attivi sul territorio. Ben il 60% degli enti rispondenti, infatti, registra entrate inferiori a 30 mila euro, l'82% ha entrate comunque inferiori al limite previsto per la predisposizione del bilancio di esercizio⁶

⁶ Il Codice introduce l'obbligo di rendicontazione (art. 13) per tutti gli ETS. Gli enti con entrate inferiori ai 220mila euro annui possono redigere un rendiconto di cassa. Si tratta evidentemente della

(220 mila euro), e solo il 6% dei rispondenti ha indicato entrate per un valore superiore al milione di euro.

Quali sono le dimensioni economiche del tuo Ente? Seleziona l'intervallo che meglio identifica il totale delle Entrate (totale dei ricavi) del 2021 del tuo Ente.

Campione: 870 rispondenti

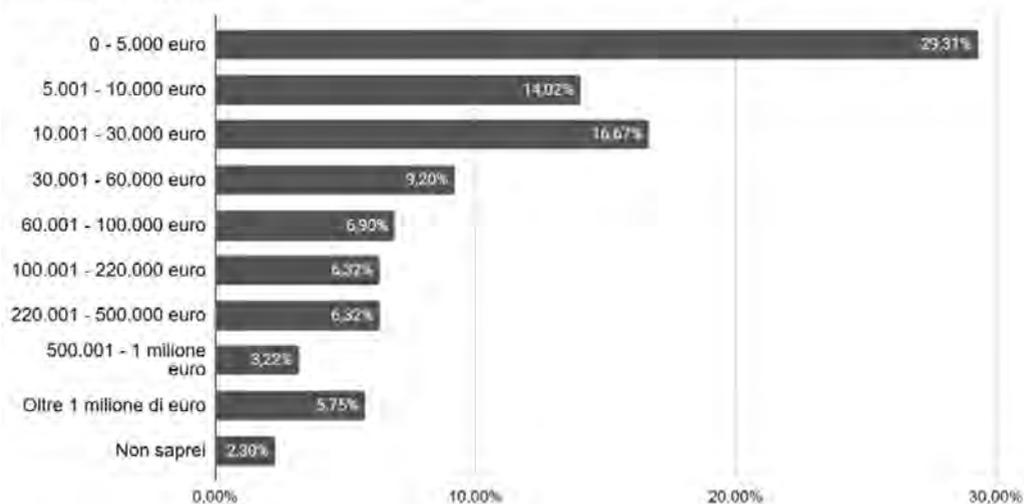


Grafico 2.11. Risposte alla domanda “Quali sono le dimensioni economiche del tuo Ente?”, 870 rispondenti, risposta chiusa.

Per una vista più semplificata dei risultati, è possibile suddividere in 4 macro-categorie le organizzazioni rispondenti sulla base delle dimensioni economiche. Le piccolissime organizzazioni (cioè quelle con entrate inferiori ai 10.000 euro), le organizzazioni di piccole dimensioni (entrate tra i 10 e i 60.000 euro); le organizzazioni di medie dimensioni (dai 60.000 euro al milione di euro) ed infine le grandi organizzazioni, quelle cioè che superano il milione di euro.

casistica più frequente nel Terzo Settore italiano dove una parte preponderante di enti ha entrate molto ridotte, come rilevato dall'ISTAT (Censimento 2015) che registra che una sola organizzazione ogni 5 ha entrate superiori a 100mila euro.

Quali sono le dimensioni economiche del tuo Ente? Seleziona l'intervallo che meglio indentifica il totale delle Entrate (totale dei ricavi) del 2021 del tuo Ente.

Base: 870 rispondenti

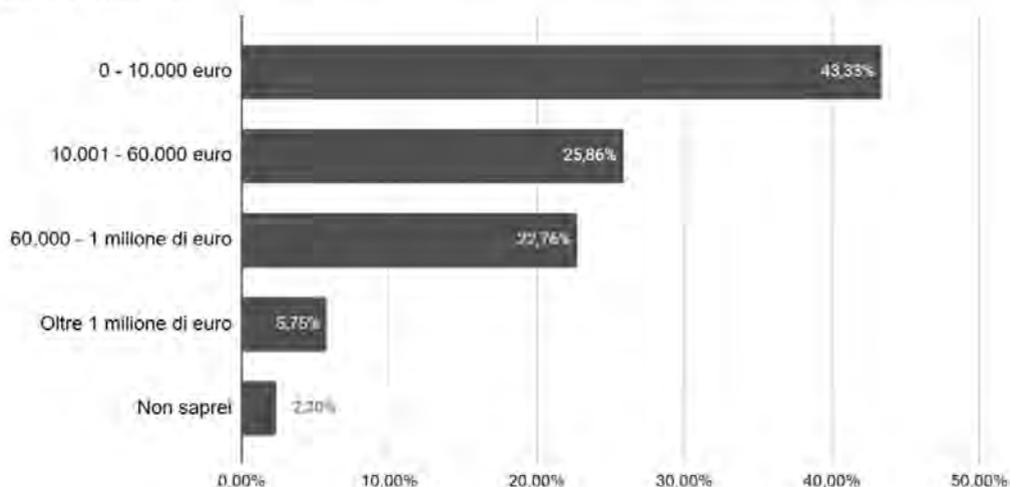


Grafico 2.12. Risposte alla domanda “Quali sono le dimensioni economiche del tuo Ente?”, (dati aggregati) 870 rispondenti, risposta chiusa.

3. Iscritti e non iscritti al RUNTS: le motivazioni

Ai partecipanti è stato chiesto a che punto si trovasse il loro ente rispetto al percorso di iscrizione al RUNTS.

Come noto, infatti, l'indagine era aperta e rivolta all'intera ed eterogenea platea di organizzazioni non profit. Il campione di riferimento dei partecipanti è per questo costituito da enti che, al momento della partecipazione all'indagine, erano già Enti del Terzo Settore (ETS) e quindi già iscritti al RUNTS; da enti che stavano per diventare ETS (perché in fase di trasmigrazione o perché come nel caso delle Onlus intenzionati ad iscriversi); ed enti che non avevano intenzione di iscriversi al RUNTS e quindi di diventare ETS.

In merito sono state rilevate quattro specificità:

- le **imprese sociali o le cooperative sociali** sono consapevoli del fatto che sarebbero state **iscritte automaticamente** al RUNTS per effetto di trasferimento automatico dei dati dal Registro delle Imprese;
- **2/3 delle ODV e APS** sanno di essere in fase di **trasmigrazione** e di verifica dei dati da parte degli uffici locali del RUNTS, mentre **1/3** di esse **si sentiva già iscritto**;
- il **17%** dei rispondenti **ha dichiarato di volersi iscriversi**: possiamo per questo ipotizzare che acquisiranno la qualifica di ETS;
- mentre quasi il **5%** **non ha intenzione di iscriversi** e dunque di diventare ETS.

A che punto si trova il tuo Ente nel percorso di iscrizione al RUNTS?

Base: 870 rispondenti

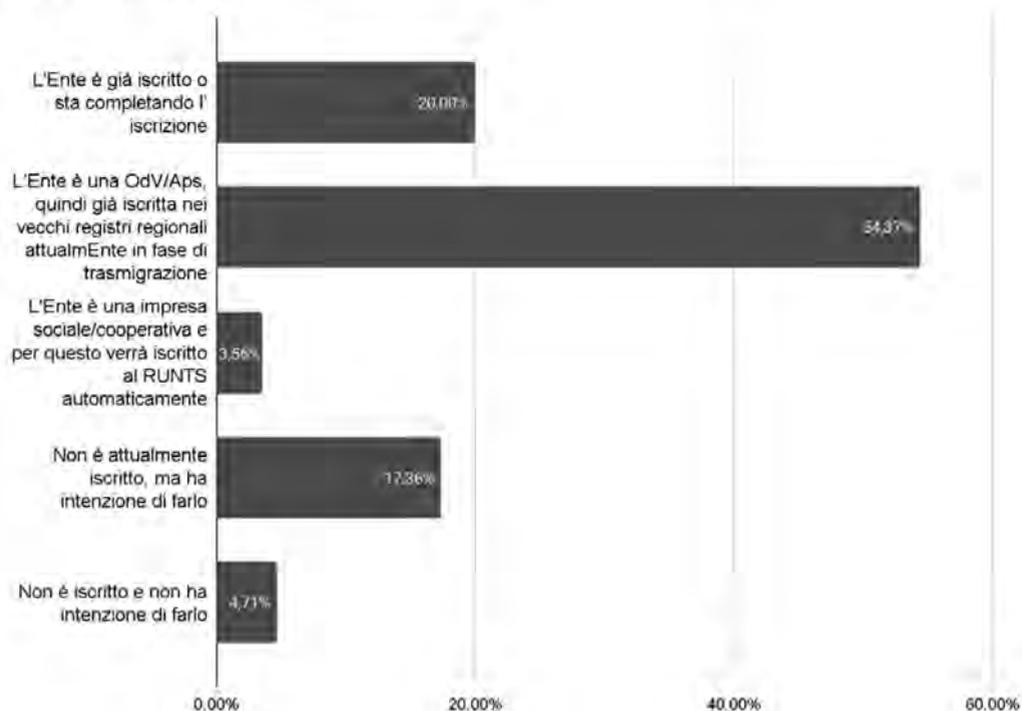


Grafico 3.1. Risposte alla domanda “A che punto si trova il tuo Ente nel percorso di iscrizione al RUNTS?”, 870 rispondenti, risposta chiusa.

Quali motivazioni alimentano la scelta di entrare o meno a far parte del RUNTS? Tra i soggetti che sono iscritti, sono in tras migrazione o che hanno intenzione di presentare istanza⁷, **2 su 3 vivono l'iscrizione** e il diventare ETS come **un'opportunità**, mentre il restante terzo si vede **obbligato a iscriversi, pena la perdita degli attuali vantaggi**.

⁷ Si ribadisce che hanno partecipato all'indagine soggetti che si sono definiti (si veda grafico 2.4) “Altri Enti di Terzo Settore”, “Reti associative”, “Enti filantropici”. Questi soggetti per poter essere ETS devono iscriversi al RUNTS inviando la propria istanza.

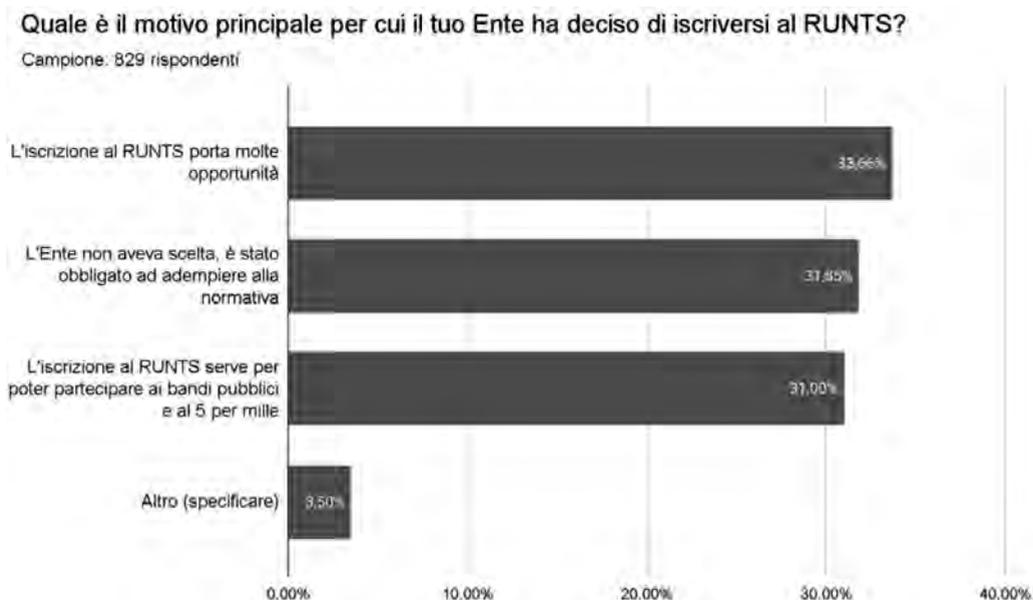


Grafico 3.2. Risposte alla domanda "Qual è il motivo principale per cui il tuo Ente ha deciso di iscriversi al RUNTS?", 829 rispondenti che hanno espresso l'intenzione di iscriversi alla domanda "A che punto si trova il tuo Ente nel percorso di iscrizione al RUNTS?", risposta chiusa.

Tra chi ha espresso l'intenzione di iscriversi prevale l'attenzione ai vantaggi fiscali, all'accesso a fonti di finanziamento, al 5 per mille e ad un rapporto privilegiato con la Pubblica amministrazione. Il 7% si augura una semplificazione dei processi amministrativi.

Nonostante equivalgano al 5% del campione totale (41 rispondenti), è interessante analizzare il punto di vista di **coloro che invece non intendono iscriversi al RUNTS**⁸. Tra questi, 1 su 3 non è convinto che l'iscrizione porti benefici, quasi la metà ritiene che la soglia di ingresso burocratica sia troppo elevata e venga bloccata dalla presenza di adempimenti. Si intuisce che la Riforma sia percepita come troppo complessa per le organizzazioni di piccole dimensioni - *leit motiv* che si ripresenterà in diversi passaggi dell'analisi.

La consapevolezza della complessità della Riforma ha scatenato un consistente **bisogno formativo** che ha portato il 77% delle organizzazioni a partecipare ad uno o più incontri di formazione sul RUNTS, mentre un altro 15% si ripromette di parteciparvi in futuro.

⁸ Si segnala in questo caso che tra le realtà che non intendono iscriversi vi sono fondazioni e associazioni (41) che non dovrebbero configurarsi come OdV o Aps. Dall'analisi delle risposte risulta invece che 14 realtà su 41 hanno dichiarato di essere Aps (7) e OdV (7). Queste tipologie di enti sono obbligate ad iscriversi al RUNTS a meno che non modifichino la loro stessa natura. Questo dato conferma il fatto che le organizzazioni, in particolare quelle di piccole dimensioni, abbiano ancora oggi timore della Riforma e non abbiamo del tutto compreso le modalità di accesso all'insieme degli ETS.

Percezione di complessità, sensazione di poca vantaggiosità per le organizzazioni di piccole dimensioni e attenzione alla formazione: questi tre elementi emergevano già nella prima edizione dell'indagine "Riforma in Movimento" e si confermano con evidenza anche quest'anno. Per le istituzioni, così come per le rappresentanze e i corpi intermedi a servizio del Terzo Settore, questi trend possono diventare spunti per dare un supporto alle organizzazioni, in parte offrendo soluzioni formative sempre più vicine e accessibili, in parte riflettendo su nuovi modelli di affiancamento e accompagnamento, in parte trovando meccanismi di dialogo e di connessione tra istituzioni e organizzazioni per favorire la comunicazione efficace e la comprensione più approfondita delle esigenze reciproche.

4. Opportunità e ostacoli della Riforma: il sentiment del Terzo Settore

Qual è la percezione delle organizzazioni riguardo lo stato di salute del settore dopo l'avvio del RUNTS? Nell'elaborare l'opinione dei rispondenti, sono state individuate tre diverse "personalità", esemplificative di altrettanti approcci alle novità introdotte dalla Riforma⁹:

- i **prudenti** (44,4%) che, pur vedendo miglioramenti, ritengono sia ancora presto per esprimersi sull'effettivo miglioramento delle condizioni del settore;
- gli **scettici** (20,6%), coloro che non scorgono né rilevanti miglioramenti né particolari peggioramenti;
- i **critici** (19,2%), che reputano che il settore stesse meglio prima della Riforma;
- gli **entusiasti** (4,1%), coloro che ritengono che il terzo settore goda di migliore salute grazie al RUNTS.

Alcune domande sono state poste per esplorare l'utilità attribuita alla Riforma da parte degli enti, principali soggetti interessati dai cambiamenti che la nuova disciplina porta con sé. La visione più sostenuta è che **il RUNTS sarà molto d'aiuto alle organizzazioni nelle relazioni con la Pubblica Amministrazione e con le aziende**, mentre la maggior parte degli enti ritiene che, pur riconoscendo l'utilità per i cittadini nel trovare e informarsi sugli enti, non necessariamente la stessa servirà a far conoscere meglio il Terzo Settore.

⁹ La classificazione dei tre approcci verso le novità della Riforma nasce dall'elaborazione e interpretazione della domanda "Ora che la Riforma del Terzo Settore sta andando a regime e il RUNTS è avviato, secondo te il non profit come sta?" e alle relative risposte: "Molto meglio di prima" (4,1%); "Vedo accenni di miglioramento ma è presto per esprimersi" (44,37%); "Sta come stava prima, poco è cambiato" (20,57%); "Stava meglio prima" (19,2%); "Non saprei" (11,72%). I rispondenti che hanno indicato "Non saprei" non sono stati presi in considerazione dalle categorie.

Pensi che il RUNTS sarà utile per i cittadini che vogliono interfacciarsi col settore?

Base: 870 rispondenti

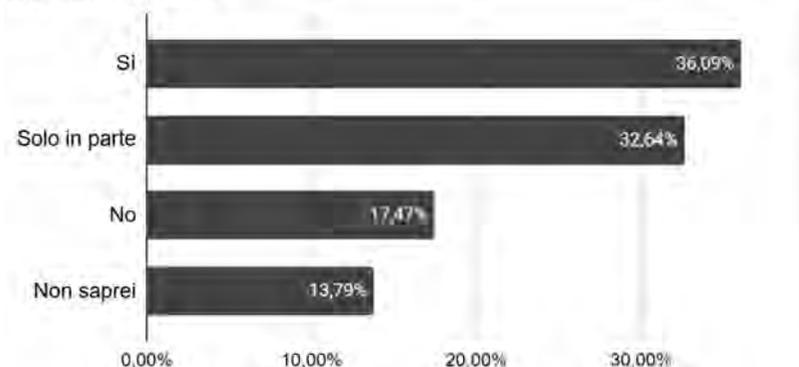


Grafico 4.1. Risposte alla domanda "Pensi che il RUNTS sarà utile per i cittadini che vogliono interfacciarsi col settore?", 870 rispondenti, risposta chiusa.

Pensi che il RUNTS sarà utile per le aziende che vogliono interfacciarsi col Settore?

Campione: 870 rispondenti

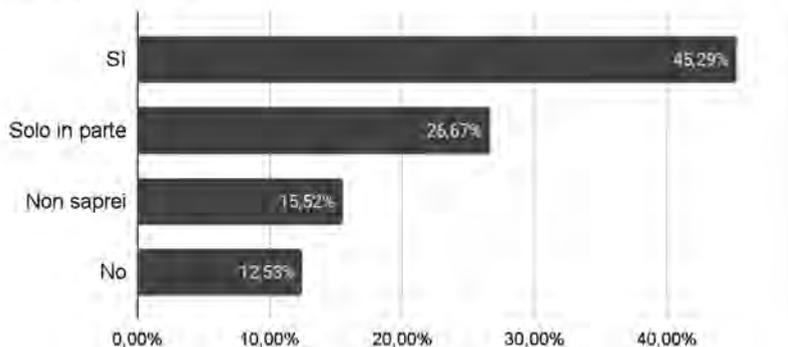


Grafico 4.2. Risposte alla domanda "Pensi che il RUNTS sarà utile per le aziende che vogliono interfacciarsi col settore?", 870 rispondenti, risposta chiusa.

La Riforma e le sue disposizioni riusciranno a far conoscere meglio il Terzo Settore alle persone?

Campione: 870 rispondenti

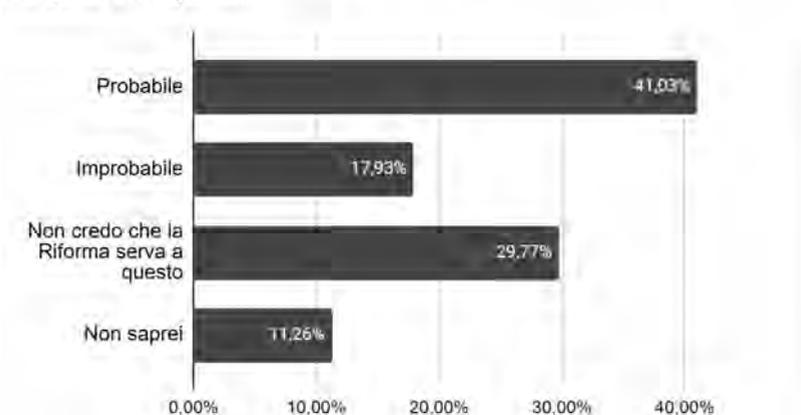


Grafico 4.3. Risposte alla domanda "La Riforma e le sue disposizioni riusciranno a far conoscere meglio il Terzo Settore alle persone?", 870 rispondenti, risposta chiusa.

L'**81%** dei rispondenti esprime **preoccupazione per le questioni amministrative** e i cambiamenti che le organizzazioni dovranno affrontare su questi aspetti.

Sei preoccupato per il tuo Ente e per ciò che dovrà affrontare in termini amministrativi?

Base: 870 rispondenti

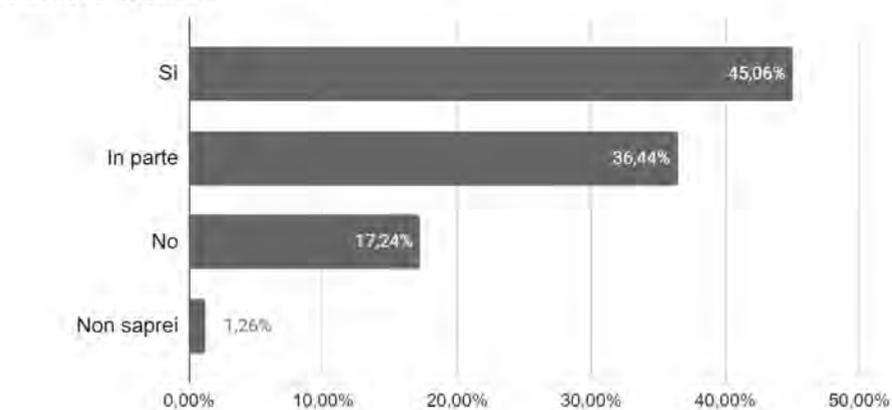


Grafico 4.4. Risposte alla domanda "Sei preoccupato per il tuo Ente e per ciò che dovrà affrontare in termini amministrativi?", 870 rispondenti, risposta chiusa.

Non a caso, quasi l'**80%** delle organizzazioni è concorde nel valutare che le novità introdotte dalla Riforma comportano un **maggior impegno in termini gestionali per l'organizzazione**. Nonostante questa consapevolezza, è interessante sottolineare che per circa il **60%** delle organizzazioni le novità porteranno **maggiore omogeneità** all'in-

terno del settore e quindi semplificazioni nel lungo periodo. Infine, la percezione che la Riforma possa impattare su come gli enti realizzano le proprie attività è elemento di divisione: metà dei partecipanti ritiene che la Riforma impatterà anche sulla gestione delle proprie attività, l'altra metà invece non ha questa percezione.

In merito alla Riforma e alla quotidianità del tuo Ente, indica quali casi reputi veri: o falsi

Base: 870 rispondenti

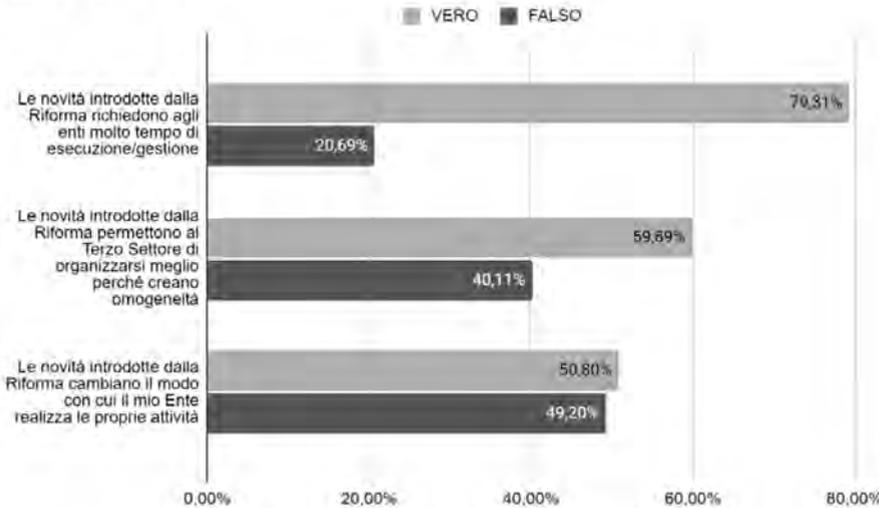


Grafico 4.5. Risposte alla domanda “In merito alla Riforma e alla quotidianità del tuo Ente, indica quali casi reputi veri o falsi”, 870 rispondenti, risposta chiusa.

Si conferma nettamente la percezione che le piccole organizzazioni siano meno avvantaggiate dalla Riforma e dalle sue novità rispetto alle grandi organizzazioni.

In merito alla Riforma e alla quotidianità del tuo Ente, indica quali casi reputi veri o falsi

Base: 870 rispondenti

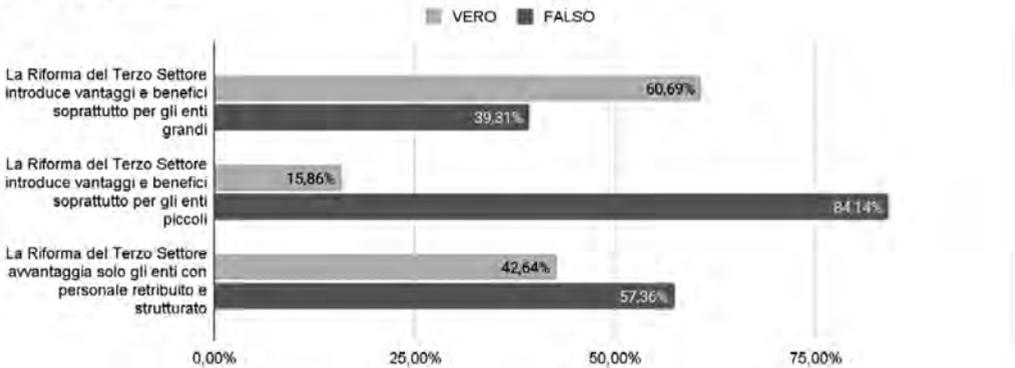


Grafico 4.6. Risposte alla domanda “In merito alla Riforma e alla quotidianità del tuo Ente, indica quali casi reputi veri o falsi”, 870 rispondenti, risposta chiusa.

5. Dentro il RUNTS: l'esperienza di chi è entrato nel Registro

I prossimi due paragrafi, che rispettivamente trattano l'esperienza di chi è entrato nel Registro e l'impatto della Riforma, utilizzano come base di riferimento il campione composto da 1284 partecipanti. Queste due sezioni, come indicato in precedenza, considerano elementi più fattuali e connessi all'esperienza diretta del rispondente. Per questo, data la finalità dell'analisi, si ritiene interessante e utile analizzare anche le risposte di quelle organizzazioni per le quali non risulta disponibile l'anagrafica nella sua interezza.

Come noto, le ODV e le APS sono trasigrate entro il primo trimestre del 2022 nel RUNTS e la maggior parte di esse, al momento della compilazione della survey e dell'analisi dei suoi dati, erano in attesa dell'esito della revisione della documentazione già in possesso degli uffici locali del RUNTS; solo in caso di esito positivo questi enti potranno dirsi a tutti gli effetti iscritti al Registro Unico. Considerato che i soggetti rispondenti all'indagine si sono qualificati per circa l'80% come ODV o APS, sorprende positivamente il fatto che **quasi il 42%** (ossia 535 rispondenti) di tutti gli enti partecipanti **abbia deciso di accedere alla piattaforma digitale dedicata al RUNTS¹⁰ – disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – per visualizzare in anticipo le informazioni richieste per poter completare l'istanza di iscrizione al RUNTS e approfondire il funzionamento della piattaforma**.

Il Registro, infatti, si presenta anche in una forma definita di "*front end*", si tratta per l'appunto di un'interfaccia online visibile a chi intende iscrivere il proprio ente al RUNTS per la prima volta oppure per chi intende aggiornare i suoi dati¹¹. Questo è il luogo digitale in cui, effettuando l'accesso alla propria area riservata, è possibile inviare l'istanza di iscrizione al Registro e/o aggiornare le informazioni richieste, per esempio, dall'ufficio locale RUNTS di competenza. Il percorso di compilazione dei campi con dati e informazioni relativi agli ETS e ai futuri ETS si presenta piuttosto denso e articolato. Il fatto che il 42% dei rispondenti abbia quindi ritenuto importante entrare ed esplorare la piattaforma – nonostante non tutti avessero la necessità di farlo, appunto perché ODV e APS in tras migrazione – è un'evidenza rilevante.

¹⁰ Accessibile tramite SPID o altro metodo di identità digitale supportato al sito <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/>.

¹¹ Solo il Legale rappresentante o il notaio possono accedere alla piattaforma del RUNTS e iscrivere il proprio ente e/o oppure modificarne le informazioni inserite.

Hai avuto modo di accedere alla piattaforma del RUNTS? Indipendentemente dal tuo ruolo, hai visto

Base: 1284 rispondenti

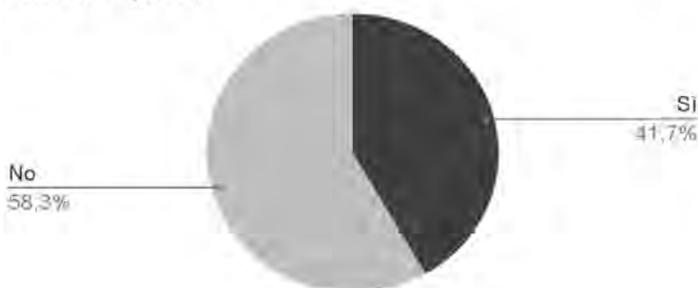


Grafico 5.1. Risposte alla domanda “Hai avuto modo di accedere alla piattaforma del RUNTS? Indipendentemente dal tuo ruolo, hai visto come è fatta?”, 1284 rispondenti, risposta chiusa.

I 535 soggetti che sono entrati all’interno della piattaforma digitale del RUNTS e che hanno avuto esperienza diretta di compilazione dell’istanza di iscrizione e/o di modifica delle informazioni già presenti, si sono avvalsi in maggioranza del supporto di **fonti interne all’organizzazione** e, a seguire, dei servizi del CSV, di professionisti (notai, commercialisti) o di servizi della rete associativa di cui fanno parte.

Nella fase di inserimento dati, il tuo Ente si è avvalso o prevede di avvalersi di qualche aiuto?

Base: 535 rispondenti che hanno fatto accesso ai RUNTS

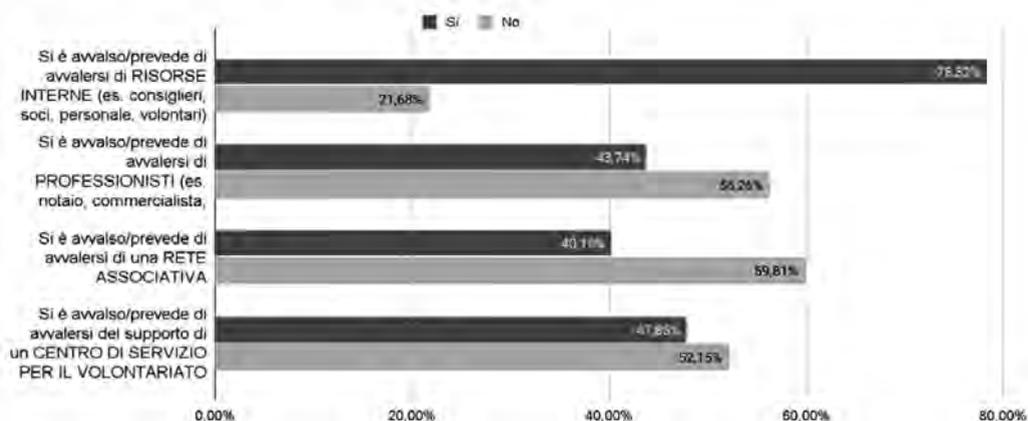


Grafico 5.2. Risposte alla domanda “Nella fase di inserimento dati, il tuo Ente si è avvalso o prevede di avvalersi di qualche aiuto?”, 535 rispondenti che hanno risposto in maniera affermativa alla domanda “Hai avuto modo di accedere alla piattaforma del RUNTS?”, risposta chiusa.

Nel processo di inserimento delle informazioni richieste dall’interfaccia online del RUNTS, è particolarmente rilevante l’indicazione degli ambiti di “attività di interesse generale” (art. 5 del Codice) che caratterizzano l’ETS. Coloro che hanno dichiarato di aver avuto esperienza di compilazione delle informazioni richieste dal RUNTS, hanno indicato nei **2/3 dei casi fino a 7 ambiti di attività**. Sorprendentemente, quasi il 7%

non ha previsto alcuna attività di interesse generale, fatto che, se verificato dall'ufficio locale di competenza, non consentirebbe loro di diventare ETS.

Sia nello Statuto che nel RUNTS l'Ente può indicare più di una attività di interesse generale scegliendo tra le 26 previste dal Codice del Terzo Settore. Quante ne ha indicate il tuo Ente?

Base: 535 rispondenti che hanno fatto accesso al RUNTS

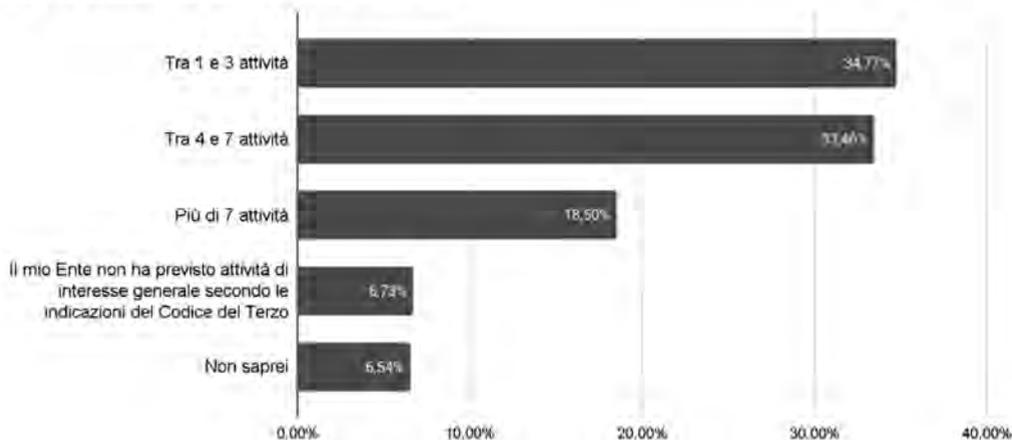


Grafico 5.3. Risposte alla domanda “Sia nello Statuto che nel RUNTS l'Ente può indicare più di una attività di interesse generale scegliendo tra le 26 previste dal Codice del Terzo Settore. Quante ne ha indicate il tuo Ente?”, 535 rispondenti che hanno risposto in maniera affermativa alla domanda “Hai avuto modo di accedere alla piattaforma del RUNTS?”, risposta chiusa.

Considerando invece le “attività diverse” (art. 6 del Codice del Terzo Settore), il **61% degli enti ne indica o ne indicherebbe almeno una.**

All'interno del RUNTS è possibile specificare le "Attività Diverse" che il tuo Ente realizza o intende realizzare. Quante ne avete indicate?

Base: 535 rispondenti che hanno fatto accesso al RUNTS

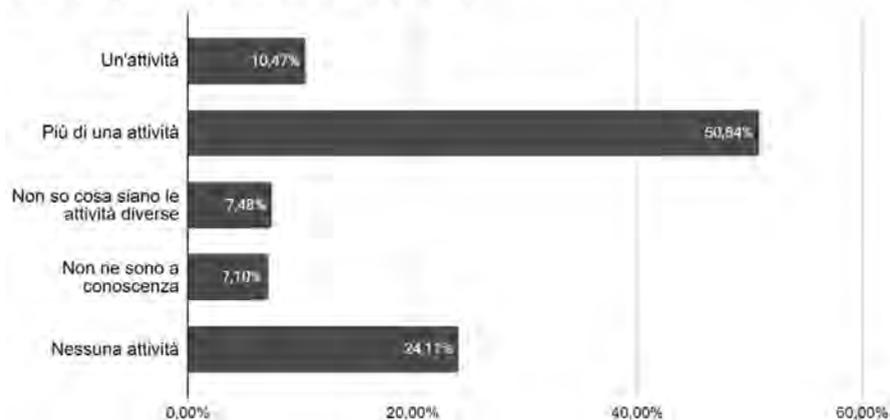


Grafico 5.4. Risposte alla domanda “All'interno del RUNTS è possibile specificare le “Attività Diverse” che il tuo Ente realizza o intende realizzare. Quante ne avete indicate?”, 535 rispondenti che hanno risposto in maniera affermativa alla domanda “Hai avuto modo di accedere alla piattaforma del RUNTS?”, risposta chiusa.

Tra le informazioni da indicare nel RUNTS è presente anche la scelta relativa al **5 per mille**. A riguardo, il **54%** delle organizzazioni **ha confermato/espresso la volontà di essere iscritto** nelle liste che consentono ai contribuenti di scegliere l'ente a cui destinare tale contributo. Ciò significa che 1 organizzazione su 2 potrebbe comparire nell'elenco delle organizzazioni beneficiarie del 5x1000. Se questi numeri dovessero confermarsi a livello nazionale, il numero delle organizzazioni che potrebbe ottenere il 5x1000 aumenterebbe in maniera esponenziale, aumentando anche la competizione all'interno del Terzo Settore¹².

L'esperienza utente sulla piattaforma del RUNTS delle organizzazioni che hanno partecipato alla survey è stata nel complesso soddisfacente.

In considerazione del fatto che il RUNTS è attivo solo da fine novembre 2021 e che, come ricordato, molte organizzazioni, in quanto ODV o APS, non avevano una concreta necessità di accedere alla piattaforma del Registro, potremmo definire questi soggetti quali *early adopters* o "pionieri" che, non solo si sono trovati a loro agio nell'utilizzo di strumenti digitali, ma anzi il 65% di questi 535 enti era già in possesso degli strumenti digitali richiesti per inoltrare o completare le procedure di iscrizione.

Nell'indagare il grado di difficoltà riscontrato nel dotarsi di tali strumenti, sono emersi dei dati generalmente incoraggianti. La **PEC dell'ente** è lo strumento che è stato accolto **senza difficoltà dal 91%** dei soggetti, seguito dallo SPID del Rappresentante legale (82%), e dal software di trasformazione dei file da allegare nel formato PDF/A (75%). Accettabile, poiché *tool* ben più complesso, la performance dell'adozione della firma digitale del Rappresentante legale, risultata di facile dotazione per il 53% degli enti.

Un utente su cinque ha definito come **positiva l'esperienza di navigazione e inserimento dei dati nella piattaforma RUNTS**, a fronte dell'8% che invece ha vissuto un'esperienza negativa. Quasi la metà degli utenti ha riscontrato alcune difficoltà, attribuibili all'usabilità della piattaforma o l'intelligibilità delle richieste di inserimento. Da segnalare l'11% dei rispondenti che non sa esprimere una valutazione e un ulteriore 16% che non ritiene di avere sufficienti elementi per valutare in quanto, pur avendo navigato nella piattaforma del RUNTS, non l'ha esplorata approfonditamente.

¹² Ad oggi le Organizzazioni iscritte agli elenchi permanenti (Onlus e Enti accreditati) è di oltre 50.000 Istituzioni non profit cioè 1 realtà ogni 7 (sulla totalità delle organizzazioni censite dall'Istat)

Come definiresti l'esperienza da utente che ha vissuto il tuo Ente durante l'iscrizione al RUNTS?

Base: 535 rispondenti che hanno fatto accesso al RUNTS

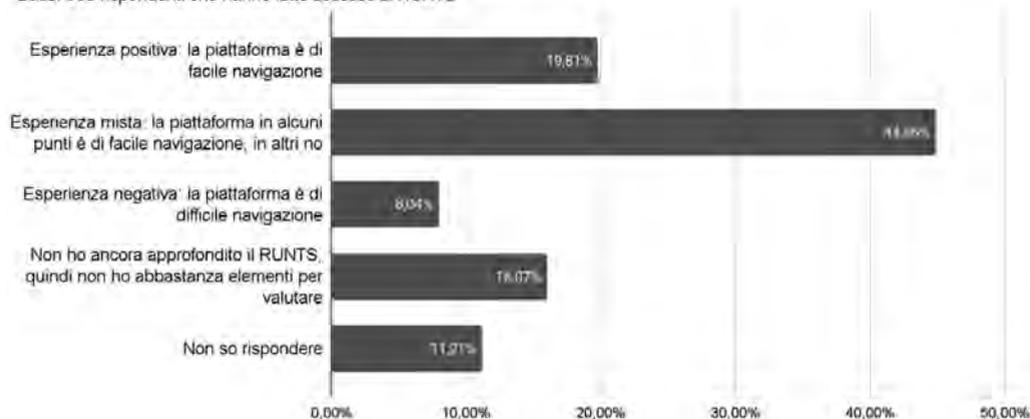


Grafico 5.5. Risposte alla domanda “Come definiresti l’esperienza da utente che ha vissuto il tuo Ente durante l’iscrizione al RUNTS?”, 535 rispondenti che hanno risposto in maniera affermativa alla domanda “Hai avuto modo di accedere alla piattaforma del RUNTS?”, risposta chiusa.

In relazione all’interlocuzione con gli uffici locali del RUNTS, solo al 15% è stato finora richiesta un’integrazione o modifica degli statuti. Si rammenta però che, al momento della rilevazione, l’esame delle posizioni di ODV e APS trasmigranti da parte degli uffici era appena iniziata.

Seppur trattandosi di una fase preliminare di interlocuzione, per **2 enti su 3** lo scambio volto alla **risoluzione dei problemi con gli uffici locali del RUNTS è definito come positivo**.

Quali sono le attività che gli enti stanno pianificando di portare avanti una volta iscritti nel RUNTS? Alcune di queste sono attività di immediata utilità. Al primo posto sta la **formazione sia sulle tematiche fiscali** – in parte in sospenso in attesa dell’autorizzazione della Commissione europea – **sia sulle tematiche contabili**, atteso che proprio nei mesi di indagine gli enti sono stati chiamati a redigere i rendiconti o bilanci seguendo i nuovi schemi di bilancio e i principi contabili.

Rimane in ogni caso prioritario comunicare a soci e sostenitori l’avvenuta iscrizione al RUNTS.

Quali di queste attività il tuo Ente ha intrapreso o prevede di intraprendere dopo l'iscrizione al RUNTS? (sono possibili più risposte)

Base: 535 rispondenti che hanno fatto accesso al RUNTS

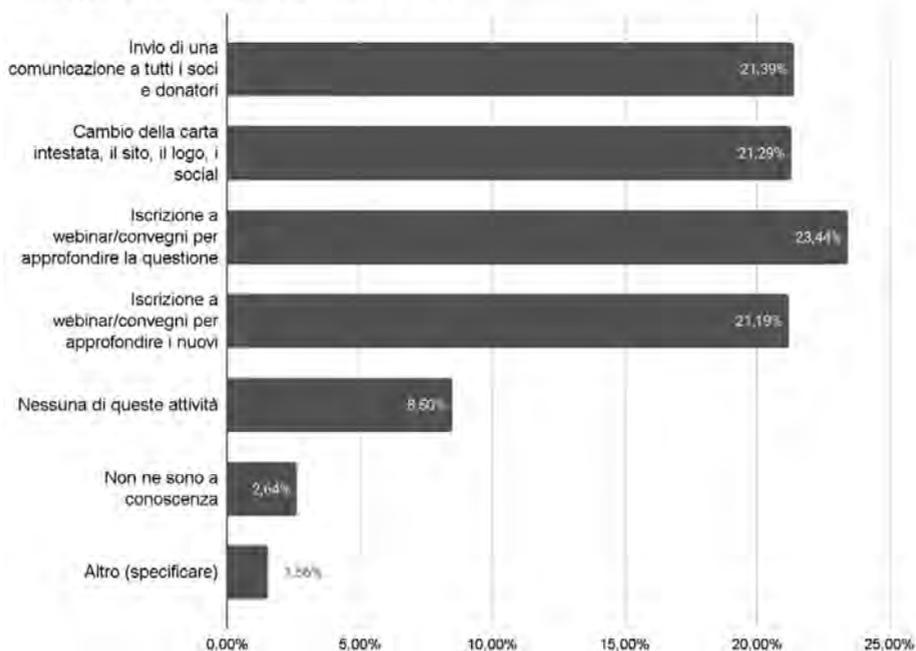


Grafico 5.6. Risposte alla domanda “Quali di queste attività il tuo Ente ha intrapreso o prevede di intraprendere dopo l'iscrizione al RUNTS?”, 535 rispondenti che hanno risposto in maniera affermativa alla domanda “Hai avuto modo di accedere alla piattaforma del RUNTS?”, più risposte possibili.

6. Gli enti tra adempimenti e opportunità: l'impatto della Riforma

Da un lato gli obblighi: statuto, registro dei volontari, bilancio, bilancio sociale; dall'altro le opportunità, come 5 per mille, co-programmazione o co-progettazione, Fondo Ristori, donazioni in natura, per finire con la fiscalità.

Molto è stato normato, nuovi obblighi sono sorti e altrettante opportunità sono state messe a disposizione dei futuri ETS, comprese ODV, APS e Onlus.

Come hanno risposto gli enti agli obblighi? A che punto sono? Come vengono colte le nuove opportunità? Il quadro è a tinte chiaro - scure.

Concentrando l'attenzione sugli obblighi, dal momento di pubblicazione del Codice del terzo settore è stato subito chiaro che uno dei primi adempimenti sarebbe stato quello relativo all'adeguamento dello Statuto. A questo proposito, dall'indagine emerge che **3 enti su 4 abbiano di fatto già provveduto all'adeguamento**, mentre un ulteriore 16% sta provvedendo.

Il tuo Ente ha adeguato lo Statuto così come previsto dalla nuove disposizioni del Codice del Terzo Settore?

Base: 1284 rispondenti

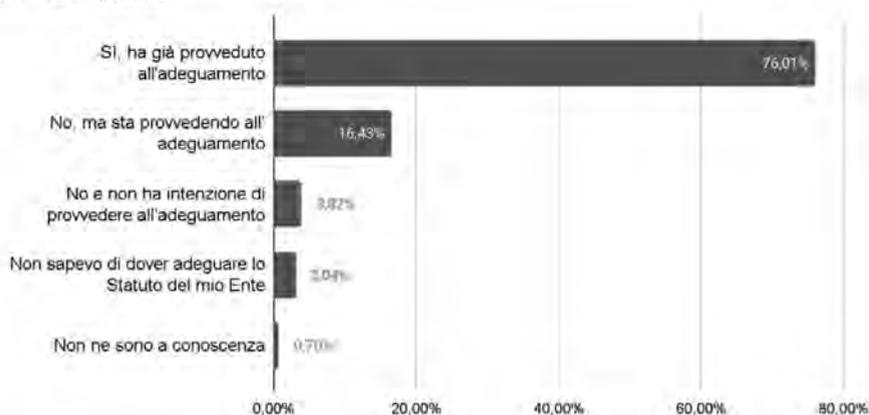


Grafico 6.1. Risposte alla domanda “Il tuo Ente ha adeguato lo Statuto così come previsto dalla nuove disposizioni del Codice del Terzo Settore?”, 1284 rispondenti, risposta chiusa.

In merito al **Registro dei Volontari**, il 78% l'ha già predisposto o ha intenzione di farlo a breve. Il 12% ritiene erroneamente che il Registro dei Volontari coincida con il libro dei soci. Come noto, la predisposizione del Registro dei volontari è necessaria soprattutto al fine di poter assolvere all'obbligo dell'assicurazione (art. 17 e 18 del Codice) e, secondo il D.M. 6 ottobre 2021, richiede precise modalità di tenuta, mentre il libro dei soci o aderenti (art. 15) assolve ad altri compiti, tra cui la trasparenza e assicurare il godimento dei diritti associativi a coloro che vi sono iscritti.

Il tuo Ente ha predisposto il Registro dei Volontari?

Base: 1284 rispondenti

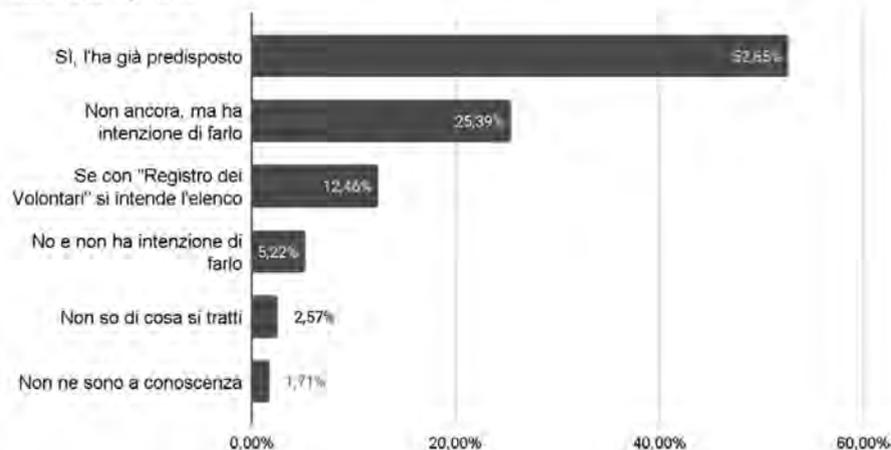


Grafico 6.2. Risposte alla domanda “ Il tuo Ente ha predisposto il Registro dei Volontari?”, 1284 rispondenti, risposta chiusa.

Gli enti, che come rilevato in precedenza sono molto preoccupati rispetto all'onere comportato dagli adempimenti, hanno comunque dimostrato di assolvere – a volte più del dovuto – agli obblighi richiesti.

Riguardo ai benefici percepiti, invece, lo scenario appare diverso. Infatti, **non sembra esserci una significativa percezione di rilevanza rispetto alle opportunità** offerte agli enti dalla normativa novellata.

Il 14% dei rispondenti ha iniziato a svolgere le attività diverse e il 63% ne svolge o intende svolgere una o più di una. Tali dati dimostrano quanto sia alta l'aspettativa su queste attività e sulla possibilità di trarre da esse risorse aggiuntive.

Il tuo Ente ha iniziato a realizzare le cosiddette "Attività Diverse"?

Base: 1284 rispondenti

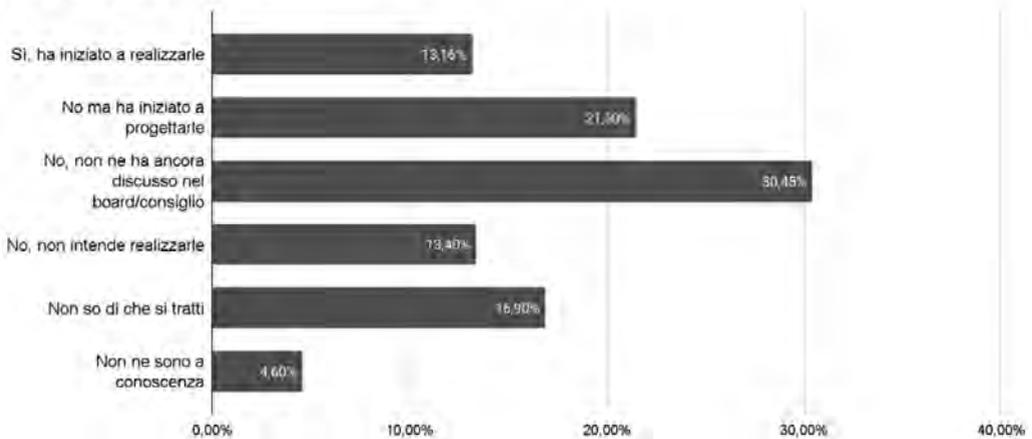


Grafico 6.3. Risposte alla domanda "Il tuo Ente ha iniziato a realizzare le cosiddette "Attività Diverse"?", 1284 rispondenti, risposta chiusa.

Anche sul versante delle **relazioni con la Pubblica Amministrazione** (art. 55 e 56 del Codice), **7 rispondenti su 10 affermano di non aver avuto esperienza di co-programmazione o co-progettazione**, e meno di un quarto afferma di essersi relazionato con la Pubblica amministrazione secondo le nuove disposizioni.

Nel 2021, il tuo Ente ha avuto esperienza di co-programmazione o co-progettazione con la Pubblica Amministrazione?

Campione: 1284 rispondenti

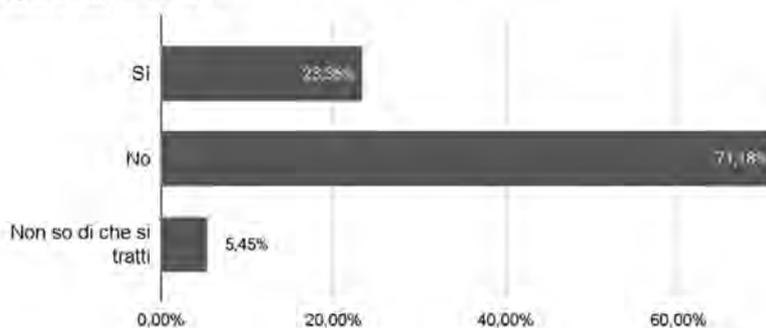


Grafico 6.4. Risposte alla domanda “Nel 2021, il tuo Ente ha avuto esperienza di co-programmazione o co-progettazione con la Pubblica Amministrazione?”, 1284 rispondenti, risposta chiusa.

In merito alle opportunità offerte dal “**Fondo straordinario Ristori**” del 2021¹³, solo il 18% non ne conosceva l’esistenza. Il 14% ha scelto di non partecipare e il 27% vi ha invece partecipato. Ci soffermiamo in quest’ultima parte di analisi delle risposte alla domanda sul Fondo Ristori per sottolineare che il 32% degli enti intervistati non ha comunque partecipato poiché non era in possesso delle caratteristiche richieste. Questa affermazione non trova una reale corrispondenza rispetto alle caratteristiche stesse del Fondo: nello specifico il “Fondo straordinario Ristori” si rivolgeva a ODV, APS e Onlus¹⁴ che nel corso del 2020 avevano cessato o ridotto l’esercizio delle proprie attività statutarie di interesse generale in conseguenza delle misure per il contenimento e la gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19¹⁵. Seppur sulla carta poteva essere un’opportunità aperta alla maggioranza dei partecipanti all’indagine “Riforma in Movimento”, **il 32% ha ritenuto di non avere le caratteristiche per accedervi**. Guardando alle motivazioni della mancata partecipazione, si ritiene che si sia generata confusione tra i diversi decreti ristori messi a disposizione dal Governo in quel periodo, basti pensare che molti dei partecipanti hanno dichiarato di non poter partecipare perché non in possesso di Partita IVA, elemento assolutamente non richiesto e che non rientrava tra i criteri di ammissibilità.

¹³ D.L. del 30 ottobre 2021 sulla ripartizione delle risorse del Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore.

¹⁴ Possono accedere alle risorse del fondo le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e delle Province autonome di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, le associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano di cui all’articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all’articolo 10, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 iscritte nella relativa anagrafe (D.L. 30 ottobre 2021, art. 2, c. 1 *Soggetti beneficiari*).

¹⁵ D.L. del 30 ottobre 2021, art. 3, c. 1 *Utilizzo del fondo*.

Sulle donazioni in natura, nel 2021 solo il **23% ha ricevuto donazioni in natura o commerciali**. In quasi 6 casi su 10 i donatori sono stati persone fisiche (58%) e aziende (36%). Nel **56% dei casi, l'ente è a conoscenza dei vantaggi fiscali a favore dei donatori di beni**. In base a chi ha dichiarato di aver ricevuto donazioni in natura, 7 su 10 enti non hanno registrato un incremento rispetto al passato.

Infine, è stato chiesto se l'attività dell'ente sia stata frenata dal **mancato invio da parte del Governo alla Commissione Europea della richiesta di autorizzazione** relativa alle norme fiscali. Quasi **4 organizzazioni su 10 non sanno di cosa si tratti**, mentre il 44% degli enti o ha subito rallentamenti lievi o non è stata per nulla frenata. Il restante 18% ha effettivamente registrato invece un freno delle proprie attività.

Credi che l'attività del tuo Ente sia stata frenata dal mancato invio da parte del Governo alla Commissione Europea dell'autorizzazione sulle questioni fiscali relative

Base: 1284 rispondenti

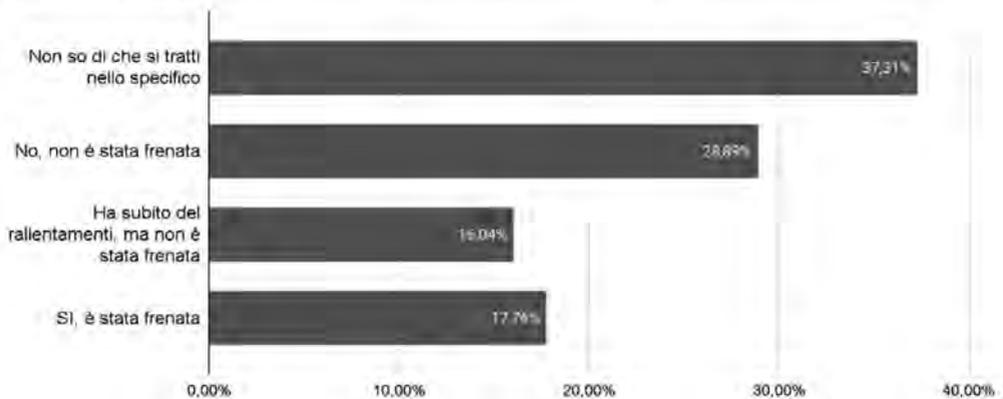


Grafico 6.5. Risposte alla domanda "Credi che l'attività del tuo Ente sia stata frenata dal mancato invio da parte del Governo alla Commissione Europea dell'autorizzazione sulle questioni fiscali relative ai profili commerciali delle attività?", 1284 rispondenti, risposta chiusa.

Dall'osservazione delle risposte, si conferma una prevalente mancanza di conoscenza della questione (Tab. 6.1) a seconda della tipologia di organizzazione. Infatti, oltre 1/3 delle ODV e APS affermano di non essere informate¹⁶, mentre sono gli altri enti ad essere più preparati. Sono questi ultimi, inoltre, ad aver registrato un maggiore freno delle attività a causa del mancato invio dell'autorizzazione alla Commissione europea (22,8%). Questa differenza probabilmente dipende dalle tipologie di attività svolte: in particolare infatti sono le Onlus che realizzano attività commerciali (che nell'indagine rientrano nella tipologia "Altri enti") ad avere maggiormente necessità di informazioni rispetto alle questioni fiscali.

¹⁶ La poca conoscenza della questione fiscale relativa ai profili commerciali delle attività da parte di ODV e APS potrebbe essere spiegata dal fatto che questi soggetti non realizzano tipicamente attività commerciali. Non sorprende quindi che non abbiano approfondito questa questione.

Tab 6.1. Elaborazione delle risposte alla domanda “Credi che l'attività del tuo Ente sia stata frenata dal mancato invio da parte del Governo alla Commissione Europea dell'autorizzazione sulle questioni fiscali relative ai profili commerciali delle attività?”, rispetto alle APS (423), ODV (267) e Altri enti (180) rispondenti alle indagini; risposta chiusa.

	APS		ODV		Altri enti	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sì, è stata frenata	69	16,3%	43	16,1%	41	22,8%
Ha subito dei rallentamenti ma non è stata frenata	79	18,7%	37	13,9%	33	18,3%
No, non è stata frenata	123	29,1%	83	31,1%	56	31,1%
Non so di che si tratti nello specifico	152	35,9%	104	39%	50	27,8%
Totale	423		267		180	

7. La voce del non profit

Affidiamo la conclusione dell'analisi dei dati della survey in prima battuta ai suggerimenti che i partecipanti hanno scelto di condividere sul tema della Riforma. Oltre a specifiche domande sulla posizione assunta dai vari enti rispetto alla Riforma e al RUNTS – come l'aver o meno assolto un onere oppure l'aver o non aver cominciato a svolgere attività diverse – sono stati posti dei quesiti a risposta aperta per lasciare ai rispondenti lo spazio per esprimere i propri suggerimenti, in maniera meno vincolata rispetto alle predeterminate opzioni di risposta delle altre domande del questionario. Nelle domande a risposta aperta si chiedeva inoltre ai partecipanti di esprimere preoccupazioni e avanzare proposte rivolgendosi ai policy maker istituzionali. Questo spazio è stato largamente utilizzato dalla maggior parte dei rispondenti (781 su 1284), a dimostrazione della diffusa volontà di dire la propria su questo periodo di cambiamento.

Dall'analisi di tali commenti e alla luce delle evidenze emerse dai dati esposti nei paragrafi precedenti, **si evidenzia uno scostamento tra quelle che possiamo considerare le percezioni rispetto alla Riforma e quelli che invece sono, di fatto, le reali difficoltà degli enti durante l'effettivo percorso di iscrizione** e accesso al RUNTS nella sua forma di piattaforma digitale, che, generalmente, è stato accolto e portato avanti senza eccessivi problemi.

Rimane in ogni caso interessante riportare qui l'espressione più libera dei partecipanti. Più nello specifico, sul podio della speciale classifica dei suggerimenti a chi

ha responsabilità di governo troviamo al primo posto la richiesta di “semplificare le procedure e ridurre la burocrazia” (22% delle risposte), al secondo il ricorrente sollecito a “rendere più sostenibile per i piccoli enti l’adeguamento alle disposizioni della Riforma e l’accesso al RUNTS” (20%) e al terzo quello di “maggiore chiarezza e comunicazione da parte delle istituzioni” (10%).

Il messaggio appare chiaro ed in linea con il generale *leit motiv* delle risposte alla survey.

Infatti, abbiamo più volte incrociato **la preoccupazione che la Riforma non favorisca le piccole realtà** che, di fatto, sono la stragrande maggioranza non solo dei rispondenti ma anche dell’universo del Terzo Settore italiano. Non è compito degli estensori di questa analisi dire se la Riforma abbia o meno favorito le piccole o le medio-grandi realtà; quello che riteniamo importante evidenziare in questa sede è l’impatto **del dato sul sentiment**, cioè il timore che senza – ulteriori – semplificazioni, le piccole organizzazioni non riescano, con le loro sole forze e risorse, a sopportare l’onda d’urto degli adempimenti della Riforma. Un altro elemento da tenere fortemente in considerazione da parte del Legislatore è sicuramente dato dal fatto che i partecipanti non hanno “paura” della Riforma, ma chiedono di ottenere **“maggiore chiarezza e comunicazione da parte delle istituzioni”** e una **“riduzione di burocrazia”**. Ovviamente è ancora presto per dire se la nuova normativa sarà un successo o meno, ma sicuramente sarà importante per il Legislatore porre maggiore **attenzione agli aspetti legati alla comunicazione e alla semplificazione dei messaggi**. Appaiono infatti questi i principali nodi da sciogliere per ridurre le distanze tra percepito e comportamento. Determinante sarà infine il ruolo di enti di secondo livello, community digitali e non, movimenti, osservatori e più in generale degli aggregatori, affinché possano da un lato far sentire le richieste delle realtà che rappresentano, dall’altro diventare **ecosistemi in grado di diffondere informazioni, saperi e soluzioni per accompagnare il Terzo Settore verso questo cambiamento ancora in corso**.

CAPITOLO V

ALCUNE CHIAVI DI LETTURA CIRCA LE OPINIONI DEGLI ETS RISPETTO AL RUNTS E ALLE NOVITÀ DELLA RIFORMA*

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Alcuni dati di contesto. – 2. Le variabili “dipendenti”. – 3. La tipologia di ente. – 4. Le dimensioni organizzative. – 5. Affiliazione ad una rete. – 6. Accesso al RUNTS. – 7. Opinioni degli ETS sullo “stato di salute” del terzo settore a seguito della Riforma. – 7.1. Stato di salute del terzo settore. – 7.2. Posizionamento rispetto al RUNTS. – 8. Note di sintesi.

Introduzione

L'indagine “Riforma in Movimento”, svolta nel periodo 22 marzo - 9 maggio 2022, ha raccolto l'opinione degli enti del terzo settore (“ETS”) rispetto al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore e alle novità della Riforma.

Al termine della rilevazione - svoltasi attraverso l'autocompilazione di un questionario online - sono stati raccolti 1.284 questionari, di questi 870 (il 67,7%) presentano la completezza dei dati anagrafici e pertanto saranno gli unici utilizzati nella presente analisi.

Il questionario era articolato in 5 Sezioni, per un totale di 64 domande:

- A] Riforma e RUNTS: cosa ne pensi? (7 domande);
- B] RUNTS: opportunità o adempimento? (16 domande);
- C] Riforma: a che punto siamo? (16 domande);
- D] Il tuo Ente (7 domande);
- E] Fai sentire la tua voce (18 domande).

In questo capitolo mi propongo di effettuare una lettura critica dei dati raccolti attraverso quattro chiavi di lettura: a) la tipologia di ente; b) le dimensioni organizzative individuate attraverso la dimensione economica; c) l'essere o meno affiliata ad una rete di secondo o terzo livello; d) l'aver o meno effettuato l'accesso al RUNTS.

1. Alcuni dati di contesto

Le tabelle 1-8 sotto riportate mostrano la distribuzione degli ETS che hanno partecipato all'indagine rispetto ad alcune variabili “strutturali”.

* **A cura di Andrea Bassi** - Docente di Sociologia del Terzo Settore presso l'Università di Bologna - Campus di Forlì.

Come è possibile osservare (Tab.1), per quanto riguarda la tipologia di ETS si rileva una prevalenza di APS che rappresentano poco meno della metà dei rispondenti, il secondo raggruppamento è costituito dalle OdV, circa un terzo del campione, infine la categoria di “Altri ETS” raccoglie un quinto delle organizzazioni¹.

Per quanto riguarda la distribuzione per area geografica (Tab.2) si nota una forte incidenza del “Nord-Ovest” (con 4 ETS su 10), il “Nord-Est” e il “Centro” raccolgono ciascuno poco più di un quinto dei rispondenti, il “Sud” include 1 ETS ogni 10, infine le “Isole” rappresentano il 6,4% del campione.

Il dato sull’anno di costituzione (Tab. 3) purtroppo risente di un numero rilevante di risposte mancanti (due terzi), che inficia la validità dell’informazione. Si rileva che un terzo dei rispondenti dichiarano di essere nati nell’ultimo decennio, il che testimonia della vitalità del settore.

Relativamente alle classi di entrata (Tab. 4), viene confermata la distribuzione rilevata dall’Istat nel Censimento delle Istituzioni Nonprofit nel 2011. Gli ETS si rivelano essere organizzazioni di piccole o piccolissime dimensioni dal punto di vista economico-finanziario: 3 enti ogni 10 dichiarano di avere bilanci annuali non superiori a 5.000 euro; un altro terzo circa indica budget fino a 30.000 euro; poco meno di un quarto ricade comunque nella classe fino ai 220.000; infine il 15% dei rispondenti segnala bilanci superiori ai 220.000 euro².

Per quanto riguarda il numero di volontari (Tab. 5), anche in questo caso si registra una distribuzione analoga a quella rilevata dall’Istat nel Censimento delle Istituzioni Nonprofit nel 2011. Circa un ETS ogni dieci dichiara di non avere volontari al proprio interno, circa un terzo dichiara di averne “meno di 10”, tra un quinto e un quarto si collocano nella classe “meno di 20” e poco più di un terzo dichiara di avere “20 volontari ed oltre”³.

Relativamente alla presenza di personale retribuito (Tab. 6), anche in questo caso vi è corrispondenza con i dati del Censimento Istat. Come è possibile osservare, la maggioranza (il 60%) dei rispondenti dichiara di non avvalersi di personale retribuito nello svolgimento delle proprie attività. I restanti ETS si distribuiscono equamente nelle classi “Uno o due unità” e “meno di 20 unità”, che raccolgono ciascuna poco meno di 150 rispondenti, infine la quarta categoria “20 unità ed oltre” è stata indicata da 50 ETS⁴.

¹ La distribuzione delle frequenze semplici riportava: 121 altri ETS; 30 imprese sociali; 14 reti; 9 enti filantropici; 6 società di mutuo soccorso. Ai fini dell’analisi statistica dei dati è stato ritenuto opportuno accorpate le tipologie di ETS diverse dalle due categorie prevalenti (APS e OdV) in un’unica classe denominata “Altro Ets”, che raccoglie un quinto del totale dei rispondenti.

² La variabile originale prevedeva un’articolazione in nove classi, la variabile sintetica da noi costruita è stata composta come segue: la prima categoria è rimasta invariata, la seconda categoria raggruppa la seconda e la terza classe (>10.000, >30.000); la terza categoria include la quarta, quinta e sesta classe (>60.000, >100.000, >220.000); la quarta categoria somma la settima, ottava, nona classe (>500.000, >1 MLN, oltre 1 MLN). In particolare si segnala che la classe “oltre un milione di euro” raccoglie 50 ETS ovvero il 5,7% del totale dei rispondenti.

³ Le classi della variabile originale erano le seguenti: Nessun volontario; 1 - 2 volontari; 3 - 9 volontari; 10 - 19 volontari; 20 - 49 volontari; 50 o più volontari. Vi sono 111 ETS che dichiarano di avere 50 volontari ed oltre, ovvero il 12,8% del campione.

⁴ Le classi della variabile originale erano le seguenti: “Nessuno, abbiamo solo volontari”; “1 - 2”; “3 - 9”; “10 - 19”; “20 - 49”; “50 e più”.

Come è noto, il fatto di aderire o meno ad una rete associativa è una variabile interveniente di grande rilevanza negli studi sul Terzo Settore. In quanto l'adesione consente all'ETS di accedere ad una serie di servizi di cui le piccole associazioni non affiliate non possono avvalersi ed inoltre fornisce un forte senso di "appartenenza" ed "identità" che costituiscono la base per l'accesso a "risorse intangibili" di carattere relazionale (capitale sociale associativo) che rivestono un'importanza cruciale nell'operatività dell'ente. A questo proposito la Tab. 7 mostra la distribuzione del campione rispetto a tale variabile⁵. Come si evince chiaramente gli ETS inclusi nell'indagine mostrano una prevalenza degli "affiliati" (57%) rispetto ai "non affiliati" (43%).

Infine, l'ultima variabile indipendente che abbiamo deciso di prendere in considerazione in questa analisi concerne il fatto di aver o meno effettuato l'accesso al RUNTS (Tab. 8). In questo caso gli ETS che non hanno ancora acceduto sono prevalenti (56,8%) rispetto a chi ha già effettuato l'accesso (43,2%).

Tab. 1 – Tipologia Ente - tre classi

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1. OdV	267	30,7	30,7	30,7
	2. APS	423	48,6	48,6	79,3
	3. Altro ETS	180	20,7	20,7	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

Tab. 2 – Area Geografica

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1 Nord Ovest	353	40,6	40,6	40,6
	2 Nord Est	186	21,4	21,4	62,0
	3 Centro	183	21,0	21,0	83,0
	4 Sud	92	10,6	10,6	93,6
	5 Isole	56	6,4	6,4	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

⁵ La formulazione esatta della domanda è: "Il tuo Ente aderisce o fa parte di un Ente, coordinamento o rete nazionale?"; pertanto chi ha risposto affermativamente ha fatto riferimento alla adesione ad un soggetto più ampio includendo qualunque altro "ente", i coordinamenti (locali, territoriali, per tematica, ecc.) e le reti specificatamente dette. L'adesione deve essere intesa quindi in senso più ampio rispetto al concetto di "rete nazionale" così come previsto dalla legge (Art. 41 Codice del Terzo Settore, Dgls. 117/2017).

Tab. 3 – Anno di costituzione - Classi

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1. Fino al 1980	51	5,9	18,3	18,3
	2. Dal 1981 al 2000	69	7,9	24,7	43,0
	3. Dal 2001 al 2010	65	7,5	23,3	66,3
	4. Dal 2011 in poi	94	10,8	33,7	100,0
	Totale	279	32,1	100,0	
Mancanti	Mancante di sistema	591	67,9		
Totale		870	100,0		

Tab. 4 – Classi di entrata

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1. Fino a 5.000	255	29,3	30,0	30,0
	2. fino a 30.000	267	30,7	31,4	61,4
	3. Fino a 220.000	195	22,4	22,9	84,4
	4. Oltre 220.000	133	15,3	15,6	100,0
	Totale	850	97,7	100,0	
Mancanti	Mancante di sistema	20	2,3		
Totale		870	100,0		

Tab. 5 – Classi di volontari

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	0 Nessuno	84	9,7	9,9	9,9
	1. Meno di 10	271	31,1	31,8	41,7
	2. Meno di 20	190	21,8	22,3	64,0
	3. 20 ed oltre	306	35,2	36,0	100,0
	Totale	851	97,8	100,0	
Mancanti	Mancante di sistema	19	2,2		
Totale		870	100,0		

Tab. 6 – A quante persone corrisponde il personale retribuito all’interno dell’Ente?

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	0 Nessuno	520	59,8	60,7	60,7
	1. Uno o due	142	16,3	16,6	77,3
	2. Meno di 20	143	16,4	16,7	94,0
	3. 20 ed oltre	51	5,9	6,0	100,0
	Totale	856	98,4	100,0	
Mancanti	4 Non so	14	1,6		
Totale		870	100,0		

Tab. 7 – La tua Organizzazione aderisce o fa parte di un ente, coordinamento o rete nazionale?

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1. Sì	480	55,2	57,0	57,0
	2. No	362	41,6	43,0	100,0
	Totale	842	96,8	100,0	
Mancanti	3 Non so	28	3,2		
Totale		870	100,0		

Tab. 8 – Rispetto al Registro Unico del Terzo Settore (RUNTS), hai fatto accesso alla piattaforma dedicata?

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1 Sì	376	43,2	43,2	43,2
	2 No	494	56,8	56,8	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

2. Le variabili “dipendenti”

Nella prima sezione del questionario “Riforma & RUNTS: cosa ne pensi?” sono state poste alcune domande volte a rilevare la *percezione* e le *opinioni* degli enti intervistati circa l’utilità del RUNTS nei confronti dei cittadini e delle imprese, nonché l’utilità della Riforma in termini di incremento del livello di conoscenza del Terzo Settore tra la popolazione. Infine, una domanda ha inteso rilevare il *grado di preoccupazione* circa il carico amministrativo richiesto dalla Riforma.

Come è possibile osservare dai dati riportati in Tabella 2.1, una quota rilevante degli intervistati (36,1%) ritiene che il registro nazionale sarà utile ai cittadini che inten-

dono relazionarsi con gli ETS. Mentre la posizione contraria è nettamente minoritaria (17,5%). Se si sommano le risposte positive con quelle di chi ritiene che tale utilità sarà solo parziale (32,6%) si raggiungono oltre i due terzi dei rispondenti (68,7%).

Per quanto riguarda l'utilità del registro nazionale nel favorire la relazione tra ETS ed imprese (Tab. 2.2) le risposte affermative sono ancora maggiori che nel caso precedente (45,3%) e quelle negative minori (12,5%). Sommando le risposte positive con quelle "almeno in parte" si raggiungono circa i tre quarti del campione (72%).

Anche rispetto alla capacità della Riforma di far conoscere meglio gli enti di Terzo Settore alla popolazione in generale si riscontra un orientamento nettamente positivo tra i rispondenti (41,6%). Anche se tre enti su 10 dichiarano di non ritenere che questo sia un compito prevalente della Riforma (29,8%).

Circa la preoccupazione per un aumento delle procedure amministrative a seguito della Riforma, quasi la metà degli enti risponde affermativamente (45,1%). Se a questi si sommano coloro che indicano "solo in parte" si raggiungono i quattro quinti dei partecipanti all'indagine (81,5%).

Tab. 2.1 – Pensi che il RUNTS sarà utile per i cittadini che vogliono interfacciarsi col settore?

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	No	152	17,5	17,5	17,5
	Non saprei	120	13,8	13,8	31,3
	Sì	314	36,1	36,1	67,4
	Solo in parte	284	32,6	32,6	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

Tab. 2.2 – Pensi che il RUNTS sarà utile per le aziende che vogliono interfacciarsi col Settore?

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	No	109	12,5	12,5	12,5
	Non saprei	135	15,5	15,5	28,0
	Sì	394	45,3	45,3	73,3
	Solo in parte	232	26,7	26,7	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

Tab. 2.3 – La Riforma e le sue disposizioni riusciranno a far conoscere meglio il Terzo Settore alle persone?

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	Improbabile	156	17,9	17,9	17,9
	Non credo che la Riforma serva a questo	259	29,8	29,8	47,7
	Non saprei	98	11,3	11,3	59,0
	Probabile	357	41,0	41,0	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

Tab. 2.4 – Sei preoccupato per il tuo Ente e per ciò che dovrà affrontare in termini amministrativi?

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	In parte	317	36,4	36,4	36,4
	No	150	17,2	17,2	53,7
	Non saprei	11	1,3	1,3	54,9
	Sì	392	45,1	45,1	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

Alle organizzazioni che hanno preso parte alla *survey* sono state sottoposte due batterie di domande. La prima chiedeva loro di esprimersi in merito alle questioni riportate nella Tabella 2.5 tenendo conto dell’impatto che la Riforma avrebbe potuto avere sulla operatività quotidiana dell’Ente, indicando per ciascuna di esse “vero” o “falso”.

La seconda ha chiesto loro di esprimersi in merito alle questioni riportate nella Tabella 2.6 tenendo conto dell’impatto che l’iscrizione al RUNTS avrebbe potuto avere sulla operatività quotidiana dell’Ente, indicando per ciascuna di esse “vero” o “falso”.

Tab. 2.5 – Impatto della Riforma sulla operatività dell’Ente

	Sì	No
1. Le novità introdotte dalla Riforma richiedono agli enti molto tempo di esecuzione/gestione?	690 (79,3%)	180 (20,7%)
2. Le novità introdotte dalla Riforma permettono al Terzo Settore di organizzarsi meglio perché creano omogeneità?	521 (59,9%)	349 (40,1%)
3. Le novità introdotte dalla Riforma cambiano il modo con cui il mio Ente realizza le proprie attività?	442 (50,8%)	428 (49,2%)
4. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti grandi?	528 (60,7%)	342 (39,3%)
5. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti piccoli?	138 (15,9%)	732 (84,1%)
6. La Riforma del Terzo Settore avvantaggia solo gli enti con personale retribuito e strutturato?	371 (42,6%)	499 (57,4%)

Tab. 2.6 – Impatto del RUNTS sulla operatività dell’Ente

	Sì	No
1. Il RUNTS permette a tutti i cittadini di verificare gli enti non profit?	632 (72,6%)	238 (27,4%)
2. Il RUNTS permette alla Pubblica Amministrazione di controllare meglio le organizzazioni non profit?	751 (86,3%)	119 (13,7%)
3. L’iscrizione al RUNTS semplifica le relazioni con la Pubblica Amministrazione del mio Ente perché una volta iscritto non dovremo più comunicare gli stessi dati da altre parti?	583 (67,0%)	287 (33,0%)
4. Tutti i dati che il mio Ente inserisce nel RUNTS saranno pubblici?	715 (82,2%)	155 (17,8%)

3. La tipologia di ente

In questo paragrafo ci proponiamo di indagare se la *tipologia di ente* ha una qualche incidenza sulla *percezione* e le *opinioni* degli enti intervistati circa l’utilità della Riforma in generale e del RUNTS in particolare.

In primo luogo però può essere utile rilevare se le diverse tipologie di ETS hanno avuto un orientamento diverso circa l’accesso al RUNTS. Dai dati riportati nella tabella 3.1 si nota una maggiore propensione ad accedere da parte delle APS (47,3%) e delle OdV (43,3%) rispetto agli “altri ETS” per i quali solo un terzo ha effettuato l’accesso (33,3%).

Tab. 3.1 – Tipologia di ente per accesso al registro (valori %)

	Accesso al registro
OdV	43,4
APS	47,3
Altri ETS	33,3
Totale	376 (43,2)

Per quanto riguarda l’opinione dei partecipanti all’indagine in merito all’impatto della Riforma sulla operatività dell’ente (Tab. 3.2) si rilevano alcune lievi differenze in base alla tipologia di ETS.

Le OdV mostrano un atteggiamento più positivo delle altre tipologie in merito alla capacità della Riforma di indurre gli ETS ad organizzarsi meglio in quanto promuove una maggiore omogeneità.

Le APS mostrano un orientamento più critico prevalendo nella affermazione circa il fatto che la Riforma richiederà un impegno temporale rilevante da parte degli ETS

per adeguarsi alle sue misure, nonché nella affermazione in merito al fatto che la Riforma cambierà le modalità in cui l'ente svolge le proprie attività.

Gli Altri ETS infine prevalgono nella risposta relativa al riconoscimento del fatto che i vantaggi e benefici della Riforma sono rivolti prevalentemente agli enti di grandi dimensioni nonché in quella secondo la quale la Riforma produce vantaggi esclusivamente per gli enti con personale retribuito e strutturato.

Tab. 3.2 – Impatto della Riforma sulla operatività dell'Ente per tipologia di ente (valori %)

	OdV	APS	Altri ETS	Totale
1. Le novità introdotte dalla Riforma richiedono agli enti molto tempo di esecuzione/gestione?	79,0	80,9	76,1	79,3
2. Le novità introdotte dalla Riforma permettono al Terzo Settore di organizzarsi meglio perché creano omogeneità?	62,9	61,2	52,2	59,9
3. Le novità introdotte dalla Riforma cambiano il modo con cui il mio Ente realizza le proprie attività?	43,4	55,1	51,7	50,8
4. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti grandi?	63,7	57,0	65,0	60,7
5. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti piccoli?	16,9	17,3	11,1	15,9
6. La Riforma del Terzo Settore avvantaggia solo gli enti con personale retribuito e strutturato?	43,8	40,0	47,2	42,6

Anche per quanto riguarda l'opinione dei partecipanti all'indagine in merito all'impatto del RUNTS sulla operatività dell'ente (Tab. 3.3) si rilevano alcune lievi differenze in base alla tipologia di ETS.

Le OdV prevalgono circa la preoccupazione che il registro consenta alla PA di esercitare un maggiore controllo sugli ETS, nonché circa il fatto che i dati immessi nel registro saranno accessibili a tutti.

Le APS scelgono in misura maggiore la funzione di "verifica" del RUNTS circa l'operato degli ETS da parte dei cittadini nonché sottolineano con forza la funzione semplificatrice svolta dal registro in merito ai rapporti tra ETS e PA.

Da segnalare, invece, che gli "Altri ETS" risultano essere piuttosto scettici circa questa capacità del registro.

Tab. 3.3 – Impatto del RUNTS sulla operatività dell’Ente per tipologia di ente (valori %)

	OdV	APS	Altri ETS	Totale
1. Il RUNTS permette a tutti i cittadini di verificare gli enti non profit?	71,9	74,5	69,4	72,6
2. Il RUNTS permette alla Pubblica Amministrazione di controllare meglio le organizzazioni non profit?	87,6	87,2	82,2	86,3
3. L’iscrizione al RUNTS semplifica le relazioni con la Pubblica Amministrazione del mio Ente perché una volta iscritto non dovremo più comunicare gli stessi dati da altre parti?	69,7	70,4	55,0	67,0
4. Tutti i dati che il mio Ente inserisce nel RUNTS saranno pubblici?	88,0	81,8	74,4	82,2

4. Le dimensioni organizzative⁶

In questo paragrafo ci proponiamo di indagare se le *dimensioni economiche dell’ente* hanno una qualche incidenza sulla *percezione* e le *opinioni* degli enti intervistati circa l’utilità della Riforma in generale e del RUNTS in particolare.

In primo luogo può essere utile rilevare se la variabile dimensionale incide sulla propensione all’accesso al RUNTS. Dai dati riportati nella tabella 4.1 si nota una maggiore attitudine ad accedere da parte delle organizzazioni di grandi dimensioni (45,9%) e di quelle di dimensioni “medie” e “piccole” (44,6%) rispetto a quelle “piccolissime” (40,0%).

⁶ È opportuno esplicitare che si è scelto quale variabile (indicatore) della “dimensione organizzativa” la dimensione economica (Cfr. Tab. 4), dopo un attento lavoro di analisi dei dati svolto attraverso l’incrocio di tale variabile con le variabili della consistenza dei prestatori d’opera volontari (Cfr. Tab. 5) e dei prestatori d’opera retribuiti (Cfr. Tab. 6). Dalle “tavole di contingenza” è emerso chiaramente come vi fosse una sostanziale congruità dei dati tra le tre variabili dimensionali. Ovvero al crescere del budget corrispondeva un maggior numero di unità di personale sia retribuito che volontario. È stato ritenuto pertanto non necessario costruire un indice dimensionale derivante dalle tre variabili summenzionate, ma che il solo indicatore della *dimensione economica* fosse sufficiente a rappresentare la *dimensione organizzativa* complessiva dell’ente. Indicatore che risulta articolato in quattro classi: “piccolissime” (con budget fino a 5.000 e senza unità di personale retribuito); “piccole” (con budget fino a 30.000 e con pochissime unità di personale retribuito); “medie” (con budget fino a 220.000 e con qualche unità di personale retribuito); “grandi” (con budget superiore ai 220.000 e con diverse unità di personale retribuito). Si ricorda che gli ETS che superano un milione di Euro di budget, per le quali la Riforma prevede particolari misure di rendicontazione (come ad esempio l’obbligatorietà di redigere il Bilancio Sociale) sono poche unità (50) ovvero il 5,7% del totale dei rispondenti. Non è stato ritenuto pertanto necessario considerarle in una classe a parte, ma si è optato per includerle nella quarta categoria.

Tab. 4.1 – Dimensioni economiche per accesso al registro (valori %)

	Accesso al registro
Fino a 5.000	40,0
Fino a 30.000	44,6
Fino a 220.000	44,6
Oltre 220.000	45,9
Totale	369 (43,4)

Per quanto riguarda l’opinione dei partecipanti all’indagine in merito all’impatto della Riforma sulla operatività dell’ente (Tab. 4.2) si rilevano alcune lievi differenze in base alla dimensione organizzativa degli ETS.

Gli ETS di dimensioni piccolissime mostrano un orientamento più critico prevalendo nella affermazione circa il fatto che la Riforma richiederà un impegno temporale rilevante da parte degli ETS per adeguarsi alle sue misure; nonché nella affermazione in merito al fatto che la Riforma cambierà le modalità con cui l’ente svolge le proprie attività.

Gli ETS di dimensioni piccole prevalgono nella risposta relativa al riconoscimento del fatto che i vantaggi e benefici della Riforma sono rivolti prevalentemente agli enti di grandi dimensioni nonché in quella secondo la quale la Riforma produce vantaggi esclusivamente per gli enti con personale retribuito e strutturato.

Gli ETS di dimensioni medie e grandi mostrano un atteggiamento più positivo degli altri in merito alla capacità della Riforma di indurre gli ETS ad organizzarsi meglio in quanto promuove una maggiore omogeneità.

Tab. 4.2 – Impatto della Riforma sulla operatività dell’Ente per dimensione ente (valori %)

	Fino a 5.000	Fino a 30.000	Fino a 220.000	Oltre 220.000	Totale
1. Le novità introdotte dalla Riforma richiedono agli enti molto tempo di esecuzione/gestione?	80,0	81,6	75,4	79,7	79,4
2. Le novità introdotte dalla Riforma permettono al Terzo Settore di organizzarsi meglio perché creano omogeneità?	58,4	55,1	64,6	63,9	59,6
3. Le novità introdotte dalla Riforma cambiano il modo con cui il mio Ente realizza le proprie attività?	54,9	48,3	49,7	47,4	50,5
4. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti grandi?	65,9	66,7	48,7	57,1	60,8

5. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti piccoli?	18,0	18,4	13,8	10,5	16,0
6. La Riforma del Terzo Settore avvantaggia solo gli enti con personale retribuito e strutturato?	48,6	49,4	34,9	29,3	42,7

Anche per quanto riguarda l'opinione dei partecipanti all'indagine in merito all'impatto del RUNTS sulla operatività dell'ente (Tab. 4.3) si rilevano alcune lievi differenze in base alla dimensione organizzativa.

Gli ETS di dimensioni piccolissime e piccole non mostrano particolari prevalenze circa le opzioni proposte collocandosi sostanzialmente in linea con i valori medi del campione.

Gli ETS di dimensioni medie prevalgono circa la preoccupazione che il registro consenta alla PA di esercitare un maggiore controllo sugli ETS; nonché circa il fatto che i dati immessi nel registro saranno accessibili a tutti; nonché sottolineano con forza la funzione semplificatrice svolta dal registro in merito ai rapporti tra ETS e PA. Da segnalare, invece, che gli ETS di grandi dimensioni risultano essere piuttosto scettici circa questa capacità del registro.

Gli ETS di dimensioni grandi scelgono in misura maggiore la funzione di "verifica" del RUNTS circa l'operato degli ETS da parte dei cittadini.

Tab. 4.3 – Impatto del RUNTS sulla operatività dell'Ente per dimensione ente (valori %)

	Fino a 5.000	Fino a 30.000	Fino a 220.000	Oltre 220.000	Totale
1. Il RUNTS permette a tutti i cittadini di verificare gli enti non profit?	67,1	71,2	77,4	78,9	72,6
2. Il RUNTS permette alla Pubblica Amministrazione di controllare meglio le organizzazioni non profit?	84,7	86,9	88,2	85,7	86,4
3. L'iscrizione al RUNTS semplifica le relazioni con la Pubblica Amministrazione del mio Ente perché una volta iscritto non dovremo più comunicare gli stessi dati da altre parti?	66,3	66,3	72,3	58,6	66,5
4. Tutti i dati che il mio Ente inserisce nel RUNTS saranno pubblici?	80,4	82,4	84,6	84,2	82,6

5. Affiliazione ad una rete

In questo paragrafo ci proponiamo di indagare se il fatto di *essere affiliato ad una rete associativa* ha una qualche incidenza sulla *percezione* e le *opinioni* degli enti intervistati circa l'utilità della Riforma in generale e del RUNTS in particolare.

In primo luogo ci proponiamo di rilevare se la variabile relativa alla affiliazione incide sulla propensione all'accesso al RUNTS. Dai dati riportati nella tabella 5.1 si nota una maggiore attitudine ad accedere da parte delle organizzazioni non affiliate (47,2%) e rispetto a quelle aderenti ad un rete (40,8%).

Tab. 5.1 – Adesione a rete associativa per accesso al registro (valori %)

	Accesso al registro
Aderisce	40,8
Non aderisce	47,2
Totale	367 (43,6)

Per quanto riguarda l'opinione dei partecipanti all'indagine in merito all'impatto della Riforma sulla operatività dell'ente (Tab. 5.2) si rilevano alcune lievi differenze in base all'adesione ad una rete associativa.

Gli ETS affiliati ad una rete associativa mostrano un atteggiamento più positivo delle altre tipologie in merito alla capacità della Riforma di indurre gli ETS ad organizzarsi meglio in quanto promuove una maggiore omogeneità.

Gli ETS non affiliati prevalgono in merito all'affermazione circa il fatto che la Riforma richiederà un impegno temporale rilevante da parte degli ETS per adeguarsi alle sue misure; nella risposta relativa al riconoscimento del fatto che i vantaggi e benefici della Riforma sono rivolti prevalentemente agli enti di grandi dimensioni; nonché in quella secondo la quale la Riforma produce vantaggi esclusivamente per gli enti con personale retribuito e strutturato.

Tab. 5.2 – Impatto della Riforma sulla operatività dell'Ente per affiliazione (valori %)

	Aderisce	Non aderisce	Totale
1. Le novità introdotte dalla Riforma richiedono agli enti molto tempo di esecuzione/gestione?	78,5	80,4	79,3
2. Le novità introdotte dalla Riforma permettono al Terzo Settore di organizzarsi meglio perché creano omogeneità?	68,4	54,4	60,3
3. Le novità introdotte dalla Riforma cambiano il modo con cui il mio Ente realizza le proprie attività?	50,2	51,1	50,6
4. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti grandi?	55,6	67,1	60,6
5. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti piccoli?	17,7	12,7	15,6
6. La Riforma del Terzo Settore avvantaggia solo gli enti con personale retribuito e strutturato?	37,1	50,8	43,0

Anche per quanto riguarda l'opinione dei partecipanti all'indagine in merito all'impatto del RUNTS sulla operatività dell'ente (Tab. 5.3), si rilevano alcune lievi differenze in base al fatto di aderire o meno ad una rete associativa.

Gli ETS affiliati scelgono in misura maggiore la funzione di "verifica" del RUNTS circa l'operato degli ETS da parte dei cittadini; nonché sottolineano con forza la funzione semplificatrice svolta dal registro in merito ai rapporti tra ETS e PA. In un certo senso in modo contraddittorio, prevalgono anche in relazione alla preoccupazione che il registro consenta alla PA di esercitare un maggiore controllo sugli ETS

Gli ETS non affiliati ad una rete associativa, invece, mostrano una maggiore propensione a sostenere la funzione di trasparenza del registro rispetto alla pubblica opinione.

Tab. 5.3 – Impatto del RUNTS sulla operatività dell'Ente per affiliazione (valori %)

	Aderisce	Non aderisce	Totale
1. Il RUNTS permette a tutti i cittadini di verificare gli enti non profit?	74,2	70,4	72,6
2. Il RUNTS permette alla Pubblica Amministrazione di controllare meglio le organizzazioni non profit?	89,0	82,9	86,3
3. L'iscrizione al RUNTS semplifica le relazioni con la Pubblica Amministrazione del mio Ente perché una volta iscritto non dovremo più comunicare gli stessi dati da altre parti?	69,2	63,5	66,7
4. Tutti i dati che il mio Ente inserisce nel RUNTS saranno pubblici?	81,2	84,0	82,4

6. Accesso al RUNTS

In questo paragrafo intendiamo indagare se il fatto di *aver effettuato l'accesso al RUNTS* ha una qualche incidenza sulla *percezione* e le *opinioni* degli enti intervistati circa l'utilità della Riforma in generale e del RUNTS in particolare.

Per quanto riguarda l'opinione dei partecipanti all'indagine in merito all'impatto della Riforma sulla operatività dell'ente (Tab. 6.1) si rilevano alcune lievi differenze in base al fatto di aver effettuato o meno l'accesso al RUNTS.

Gli ETS che hanno già sperimentato le funzionalità del registro unico nazionale mostrano un atteggiamento più positivo degli altri ETS in merito alla capacità della Riforma di indurre gli ETS ad organizzarsi meglio in quanto promuove una maggiore omogeneità. Anche se riconoscono che la Riforma comporterà la necessità di modificare le modalità con cui l'ente svolge le proprie attività

Gli ETS che non hanno ancora effettuato l'accesso al registro prevalgono rispetto all'affermazione circa il fatto che la Riforma richiederà un impegno temporale rilevante da parte degli ETS per adeguarsi alle sue misure; nella risposta relativa al riconoscimento del fatto che i vantaggi e benefici della Riforma sono rivolti prevalentemente

agli enti di grandi dimensioni; nonché in quella secondo la quale la Riforma produce vantaggi esclusivamente per gli enti con personale retribuito e strutturato.

Tab. 6.1 – Impatto della Riforma sulla operatività dell’Ente per accesso al Runts (valori %)

	Accesso	No accesso	Totale
1. Le novità introdotte dalla Riforma richiedono agli enti molto tempo di esecuzione/gestione?	78,5	80,0	79,3
2. Le novità introdotte dalla Riforma permettono al Terzo Settore di organizzarsi meglio perché creano omogeneità?	61,4	58,7	59,9
3. Le novità introdotte dalla Riforma cambiano il modo con cui il mio Ente realizza le proprie attività?	54,0	48,4	50,8
4. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti grandi?	55,1	65,0	60,7
5. La Riforma del Terzo Settore introduce vantaggi e benefici soprattutto per gli enti piccoli?	14,4	17,0	15,9
6. La Riforma del Terzo Settore avvantaggia solo gli enti con personale retribuito e strutturato?	40,7	44,1	42,6

Anche per quanto riguarda l’opinione dei partecipanti all’indagine in merito all’impatto del RUNTS sulla operatività dell’ente (Tab. 6.2) si rilevano alcune lievi differenze in base al fatto di aver effettuato o meno l’accesso al RUNTS

Gli ETS che hanno sperimentato l’accesso scelgono in misura maggiore la funzione di “verifica” del RUNTS circa l’operato degli ETS da parte dei cittadini; nonché sottolineano con forza la funzione semplificatrice svolta dal registro in merito ai rapporti tra ETS e PA. Infine, mostrano una maggiore propensione a sostenere la funzione di trasparenza del registro rispetto alla pubblica opinione.

Gli ETS che non hanno effettuato l’accesso, invece, prevalgono in relazione alla preoccupazione che il registro consenta alla PA di esercitare un maggiore controllo sugli ETS.

Tab. 6.2 – Impatto del RUNTS sulla operatività dell’Ente per accesso al Runts (valori %)

	Accesso	No accesso	Totale
1. Il RUNTS permette a tutti i cittadini di verificare gli enti non profit?	75,8	70,2	72,6
2. Il RUNTS permette alla Pubblica Amministrazione di controllare meglio le organizzazioni non profit?	85,9	86,6	86,3
3. L’iscrizione al RUNTS semplifica le relazioni con la Pubblica Amministrazione del mio Ente perché una volta iscritto non dovremo più comunicare gli stessi dati da altre parti?	69,9	64,8	67,0
4. Tutti i dati che il mio Ente inserisce nel RUNTS saranno pubblici?	83,8	81,0	82,2

7. Opinioni degli ETS sullo “stato di salute” del terzo settore a seguito della Riforma

La rilevazione ha previsto due domande per sondare “le opinioni degli ETS sullo *stato di salute* del terzo settore a seguito della Riforma” e “il proprio *posizionamento* rispetto a registro unico nazionale”. Di seguito intendiamo proporre una breve disamina delle risposte a tali quesiti e un’analisi di alcuni incroci significativi, data la rilevanza che esse rivestono quale base informativa per la predisposizione di politiche pubbliche volte alla promozione e al sostegno del terzo settore.

7.1. Stato di salute del terzo settore

La Tab. 7.1 mostra le risposte alla domanda “*Ora che la Riforma del Terzo Settore sta andando a regime e il RUNTS è avviato, secondo te il non profit come sta?*”. Come è possibile osservare una quota rilevante dei partecipanti all’indagine (44,4%) adotta un atteggiamento prudentiale “Vedo accenni di miglioramento ma è presto per esprimersi”. A seguire la posizione di chi ritiene che la Riforma non abbia introdotto cambiamenti significativi (20,6%) e di coloro che assumono un orientamento dichiaratamente critico nei confronti del dettato normativo (19,2%), le quali raccolgono ciascuna circa un quinto dei rispondenti. Infine, la posizione di chi esprime un parere decisamente positivo risulta essere assolutamente minoritaria (4,1%). Da segnalare che un decimo degli ETS non ha voluto esprimere la propria opinione rispetto a tale quesito (11,7%).

Tab. 7.1 – Stato di salute del Nonprofit a seguito della Riforma

	V.A.	%
1. Stava meglio prima	167	19,2
2. Sta come stava prima, poco è cambiato	179	20,6
3. Vedo accenni di miglioramento ma è presto per esprimersi	386	44,4
4. Molto meglio di prima	36	4,1
5. Non saprei	102	11,7
TOTALE	870	110%

Nella tabella seguente (Tab. 7.1bis) abbiamo rinominato le categorie di risposta e abbiamo escluso dal conteggio coloro che hanno dichiarato di non sapere assumere una posizione in merito. Come è possibile osservare un quinto dei rispondenti (21,7%) risulta essere critico circa l’impatto della Riforma sul settore nel suo complesso, poco meno di un quarto (23,3%) esprime “scetticismo”, la metà ha una posizione prudente (50,3%) e solamente una minoranza (attorno al 5%) esprime un giudizio pienamente positivo.

Tab. 7.1bis – Stato di salute NonProfit

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1 Critici	167	19,2	21,7	21,7
	2 Scettici	179	20,6	23,3	45,1
	3 Prudenti	386	44,4	50,3	95,3
	4 Entusiasti	36	4,1	4,7	100,0
	Totale	768	88,3	100,0	
Mancanti	5 Non sa	102	11,7		
Totale		870	100,0		

Dall'incrocio con le variabili strutturali illustrate nel primo paragrafo di questo capitolo emerge quanto segue.

Per quanto riguarda la **tipologia dell'ente** si rileva una prevalenza della categoria "Altri Ets" tra coloro che assumono un atteggiamento critico (25,3%)⁷ e tra gli scettici (27,1%). Le OdV sono maggiormente presenti tra i prudenti (53,0%), mentre le APS prevalgono tra gli entusiasti (5,6%).

Relativamente alla **variabile dimensionale** si nota una maggiore incidenza delle organizzazioni piccole (fino a 30.000 euro di bilancio) tra i critici (27,0%); delle organizzazioni medie (fino a 220.000 euro) tra gli scettici (29,1%); e delle organizzazioni di grandi dimensioni (oltre 220.000 euro) tra i prudenti (57,3%).

Per quanto concerne la presenza di **volontari** emerge un orientamento positivo nei confronti della riforma al crescere delle dimensioni del personale volontario. "Meno di 10" scettici (26,6%), "Meno di 20" critici (22,4%), "20 ed oltre" prudenti (51,8%) ed entusiasti (5,8%).

In un certo senso paradossalmente troviamo la situazione opposta in merito alla presenza di unità di **personale retribuito**. Laddove al crescere della dimensione aumentano le posizioni critiche. "Uno o due" entusiasti (7,8%), "Meno di 20" prudenti (52,6%), "20 ed oltre" scettici (34,0%).

Per quanto riguarda l'**area geografica** si rileva una maggiore presenza di critici nel Nord-Est (28,7%), di scettici nel Centro (24,4%) di prudenti nel Nord-Ovest (54,6%) e di entusiasti nel Sud e Isole (6,9%).

Relativamente alla adesione ad una **rete associativa** emerge chiaramente la maggior presenza di un atteggiamento positivo tra gli Ets affiliati. "Non aderiscono" = critici (25,3%) e scettici (25,6%), aderiscono = prudenti (53,2%) ed entusiasti (5,3%).

⁷ Per comprendere la valenza dei valori percentuali si precisa che si tratta della percentuale entro ciascuna variabile indipendente (in questo caso la tipologia di ente) dell'incidenza della variabile dipendente. Il valore è da confrontare con quello rilevato nel campione (Tab. 7.1bis).

7.2. Posizionamento rispetto al RUNTS

La seconda domanda che intendiamo analizzare in questo paragrafo riguarda il posizionamento attuale dell'ETS rispetto al registro unico.

Come emerge dai dati riportati nella tabella 7.2 la maggioranza degli enti che hanno preso parte alla rilevazione risulta essere costituita da OdV e APS già iscritte ai Registri regionali (54,4%) e pertanto in fase di trasmigrazione, a cui si devono aggiungere le “imprese sociali” e le “cooperative” (3,6%) che entrano nel registro automaticamente in quanto iscritte ai registri delle imprese presso le Camere di Commercio, raggiungendo così il 58% del campione.

Il restante 42% è composto nella stragrande maggioranza di Ets che si sono già iscritte (20,0%) o che intendono iscriversi (17,4%), che costituiscono complessivamente il 37,4% del totale.

Infine, coloro che hanno dichiarato espressamente che non “intendono iscriversi” costituiscono solo il 4,7% dei rispondenti.

Tab. 7.2 – Rispetto al RUNTS, il tuo Ente in quale posizione si trova?

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1 Odv/APS iscritte ai Registri Regionali	473	54,4	54,4	54,4
	2 Imp. Soc. o Cooperative	31	3,6	3,6	57,9
	3 Già iscritto	174	20,0	20,0	77,9
	4 Intende iscriversi	151	17,4	17,4	95,3
	5 Non intende iscriversi	41	4,7	4,7	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

Aggregando gli Ets che entrano a far parte del RUNTS per via amministrativa in un'unica categoria e gli “Ets già iscritti” o che “intendono iscriversi” in un'altra, si ottiene la distribuzione riportata nella tab. 7.2bis.

Tab. 7.2bis – Posizionamento rispetto al RUNTS

		Frequenza	Percentuale	Percentuale valida	Percentuale cumulata
Validi	1. In trasmigrazione	504	57,9	57,9	57,9
	2. Iscritti o in via di iscrizione	325	37,4	37,4	95,3
	3. Non intendono iscriversi	41	4,7	4,7	100,0
	Totale	870	100,0	100,0	

Anche in questo caso abbiamo effettuato alcuni incroci con le variabili strutturali illustrate nel primo paragrafo di questo capitolo, di seguito una breve illustrazione delle risultanze.

Per quanto riguarda la **tipologia dell'ente** si rileva una prevalenza della categoria "Altri Ets" tra coloro che si sono iscritti o intendono iscriversi (65,0%) nonché tra chi non pensa di iscriversi (15,0%). I tre quarti delle OdV (74,2%) e circa i due terzi delle APS (63,8%) essendo già iscritte ai registri regionali sono in trasmigrazione. Vi è però anche una quota non irrilevante di OdV (23,2%) e APS (34,5%) che non essendo iscritte ai registri regionali si sono già iscritte al RUNTS o intendono farlo prossimamente.

Relativamente alla **variabile dimensionale** si nota come le organizzazioni piccole (63,3%), medie (61,0%) e grandi (61,7%) ricadano in gran parte tra quelle in trasmigrazione. Laddove gli ETS di dimensioni piccolissime prevalgono (42,7%) tra chi si è iscritto in seguito alla attivazione del RUNTS (o intendono farlo), ma anche tra coloro che pensano di non iscriversi (8,6%).

Per quanto concerne la presenza di **volontari** emerge una prevalenza (67,9%) tra gli ETS in trasmigrazione di coloro che si collocano nella classe "Meno di 20", laddove chi segnala di non avere personale volontario prevale tra i neo iscritti (51,2%) e chi non vuole iscriversi (9,5%).

Per quanto riguarda la presenza di unità di **personale retribuito**, si registra una maggiore incidenza tra gli enti in trasmigrazione della classe media "Meno di 20", gli enti di grandi dimensioni "20 ed oltre" prevalgono tra i neo iscritti o in procinto di farlo (47,1%), mentre gli enti senza personale retribuito sono maggiormente presenti tra coloro che non intendono iscriversi (5,2%).

Per quanto riguarda l'**area geografica** si rileva una maggiore presenza degli enti in trasmigrazione nel Centro (65,0%), mentre il Nord-Ovest appare il territorio più vivace con una prevalenza sia tra i neo iscritti (41,4%) che tra coloro che non si iscriveranno (7,1%). Da segnalare la quasi totale assenza nel Nord-Est di enti che dichiarano di non volersi iscrivere (una sola organizzazione su 186).

Relativamente alla adesione ad una **rete associativa** si nota una prevalenza degli enti in trasmigrazione (60,4%) tra quelli associati e una maggiore incidenza dei neo

iscritti o in corso di iscrizione tra i non associati (40,1%). Mentre non si riscontrano differenze di rilievo per quanto riguarda coloro che hanno manifestato la volontà di non iscriversi.

8. Note di sintesi

In sede conclusiva è forse opportuno richiamare sinteticamente le principali risultanze emerse nel corso dell'analisi.

In primo luogo sono state individuate alcune variabili strutturali che si ritiene possano connotare distintamente gli ETS che hanno partecipato alla rilevazione. Si tratta di otto variabili: a) la tipologia dell'ente; b) l'area geografica; c) l'anno di costituzione; d) le dimensioni economico-finanziarie; e) le risorse umane volontarie; f) le risorse umane retribuite; g) l'adesione ad una rete associativa; h) l'aver effettuato o meno l'accesso al RUNTS.

Al termine di un'analisi esplorativa sui dati in nostro possesso si è deciso di effettuare alcuni carotaggi in merito alla percezione e alle opinioni degli ETS che hanno aderito all'indagine circa l'impatto della Riforma e del RUNTS sulla operatività dell'Ente, utilizzando quattro tra le variabili summenzionate ed esattamente: a) la tipologia dell'ente; b) le dimensioni economico-finanziarie; c) l'adesione ad una rete associativa; d) l'aver effettuato o meno l'accesso al RUNTS.

Di seguito riportiamo una breve sintesi di quanto emerso nel corso dell'analisi sin qui svolta.

Per quanto riguarda la **tipologia dell'ente** vi è una certa congruenza con la dimensione organizzativa: organizzazioni piccolissime (fino a 5.000 euro di bilancio) = ODV (26,0%) APS (36,3%) Altri ETS (20,9%); organizzazioni piccole (fino a 30.000 euro di bilancio) = ODV (34,0%) APS (35,6%) Altri ETS (17,4%); organizzazioni grandi (oltre 220.000 euro di bilancio) = ODV (14,9%) APS (7,7%) Altri ETS (36,0%). Ovvero il 60% delle OdV è di piccolissime o piccole dimensioni, tale percentuale sale al 72% nelle APS, mentre raccoglie poco più di un terzo (38,3%) degli altri "ETS".

Così come si rileva una caratterizzazione per quanto riguarda l'adesione o meno ad una rete associativa: i due terzi delle APS (66%) risultano affiliate a fronte della metà delle ODV (50,6%) e poco meno della metà degli altri ETS (46,3%).

Infine, si registra una chiara tendenza rispetto alla tipologia organizzativa in merito all'accesso al RUNTS: circa la metà delle APS (47,3%) risulta aver effettuato l'accesso a fronte di 4 ODV ogni 10 (43,4%) e un terzo degli altri ETS (33,3%).

Relativamente alla percezione e alle opinioni degli ETS circa l'impatto della Riforma e del RUNTS sulla operatività dell'Ente, si registrano le seguenti differenze in base alla tipologia.

Le OdV mostrano un atteggiamento più positivo delle altre tipologie in merito alla capacità della Riforma di indurre gli ETS ad organizzarsi meglio in quanto promuove una maggiore omogeneità; e al contempo sono la tipologia organizzativa che teme in minor misura che la Riforma possa cambiare le modalità in cui l'ente svolge le proprie attività.

Le APS paiono essere maggiormente preoccupate del fatto che la Riforma richiederà un impegno temporale rilevante da parte degli ETS per adeguarsi alle sue misure; nonché in merito al fatto che la Riforma cambierà le modalità in cui l'ente svolge le proprie attività.

Infine, gli altri ETS paiono riprodurre in misura maggiore gli stereotipi vigenti nella pubblica opinione in merito al fatto che i vantaggi e i benefici della Riforma siano rivolti prevalentemente agli enti di grandi dimensioni; nonché rispetto alla affermazione secondo la quale la Riforma produce vantaggi esclusivamente per gli enti con personale retribuito e strutturato.

Per quanto riguarda le **dimensioni organizzative** (utilizzando come *proxy* le dimensioni economico-finanziarie) si nota come le organizzazioni piccolissime e piccole tendano a sottolineare maggiormente gli aspetti problematici della Riforma: maggior impiego di tempo; modifica delle modalità operative; vantaggi più per gli enti grandi e per gli enti con personale retribuito e strutturato. Laddove gli ETS di dimensioni medie e grandi rilevano maggiormente gli aspetti positivi in termini di gestione organizzativa dovuti alla omogeneità di trattamento indotta dalla Riforma.

L'**adesione ad una rete associativa** incide sulle opinioni degli ETS partecipanti all'indagine nel senso che tendenzialmente gli enti affiliati mostrano una prevalenza di opinioni positive rispetto a quelli non affiliati. Ciò è da attribuire molto probabilmente all'attività di formazione e sensibilizzazione svolta in questi ultimi anni dalle reti associative nei confronti delle misure introdotte dalla Riforma.

Anche l'aver effettuato o meno l'**accesso al RUNTS** pare avere un qualche peso sulla percezione degli ETS, in quanto gli enti che hanno effettuato l'accesso risultano mostrare un atteggiamento più positivo nei confronti sia della Riforma nel suo complesso che del registro nazionale nello specifico. Ciò è dovuto auspicabilmente alla incidenza della prassi ovvero al fatto che entrando materialmente nel registro ci si è resi conto di prima mano della reale consistenza delle informazioni richieste e della eventuale utilità dello strumento anche a fini di comunicazione e rendicontazione sociale della attività della propria organizzazione.

Concludendo, l'indagine realizzata da "Italia Nonprofit" su mandato di Terzjus fornisce agli studiosi del terzo settore e delle politiche pubbliche, agli operatori pubblici e ai dirigenti degli ETS, una ricca mole di materiale informativo che può costituire una solida base su cui impostare strategie operative e comunicative – da parte degli enti preposti – per favorire la piena applicazione della Riforma e farne comprendere le potenzialità e la dimensione innovativa riducendo al contempo i dubbi, le perplessità e le contrarietà, dovute in gran parte alla mancanza di conoscenza e di informazioni pertinenti e corrette.

CAPITOLO VI

LE “NUOVE” IMPRESE SOCIALI*

SOMMARIO: 1. Il perimetro di indagine. – 2. L’analisi desk: le caratteristiche delle “nuove” imprese sociali. – 3. La survey digitale: tra conferme e sorprese. – 4. Differenze e somiglianze tra cooperative sociali e tutte le altre forme di “nuove” imprese sociali. – 5. Uno sguardo alle imprese sociali pre-riforma. – 6. Conclusione: piccoli segnali di futuro.

1. Il perimetro di indagine

L’indagine “Impresa sociale come stai?”, promossa da Unioncamere in collaborazione con Terzjus, ha avuto come campo di osservazione le “nuove” imprese sociali, ossia le imprese costituite o che hanno acquisito tale qualifica dopo l’entrata in vigore (il 20 luglio 2017) del D.lgs. 112/2017 di “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”. La lista delle “nuove” imprese sociali, target dell’indagine, è stata estratta dall’elenco delle imprese sociali già riversate dalla sezione speciale “Imprese sociali” del Registro Imprese alla sezione “D” Imprese sociali del RUNTS. Un ulteriore criterio utilizzato per la perimetrazione dell’universo di riferimento ha riguardato lo stato di attività dell’impresa al momento dell’estrazione del campione, escludendo le imprese in fallimento o in liquidazione e includendo solo quelle attive o inattive.

L’ammontare complessivo delle imprese sociali riversate nel RUNTS prima dell’avvio dell’indagine è di 23.411 unità, di cui però oltre 3.700 sono in stato di liquidazione o fallimento. Tra le circa 20mila imprese sociali attive o inattive, sono state individuate le “nuove” imprese sociali che ammontano, all’aprile 2022, a 3.438 e costituiscono l’universo di riferimento dell’indagine. Le restanti 16.249 imprese sociali risultano essere costituite e/o iscritte alla sezione speciale del Registro Imprese prima dell’entrata in vigore della nuova disciplina sull’impresa sociale.

* A cura di **Luigi Bobba**, Presidente di Terzjus, e **Claudio Gagliardi**, Vice Segretario Generale di Unioncamere.

Tab. 1.1 – *Le imprese sociali costituite/iscritte dopo l'entrata in vigore della Riforma e incidenza % delle forme organizzative*

	Imprese sociali prima della Riforma*	Imprese sociali dopo la Riforma*	per anno di costituzione/iscrizione dopo la Riforma**					
			20 lug 17	2018	2019	2020	2021	apr 22
TOTALE	16.249	3.438	443	862	604	656	793	80
<i>di cui:</i>								
Cooperative sociali e loro consorzi	15.781	2.589	407	669	464	514	518	17
Società a responsabilità limitata e altre società di capitali	302	581	29	107	102	106	193	44
Altre imprese sociali ***	166	268	7	86	38	36	82	19
incidenza % sul totale								
Cooperative sociali e loro consorzi	97,1	75,3	91,9	77,6	76,8	78,4	65,3	21,3
Società a responsabilità limitata e altre società di capitali	1,9	16,9	6,5	12,4	16,9	16,2	24,3	55
Altre imprese sociali ***	1	7,8	1,6	10	6,3	5,5	10,3	23,8

*Imprese sociali attive e/o inattive al 19 aprile 2022, data presa come riferimento per l'estrazione della lista campionaria dell'indagine avviata il 2 maggio 2022

**Cooperative sociali e loro consorzi costituiti a partire dal 20 luglio 2017; imprese sociali, diverse dalle cooperative sociali e loro consorzi, iscritte alla sezione speciale del Registro Imprese a partire dal 20 luglio 2017

***Comprende le società cooperative non sociali, le società di persone e altre forme giuridiche non societarie (fondazioni e associazioni)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Mettendo a confronto gli stock delle imprese sociali presenti prima e dopo la Riforma, emerge con chiarezza la **tendenziale crescita delle forme organizzative diverse dalle cooperative sociali**, in linea con l'intento del legislatore che attraverso il D.lgs. 112/2017 ha ridisegnato l'impresa sociale rendendo certa, manifesta e più agevole la possibilità di adozione della qualifica (anche) da parte di tipologie di enti diversi dalle cooperative sociali, ed in particolare dalle società di capitali, incluse quelle unipersonali. **Se prima della Riforma solo il 2,9% delle imprese sociali operava con una forma organizzativa diversa dalla cooperativa sociale, dopo la Riforma tale quota sale al 24,7%**, vale a dire che 1 impresa sociale su 4 non è cooperativa sociale. Tale fenomeno è ancora più evidente se si esamina l'incidenza delle forme organizzative diverse dalla cooperativa sociale con le quali si può accedere alla qualifica di impresa sociale a se-

guito della spinta originata presumibilmente dalla Riforma. Le società a responsabilità limitata, e le altre società di capitali, ad esempio, sono passate dall'1,9% del pre-Riforma al 24,3% del 2021, fino ad arrivare al 55% nel primo quadrimestre dell'anno in corso. Crescono anche le altre forme giuridiche (società cooperative differenti dalle cooperative sociali, società di persone, fondazioni e associazioni), passando dal 1,0% del pre-Riforma al 10,3% a fine 2021 e al 23,8% del primo quadrimestre 2022.

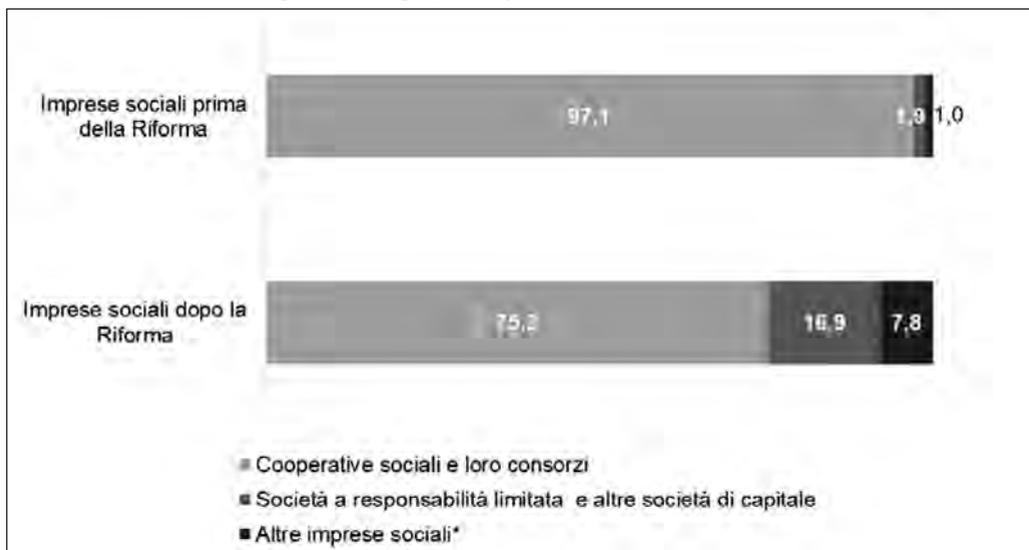
Di qui è nata l'idea di realizzare un duplice lavoro di ricerca: da un lato un'analisi desk delle 3.438 imprese post riforma, avvalendosi di alcune informazioni contenute nella sezione speciale del Registro imprese; dall'altro di provare a capire – mediante un questionario on line con risposta volontaria – come queste imprese si rapportano con la riforma del Terzo settore e più nello specifico con la nuova disciplina dell'impresa sociale; come percepiscono la loro appartenenza al mondo degli ETS; infine, che tipo di bisogni e aspettative manifestano anche in relazione all'offerta di servizi e di formazione che Unioncamere ha messo già in opera.

Hanno risposto alla *survey* digitale 188 “nuove” imprese sociali e anche altre 83 fuori target, ovvero iscritte al Registro prima del 20 luglio del 2017. Abbiamo analizzato anche i dati di questo sottogruppo, provando a interpretare e valorizzare il messaggio che questi soggetti lanciavano alle istituzioni e alle stesse Camere di Commercio.

2. L'analisi desk: le caratteristiche delle “nuove” imprese sociali

L'universo di riferimento dell'indagine “Impresa sociale come stai?” è costituito dalle 3.438 imprese sociali che sono state costituite o hanno acquisito tale qualifica dopo l'entrata in vigore del D.lgs. 112 del 2017 “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”.

Tra le “nuove” imprese sociali target dell'indagine, le cooperative sociali e loro consorzi sono le più diffuse, sebbene, come visto nel paragrafo precedente, la loro quota percentuale sul totale sia fortemente in ribasso rispetto a quanto si registrava pre-Riforma.

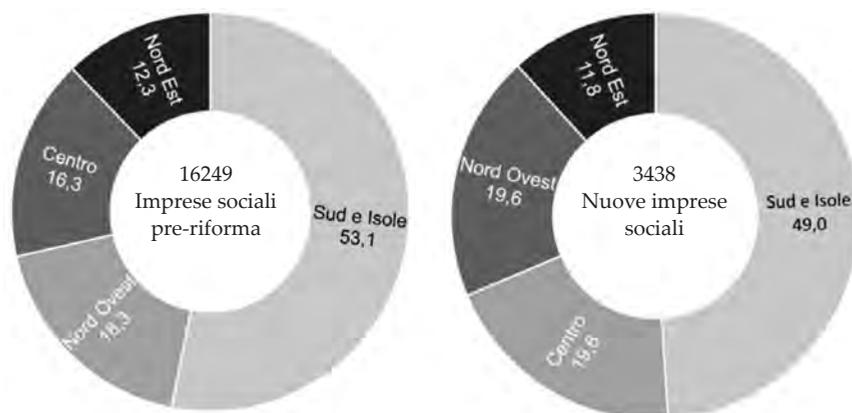
Grafico 2.1 – Le “nuove” imprese sociali per forma giuridica (%)

*Comprende le società cooperative non sociali, le società di persone e altre forme giuridiche non societarie (fondazioni e associazioni)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Se prima della Riforma le cooperative sociali rappresentavano il 97,1%, dopo l'intervento del legislatore, che ha promosso l'adozione di altre forme organizzative, societarie e non, esse costituiscono poco più del 75% delle “nuove” imprese sociali.

A livello territoriale, le **“nuove” imprese sociali sono particolarmente presenti nella macro-area territoriale Sud e isole**, dove opera il 49% di esse. Seguono le aree del Nord Ovest e Centro, entrambe con il 19,6% delle “nuove” imprese sociali, ed infine il Nord Est con l'11,8%.

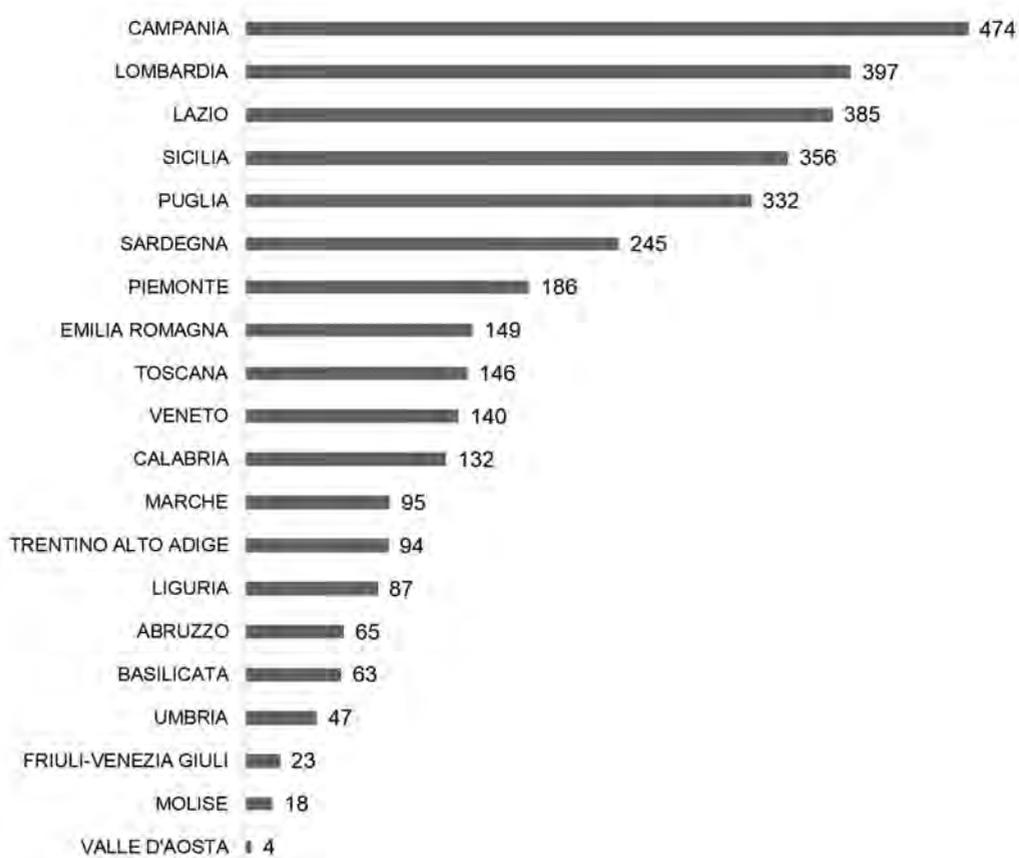
Grafico 2.2 – Le “nuove” imprese sociali per macro-area territoriale (%)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Mettendo a confronto le distribuzioni territoriali prima e dopo la Riforma, emerge una più elevata concentrazione delle “nuove” imprese sociali nei territori del Nord Ovest e del Centro, mentre Sud e Isole e Nord Est arretrano di alcuni punti percentuali.

Tra le regioni con un numero di “nuove” imprese sociali superiore alle 300 unità si collocano la Campania (474 imprese), la Lombardia (397), il Lazio (385), la Sicilia (356) e la Puglia (332).

Grafico 2.3 – Le “nuove” imprese sociali per regione (v.a.)



Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Differente il ranking delle regioni con il più elevato numero di imprese sociali prima dell'introduzione della Riforma: le prime 5 posizioni erano occupate rispettivamente da Sicilia, Campania, Lombardia, Puglia e Lazio.

Per quanto riguarda le dimensioni occupazionali, le “nuove” imprese sociali si caratterizzano per una elevata presenza di imprese con meno di 10 addetti (88,6%), mentre circa il 10% di esse si colloca nella fascia tra i 10 e 49 addetti. Solo una quota

minoritaria, l'1,5%, ha più di 50 addetti. D'altra parte, le imprese sociali pre-Riforma si caratterizzano per avere una maggiore dimensione occupazionale. Ha meno di 10 addetti solo il 64,6% di esse, il 25,3% si colloca nella fascia 10-49 addetti e 10,1% ha più di 50 addetti.

Tab. 2.1 – Le “nuove” imprese sociali per dimensione

	v.a.	%
TOTALE	3.438	100
<10 add	3.046	88,6
10-49 add	339	9,9
50-249 add	49	1,4
oltre 250 add	4	0,1

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Il settore dei servizi, e in particolare dei servizi alla persona, è il campo di attività dove operano prevalentemente le “nuove” imprese sociali (92,0%), seguono industria (5,2%) e il settore primario (2,8%).

Nell'ambito del settore dei servizi, circa il 40% delle “nuove” imprese sociali opera nel campo dei servizi sociosanitari e assistenziali, offrendo assistenza ad anziani e disabili presso il loro domicilio o presso strutture dedicate. Il 14,5% di esse opera invece nel campo dei servizi educativi e/o formativi. Altro ambito di attività delle “nuove” imprese sociali è quello dei servizi operativi di supporto a imprese e persone che riguardano prevalentemente i servizi integrati di gestione agli edifici, le attività di pulizia e disinfestazione, la cura e manutenzione del paesaggio (10,2%). Si tratta in questo caso di imprese sociali di inserimento lavorativo di soggetti fragili o svantaggiati (cc. dd. imprese sociali di “Tipo B”, mutuando tale classificazione dall'esperienza della cooperazione sociale). Seguono poi i servizi culturali e sportivi (9,4%) e i servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica del territorio (5,5%). Anche in questo caso la gran parte delle imprese sociali è di Tipo B, ossia ha come finalità l'inserimento lavorativo di soggetti fragili o svantaggiati, altre sono invece impegnate nella ristorazione collettiva presso RSA, centri diurni di assistenza, scuole. Sono poi presenti imprese sociali operanti nella gestione di strutture per l'ospitalità, l'accoglienza turistica e la promozione di itinerari turistici culturali e naturalistici. Infine, la categoria “Altri servizi” concentra il 12,6% delle imprese sociali. Tra questi, si segnalano servizi innovativi (di informazione, informatici e di consulenza gestionale), commercio, logistica e trasporto.

Tab. 2.2 – Le “nuove” imprese sociali per attività economica*

	v.a.	%
TOTALE	3.438	100
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	97	2,8
INDUSTRIA	179	5,2
SERVIZI, di cui	3.162	92
Servizi socio-sanitari e assistenziali	1.366	39,7
Servizi educativi, formazione	499	14,5
Servizi operativi di supporto a imprese e persone	352	10,2
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	324	9,4
Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica	189	5,5
Altri servizi	432	12,6

*Per le imprese sociali di recente costituzione, che al momento dell'estrazione della lista campionaria non avevano ancora comunicato il codice Ateco, si è provveduto alla stima della relativa attività economica.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Rispetto alle imprese sociali pre-Riforma, il settore dei servizi sociosanitari, pur confermandosi quale principale ambito di attività, registra una flessione, passando dal 50,3% al 39,7%. Leggera contrazione si registra anche per il settore dei servizi operativi di supporto a imprese e persone. In crescita, invece, i servizi educativi e formativi, i servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica, i servizi culturali e gli “Altri servizi” che comprendono servizi innovativi (di informazione, informatici e di consulenza gestionale), commercio, logistica e trasporto (Grafico 2.4).

Grafico 2.4 – Le “nuove” imprese sociali e le imprese pre-Riforma per settore di attività economica (%)



*Per le imprese sociali di recente costituzione, che al momento dell'estrazione della lista campionaria non avevano ancora comunicato il codice Ateco, si è provveduto alla stima della relativa attività economica.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Incrociando il settore di attività economica con le macro-aree territoriali, emergono alcune specificità nelle composizioni settoriali delle attività economiche delle “nuove” imprese sociali.

A livello di macro-settore, il Nord est presenta quote superiori, rispetto alla media nazionale, di “nuove” imprese sociali nell’agricoltura e nell’industria. Il Nord ovest e, in modo meno accentuato, il Centro, registrano invece una maggiore propensione delle “nuove” imprese ad operare nei settori dei servizi. Il Mezzogiorno d’Italia, infine, è in linea con i valori medi nazionali.

Scendendo più nel dettaglio delle attività svolte nell’ambito del settore dei servizi, le “nuove” imprese sociali del Centro e del Nord Ovest, sono maggiormente attive nell’erogazione di servizi socio-sanitari e assistenziali con rispettivamente con il 43,5% e il 42,8% delle imprese rispetto al valore medio nazionale del 39,7%. D’altro canto, le “nuove” imprese sociali del Sud e Isole mostrano percentuali più elevate della media nazionale nell’ambito dei servizi educativi e formativi (17,1% rispetto al 14,5%). Infine, per le “nuove” imprese del Nord Est si osserva una più elevata concentrazione, rispetto alla media nazionale, nei servizi culturali e ricreativi nonché della categoria “Altri servizi” che comprende servizi innovativi (di informazione, informatici e di consulenza gestionale), commercio, logistica e trasporto.

Tab. 2.3 – Le “nuove” imprese sociali per attività economica e macro-area territoriale* (v.a. e %)

	Italia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
TOTALE	3.438	673	406	674	1.685
	100	100	100	100	100
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA	2,8	2,3	3,6	2,7	2,9
INDUSTRIA	5,2	4,7	6,4	4,9	5,2
SERVIZI, di cui	92	93	90	92,3	91,9
Servizi socio-sanitari e assistenziali	39,7	42,8	35,2	43,5	37,5
Servizi educativi, formazione	14,5	12,5	12,7	13,8	17,1
Servizi operativi di supporto a imprese e persone	10,2	11,3	10,3	8,4	10,4
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	9,4	8,6	11,8	7,7	9,9
Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica	5,5	5,7	4,8	5,4	5,6
Altri servizi	12,6	12	15,2	13,6	11,4

*Per le imprese sociali di recente costituzione, che al momento dell’estrazione della lista campionaria non avevano ancora comunicato il codice Ateco, si è provveduto alla stima della relativa attività economica.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

3. La *survey* digitale: tra conferme e sorprese

L'analisi sintetica contenuta in questo paragrafo sarà articolata su tre focus; in primo luogo, osserveremo alcuni dati dei 188 rispondenti; poi faremo uno zoom su 65 imprese sociali – il 34% del totale dei rispondenti in target – che hanno una forma giuridica diversa da quella delle cooperative sociali (66%). Lo zoom è finalizzato a **capire se le imprese sociali, diverse dalle cooperative sociali, presentano caratteristiche distintive ed originali**. Infine, formuleremo qualche rapida considerazione sulle 83 imprese sociali (in stragrande maggioranza cooperative sociali) che hanno voluto partecipare alla *survey* pur non essendo annoverabili tra le “nuove” imprese sociali.

Diversamente da quanto accade in altre *survey* digitali a risposta volontaria, i rispondenti provengono maggiormente dalle Regioni del Sud e delle isole (39%) contro il 36,7% del Nord e il 23% del Centro. Sono **imprese sociali di dimensioni modeste** in termini di fatturato, tanto che circa il **40% ha ricavi inferiori ai 60.000 euro e 1/3 si avvale di soli uno o due dipendenti**. Un terzo coinvolge lavoratori svantaggiati e il 32% mobilita anche collaboratori volontari nelle proprie attività. Queste ultime sono per quasi il **90%** concentrate nei settori tipici delle imprese sociali: **sanità, educazione e formazione, servizi sociali e socio-sanitari**.

Da osservare altresì il fatto che le cooperative sociali dichiarano di aver scelto questa **forma giuridica** sia perché **meglio rispondente ai principi cooperativi e mutualistici** ma anche **meglio orientata alla partecipazione dei soci** (Tab. 3.1); mentre le imprese, che sono costituite in forma associativa o fondazionale, sottolineano che la scelta di tale vestito giuridico sarebbe meglio rispondente all'identità di ente non lucrativo oltretutto consentire di mantenere l'accesso a determinati sostegni (5 per mille, regime fiscale delle donazioni più favorevole, ecc.).

Tab. 3.1 – “Perché la tua Impresa sociale è costituita in forma di cooperativa sociale?” (valori %); 123 rispondenti; risposta multipla.

	Cooperative sociali
I principi cooperativistici sono parte del DNA della mia Impresa sociale	39,6%
Per garantire il coinvolgimento diretto dei soci/lavoratori nell'amministrazione dell'Impresa sociale	34,2%
Per mantenere la possibilità di accedere al 5 per mille	2,1%
Per consentire ai donatori di dedurre/detrarre le erogazioni liberali	2,1%
Per inserire lavoratori svantaggiati	20,9%
Altro (specificare)	1,1%

Quanto sono conosciuti e come sono valutati i principali provvedimenti sia del CTS che del D.lgs. 112 del 2017 che presentano un carattere innovativo e che vanno ad incidere sulla nascita e lo sviluppo di queste “nuove” imprese sociali?

La ricerca ha rilevato la conoscenza e il giudizio dei soggetti intervistati relativamente a sette diversi strumenti. Circa il D.lgs. 112/2017, **emerge in generale una buona conoscenza** sia della previsione di detassazione degli utili interamente reinvestiti (art. 18, comma 1), sia della possibilità di redistribuire, seppur con dei limiti, gli utili prodotti (art. 3, comma 3, lett. a); sia infine della possibilità di ottenere una deduzione o detrazione fiscale pari al 30% sul capitale investito (art. 18, commi 3-5).

Solo relativamente alla **possibilità che nella compagine associativa siano presenti**, pur non potendo assumerne il controllo, **enti privati profit o enti pubblici** (art. 4, comma 3), si registra invece, che **il 50% dei rispondenti o non conosce tale previsione o non ha opinioni** in proposito (Tab. 3.2).

Tab. 3.2 – “Il D.Lgs. 112 sull’Impresa sociale consente che nella compagine societaria entrino, seppur in forma minoritaria, anche enti pubblici o enti privati con scopo di lucro. Cosa pensi di questa possibilità?”; 188 rispondenti; risposta chiusa.

	“Nuove” Imprese sociali
È una buona possibilità e la mia Impresa sociale pensa di utilizzarla	28,7%
Non è una buona possibilità perché crea improprie contaminazioni	19,2%
Non sono a conoscenza di tale possibilità	24,5%
Non ho un’opinione in merito	27,7%

Per le altre tre norme prima richiamate, coloro che le ignorano, invece, stanno in una forchetta tra il 15 e il 25% e coloro che non hanno un’opinione sono in numero ancora più ridotto: tra il 5 e il 15%.

In sintesi, si può affermare senza ombra di dubbio che tali previsioni normative sono in generale valutate in modo positivo o, per circa un terzo dei soggetti, considerate anche tra le facilitazioni che la propria impresa intende adottare.

Nel caso invece della **possibilità di avere soci pubblici e privati** che detengano quote del capitale sociale, solo il 29% la considera una buona opportunità, mentre l’altro 70% ne dà un giudizio negativo (20% circa), non conosce neppure la norma (24%): o, ancora, non ha un’opinione in merito (28%). Sembra manifestarsi qui un riflesso identitario – quasi una paura della contaminazione – una ritrosia a fare impresa insieme a soggetti appartenenti a famiglie diverse dal mondo degli enti non lucrativi. Più in generale, il giudizio positivo sulle altre tre disposizioni si attesta intorno ai due terzi dei soggetti, con una quota di giudizi negativi o di disinteresse sempre inferiore al 20%.

Alquanto articolata la considerazione circa la possibilità, non ancora in vigore, di poter usufruire di una **fiscalità di vantaggio** per chi – persone fisiche o enti – investe nel capitale di una “nuova” impresa sociale. C’è una forte attesa per circa la metà dei soggetti che la Commissione Europea dia il via libera a questa norma sia per poter realizzare più facilmente aumenti di capitale (più del 75%), sia per l’opportunità di attirare nuovi investitori (68%). Solo per il 30% delle 188 imprese che hanno risposto, tale norma appare di scarso interesse (Tab. 3.3).

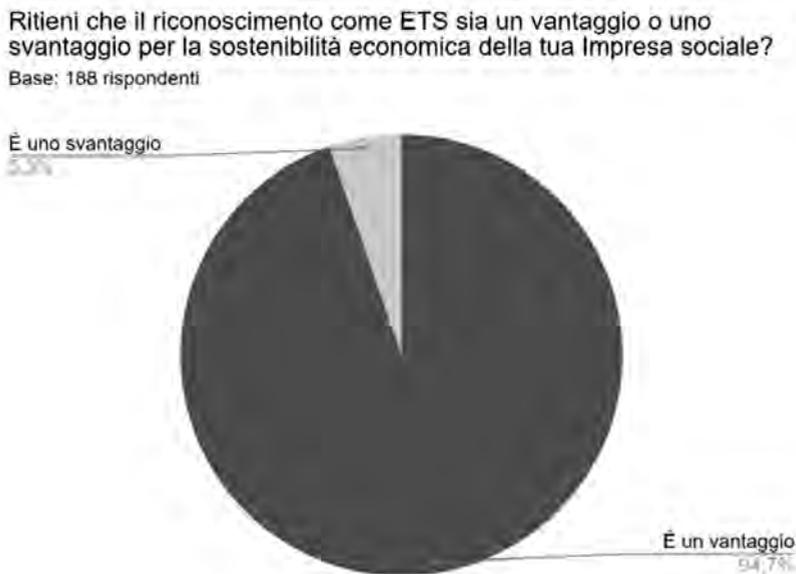
Tab. 3.3 – “La norma sulle imprese sociali ha introdotto la possibilità per gli investitori (persone fisiche o società) di ottenere un risparmio fiscale notevole nel momento in cui investono in un’impresa sociale; sapendo che questa norma attende l’autorizzazione della Commissione europea, indica se ritieni vere o false le seguenti affermazioni.”; 188 rispondenti; risposta chiusa “vero” o “falso”.

	VERO	FALSO
La mia Impresa sociale non vede l’ora che arrivi l’autorizzazione per poter beneficiare di questa agevolazione	48,94%	51,06%
Tale norma non interessa la mia Impresa sociale	31,38%	68,62%
Penso che questa possibilità permetterà ai soci dell’impresa sociale di realizzare più facilmente aumenti di capitale	76,60%	23,40%
Penso che questa possibilità permetterà alla mia Impresa sociale di attirare nuovi capitali da investitori	68,62%	31,38%

Di orientamento abbastanza simile, la conoscenza e i giudizi sul *social lending*, sui titoli di solidarietà e sul social bonus regolati da alcune norme del CTS. Nel primo caso 2 su 3 ne danno un giudizio positivo. Sui titoli di solidarietà – non ancora in vigore –, il consenso è un po’ più debole (56%), mentre si registra un forte gradimento sia in generale, sia perché se ne sta programmando l’utilizzo, del social bonus (72%). Quindi promosse a pieni voti queste tre novità del CTS che possono consentire alle imprese di accedere più facilmente al credito e di avvalersi, mediante progetti dedicati, di immobili pubblici inutilizzati o confiscati alle mafie.

Più in generale, **il giudizio sulla riforma del Terzo settore che ha consentito alle imprese sociali – pur con una disciplina differenziata – di far parte integrante della nuova famiglia degli ETS, è fortemente positivo per il 95% dei soggetti** (Grafico 3.1). Sostanzialmente per tre ragioni: per l’effetto trasparenza che l’avvio del RUNTS può generare; per la visibilità che il mondo delle imprese sociali può conseguire nell’intero universo del Terzo settore; per il riconoscimento pieno dell’identità specifica delle imprese sociali come componente economico-imprenditoriale degli enti del Terzo settore.

Grafico 3.1 – “Ritieni che il riconoscimento come ETS sia un vantaggio o uno svantaggio per la sostenibilità economica della tua Impresa sociale?”; 188 rispondenti; risposta chiusa.



Infine, nella quarta sezione del questionario, si è cercato di capire quanto questo originale, seppur modesto segmento di imprese, conoscesse e percepisse i **servizi offerti dal mondo camerale e quali aspettative e domande manifestasse** in questa fase di *startup* e comunque di accelerato cambiamento. Più di un terzo di queste imprese conosce le varie tipologie di servizi offerti dalle Camere di commercio (formazione, assistenza tecnico-amministrativa, accompagnamento allo sviluppo di impresa), ma solo il 10% ne ha usufruito. Le proiezioni future di queste imprese si concentrano sulla sostenibilità economica dell'impresa (30%), ma anche sulla formazione del personale interno (22%) e sulla gestione amministrativa (18%). La domanda di formazione si distribuisce su diverse voci, ma i corsi più richiesti riguardano il RUNTS e il Terzo settore, come anche lo sviluppo di impresa. Digitalizzazione, marketing, servizi di orientamento al lavoro e certificazione delle competenze sono i focus delle aspettative di queste aziende nei confronti del mondo camerale.

In conclusione, si può affermare che **l'orientamento di queste imprese**, forse perché nate da pochi anni, **sia particolarmente favorevole nei confronti delle innovazioni introdotte dalla nuova normativa, anche se al contempo, manca ancora** per una parte non irrilevante – tra il 20 e il 35% –, **una conoscenza puntuale dei nuovi strumenti o criteri valutativi** adeguati per l'utilizzo degli stessi nella propria attività imprenditoriale. E ancora, **c'è una domanda di poter fare rete con il mondo associativo/fondazionale del terzo settore accompagnata, però, da una certa diffidenza verso l'impresa profit**. Infine, una ancora non ben definita nei caratteri, ma prorompente nelle dimensioni, aspettativa di trovare nelle Camere di commercio un interlocutore affidabile nonché un soggetto interessato alla crescita dimensionale e alla qualificazione delle attività di queste imprese sociali.

4. Differenze e somiglianze tra cooperative sociali e tutte le altre forme di “nuove” imprese sociali

Come indicato nella premessa, l’analisi degli enti iscritti nell’apposita sezione del Registro delle imprese successivamente all’avvio della Riforma, evidenzia una crescita delle dimensioni del segmento di “nuove” imprese sociali costituite non in forma di cooperativa sociale. In particolare, queste ultime, che nello stock prima del 2017 rappresentavano il 97% delle imprese sociali, nell’arco temporale che va dal luglio del 2017 all’aprile 2022, sono percentualmente diminuite, rappresentando ora “solo” il 75% delle stesse. Di conseguenza, tutte le altre forme di “nuova” impresa sociale rappresentano circa il 25% dei nuovi iscritti.

Pertanto, in questo paragrafo vogliamo mettere sotto la lente di ingrandimento le caratteristiche dei **65 rispondenti su 188 che, appunto, hanno assunto la qualifica di impresa sociale adottando una forma giuridica diversa dalla cooperativa sociale di cui alla legge 381/1991.**

In particolare, rileviamo che poco più della metà sono società, 1 su 4 sono fondazioni o associazioni, 13 sono cooperative non sociali. Rispetto alla totalità dei rispondenti (188), queste 65 imprese: sono maggiormente presenti al Nord; coinvolgono nella compagine sociale in modo più significativo enti non profit e anche enti privati con scopo di lucro; presentano un fatturato in linea con le dimensioni di tutte le altre imprese (il 40% non supera i 60.000 euro) e circa la metà ha solo 1-2 dipendenti; impiega in modo più ridotto lavoratori svantaggiati e mobilita un numero inferiore di volontari. Dunque, si tratta di imprese che hanno una compagine con la componente “persone fisiche” più ridotta e che riescono a coinvolgere maggiormente nella stessa soggetti profit e non profit. In un caso su cinque, sono imprese sociali strumentali, ovvero un’impresa creata dal soggetto promotore per gestire specifiche attività imprenditoriali non necessariamente legate alle proprie finalità prevalenti. Una caratteristica, emersa e valorizzata dal D.lgs. 112/2017, che sembra essere apprezzata e utilizzata.

Ma come si configurano queste 65 imprese rispetto agli strumenti più innovativi messi in opera con il CTS e il D.lgs. 112/2017? Pur **condividendo un orientamento comune con la totalità dei rispondenti** e dunque con le 123 cooperative sociali che hanno compilato la survey, la tendenza appare in diversi casi più accentuata e definita. Lo si rileva almeno in tre casi: sul *social lending*, sui titoli di solidarietà e sulla possibilità – non ancora in vigore – di una significativa detrazione/deduzione fiscale sulla quota di capitale investito. Ma è sul tema meno conosciuto e più controverso – quello **dell’utilità del coinvolgimento nella compagine sociale di soggetti privati profit o pubblici – che le differenze sono più marcate** (Tab. 4.1). Qui il numero di coloro che non conoscono questa novità o che non hanno un’opinione è inferiore di almeno un quarto dei rispondenti del sottogruppo delle cooperative sociali. Lo stesso dicasi per coloro che manifestano un apprezzamento positivo per questa innovazione ancora in gran parte da scoprire.

Tab. 4.1 – “Il D.Lgs. 112 sull’Impresa sociale consente che nella compagine societaria entrino, seppur in forma minoritaria, anche enti pubblici o enti privati con scopo di lucro. Cosa pensi di questa possibilità?”; 65 Altre imprese sociali rispondenti; 123 cooperative sociali rispondenti; risposta chiusa.

	“Altre” Imprese sociali	Cooperative sociali
È una buona possibilità e la mia Impresa sociale pensa di utilizzarla	38,5%	23,6%
Non è una buona possibilità perché crea improprie contaminazioni	20%	18,7%
Non sono a conoscenza di tale possibilità	20%	26,8%
Non ho un’opinione in merito	21,5%	30,9%

Anche le 65 “nuove” imprese non cooperative sociali percepiscono come un **valore aggiunto l’essere stati inseriti nel perimetro del RUNTS**, sottolineando in particolare il valore del riconoscimento come ETS pur svolgendo un’attività imprenditoriale. Così pure, sono maggiormente convinte che la possibilità di essere iscritte in entrambi i registri possa essere una carta da giocare per avviare o rafforzare la collaborazione con le imprese profit (Tab. 4.2).

Tab. 4.2 – “I dati delle Imprese sociali iscritte nella sezione speciale nel Registro delle imprese saranno trasmigrati direttamente nel RUNTS. Per la tua Impresa sociale quale sarà il principale valore aggiunto derivante da questa iscrizione?”; 65 rispondenti; risposta chiusa.

	“Altre” Imprese sociali
Maggiore visibilità per l’Impresa	15,38%
Essere ricompresi tra i soggetti qualificati come ETS	69,23%
Maggiore trasparenza dei dati dell’Impresa rispetto ai terzi	13,85%
Altro (specificare)	1,54%

Trattandosi di soggetti nuovi, **hanno partecipato in modo più consistente agli incontri di formazione per il RUNTS** rispetto alle cooperative sociali, mentre non vi sono differenze da segnalare né nella conoscenza dei servizi offerti dalle Camere di commercio né nella partecipazione diretta alle attività formative promosse dalle stesse. Dunque, sotto questo angolo di visuale, lo spazio aperto per le Camere, al fine di accompagnare lo sviluppo e la qualificazione di queste “nuove” imprese, è ancora in larga parte da coltivare.

In conclusione, possiamo fare due affermazioni. Queste “nuove” imprese sociali (società, associazioni, fondazioni, cooperative non sociali) hanno caratteristiche in buona parte simili alle “nuove” cooperative sociali, anche se, da un lato, mostrano un **orientamento verso le innovazioni introdotte dalla riforma più marcato e deciso** e altresì compagini sociali più variegate; dall’altro, manifestano una **percezione della propria identità come fortemente collegata all’essere un ETS**, forse anche perché, data la loro natura di startup, hanno vissuto la fase di cambiamento in prima persona e non risentono degli steccati del passato.

La miglior collaborazione sia con enti non profit che con soggetti profit evidenzia una possibile **positiva contaminazione** che può aprire strade alquanto innovative.

Infine, il fatto che un quinto di questi 65 rispondenti abbia scelto la via dell’impresa sociale strumentale, ci porta ad affermare che la flessibilità dei modelli giuridico-organizzativi può essere una carta vincente per gli anni futuri nella crescita e nello sviluppo della famiglia delle “nuove” imprese sociali.

5. Uno sguardo alle imprese sociali pre-riforma

Oltre alle 188 imprese sociali in target – ovvero iscritte alla sezione speciale del Registro dopo il luglio 2017 – vi sono stati **83 rispondenti** che hanno sentito il bisogno di far sentire la propria voce nonostante fossero **imprese nate prima del luglio 2017**, quindi fuori target. Poiché vi era una chiara indicazione che la survey fosse riservata solo alle prime, vogliamo commentare alcuni dati di queste 83 imprese, senza attribuire a tale lettura alcuna pretesa predittiva, né tanto meno riconoscendo a tale sottogruppo alcun valore statistico. Sono segnali che, per un verso, confermano l’ipotesi principale, per altro ci danno alcune informazioni interessanti.

Innanzitutto, si tratta di aziende **collocate prevalentemente al Sud**, con **dimensioni di fatturato e numero di dipendenti più robusti** rispetto alle 188 imprese in target, con altresì un coinvolgimento di lavoratori svantaggiati e mobilitazione di volontari più marcati. Ciò si spiega sia in ragione del fatto che più dei tre quarti di questi soggetti sono cooperative sociali (caratteristica comune a tutte le imprese dello stock pre-2017); sia per il fatto che, trattandosi di imprese più mature, presentano aspetti dimensionali più rilevanti e strutturati.

Sono tre i segnali che ci giungono da questo sottoinsieme. In primo luogo, un **orientamento verso le innovazioni** contenute nel D.lgs. 112/2017 e nel CTS **più trattato e cauto**. Non un rifiuto, piuttosto una conoscenza incerta della nuova normativa e la mancanza di una valutazione puntuale della stessa. Ciò si rileva nel *social lending*, nella detassazione degli utili reinvestiti e nel possibile coinvolgimento nella compagine di soggetti pubblici e privati.

Il secondo segnale lo si rintraccia nel rapporto con l’universo degli Enti del Terzo Settore. Mentre per le “nuove” imprese sociali, il valore aggiunto dell’essere iscritte anche al RUNTS risiedeva nel percepire la propria identità come ETS, qui **l’iscrizione al RUNTS è valutata** maggiormente non per una ragione identitaria, ma piuttosto **per un possibile accrescimento della visibilità della propria impresa nel variegato mondo degli ETS** (Tab. 5.2).

Tab. 5.2 – “I dati delle Imprese sociali iscritte nella sezione speciale nel Registro delle imprese saranno trasmigrati direttamente nel RUNTS. Per la tua Impresa sociale quale sarà il principale valore aggiunto derivante da questa iscrizione?”; 188 “nuove” imprese sociali; 83 “vecchie” imprese sociali; risposta chiusa.

	“Vecchie” Imprese sociali	“Nuove” Imprese sociali
Maggiore visibilità per l’Impresa	32,53%	22,34%
Essere ricompresi tra i soggetti qualificati come ETS	43,37%	54,79%
Maggiore trasparenza dei dati dell’Impresa rispetto ai terzi	20,48%	20,74%
Altro (specificare)	3,61%	2,13%

Infine, anche per la maggiore età di queste imprese, vi è una **migliore conoscenza dei servizi offerti dalle Camere di commercio** e anche **un utilizzo più rilevante delle attività formative proposte** dal sistema camerale così come degli altri servizi. Un tema discriminante attiene alla possibilità di una **collaborazione con le imprese profit**. Qui la maggioranza non sa valutare se l’ingresso nel RUNTS porterà ad un effetto positivo, quasi che tale profilo di opportunità appaia ancora del tutto o in parte sfocato e allo stesso tempo, come già rilevato nel sottoinsieme delle nuove cooperative sociali, manifesta una maggiore diffidenza verso il mondo profit.

6. Conclusione: piccoli segnali di futuro

Da questa breve disamina delle risposte della totalità dei rispondenti in target (188) e da qualche confronto sia con le “nuove” imprese non cooperative sociali (65) sia con le “vecchie” imprese sociali (83), si può avanzare qualche prima osservazione conclusiva, rinviando un’analisi più puntuale e argomentata ad un successivo e completo report di ricerca.

La diversa composizione dello stock delle “nuove” imprese sociali rispetto a quelle “vecchie” è certamente correlata alla nuova legislazione, anche se le dimensioni numeriche non sono ancora così evidenti e consolidate.

Ciò non significa che vi sia una contrapposizione tra le “nuove” cooperative sociali e le altre forme di impresa nate dopo il 2017. Piuttosto, che **si sono aperte delle nuove prospettive** mediante le quali altri soggetti hanno deciso di misurarsi, senza per questo assumere la veste di cooperative sociali. **Un affiancamento**, dunque, un modo di interpretare la preminente finalità sociale dell’impresa attraverso una compagine di altro genere, con un vestito giuridico non cooperativo e con la volontà di utilizzare al meglio gli spazi e le opportunità messi a disposizione dalla recente legislazione.

Ciò vale sia per l’accesso al credito (social lending e Titoli di solidarietà), sia per il rafforzamento delle strutture utilizzabili per le attività di interesse generale (social bonus), sia – ancor di più – per le norme fiscali (art. 18 del D.lgs. 112/2017), non ancora in vigore ma pensate sia per attrarre nuovi investitori non guidati dal principio di massimizzazione del profitto; sia per una valorizzazione degli utili che l’impresa decida di reinvestire nell’attività tipica e nello sviluppo della stessa.

Le “nuove” imprese sociali sono allo stesso tempo più “identitarie”, in quanto si percepiscono come parte integrante della famiglia degli ETS, ma anche meno restie ad aprirsi a delle contaminazioni; questo emerge sia nella composizione della compagine societaria sia nell’apertura a potenziali collaborazioni con le imprese profit.

Infine, l’ultimo segnale è verso il mondo camerale. Il rapporto appare ancora troppo incerto e non ben definito, ma **la domanda di servizi formativi, di accompagnamento nello sviluppo di impresa, di supporto nell’amministrazione e nel marketing è invece piuttosto ben delineata.**

In sintesi, è ragionevole prevedere che se il Governo finalmente invierà alla Commissione europea la notifica anche per le due norme fiscali del D.lgs. 112/2017 e ‘otterrà’ l’autorizzazione (il percorso per tali norme appare più facilitato in quanto già la Commissione Europea ha approvato normative analoghe a quelle qui ricordate), **lo sviluppo delle “nuove” imprese sociali, da timido e ancora di modeste dimensioni, potrebbe rivelarsi prorompente e duraturo.** Ciò è possibile portando nella famiglia delle imprese sociali un numero più rilevante di realtà di tipo societario, ma non solo, anche attraendo nel modello della nuova impresa sociale associazioni e fondazioni che svolgono in via prevalente attività commerciali; orientando gli enti ecclesiastici ad utilizzare al meglio l’opportunità di creazione di un ramo di impresa sociale con patrimonio dedicato; e, infine, spingendo “vecchie” cooperative sociali nonché enti profit a servirsi della formula dell’impresa sociale strumentale per misurarsi con nuove ed inedite sfide imprenditoriali.

CAPITOLO VII

I PRIMI DATI SULLE ISCRIZIONI AL RUNTS E UNO STUDIO DI CASO: UN'ANALISI GIURIDICA DEL “NUOVO” TERZO SETTORE*

SOMMARIO: 1. Metodologia ed obiettivi dell'analisi. – 2. Le tipologie e le forme giuridiche dei “nuovi” enti iscritti al RUNTS. – 3. L'Ufficio del RUNTS della Regione Marche: uno studio di caso. – 4. Conclusioni.

1. Metodologia ed obiettivi dell'analisi

In questo capitolo si offrirà un'analisi giuridica dei primi dati sulle “nuove” iscrizioni al RUNTS avvenute nel periodo che va dal 24 novembre 2021 al 5 giugno 2022, per un totale di 194 giorni.

Il 24 novembre 2021 è stato, com'è noto, il giorno a partire dal quale, ai sensi del DD 26 ottobre 2021, n. 561, attuativo dell'art. 30 del d.m. 15 settembre 2020, n. 106, è divenuto possibile presentare domanda telematica di iscrizione al RUNTS.

Più precisamente, potevano dal 24 novembre 2021 presentare domanda di iscrizione al RUNTS i “nuovi” enti del terzo settore, ovvero sia tutti gli enti che non fossero coinvolti nel procedimento di trasmigrazione dai “vecchi” registri di settore (cioè le circa 88.000 ODV ed APS iscritte alla data del 22 novembre 2021 nei registri istituiti ai sensi delle leggi 266/1991 e 383/2000)¹. Inizialmente, nemmeno le ONLUS iscritte all'Anagrafe di cui al d.lgs. 460/1997 potevano formulare domanda di iscrizione al RUNTS. A tal fine si è dovuto attendere il 28 marzo 2022, giorno in cui l'Agenzia delle entrate ha pubblicato un elenco delle ONLUS iscritte nella relativa Anagrafe, cui il DD 561/2021 subordinava la possibilità per queste ultime di iscriversi al RUNTS.

Tra questi “nuovi” enti oggetto del presente studio² non sono ricomprese le imprese sociali (incluse le cooperative sociali), in quanto enti del terzo settore non tenuti all'iscrizione nel RUNTS bensì nel Registro delle imprese, nell'apposita sezione “im-

* **A cura di Antonio Fici** - Avvocato, Professore associato di Diritto privato nell'Università di Roma Tor Vergata e Direttore scientifico di Terzjus.

Si ringraziano la Regione Marche, ed in particolare la dott.ssa Maria Elena Tartari, dirigente delle Politiche sociali regionali, per aver consentito la pubblicazione dei risultati dello studio di caso, nonché il dottor Luigi Borroni e le dottoresse Dalila Ramazzotti ed Agnese Spuri per il cortese supporto alla fornitura e lettura dei relativi dati, ferma restando la nostra esclusiva responsabilità per ogni eventuale errore o imprecisione.

¹ Precisamente, 87.890: cfr. A. LOMBARDI, *Lo stato dell'arte del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore*, in www.terzjus.it, 6 aprile 2022.

² Si badi che “nuovi” non fa riferimento a neo-costituiti: la qualifica di ETS può infatti acquisirsi, mediante iscrizione al RUNTS, anche da un ente già costituito da diverso tempo. Ciò spiega il virgolettato con riferimento al qualificativo “nuovi”.

prese sociali” (in cui le cooperative sociali sono, peraltro, automaticamente incluse in virtù della loro natura di imprese sociali “di diritto”).

Sono parimenti escluse da questo gruppo di enti le società di mutuo soccorso “maggiori”, ovvero quelle che hanno un versamento annuo di contributi associativi superiore a 50.000 euro e che gestiscono fondi sanitari integrativi, poiché anch’esse sono tenute all’obbligo di iscrizione (non già nel RUNTS, bensì) nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese. Vi rientrano, invece, le SoMS “minori” che ai sensi dell’art. 44, comma 2, CTS, non sono obbligate ad iscriversi nel Registro delle imprese.

Occorre peraltro ricordare che i dati sulle imprese sociali presenti nel Registro delle imprese nella sezione “imprese sociali” sono costantemente riversati nel RUNTS nell’omonima sezione “imprese sociali”. Imprese sociali, cooperative sociali (e loro consorzi), e SoMS “maggiori” sono dunque presenti negli elenchi degli enti iscritti al RUNTS, alla sezione “imprese sociali”.

La tabella sottostante illustra quanto sopra spiegato.

Tab 1.1 – *L’accesso al RUNTS per categorie di enti.*

Categoria di enti	Modalità di registrazione
“Nuovi” enti	Istanza telematica al RUNTS
ONLUS	Istanza telematica al RUNTS (possibile dal 28/3/2022)
ODV e APS iscritte al 22/11/2021 nei “vecchi” registri di ODV e APS	Trasmigrazione
Imprese sociali (incluse le cooperative sociali) e SoMS “maggiori”	Trasferimento automatico di dati dalla sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese nella quale sono per legge tenute ad iscriversi
SoMS “minori”	Istanza telematica al RUNTS oppure (se già iscritte nel Registro delle imprese) al Registro delle imprese (che cancella la SoMS dal Registro delle imprese e ne dà comunicazione al competente Ufficio del RUNTS ai fini dell’iscrizione)

La nostra analisi è svolta tenendo conto dei risultati provenienti dalle “liste” di enti presenti nel sito ministeriale del RUNTS³. In questa fase, infatti, non è ancora possibile la consultazione piena del RUNTS, ma il Ministero mette a disposizione degli utenti liste costantemente aggiornate degli enti iscritti, da cui risultano denominazione, sede legale, codice fiscale, nome del rappresentante legale, sezione e data di iscrizione. Più precisamente, ci sono tre liste presenti nel sito: quella degli enti iscritti, quella degli enti iscritti senza provvedimento (cioè per effetto di silenzio-accoglimento) e quella degli enti iscritti per trasmigrazione. La prima lista comprende tutti gli enti iscritti, compresi quelli che lo sono stati senza provvedimento o per trasmigrazione.

Quanto sopra può giustificare lievi imprecisioni nella raccolta dei dati, non tali, tuttavia, da alterare la sostanza statistica della rilevazione né l’analisi giuridica che su di essa si fonda.

Questo capitolo, inoltre, potrà contare su uno studio di caso condotto da chi scrive su un Ufficio regionale del RUNTS, quello delle Marche. Tale studio ha permesso non solo di verificare i dati provenienti dalle liste di enti presenti nel sito del RUNTS, ma anche di osservare alcuni aspetti che da tali liste non è possibile ricavare, come quelli relativi alla “qualità” delle domande di iscrizione e degli statuti dei “nuovi” enti iscritti, nonché ai loro principali settori di operatività.

In particolare, sono state analizzate le prime 150 domande al RUNTS di competenza dell’Ufficio del RUNTS delle Marche, formulate nell’arco di circa sei mesi, e precisamente dal 29 novembre 2021 (la prima) all’1 giugno 2022 (l’ultima), con le relative istruttorie e i provvedimenti emessi durante e ad esito del procedimento d’iscrizione.

Obiettivo dell’analisi è innanzitutto verificare quale sia la conformazione del “nuovo” terzo settore dal punto di vista giuridico, con particolare riferimento alle diverse tipologie di ETS e alle loro forme giuridiche. L’analisi intende in secondo luogo verificare i comportamenti dei “nuovi” enti iscritti e degli Uffici del RUNTS nel procedimento di iscrizione: in ciò sarà di specifico ausilio lo studio di caso relativo alla Regione Marche.

2. Le tipologie e le forme giuridiche dei “nuovi” enti iscritti al RUNTS

Il 5 giugno 2022 risultava iscritto al RUNTS un totale di **28.390 enti**.

Al fine di concentrare l’analisi sul “nuovo” terzo settore come precedentemente individuato, è necessario innanzitutto sottrarre a questo insieme gli enti iscritti nella sezione “imprese sociali”, che come spiegato provengono al RUNTS dal Registro delle imprese.

Il 5 giugno 2022 figuravano **23.790 enti iscritti nella sezione “imprese sociali”** del RUNTS, tra cui **circa 21.200 cooperative sociali** (alcune migliaia in liquidazione) e **circa 300 SoMS “maggiori”**.

³ <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/>.

Necessario è altresì sottrarre al totale gli enti (già) pervenuti al RUNTS mediante trasmigrazione, che al 5 giugno 2022 sono **1.311**, di cui circa due terzi ODV.

I “nuovi” enti iscritti al RUNTS, in quanto tali maggiormente rappresentativi del terzo settore post riforma, dovrebbero dunque essere approssimativamente **3.289 alla data del 5 giugno 2022** (a fronte di più di 8.000 domande pervenute nel medesimo periodo). Si iscrivono dunque al RUNTS una media di **circa 500 nuovi enti al mese**.

Gli enti “nuovi” iscritti si distribuiscono così, con un minimo margine di approssimazione⁴, nelle diverse sezioni del RUNTS:

Tab. 2.1 – *La distribuzione degli enti “nuovi” iscritti nelle sezioni del RUNTS*

Sezione	Percentuale
a) ODV	19%
b) APS	55%
c) Enti filantropici	1%
d) SoMS “minori”	0,2%
e) Altri enti del terzo settore	24,8%

Il quadro sopra descritto suscita, in prospettiva giuridica, le seguenti considerazioni.

È interessante innanzitutto rilevare come, nel “nuovo” terzo settore post riforma, **più di un ente su due assuma la qualifica di associazione di promozione sociale**. Ciò è l’effetto di diversi fattori, tra cui in particolare:

- l’ampia diffusione di questo modello associativo già prima della Riforma del 2017;
- la sua organizzazione in strutture di rete (le “vecchie” APS Nazionali di cui alla legge 383/2000, destinate oggi a diventare reti associative del terzo settore);
- la più “bassa” definizione legislativa delle APS (articoli 35 e 36 CTS) rispetto a quella delle ODV (articoli 32-34 CTS), a fronte di un trattamento fiscale più favorevole rispetto a quello riservato agli enti del terzo settore di cui alla sezione e) del RUNTS;
- l’essere le APS destinatarie di norme particolari, come quelle di cui agli articoli 56 e 72 CTS, cui gli enti del terzo settore di cui alla sezione e) del RUNTS non possono accedere.

Il *favor* manifestato dalle “nuove” associazioni verso la qualifica di APS emerge anche dal confronto con gli enti in trasmigrazione (che nella nostra prospettiva d’indagine, e ai suoi esclusivi fini, rappresentano il “vecchio” terzo settore). Dei circa 88.000

⁴ Avendo fatto una ricerca manuale, senza l’impiego di algoritmi, l’errore è possibile, ma ove presente, non modificherebbe comunque queste percentuali se non nella ragione massima di alcuni decimi di punto.

enti in trasmigrazione, infatti, circa il 56% sono APS e la restante parte ODV⁵. Quanto ai “nuovi” enti iscritti al RUNTS, invece, il rapporto tra ODV e APS è quasi di 1 a 3.

Le **ODV sembrano dunque una categoria ridimensionata rispetto al passato**, anche se non è chiaro se ciò avvenga in favore delle APS o della categoria degli “altri ETS”, che come diremo sta attraendo un’ampia percentuale di “nuovi” enti. Ciò è sicuramente da imputarsi, quanto meno in parte, alla maggiore definizione legislativa di questa fattispecie associativa rispetto al passato. Le ODV di oggi sono associazioni costituite da almeno sette persone fisiche, che agiscono prevalentemente in favore di terzi non associati e a rimborso spese, nonché impiegando principalmente volontari rispetto a lavoratori retribuiti (ammessi nella misura massima del 50% dei volontari). Da qui la possibile preferenza degli enti, in determinati casi, o per la qualifica di APS o per quella più generica di ETS, nonostante le ODV, in ragione della loro particolare natura (e del rigore con cui sono legislativamente definite), siano destinatarie di norme particolarmente favorevoli, non solo sul fronte fiscale, ma anche dell’accesso a fondi pubblici (articoli 72 e 76 CTS) e dei rapporti con le pubbliche amministrazioni (articoli 56 e 57 CTS).

Colpisce, poi, il gran numero di enti – **quasi 1 su 4 dei “nuovi” iscritti** – che ha effettuato la scelta di collocarsi **nella settima ed ultima sezione del RUNTS**, quella genericamente dedicata agli “altri enti del terzo settore”. Tale dato, tuttavia, non stupisce, e ciò per due ordini di ragioni.

Innanzitutto perché questa sezione del RUNTS è la sola, assieme a quella degli enti filantropici⁶, che può ospitare le fondazioni, che infatti sono in essa ampiamente presenti.

In secondo luogo perché le associazioni iscritte nella sezione “altri enti del terzo settore” godono di maggiore autonomia gestionale ed organizzativa rispetto alle ODV e alle APS, e non sono, come queste ultime, vincolate al numero minimo di sette associati. Le associazioni a base sociale più ristretta non possono dunque che iscriversi in questa sezione, così come le associazioni che non vogliono incontrare limiti nella remunerazione degli amministratori, nel numero di lavoratori impiegati in rapporto ai volontari, nello svolgimento di attività di interesse generale in forma di impresa commerciale.

Estremamente ridotto è il numero di enti iscritti nella sezione “enti filantropici”, ma ciò è comprensibile perché questa categoria è destinata ad accogliere enti dotati di ampi patrimoni o capaci di raccogliere significative risorse da destinare a vantaggio di persone svantaggiate o di attività di interesse generale. Non già dunque enti direttamente operativi nei settori di interesse generale, ma che sostengono persone ed altri enti, essendo in possesso delle necessarie capacità per farlo.

Non risultano invece ancora enti iscritti nella **sezione “reti associative”** (che è gestita dall’Ufficio statale del RUNTS istituito presso il Ministero del Lavoro e delle

⁵ Cfr. A. LOMBARDI, *op. cit.*

⁶ Le fondazioni, invero, possono iscriversi anche nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, ed in effetti alcune fondazioni (27, se non andiamo errati) risultano ivi iscritte.

politiche sociali), non già perché non ve ne saranno (tutt'altro), ma molto probabilmente perché questi enti sono per la maggior parte "APS Nazionali" ai sensi della legge 383/2000, attualmente coinvolte nel procedimento di trasmigrazione (che richiede più tempo per l'iscrizione al RUNTS). Quanto alle "nuove" reti, molto probabilmente esse si trovano in attesa di acquisire quella consistenza minima necessaria ad assumere questa qualifica, che potrà ottenersi solo quando (almeno) 100 enti abbiano dichiarato al RUNTS di aderire alla rete. Per vedere popolata anche la sezione "reti associative" del RUNTS dovrà pertanto soltanto attendersi qualche altro mese.

Rispetto alle forme giuridiche, **circa il 10% dei "nuovi" enti iscritti è costituito da fondazioni**, che si trovano nelle sezioni c) e (soprattutto) g) del RUNTS. Il dato è molto interessante e conferma la forte capacità di attrazione che il "terzo settore" sta esercitando sul (generico) "non profit", anche grazie alla bontà della scelta legislativa di creare una categoria generale di "altri enti del terzo settore" aperta a tutte le forme giuridiche, non solo quelle associative. Pur non essendovi dati al momento disponibili, riteniamo che il modello operativo della "fondazione di partecipazione" stia suscitando particolare interesse tra gli operatori, anche in ragione della maggiore autonomia di cui gode rispetto al modello associativo, di cui dunque costituisce una valida alternativa.

Gli elenchi di enti presenti nel sito ministeriale del RUNTS non consentono di conoscere le attività di interesse generale che i "nuovi" enti iscritti effettivamente esercitano (o che per statuto si propongono di esercitare). V'è, però, un dato molto significativo (quanto preoccupante) che si può già ricavare dagli elenchi. Il "nuovo" terzo settore non appare al momento particolarmente gradito agli **enti sportivi dilettantistici**. Dalle denominazioni degli enti iscritti (che per legge di settore applicabile dovrebbero fare riferimento allo sport dilettantistico o contenere l'acronimo "ASD") risulta solo qualche decina di enti sportivi dilettantistici, per lo più iscritti nella sezione delle APS⁷. Davvero molto poco rispetto al "peso" che lo sport, secondo l'ISTAT, ha in questo mondo⁸. Questo risultato deve molto probabilmente imputarsi ai diversi dubbi (impropriamente) diffusi in merito all'opportunità per una ASD di iscriversi nel RUNTS, che nel primo Rapporto di Terzjus si è cercato di fugare⁹, ma che evidentemente ancora serpeggiano tra gli operatori del settore¹⁰. L'auspicio è altresì che le reti associative attive in questo mondo sappiano organizzarsi al fine di traghettare quante più possibili organizzazioni loro aderenti verso il terzo settore.

⁷ Non consideriamo qui i diversi enti sportivi dilettantistici, per lo più con forma societaria, iscritti nella sezione "imprese sociali".

⁸ Secondo cui il settore dello sport rappresenta il 33,1% delle istituzioni non profit (Censimento permanente non profit relativo all'anno 2019).

⁹ Cfr. A. FICI e G. SEPIO, *Sport dilettantistico e terzo settore*, in *Riforma in movimento. Terzjus Report 2021*, Napoli, 2021, 231 ss.

¹⁰ La nostra personale opinione è che, per evitare ogni questione e favorire l'accesso di massa degli enti sportivi dilettantistici al terzo settore, sarebbe opportuno e sufficiente riformulare l'art. 89, comma 1, CTS, prevedendo, piuttosto che l'incompatibilità tra regimi fiscali attualmente prevista, la possibilità per l'ente di scegliere il regime fiscale applicabile.

3. L'Ufficio del RUNTS della Regione Marche: uno studio di caso

Secondo le disposizioni di legge applicabili (CTS e DM 106/2020), l'Ufficio regionale del RUNTS delle Marche, come ogni altro Ufficio regionale (e delle province autonome) del RUNTS, ha competenza esclusiva in merito alle domande di iscrizione formulate da enti che abbiano sede legale nel territorio della Regione, ad eccezione delle domande degli enti che richiedano l'iscrizione nella sezione "reti associative", che sono di competenza esclusiva dell'Ufficio statale del RUNTS (istituito presso il Ministero del Lavoro), indipendentemente da dove l'ente richiedente abbia la propria sede legale (ed anche qualora l'ente, come la legge permette, richieda l'iscrizione in un'ulteriore sezione del RUNTS oltre a quella dedicata alle reti associative).

Il nostro studio ha avuto ad oggetto **le prime 150 domande pervenute all'Ufficio marchigiano del RUNTS**, tra il 29 novembre 2021 (la prima, formulata pochi giorni dopo l'avvio del RUNTS, avvenuto il 24 novembre) e l'1 giugno 2022 (l'ultima), con una media dunque di **circa 25 domande al mese**.

Nello stesso periodo, le domande d'iscrizione complessivamente depositate al RUNTS nell'intero territorio nazionale (Marche incluse) sono state poco più di 8.000, per una media di circa 1.330 domande al mese. Le domande di competenza dell'Ufficio regionale marchigiano sono dunque state, nella fase iniziale di avvio del RUNTS, pari a quasi il 2% del totale nazionale.

Cominciamo innanzitutto col fornire alcuni dati relativi a queste prime 150 domande e col commentarli.

Com'è noto, secondo la vigente normativa, l'istanza di iscrizione al RUNTS può essere presentata o dal rappresentante legale dell'ente che chiede l'iscrizione oppure, sulla base di un apposito mandato, dal legale rappresentante della rete associativa cui l'ente eventualmente aderisca (art. 8, comma 2, DM 106/2020). Tuttavia, qualora l'ente, con l'iscrizione al RUNTS, richieda anche l'acquisizione della personalità giuridica di diritto privato o sia già, al momento dell'istanza, dotato di personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361/2000, la domanda di iscrizione deve necessariamente essere formulata da un notaio (artt. 16-18 DM 106/2020). Nessuno in questo caso può sostituire il notaio, fatta salva l'ipotesi, di difficile realizzazione, di cui all'art. 19 DM 106/2020. Naturalmente errori sono possibili, come effettivamente si è verificato nel nostro studio di caso, in cui enti che dovevano iscriversi attraverso il notaio, hanno presentato la domanda mediante il loro rappresentante legale.

La tabella sottostante illustra le modalità con cui i 150 enti oggetto del campione hanno effettuato domanda d'iscrizione al RUNTS.

Tab 3.1 – *Modalità con cui i 150 enti oggetto del campione hanno effettuato domanda d'iscrizione al RUNTS*

Modalità di presentazione dell'istanza di iscrizione	Numero (e percentuale) di enti richiedenti
Legale rappresentante dell'ente	127 (84,7%)
Legale rappresentante della rete associativa	6 (4%)
Notaio	17 (11,3%)
Totale	150 (100%)

Come potrà notarsi, la percentuale di domande presentate dalla rete associativa per conto degli aderenti è relativamente bassa. Ciò è però in parte dovuto al fatto che, nella fase iniziale di avvio del RUNTS, nel quale si collocano le istanze d'iscrizione da noi esaminate, non era ancora chiaro quali reti associative potessero presentare domanda nell'interesse degli enti aderenti. Solo nel gennaio 2022 il Ministero del lavoro ha infatti pubblicato un elenco di enti abilitati ad operare in via transitoria come reti associative pur non essendo formalmente iscritti nella sezione "reti associative" del RUNTS. Di sicuro, pertanto, questa modalità di iscrizione non potrà che avere in futuro un peso maggiore. Ciò è tanto più vero se si pensa che **una percentuale lievemente maggiore del 20% degli enti ha dichiarato in sede di domanda di aderire ad una rete associativa.**

Significativo invece è il dato sulle domande di iscrizione presentate dai notai, che riguardano più di un ente su dieci. Esso è tuttavia inferiore a quello nazionale, che gravita attorno al 17%.

Abbiamo in secondo luogo verificato in quale sezione del RUNTS gli enti abbiano chiesto di essere iscritti. Com'è noto, infatti, il primo elemento che la domanda di iscrizione deve presentare è proprio quello della "sezione del RUNTS nella quale si chiede l'iscrizione" (art. 8, comma 6, lett. a), DM 106/2020). Ovviamente, poiché l'iscrizione nella sezione richiesta presuppone la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione in tale sezione, non è da escludersi che, ad esito del procedimento, l'iscrizione si realizzi in una sezione diversa da quella originariamente richiesta, oppure che l'iscrizione non avvenga affatto poiché l'ente richiedente è assolutamente privo dei requisiti necessari all'iscrizione nel RUNTS. In sostanza, la distribuzione tra le varie sezioni del RUNTS risultante dall'esame delle domande di iscrizione potrebbe non corrispondere alla distribuzione tra le varie sezioni del RUNTS riferita agli esiti delle istruttorie delle domande.

Tab 3.2 – Sezioni del RUNTS nelle quali i 150 enti oggetto del campione hanno chiesto l'iscrizione

Sezione del RUNTS nella quale si è chiesta l'iscrizione	Numero (e percentuale) di enti richiedenti
Associazioni di promozione sociale	98 (65,33%)
Organizzazioni di volontariato	26 (17,33%)
Enti filantropici	-
Società di mutuo soccorso	-
Altri enti del terzo settore	26 (17,33%)
Totale	150 (100%)

La **grande prevalenza delle APS** è in linea con le tendenze registrate a livello nazionale. A confronto con i dati nazionali, invece, il peso percentuale delle ODV rispetto agli “altri ETS” è maggiore.

Relativamente alla forma giuridica degli enti richiedenti l'iscrizione, la tabella sottostante mostra i risultati della nostra analisi.

Tab 3.3 – Forma giuridica dell'ente che presenta istanza di iscrizione

Forma giuridica dell'ente istante	Numero (e percentuale)
Associazione senza personalità giuridica	127 (84,7%)
Associazione che richiede la personalità giuridica ex art. 22 CTS	7 (4,7%)
Associazione già con personalità giuridica (ex DPR 361/2000)	4 (2,7%)
Fondazione che richiede la personalità giuridica ex art. 22 CTS	5 (3,3%)
Fondazione già con personalità giuridica (ex DPR 361/2000)	5 (3,3%)
Altro (cooperativa sociale e s.r.l. semplificata)	2 (1,3%)
Totale	150 (100%)

La **forma associativa è dunque predominante** (92,1%), anche se – in linea con le tendenze registrate a livello nazionale – il nuovo terzo settore attrae diverse fondazioni, neo-costituite e non (6,6%). Significativo è anche il numero di enti (8%) che approfitta dell'iscrizione al RUNTS per acquisire anche la personalità giuridica di diritto privato in aggiunta alla qualifica di ente del terzo settore. Il 6% di enti ha già invece la personalità giuridica al momento della domanda, avendola acquisita ai sensi della procedura ordinaria di cui al d.P.R. 361/2000.

Nella precedente tabella non può passare inosservato il fatto che **due domande siano state presentate da enti con forma giuridica societaria e pertanto non ammessi all'iscrizione al RUNTS** (quanto semmai all'iscrizione nel Registro delle imprese, nella sezione "imprese sociali"). Le domande relative a questi enti sono state presentate da un notaio, richiedendo in entrambi i casi la loro iscrizione nella sezione "altri enti del terzo settore": si tratta di un'interpretazione palesemente errata della normativa vigente, con particolare riferimento ai rapporti tra terzo settore complessivamente considerato e impresa sociale, e tra iscrizione al RUNTS e iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese. Queste due domande, come vedremo, sono state dichiarate dall'Ufficio del RUNTS inammissibili o improcedibili, con l'effetto che l'ente richiedente, ovviamente, non è stato iscritto nel RUNTS.

Abbiamo successivamente verificato quante persone fisiche gravitano attorno ai 150 enti richiedenti l'ammissione, nella qualità di soci, lavoratori o volontari. I dati si basano sulle dichiarazioni rilasciate (*ex* d.P.R. 445/2000) dai rappresentanti legali degli enti o delle reti associative, nonché dai notai in sede di iscrizione. I risultati sono presentati nella tabella sottostante.

Tab. 3.4 – *Persone fisiche coinvolte nei 150 enti richiedenti l'ammissione*

Dati sulle persone fisiche	Numero
Soci/Associati	6.726
Lavoratori (subordinati e parasubordinati)	126 (-32)
Volontari (iscritti nel registro)	1.495

Il numero dei soci persone fisiche è, come può osservarsi, molto elevato. Escludendo le dieci fondazioni, che propriamente non hanno una base sociale (nemmeno allorché siano strutturate come fondazioni di partecipazione), la media è pari a **più di 48 persone fisiche associate per ente**, e persino maggiore se si pensa che tra i 150 enti ve ne sono alcuni di secondo livello, che non associano persone fisiche ma altri enti (di primo livello). La distribuzione è tuttavia molto variabile tra gli enti. Vi sono infatti **enti che contano diverse centinaia di associati** (i maggiori ne dichiarano 868, 507, 319,

317, 250, 207) ed **enti che raggiungono appena la soglia minima di 7 soci** richiesta per la loro iscrizione nelle sezioni ODV e APS del RUNTS.

Significativo è anche il numero dei volontari che gli enti dichiarano di avere iscritto nell'apposito registro di cui all'art. 17, comma 1, CTS, tanto più se si pensa che esso va riferito non già a 150 enti bensì esclusivamente agli enti che hanno richiesto l'iscrizione nelle sezioni ODV e APS, poiché solo a questi enti (che sono 124) è richiesto di indicare, in sede di iscrizione, il numero dei volontari registrati. **In media, ciascun ente si avvale di 12 volontari.** In diversi casi il numero dei soci coincide con il numero dei volontari, ciò che fa pensare che tutti i soci siano anche volontari e viceversa. Tuttavia, nella stragrande maggioranza dei casi, questa equivalenza non sussiste ed il numero di soci è di gran lunga maggiore di quello dei volontari.

Davvero **esiguo il numero dei lavoratori** (subordinati e parasubordinati) dichiarato dagli enti in sede di iscrizione. Anche qui la base di calcolo è costituita da 124 enti (solo i richiedenti l'iscrizione nelle sezioni ODV e APS devono infatti dichiarare il numero dei lavoratori), sicché la media è di un lavoratore per ente. Tuttavia, la presenza in una domanda di un dato (32 lavoratori) che sembra palesemente errato (poiché nella stessa domanda erano contemporaneamente indicati 32 soci e 32 volontari), porta chi scrive a ritenere che, in realtà, il numero dei lavoratori sia inferiore, e precisamente **pari a 96**, il che porta ad una media di meno di un lavoratore per ente. In effetti, dei 124 enti qui considerati, **soltanto 15 enti dichiarano di avere lavoratori** (ed una di queste dichiarazioni, come spiegato, potrebbe essere stata rilasciata per errore).

L'ultimo dato che abbiamo ricavato dalle domande di iscrizione è quello relativo ai campi di attività degli enti.

Infatti, ai sensi dell'art. 8, comma 6, lett. h), DM 106/2020, gli enti sono tenuti ad indicare nella domanda "la o le attività di interesse generale effettivamente esercitate".

Nella tabella seguente sono elencate le attività d'interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS, con il numero di enti che le ha indicate come attività "effettivamente esercitate". Nel valutare i dati occorre tener presente che molti enti erano appena costituiti al momento della presentazione della domanda, sicché l'indicazione può avere carattere programmatico, e che ciascun ente aveva la possibilità di indicare più attività d'interesse generale. Nella tabella sono evidenziate in grassetto le due attività che hanno riportato di gran lunga il maggior "gradimento" rispetto alle altre. Quanto alla lettera I), indicata da circa i due terzi degli enti, il dato è coerente con l'elevato numero di enti che richiedono l'iscrizione nella sezione APS, essendo questa tipologia di ente del terzo settore, com'è noto, tradizionalmente impiegata per svolgere attività culturali, artistiche o ricreative (prevalentemente) in favore dei propri soci. Riallacciandoci a quanto già affermato nel precedente paragrafo di questo scritto, **preoccupante è invece il dato relativo allo sport dilettantistico**: solo 8 enti dichiarano di svolgere (o voler svolgere) questa attività.

Tab 3.5 – Attività d'interesse generale indicate dagli enti come "effettivamente esercitate"

Attività di interesse generale di cui all'art. 5, co. 1, CTS	Numero di enti che hanno indicato l'attività
A) Servizi sociali	36
B) Prestazioni Sanitarie	14
C) Prestazioni socio-sanitarie	16
D) Eduzione, istruzione e formazione professionale	78
E) Tutela dell'ambiente	25
F) Tutela del patrimonio culturale e del paesaggio	35
G) Formazione universitaria e post-universitaria	13
H) Ricerca scientifica di particolare interesse sociale	16
I) Attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale	97
J) Radiodiffusione sonora a carattere comunitario	4
K) Attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso	35
L) Formazione extra-scolastica	40
M) Servizi strumentali ad altri ETS	3
N) Cooperazione allo sviluppo	4
O) Commercio equo e solidale	7
P) Servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro di persone e lavoratori svantaggiati	6
Q) Social housing	10
R) Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti	8
S) Agricoltura sociale	6
T) Sport dilettantistico	8
U) Beneficenza	17
V) Promozione della cultura della legalità	24
W) Tutela dei diritti	23
X) Cura di procedure di adozione internazionale	1
Y) Protezione civile	7
Z) Riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata	14

Nel momento in cui si scrive, queste prime 150 domande ricevute ed istruite dall'Ufficio del RUNTS della Regione Marche hanno prodotto gli esiti rappresentati nella tabella sottostante.

Tab 3.6 – *Esiti delle prime 150 domande ricevute ed istruite dall'Ufficio del RUNTS della Regione Marche*

Esiti	Numero di enti
A) Iscrizione per decorrenza termini	2
B) Iscrizione immediata	42
C) Iscrizione successiva a richieste (soddisfatte) di chiarimenti, integrazioni documentali o adeguamento statutario	68
D) Mancata iscrizione (diniego o ritiro della domanda)	17
E) Mancata iscrizione (diniego o ritiro della domanda) successivamente a richieste (non soddisfatte) di chiarimenti, integrazioni documentali o adeguamento statutario	8
F) Richieste ancora pendenti di chiarimenti, integrazioni documentali o adeguamento statutario	13
Totale	150

Come può notarsi, **il procedimento di iscrizione si è concluso positivamente** per 112 enti (A, B e C della tabella) su 137 (A-E), dunque **per più dell'80% degli enti richiedenti**.

È importante altresì sottolineare che **la domanda ha avuto un immediato buon fine per quasi il 40% degli enti**, essendo stata accolta dall'Ufficio del RUNTS senza sollevare rilievi di alcun tipo (B): un risultato molto positivo se si considera che stiamo parlando di domande presentate all'indomani dell'avvio del RUNTS. Evidentemente, per molti enti, anche piccolissimi, l'iscrizione al Registro non si è rivelata, nei fatti, così complessa da gestire.

Quanto detto non deve certo portare a trascurare le **89 richieste istruttorie** formulate dall'Ufficio del RUNTS (C, E ed F), anche se è davvero molto positivo il fatto che, **nel 90% dei casi, tali richieste siano state soddisfatte dagli enti**, conducendo alla loro iscrizione nel RUNTS. Ciò fa ben sperare per il restante 8% di enti (F) il cui destino è, nel momento in cui si scrive, ancora incerto, essendo legato alla risposta che essi daranno alle richieste di informazioni, integrazioni o adeguamenti statutari loro avanzate dall'Ufficio del RUNTS.

Varie sono state le ragioni che hanno obbligato l'Ufficio a formulare richieste istruttorie, e non sempre hanno riguardato la legalità degli statuti.

Tra le **carenze documentali più frequenti** vi sono infatti (in ordine di incidenza statistica):

i) il mancato deposito degli ultimi due bilanci con le relative delibere di approvazione;
ii) il mancato deposito dell'atto costitutivo;
iii) la mancata prova della registrazione dello statuto;
iv) la carenza di attestazione notarile relativa al patrimonio minimo di cui all'art. 22 CTS.

Tra le **principali questioni di legittimità poste dagli statuti**, si registrano invece (anche qui partendo dalla più frequente) le seguenti:

i) l'espressa negazione del diritto di voto in assemblea ai soci minori di età (cui deve invece essere riconosciuto il diritto di esercitarlo attraverso i loro rappresentanti legali);
ii) l'indeterminatezza dell'oggetto sociale, con riferimento alle attività di interesse generale che l'ente si proponeva di svolgere;
iii) il ricorso alla cooptazione nell'ipotesi di sopravvenuta mancanza di un componente dell'organo di amministrazione dell'ente;
iv) l'esclusione del diritto dell'istante di impugnare il diniego di ammissione nell'associazione;
v) la denominazione non correttamente formata;
vi) la previsione della possibilità per qualsiasi ente giuridico di associarsi ad una ODV o ad una APS senza tenere conto dei limiti posti dagli articoli 32 e 35 CTS;
vii) la previsione della possibilità di devolvere il patrimonio residuo in caso di scioglimento a qualsiasi ente, anche se privo della qualifica di ente del terzo settore.

In pochissimi casi sono stati depositati statuti del tutto inadeguati alla nuova legislazione sul terzo settore. Mentre è molto significativo sottolineare che **tantissimi enti hanno adottato gli statuti-tipo messi loro a disposizione dal CSV regionale**, ciò che ha facilitato, non poco, l'attività istruttoria degli Uffici del RUNTS e la conseguente iscrizione degli enti nel RUNTS.

Quanto agli esiti negativi, essi hanno (sinora) riguardato **solo 25 enti** (D ed E), ovvero **poco più del 18%** dei procedimenti già conclusi (A-E). Un dato che ci risulta essere perfettamente in linea con quello nazionale.

Quasi la metà degli esiti negativi è da imputarsi al fatto che l'ente richiedente non era legittimato a fare domanda di iscrizione *ex novo* al RUNTS, in quanto già iscritto nei registri regionali di ODV e APS al 22 novembre 2021, e dunque **soggetto a trasmigrazione**. Si tratta di un errore forse dovuto ad una scarsa conoscenza della normativa o forse ad un desiderio dell'ente di ritrovarsi iscritto al più presto nel RUNTS senza dover attendere il più lungo procedimento di trasmigrazione. Un errore, tuttavia, non certo legato alla complessità del RUNTS (semmai è vero il contrario) e che comunque non potrà più realizzarsi una volta che il procedimento di trasmigrazione sarà completato.

In diversi dei restanti casi l'esito negativo era dovuto ad un **difetto di legittimazione** della persona che ha formulato la domanda per conto dell'ente. La domanda di iscrizione di un ente richiedente la personalità giuridica o già munito di personalità giuridica è stata infatti presentata non già dal Notaio (unico legittimato ai sensi dell'art. 22 CTS e degli artt. 16-18 DM 106/2020) bensì dal legale rappresentante dell'ente.

A due domande molto particolari che hanno avuto esito negativo si è già in precedenza accennato. Si è chiesta infatti l'iscrizione al RUNTS, nella sezione "altri ETS",

di una cooperativa sociale e di una società a responsabilità limitata (semplificata) “impresa sociale”. Anche questi sono errori evidenti che difficilmente si ripeteranno in futuro. Le imprese sociali, infatti, non devono né possono iscriversi al RUNTS, essendo la loro qualifica dipendente dall’iscrizione nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese. Ciò vale tanto più per le cooperative sociali, che acquisendo di diritto la qualifica di impresa sociale, non sono nemmeno tenute ad iscriversi nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, in cui sono automaticamente collocate per volontà della legge.

4. Conclusioni

L’analisi dei primi dati effettivi sull’andamento del RUNTS, con gli approfondimenti che lo studio di caso regionale ha consentito, autorizza conclusioni ispirate ad un cauto ottimismo.

Se più di 1.300 enti, per lo più di modeste dimensioni, formulano ogni mese domanda di iscrizione al RUNTS, questo è segno indiscutibile della forte capacità di attrazione del “nuovo” terzo settore sul “generico” non profit. Se gli Uffici del RUNTS, pur essendo ancora “in partenza”, e contemporaneamente impegnati nella gestione di 88.000 enti in trasmigrazione, riescono ad iscrivere al RUNTS 500 enti al mese, ciò è testimonianza non solo di capacità ma anche di dedizione alla causa del terzo settore. Se all’indomani dell’avvio del RUNTS il 40% degli enti richiedenti è iscritto “senza rilievi” da un Ufficio del RUNTS, ciò significa che la Riforma del terzo settore e il RUNTS non comportano alla fine adempimenti così onerosi, nemmeno per gli enti di modeste dimensioni.

Questi dati, in sostanza, si muovono in controtendenza rispetto alla percezione negativa della Riforma che in molti casi si ricava dalle indagini direttamente condotte sugli enti o circola in certi ambienti del terzo settore.

Non mancano certo i dati preoccupanti, come la scarsa attrazione sin qui suscitata dal RUNTS sugli enti sportivi dilettantistici, né mancano gli aspetti da perfezionare per rendere ancora più agevole l’accesso al terzo settore, limando, anche in chiave interpretativa, alcune rigidità forse solo inconsapevolmente create dal legislatore. Ma perfezionare la legislazione esistente è solo un aspetto, neanche così centrale, dell’edificazione complessiva di un diritto del terzo settore sempre più adeguato, a cui sono chiamati diversi attori, anche “dal basso”, come le reti associative e i centri di servizio per il volontariato.

PARTE TERZA
FOCUS TEMATICI

CAPITOLO VIII

LE ATTIVITÀ “DIVERSE” DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE*

SOMMARIO: 1. Il ruolo e i limiti delle attività “strumentali” a quelle di interesse generale nel panorama degli enti *non profit*. – 2. Il diverso inquadramento delle attività strumentali nel sistema ante riforma. – 3. Le attività diverse nel contesto della riforma: i parametri della secondarietà e strumentalità. – 4. Le “attività diverse” delle imprese sociali. – 5. Il regime fiscale delle “attività diverse”.

1. Il ruolo e i limiti delle attività “strumentali” a quelle di interesse generale nel panorama degli enti non profit

Per gli enti non profit lo svolgimento di attività “ulteriori” e “strumentali” rispetto a quelle istituzionali rappresenta spesso un’opportunità per conseguire entrate da reinvestire negli scopi principali. Tale esigenza si manifesta in special modo quando questi ultimi vengono perseguiti attraverso attività svolte gratuitamente, anche con l’apporto dei volontari, oppure con entrate di natura corrispettiva che riescono a coprire solo una parte dei costi complessivi dell’ente. In altri casi, invece, tali attività strumentali assolvono allo scopo di fornire servizi collegati agli obiettivi principali in diretta connessione funzionale a questi. Pensiamo alla organizzazione di un servizio mensa oppure alla gestione stabile di un punto vendita di beni di diversa utilità (ad es. merchandising, oppure la vendita di beni prodotti artigianalmente dall’ente) allo scopo di promuovere l’ente e sensibilizzare gli *stakeholders* per favorire erogazioni liberali o lasciti. Rientrano in questo contesto anche le entrate derivanti da sponsorizzazione di specifici eventi o dell’attività complessiva dell’ente, che si qualificano come ricavi da prestazioni di servizi rese a favore di realtà interessate a promuovere la propria immagine associandola agli scopi di interesse generale dell’ente non profit (pensiamo ad eventi sportivi o culturali).

Rientrano nel più ampio contesto delle attività strumentali anche quelle tipicamente svolte dalle organizzazioni di volontariato (ODV) e dalle associazioni di promozione sociale (APS) a favore di terzi o dei propri associati senza l’impiego di mezzi organizzati¹, come, ad esempio, la vendita di beni acquisiti a titolo gratuito da terzi, oppure la somministrazione di alimenti e bevande svolta presso le sedi istituzionali a favore di associati e familiari. In tal caso tuttavia, come vedremo, tali attività, sebbene in senso ampio di carattere strumentale rispetto allo svolgimento effettivo delle attività di interesse generale, laddove presentino puntuali caratteristiche, potranno ritenersi del tutto integrate ed assorbite nello svolgimento delle attività istituzionali vere e proprie.

* A cura di Gabriele Sepio - Avvocato e Segretario generale di Terzjus.

¹ Si tratta delle attività disciplinate agli articoli 84 e 85 del codice del terzo settore classificate fiscalmente come “non commerciali” anche se svolte dietro versamento di corrispettivo.

Esiste, dunque, un filo conduttore che accomuna una serie di attività svolte dall'ente in forma strumentale e secondaria, solitamente dietro versamento di corrispettivi e volte a finanziare gli scopi principali. Si tratta di una categoria piuttosto importante per i modelli organizzativi tipici degli enti non profit che genera entrate ben distinte non solo da quelle derivanti dalle attività istituzionali ma anche dalle attività di raccolta fondi e da quelle finanziarie e patrimoniali (pensiamo alle rendite generate dalla mera gestione dei beni mobili ed immobili).

Prima dell'intervento della Riforma del Terzo settore tali tipologie di attività di carattere strumentale erano variamente disciplinate dal legislatore sia dal punto di vista civilistico che fiscale, con criteri di inquadramento e limiti quantitativi e qualitativi, spesso completamente diversi tra loro al punto da generare conflitti interpretativi e contenzioso con le amministrazioni preposte al controllo. Per comprendere questo è sufficiente citare qualche esempio. Nel caso delle ONLUS si fa riferimento alle attività connesse, per le quali è richiesto il rispetto di un limite quantitativo parametrato ai costi complessivi dell'ente e un vincolo funzionale piuttosto stringente con le attività di interesse generale tassativamente elencate dal legislatore al punto da escludere, ad esempio, le entrate derivanti da sponsorizzazioni. Per le organizzazioni di volontariato, invece, si parla di attività "marginali", non soggette a limiti quantitativi puntuali ma qualitativamente elencate in uno specifico Decreto Ministeriale. Per gli enti sportivi torna il termine "attività connesse" già adottato dal legislatore con il D.lgs. n. 460 del 1997 con riferimento alle ONLUS. Tuttavia, al di là dell'omonimia lessicale, i criteri applicabili sono del tutto diversi rispetto alla citata disciplina fiscale e strettamente legati, ai fini della fruizione dei benefici fiscali, alla connessione funzionale con l'elenco delle attività sportive dilettantesche riconosciute dal CONI. A quanto finora indicato in questa elencazione sintetica si aggiunge la generale disciplina prevista dal Testo Unico delle Imposte sui Redditi che, facendo riferimento alla qualifica fiscale degli "enti non commerciali", classifica le attività strumentali in chiave del tutto residuale tra quelle "non istituzionali" di carattere tipicamente commerciale.

Tutte le definizioni sopra indicate, sebbene presentino tratti del tutto peculiari, sono unite da un obiettivo comune, ovvero quello di selezionare criteri atti a mantenere tali attività strumentali nell'alveo della secondarietà al fine di valorizzare il carattere prevalente delle attività istituzionali da cui dipende la qualifica dell'ente e il mantenimento dei regimi civilistici e fiscali a questa collegati.

Con la riforma del Terzo settore si assiste ad un radicale mutamento dello scenario giuridico e tributario dal momento che per la prima volta viene introdotta una definizione comune a tutte gli enti iscritti nel RUNTS, quella di attività "diverse", con alcuni elementi distintivi tra gli enti iscritti nella sezione imprese sociali rispetto agli altri ETS al cui approfondimento dedicheremo questo capitolo.

2. Il diverso inquadramento delle attività strumentali nel sistema ante riforma

Il riordino della disciplina civilistica e fiscale attuato dal legislatore della riforma con il d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del terzo settore o CTS) e il d.lgs. 3 luglio

2017, n. 112 ha interessato anche la categoria delle attività di carattere strumentale rispetto a quelle di interesse generale che trovano come anticipato, una collocazione comune nella definizione di attività “diverse”.

Si tratta di attività prevalentemente commerciali, che non perseguono direttamente gli scopi sociali istituzionali ma sono spesso funzionali a garantire le risorse necessarie per sostenere gli scopi principali (sponsorizzazioni, cessioni di beni, somministrazione ecc.)². Nel quadro della Riforma, pertanto, il legislatore interviene a declinare le attività diverse garantendo a tutte le realtà che assumono la qualifica di ente del Terzo settore (ETS) di poterle svolgere accanto a quelle di interesse generale, eliminando le distinzioni esistenti tra le differenti tipologie di enti ante Riforma e ampliando i casi in cui queste possono essere esercitate³. Vengono, quindi, di fatto superati i precedenti limiti previsti per le diverse tipologie di enti presenti nel panorama “frammentato” ante-Riforma con una definizione le cui peculiarità andranno valutate con attenzione dagli operatori al momento di effettuare la scelta della qualifica di ente del terzo settore più adatta nell’ambito delle diverse sezioni del RUNTS. Per analizzare la portata delle novità introdotte dalla riforma in tema di attività strumentali è quantomai opportuno prendere le mosse dalle disposizioni settoriali presenti nel sistema legislativo italiano alcune delle quali verranno abrogate con la definitiva entrata in vigore delle misure fiscali a seguito dell’autorizzazione della Commissione Europea.

a) Le ONLUS e le attività connesse

Le attività “diverse” trovano un contraltare nella disciplina Onlus⁴, all’art 10, co. 1 lett. c) del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, che sancisce rilevanti limiti all’esercizio delle attività secondarie, consentendo a questa tipologia di enti di poterle svolgere solo se “connesse” ed accessorie rispetto alle finalità principali. Pertanto, tali attività strumentali devono essere strutturalmente funzionali, sotto l’aspetto materiale, alle attività istituzionali e svolgersi nel contesto e in stretta connessione di quest’ultima. Si ritiene che rientrino in tale ambito, ad esempio, la vendita di dépliant nei botteghini dei musei e la preparazione di personale specializzato da impiegare esclusivamente all’interno dell’ente⁵. Diversamente, non integrano tali requisiti la creazione di un asilo nido da parte di una ONLUS che gestisce strutture assistenziali⁶. Esulano, altresì, dal contesto della “connessione” anche le attività di sponsorizzazione e la detenzione di partecipazioni di controllo in società di capitali

² G. RIVETTI, *La qualificazione tributaria delle attività degli “Enti di Terzo Settore” tra incertezze interpretative e ripensamenti legislativi*, in *Riv. dir. Trib. sup* online, 18 novembre 2019; sul punto si veda F. LOFFREDO, *Gli enti del Terzo settore*, Milano, 2018; A. MAZZULLO, *Il nuovo codice del Terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2017.

³ il Ministero del Lavoro, mediante la Circolare n. 20 del 27.12.2018, ha chiarito che lo statuto degli ETS deve sì prevedere la possibilità di svolgere attività diverse, tuttavia, non è necessario indicare in maniera puntuale un elenco delle attività diverse esperibili, potendo queste essere individuate in un momento successivo dagli organi dell’ente a cui si attribuirà la relativa competenza.

⁴ Tale disposizione, ai sensi dell’art. 104 del CTS, verrà abrogata solo quando il titolo X del CTS entrerà in vigore

⁵ Risoluzione della Agenzia delle entrate n. 146 del 21. 12. 2006

⁶ Risoluzione della Agenzia delle entrate n. 75 del 21 maggio 2001

che non siano imprese sociali. Tale limite sopra descritto, di carattere qualitativo, tuttavia, non è l'unico previsto dalla disciplina. Infatti, affianco ad esso il decreto ne prevede uno di carattere quantitativo utile a garantire una secondarietà delle attività diverse rispetto a quelle istituzionali⁷. Precisamente, queste non devono superare il 66% delle spese complessive dell'organizzazione. Per le ONLUS l'accesso al RUNTS e l'acquisto della qualifica di ETS determina il superamento dei rigidi steccati posti dal D.lgs. n. 460 in tema di attività connesse consentendo, ad esempio a questo tipo di enti di poter ricevere corrispettivi da sponsorizzazioni o detenere partecipazioni societarie.

b) Le attività “marginali” delle ODV

Limiti particolarmente rilevanti sono previsti anche per le Organizzazioni di Volontariato (ODV)⁸. La possibilità di esercitare tali attività secondarie⁹ è limitata dall'art. 8, co. 4 della legge n. 266/1991 il quale impone che queste integrino il carattere della “marginalità”. Il D.M. 25 maggio 1995, nello specificare tale concetto ha tipicizzato una serie di casistiche quali, ad esempio, le vendite occasionali svolte in concomitanza a campagne di sensibilizzazione pubblica verso fini istituzionali, oppure l'attività di prestazione di servizi (rese in conformità alle finalità istituzionali, non riconducibili nell'ambito applicativo dell'art. art. 148, comma 3 del TUIR) verso pagamento di corrispettivi specifici che non eccedano del 50% i costi di diretta imputazione¹⁰. Ben emerge che anche siffatte attività secondarie si caratterizzano per essere particolarmente limitate sia sul piano qualitativo - in quanto tipicizzate tassativamente anche con specificazione delle modalità di espletazione - sia su quello quantitativo, dato la presenza, per le prestazioni di servizi, dell'obbligo di esercitare tali attività in condizioni antieconomiche. Vale la pena rilevare come la maggior parte delle attività previste dal DM del 25 maggio 1995 trovano una puntuale collocazione all'art. 84 del CTS che ne riprende il tenore e la ratio modificandone alcuni aspetti. Le disposizioni contenute all'art. 8 della L. 266 verranno abrogate a far tempo dalla entrata

⁷ Si veda la relazione illustrativa al decreto il quale ha sottolineato la necessità di “caratterizzare in senso solidaristico la struttura operativa e funzionale delle Onlus (...) evitando che le stesse possano svolgere in via esclusiva attività connesse”

⁸ Sul tema si veda M. POSTAL – M. POZZOLI – G. SEPIO, “Attività dei volontari valorizzabile nel computo delle attività diverse”, in *Il Sole - 24 Ore* dell'8 settembre 2021.

⁹ Facoltà prevista dall'art. 5, comma 1, lett. g) dalla legge n. 266/1991.

¹⁰ Precisamente, le fattispecie individuate dal legislatore sono: a) attività di vendita occasionali o iniziative occasionali di solidarietà svolte nel corso di celebrazioni o ricorrenze o in concomitanza a campagne di sensibilizzazione pubblica verso i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato; b) attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, a condizione che la vendita sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario; c) cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari sempreché la vendita dei prodotti sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario; d) attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e simili a carattere occasionale; e) attività di prestazione di servizi rese in conformità alle finalità istituzionali, non riconducibili nell'ambito applicativo dell'art. 111, comma 3, del T.U. delle imposte sui redditi, approvato con DPR 22 dicembre 1986, n. 917, verso pagamento di corrispettivi specifici che non eccedano del 50% i costi di diretta imputazione.

in vigore del titolo X del CTS dopo il vaglio della commissione UE e sostituite dal citato articolo 84 del CTS.

c) Le associazioni sportive dilettantesche e le attività connesse

Anche nell'ambito delle associazioni sportive dilettantistiche (ASD) si rilevano stringenti limiti nello svolgere le attività secondarie; infatti, per tali realtà affiorano importanti limiti qualitativi che ricordano in parte la disciplina delle Onlus. Si richiede, infatti, la sussistenza del criterio della connessione e dunque della accessorietà della prestazione commerciale rispetto a quella istituzionale rilevando i proventi di queste come strutturalmente funzionali all'attività sportiva dilettantistica. Sul punto è intervenuta, altresì, l'Agenzia delle entrate¹¹ la quale ha indicato tra le attività secondarie integranti tali requisiti i proventi derivanti da attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasioni particolari, da sponsorizzazione e cessione di diritti radiotelevisivi, da vendita di gadget e materiali sportivi, cene sociali, e lotterie¹².

d) Il TUIR e i limiti alle attività commerciali svolte dagli enti non commerciali

Con riferimento alle categorie definite dal Testo Unico delle imposte sui redditi invece si rintraccia una distinzione che, esulando dai precedenti esempi, pone una distinzione di carattere meramente fiscale tra attività commerciali e non commerciali. In questo caso, dunque, il rispetto dei parametri di prevalenza non viene in questione ai fini del mantenimento di una qualifica giuridica e tributaria collegata allo svolgimento di specifiche attività di interesse generale, ma "solamente" ai fini della determinazione della capacità economica e dei meccanismi di tassazione applicabili ai redditi prodotti.

Tuttavia anche per gli enti non commerciali, sono previsti dei limiti con riferimento allo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali e svolte con modalità commerciale. Ai sensi delle disposizioni del Tuir queste ultime devono assumere valenza marginale e non prevalente ai fini dell'assegnazione dei benefici di de-commercializzazione sanciti dagli articoli 143 ss. del TUIR. Anche in tale ambito rilevano limiti di tipo quantitativo previsti dall'articolo 73 TUIR, secondo cui sono considerati enti non commerciali quelli che esercitano, in via principale o esclusiva, un'attività non commerciale, ovvero l'attività essenziale diretta a realizzare gli scopi primari indicati dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto. Accanto a questo il TUIR, all'art. 149, comma 2, prevede anche condizioni di tipo quantitativo stabilendo a titolo esemplificativo e non tassativo delle condizioni di non prevalenza associate ad entrate di carattere commerciale, il cui mancato rispetto determina la perdita della qualifica di non commercialità dell'ente¹³.

¹¹ Sul punto vedasi, Circolare Agenzia delle Entrate n. 18/E del 2018.

¹² Tali attività limitate sono utili alle ASD ai fini dell'applicazione del regime forfetario di cui alla legge n. 398 del 1991 per i proventi ottenuti dalle attività connesse.

¹³ Esse sono precisamente: a) prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale, al netto degli ammortamenti, rispetto alle restanti attività; b) prevalenza dei ricavi derivanti da attività commerciali rispetto al valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti le attività istituzionali; c)

3. Le attività diverse nel contesto della riforma: i parametri della secondarietà e strumentalità

Come già evidenziato, la riforma ha avuto il merito di concedere agli enti del Terzo settore di svolgere accanto alle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del D.lgs. n. 117/2017 ulteriori attività (c.d. diverse) a condizione che queste siano secondarie e strumentali. Una previsione quella contenuta nell'art. 6 del CTS che consente di superare le restrizioni previste nelle precedenti legislazioni di settore e che permette agli enti di poter avere a disposizione ulteriori ed apprezzabili strumenti di auto-finanziamento. Con la riforma del Terzo settore si supera, dunque, la frammentazione legislativa indicata nel paragrafo precedente, individuando nell'art. 6 CTS dei criteri omogenei. La ragione di tale scelta sta nel fatto che, gli ETS, da un lato devono dotarsi di mezzi economici adeguati per il perseguimento degli scopi istituzionali e dall'altro, devono assicurare il prevalente svolgimento delle attività di interesse generale elencate dal legislatore. A tal fine, uniformando la disciplina dei vari ETS, sono stati introdotti puntuali limiti di carattere quantitativo che, a differenza di previgenti discipline, assumono un ruolo fondamentale ai fini del mantenimento della qualifica di ente del terzo settore. Sotto il profilo qualitativo, invece, il CTS e il D.lgs. 112 del 2017 abbandonano il riferimento più stringente alla connessione funzionale tra attività diverse e di interesse generale presente, ad esempio nella disciplina ONLUS.

L'art. 6 del CTS, nel disciplinare i criteri legati alle attività diverse, ne condiziona lo svolgimento al rispetto dei caratteri della strumentalità e secondarietà alle attività di interesse generale, per la cui definizione rinvia a un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze. In attuazione dell'art. 6, il Decreto ministeriale n. 107/2021 detta puntuali chiarimenti sui criteri che gli ETS devono rispettare in merito alla secondarietà e strumentalità.

A tal proposito, per quanto concerne, il carattere della strumentalità ci si riferisce di un parametro di tipo "qualitativo" che si considera soddisfatto, quando le attività diverse, indipendentemente dal loro oggetto, siano esercitate dall'ente del Terzo settore, per la realizzazione, in via esclusiva, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite dall'ente del Terzo settore. Una definizione che consente di concludere che gli ETS possono esercitare legittimamente qualsiasi attività diversa anche non collegata alle attività di interesse generale e pertanto anche non rientranti nel suo oggetto sociale, purché statutariamente previste attraverso il richiamo alla definizione di cui all'art. 6 del CTS. In questo senso non solo non vengono tipicizzate, dunque, le attività esercitabili ma neanche viene sancito l'obbligo di una sua connessione materiale con quelle principali. Il legislatore, infatti, non ha individuato un necessario legame tra l'attività diversa e l'attività di interesse generale limitandosi a richiamare una necessaria connessione con il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità

prevalenza dei redditi derivanti da attività commerciali rispetto alle entrate istituzionali, intendendo per queste ultime i contributi, le sovvenzioni, le liberalità e le quote associative; d) prevalenza delle componenti negative inerenti all'attività commerciale rispetto alle restanti spese.

sociale. Il rapporto che si costituisce, e dunque, la strumentalità, coinvolge pertanto le attività diverse e le più ampie finalità cui sono sottesi gli scopi principali degli ETS. In altre parole, le attività di interesse generale e quelle diverse sono tese a realizzare i medesimi obiettivi. Cosicché, la strumentalità potrà ravvisarsi anche solo dal punto di vista finanziario, qualora le entrate derivanti dalle attività diverse, ad esempio, vengano impiegate per sostenere il perseguimento della finalità dell'ente¹⁴. L'ampiezza della disciplina introdotta dai decreti di riforma del terzo settore assegna, dunque, un ruolo strategico ed un maggior margine di operatività alle attività secondarie di carattere commerciale che, in questo scenario, dovranno tenere conto, comunque, dei puntuali limiti quantitativi indicati dal DM 107/2021.

Con riferimento, invece, al carattere della secondarietà, il D.M. citato richiede espressamente che venga verificato attraverso una precisa “misurazione” di tipo quantitativo attraverso due parametri tra loro alternativi: i ricavi da attività diverse non devono essere superiori o al 30% delle entrate complessive dell'ente oppure al 66% dei costi complessivi. Criterio quest'ultimo che potrebbe essere adottato dalla maggior parte delle realtà associative prive di ricavi da attività di interesse generale. Sul fronte dei costi è bene evidenziare che rientrano nel computo del limite del 66%, oltre ai costi “contabili” iscritti in bilancio anche i costi figurativi, quali: i costi relativi all'impiego di volontari iscritti nell'apposito registro; le cessioni, le erogazioni gratuite di denaro, i beni o servizi per il loro valore normale, la differenza tra il valore normale dei beni/servizi acquistati per l'attività statutaria e il loro costo effettivo di acquisto

Con riferimento al primo limite l'ente dovrà tenere conto del rapporto tra ricavi derivanti dallo svolgimento delle attività diverse e entrate complessive dell'ente. In particolare i primi non dovranno eccedere del 30% secondo uno schema tale per cui almeno il 70% delle entrate delle ETS deve derivare da attività generate dall'ente e ulteriori rispetto a quelle strumentali e secondarie (attività di interesse generale, raccolta fondi etc.). Ai fini del calcolo richiesto dalla norma sarà possibile tenere conto delle diverse voci contenute negli schemi di bilancio adottate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con DM del 5 marzo 2020. Questo perché, tenendo conto del tenore letterale dell'art. 3, comma 1, lettera a) del DM 107/2021, il parametro di confronto dovrà considerare oltre ai ricavi derivanti da attività diverse anche tutte le entrate dell'ente, siano esse di natura corrispettiva che erogativa afferenti le varie voci indicate negli schemi di bilancio.

Il secondo limite, invece, prende in considerazione i ricavi derivanti delle attività diverse e i costi complessivi dell'ente, stabilendo che i primi non devono eccedere i secondi del 66%. Si tratta di una soglia che ricalca quella già prevista in materia di attività “connesse” dalla disciplina Onlus. In questi termini esso si pone, come in tale ultima casistica, come limite meramente quantitativo. Se per i ricavi si può rimandare a quanto detto per il primo limite, per quanto concerne i costi bisogna fare delle precisazioni. L'art. 6 del CTS sancisce che nell'individuare le condizioni e i limiti all'esercizio

¹⁴ In questo senso anche CNDCEC, “Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative”, 21 aprile 2021.

delle attività diverse bisogna tenere conto “*dell’insieme delle risorse, anche volontarie e gratuite, impiegate in tali attività in rapporto all’insieme delle risorse, anche volontarie e gratuite, impiegate nelle attività di interesse generale*”. In questi termini, oggetto di indicazione saranno non solo i costi materiali effettivi ma anche quelli figurativi cioè quei componenti economici di competenza dell’esercizio che non rilevano ai fini della contabilità, pur originando egualmente dalla gestione dell’ente¹⁵. Il legislatore con il D.M. n. 107 del 2021 ha dato seguito alla normativa prendendo in considerazione un concetto di costi figurativi ben più ampio rispetto ad altre casistiche¹⁶. Infatti, vengono individuate come componenti non solo i costi figurativi “tradizionali” ma anche quelli inerenti all’impiego di volontari. Partendo, proprio da tale ultima casistica, si rileva che i volontari non occasionali pur non producendo un esborso monetario per l’ente concorrono al raggiungimento dei fini dell’ente, e pertanto concorrono nel calcolo dei costi complessivi ai fini della individuazione dei limiti complessivi così da incentivare il ricorso ad essi.

Tuttavia, sono emerse una serie di questioni relative a come determinare tali costi, data la loro non immediata percezione. Sul punto il D.M. ha previsto che essi devono essere indicati secondo il criterio del *fair value* determinato dalla stessa disposizione. Questa sancisce che tale costo dovrà essere calcolato in ragione delle ore effettivamente svolte e prendendo in considerazione gli importi delle retribuzioni orarie lorde previsti per la stessa qualifica dai contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali, definiti nell’art. 51 del D.lgs. 81/2015¹⁷. Tali attività, tuttavia, devono essere documentate¹⁸ mediante un adeguato supporto ed inoltre i costi e proventi figurativi da attività di interesse generale devono essere presentati separatamente da quelli derivanti da attività diverse. In questo modo, oltre a dare concreta rilevanza alla attività prestata dai volontari, si impedisce che si possano manifestare delle derive nella determinazione complessiva dei costi. Un aspetto problematico attiene, tuttavia, alla modalità di imputazione di tali costi in relazione ai ricavi. Ovvero, in altre parole, la questione se il costo figurativo debba essere riferito nel suo complesso e relazionato ai ricavi da attività diverse complessivamente intese oppure se tali costi debbano essere raffrontati specificamente ai proventi che essi hanno concorso a realizzare in ossequio al generale principio di inerenza.

Sul punto la soluzione più plausibile è la prima e, dunque, la necessità che i costi siano considerati complessivamente, ovvero come “blocco” da raffrontare all’insieme

¹⁵ È chiaro che quanto esposto in calce nella voce Costi e Proventi figurativi non compare nel rendiconto gestionale e pertanto la presenza di costi reali legati all’attività volontaristica come ad esempio, il costo del carburante sostenuto per i trasporti, saranno riportati esclusivamente nello stato patrimoniale e nel rendiconto gestionale (o per cassa) e non nei costi figurativi.

¹⁶ Come nell’ambito delle ODV, in tali casi il D.M. 1995 limita i costi “anomali” alle sole cessioni di beni, non anche alle prestazioni di servizi e ciò è avvenuto come osserva L. CASTALDI, *Enti non commerciali (diritto tributario)*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, 2007, 563, nota 85 “per intuibili ragioni di cautela fiscale”

¹⁷ Si vedano altresì le indicazioni fornite dal Ministero del lavoro (nota del 28 maggio 2021),

¹⁸ Con riferimento ai costi figurativi, il punto 22) della relazione di missione (modello C) prevede l’obbligo di indicare un prospetto illustrativo degli eventuali costi e proventi figurativi, accompagnato, altresì, da una descrizione dei criteri utilizzati per la valorizzazione di tali elementi.

delle entrate derivanti dalle attività diverse. Una determinazione differente difatti impedirebbe di applicare in termini precisi tali costi ai ricavi. Come ben emerge, la scelta del legislatore di includere tali componenti ha una essenziale rilevanza poiché permette all'ente stesso di abbattere l'incidenza dei ricavi complessivi derivanti dalle attività diverse¹⁹. Tra i costi figurativi da prendere in considerazione ai fini della determinazione complessiva delle spese, rientrano altresì i costi figurativi relativi alle erogazioni gratuite di denaro e le cessioni o erogazioni gratuite di beni o servizi, per il loro valore normale²⁰. Pertanto, essi andranno determinati prendendo in riferimento i criteri indicati all'art. 9, comma 3, del TUIR, e dunque, in ragione del prezzo mediamente praticato per le prestazioni della stessa specie in condizioni di libera concorrenza e al medesimo stadio di commercializzazione, a tal fine si potrà fare riferimento a listini o a tariffe laddove esistenti. Infine, ultima casistica relativa ai costi da prendere in considerazione attiene alla differenza tra il valore normale dei beni o servizi acquistati ai fini dello svolgimento dell'attività statutaria e il loro costo effettivo di acquisto. In altre parole si tratta di quelle casistiche di prestazioni dove il corrispettivo ottenuto dagli ETS copre solo una parte del valore del bene o del servizio.

Si è detto che i limiti suddetti previsti dall'art. 3 del D.M. n. 107 del 2021 - utili ad individuare l'attività diversa come secondaria - sono alternativi²¹.

Pertanto, l'ente non dovrà rispettare entrambe le condizioni ma solo una di queste. Ciò non significa che il soggetto dovrà valutare per ogni esercizio l'integrazione di almeno una delle due condizioni, ma si richiede che esso effettui una scelta. La selezione deve, pertanto, essere fatta a monte e deve essere documentata ai sensi del co. 6, dell'art. 13 CTS²². È bene precisare che l'opzione tra l'uno e l'altro limite non è di poca rilevanza ma all'opposto può incidere significativamente sulla attività complessiva dell'ente. Pertanto, è utile effettuare una attenta ponderazione tenendo conto della prevalente gratuità o meno delle prestazioni svolte dall'ente e, di conseguenza,

¹⁹ Si evidenzia l'importanza dell'inclusione di tali costi figurativi: prendendo in considerazione l'esempio fatto *supra* si è indicato un totale di ricavi da entrate da attività diverse per euro 3.400 e oneri e costi per un importo di euro 5.070. Il rapporto percentuale tra questi è del 67% in questi termini il limite massimo dei costi complessivi non viene rispettato. Tuttavia, se al valore dei costi complessivi vengono addizionati quelli inerenti i costi fissi, ad esempio, di euro 1.500 (100 ore di lavoro al costo orario di 15,00 euro) ben emerge che i costi lieviteranno fino ad un totale di 6.750 euro raggiungendo un rapporto percentuale rispetto ai ricavi pari al 52% circa e dunque rientrante nei limiti del 66%.

²⁰ Art. 3, comma 3, lett. b) del D.M. n. 107 del 2021.

²¹ Si veda G. SEPIO - M. GARONE, *Le scelte degli enti no profit a seguito della riforma del Terzo settore*, in *Il Fisco*, n. 8/2018;

²² Precisamente, tale disposizione sancisce che "L'organo di amministrazione documenta il carattere secondario e strumentale delle attività di cui all'articolo 6 a seconda dei casi nella relazione di missione o in una annotazione in calce al rendiconto per cassa o nella nota integrativa al bilancio". In questo modo gli ETS evidenzieranno il carattere primario delle attività di interesse generale specificando la finalità delle attività diverse nel perseguire i fini civici, solidali e sociali e il rispetto dei limiti per essi sanciti dall'art. 6 CTS così come meglio definiti dal decreto 107/2021. Tale onere sussiste in capo anche a coloro che optano per il regime forfetario di cui all'art. 86 del CTS, che, pur essendo esonerati dalla tenuta delle scritture contabili ai fini fiscali, sono comunque tenuti a redigere il bilancio d'esercizio, eventualmente nella forma del rendiconto per cassa (art. 13 CTS).

della opportunità di optare per una valorizzazione del rapporto tra ricavi derivanti da attività diverse e costi complessivi oppure per un confronto omogeneo tra tipologie di entrate. In quest'ultimo caso, ogniqualvolta l'ente svolga prestazioni dietro versamento di un corrispettivo anziché in forma gratuita anche tramite apporto di volontari, sarà più conveniente, in linea di massima, adottare il limite che pone a confronto i ricavi derivanti dalle attività diverse con le entrate complessive dell'ente.

La presenza di questi limiti ha, tra l'altro, portato il legislatore ad individuare le conseguenze derivanti dal loro superamento a fronte del quale non si verifica un'immediata cancellazione dal registro del RUNTS dell'ente. Viene infatti prevista la possibilità per l'ETS di rientrare all'interno di detti parametri nell'esercizio successivo in cui si è verificato lo sfioramento. In sostanza l'ente sarà tenuto nel periodo d'imposta successivo ad operare una compensazione riducendo le attività diverse o aumentando le restanti voci di comparazione (ricavi complessivi, costi figurativi. etc.) in proporzione allo sfioramento dei criteri avvenuto nell'esercizio precedente. Ne consegue, dunque, che, nel caso in cui l'ente abbia optato per il limite del 30% dei ricavi da attività diverse sul complesso delle entrate e abbia conseguito tali proventi per oltre il 35% in un determinato esercizio, esso dovrà nel periodo di imposta successivo, ottenere ricavi da attività diverse in un rapporto percentuale con il complesso delle entrate in misura non superiore al 25%. Dovrà, inoltre, darne comunicazione entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio all'ufficio del registro unico nazionale territorialmente competente. Solo caso in cui tale riequilibrio non dovesse determinarsi allora l'ente sarà soggetto a cancellazione dal Registro²³.

4. Le “attività diverse” delle imprese sociali

Un discorso in un certo senso a parte deve essere fatto per le imprese sociali per le quali la fonte normativa di riferimento è il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 che, all'art. 1, sancisce che la qualifica di impresa sociale si acquisisce quando gli enti privati, incluse le società, “esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro”. Il concetto di prevalenza, tuttavia, non trova la propria definizione nel Decreto ministeriale n. 107 del 2021, citato in precedenza con riferimento alle altre categorie di ETS, poiché è la stessa disposizione contenuta al comma 3 dell'art. 2 del D.lgs. 112 del 2017, che ne individua i criteri e i limiti quantitativi.

Infatti, con il termine “attività di interesse generale svolta in via principale” si intende quella per la quale i rispettivi ricavi sono superiori al 70% dei ricavi complessivi dell'impresa sociale²⁴. In questi termini, ben si rileva che possono essere esercitate

²³ La cancellazione dell'ente dal RUNTS non comporta necessariamente lo scioglimento dello stesso; l'art. 50, comma 2, CTS, prevede infatti che l'ente potrà continuare ad operare in forma di associazione, sarà tuttavia costretto a devolvere il proprio patrimonio secondo quanto disposto dall'art. 9 del CTS, limitatamente all'incremento patrimoniale conseguito durante il periodo in cui l'ente ha assunto la qualifica di ETS

²⁴ Sul punto vedasi Decreto interministeriale del 21 giugno 2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 25 agosto 2021.

anche attività diverse da queste, purché avvenga nei limiti restanti e dunque sino al 30% delle entrate complessive. Sul punto, giova rilevare che i criteri per il calcolo della percentuale legata allo svolgimento dell'attività di interesse generale sono stati disciplinati più nello specifico con il decreto interministeriale del 22 giugno 2021, adottato dal Ministero dello Sviluppo economico di concerto con quello del Lavoro e delle politiche sociali. In particolare, con tale documento sono stati fissati i criteri a cui le imprese sociali devono prestare attenzione richiedendo che, ai fini del computo della percentuale del 70%, vengano considerati per ciascun anno di esercizio i soli ricavi generati dal complesso delle attività di interesse generale (art. 2, comma 1, D.Lgs. 112/2017). Con la conseguenza che restano esclusi da tale computo (sia al numeratore che al denominatore del rapporto) i ricavi relativi a (i) proventi da rendite finanziarie o immobiliari; (ii) plusvalenze di tipo finanziario o patrimoniale; (iii) sopravvenienze attive; (iv) contratti o convenzioni con società o enti controllati dall'impresa sociale o controllanti la medesima. Da notare che ove non sia possibile comprendere se i ricavi si riferiscano alle attività di interesse generale o a quelle diverse, il computo degli importi dovrà essere effettuato in base alla media annua del numero di lavoratori impiegati in ciascuna delle due categorie di attività, calcolati per teste. Inoltre, un aspetto importante da considerare riguarda, invece, le conseguenze derivanti dal mancato rispetto della soglia minima prevista dall'art. 2, comma 3, del D.lgs. 112/2017. Un limite, quello del 70%, che se non rispettato per un solo esercizio non comporta l'immediata perdita della qualifica di impresa sociale. Il Decreto, infatti, consente la possibilità di mantenere la qualifica nel caso in cui nel corso dell'esercizio successivo si provveda ad una compensazione. Laddove si registri uno scostamento rispetto ai criteri quantitativi indicati dal legislatore, entro 30 giorni dalla approvazione del bilancio si dovrà dare un'opportuna comunicazione al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali o al Ministero dello Sviluppo economico in caso si tratti di impresa sociale costituita in forma di cooperativa.

5. Il regime fiscale delle “attività diverse”

Come si è avuto modo di rilevare nei paragrafi precedenti, dal rispetto del criterio di secondarietà come stabilito dal DM 107/2021, dipende la permanenza degli enti nei RUNTS, e il trattamento fiscale dell'ente medesimo.

A ben vedere, infatti, il Codice del Terzo settore prevede che le attività diverse siano imponibili con la possibilità tuttavia di accedere, al ricorrere dei requisiti e a seconda della veste giuridica, a speciali regimi forfetari. In particolare a livello fiscale, per i proventi delle attività diverse, troverà applicazione il regime forfetario dell'art. 80 del CTS o, nel caso in cui l'ente dovesse qualificarsi come organizzazione di volontariato o associazione di promozione sociale, quello opzionale che si ispira a quanto previsto per i contribuenti minori (art. 86 CTS). Nella specie, le ODV e APS che non superino la soglia dei 130mila euro dei proventi annui potranno determinare il reddito derivante dalle attività commerciali svolte applicando coefficienti di redditività ridotti, pari all'1 e al 3%.

Le novità introdotte dal D.M. 107/2021, tuttavia, devono fare i conti con la disciplina transitoria della Riforma, posto che, ai fini fiscali, per le attività diverse continueranno ad applicarsi i regimi attuali, sostituiti da quelli del CTS solo dopo il *placet* UE.

Si pensi alle organizzazioni di volontariato (ODV), che nelle more si qualificano già come ETS e, allo stesso tempo, Onlus di diritto (a patto che non svolgano attività commerciali diverse da quelle marginali). Per questa tipologia di enti, continua a farsi riferimento ai regimi di defiscalizzazione previsti per le attività produttive e commerciali svolte entro i limiti di marginalità di cui al DM 25 maggio 1995. Un discorso diverso, invece, per quanto concerne le ONLUS che fino all'autorizzazione UE sui nuovi regimi fiscali, sono tenute ad applicare il più stringente criterio della "connessione" alle attività istituzionali di cui al D.Lgs. 460/1997.

Sul fronte impositivo, particolare attenzione deve essere posta nel caso in cui le entrate derivanti da attività d'interesse generale (art. 5 CTS) e diverse (art. 6 CTS) svolte in forma d'impresa superino quelle non commerciali. In questo caso, pur sempre nel rispetto dei limiti di secondarietà e strumentalità di cui al citato DM 107/21, l'ente non perde l'accesso al RUNTS, ma viene inquadrato come ETS commerciale.

In quest'ipotesi, quindi, non possono trovare applicazione i regimi forfettari del CTS bensì la disciplina ordinaria prevista dall'art. 81 ss. TUIR²⁵. Tutti i proventi dell'ente verranno attratti nella categoria del reddito di impresa e, dunque, il complesso dei componenti positivi contribuiranno a formare il reddito imponibile senza potere beneficiare né del regime forfettario previsto per gli ETS non commerciali né di quello sancito dal TUIR per gli Enti non commerciali.

Giova, infine, rilevare che sotto il profilo fiscale si pone la necessità di fornire un corretto inquadramento delle entrate derivanti da rendite immobiliari in caso di mera gestione del patrimonio. Queste ultime, a ben vedere, non rientrano nell'alveo delle attività diverse mancando una vera e propria attività di carattere strumentale e secondario qualificandosi come flussi finanziari derivanti semplicemente dalla detenzione del patrimonio. Ai fini civilistici, dunque, tali tipologie di entrate non incidono nel calcolo del plafond di quelle disciplinate all'art. 6 del CTS mentre, ai fini impositivi, saranno ricomprese all'interno delle singole categorie reddituali come previsto dall'art. 79, comma 1, del CTS. Con la conseguenza, quindi, che i proventi patrimoniali derivanti da immobili o titoli andranno ricondotti rispettivamente nella categoria dei redditi fondiari o di capitale. Discorso diverso, invece, nel caso in cui la gestione immobiliare venga effettuata in forma di impresa. In tali ipotesi, i proventi possono essere riconducibili nell'alveo dei redditi diversi o d'impresa di cui all'art. 6 del CTS.

Con riferimento all'impresa sociale invece, la tassazione dei redditi derivanti dallo svolgimento di attività diverse viene attratto nella generale categoria della sfera d'impresa con applicazione delle ordinarie regole del TUIR. A partire dall'entrata in vigore delle misure fiscali previste per queste specifiche realtà del terzo settore, successivamente al *placet* della UE, si renderanno applicabili le disposizioni contenute all'art. 18

²⁵ Si ricorda che il TUIR è applicabile agli ETS nei limiti di una sua compatibilità con la disciplina prevista dal d.lgs. n. 117/2017.

del D.lgs 112 del 2017. Quest'ultimo esclude dal concorso alla formazione del reddito imponibile delle imprese sociali le somme destinate al versamento del contributo per l'attività ispettiva di cui all'articolo 15 del D.lgs. 112/2017, nonché le somme destinate ad apposita riserva indivisibile, non distribuibile ai soci nemmeno in sede di scioglimento dell'impresa sociale, in sede di approvazione del bilancio dell'esercizio in cui sono stati conseguiti, utilizzata nello svolgimento dell'attività statutaria oppure per incremento del patrimonio. È prevista la possibilità, tuttavia, di utilizzare le riserve a copertura delle perdite, senza che ciò comporti la decadenza del regime fiscale in esame. In ogni caso la distribuzione degli utili sarà preclusa fino alla ricostituzione delle stesse riserve.

Il fulcro intorno a cui ruota la fiscalità delle imprese sociali, dunque, è legato alla non imponibilità delle somme destinate a riserva indivisibile oppure utilizzate per lo svolgimento delle attività istituzionali. Dalla lettura della norma emerge chiaramente la ratio del legislatore, che è quella di attrarre nella sfera della non imponibilità qualsivoglia tipologia di entrata condizionandone il trattamento fiscale di favore alla destinazione piuttosto che all'origine, ordinaria o straordinaria che sia. Da ciò ne discende che anche le entrate derivanti dalle attività strumentali e secondarie potranno rientrare nel campo di applicazione della disciplina contenuta all'art. 18 del D.Lgs. 112/17 a patto che, come detto, vengano destinate all'attività statutaria o a incremento patrimoniale. Per completezza va rilevato che la disposizione fiscale di cui all'art. 18 deve essere letta in combinato disposto con l'art. 3 dello stesso d.lgs 112/17 che prevede il divieto di distribuzione, sia diretta che indiretta, di utili e soprattutto vincola questi ultimi allo svolgimento dell'attività di impresa di interesse generale.

Quanto sopra in merito alla non imponibilità delle entrate derivanti da attività diverse trova conferma anche nella relazione illustrativa al Decreto n. 112/2017 la quale sottolinea che della detassazione di cui all'art. 18 del Decreto possono beneficiare anche i proventi relativi alle attività diverse e secondarie qualora effettivamente reinvestiti nell'attività istituzionale di interesse generale. Sotto questo punto di vista non appare in linea con la ratio normativa l'interpretazione fornita dall'Agenzia delle entrate in occasione della risposta ad interpello n. 243/2020. Stando a quest'ultimo documento di prassi non concorrono alla formazione del reddito di periodo, in base all'art. 18 del D.Lgs. n. 112/2017, solo "gli utili e gli avanzi di gestione derivanti dallo svolgimento dell'attività statutaria e destinati ad incremento del patrimonio dell'impresa sociale sulla base del menzionato art. 3". Pertanto, in base alla ricostruzione dell'Agenzia delle entrate, le plusvalenze realizzate per la vendita di terreni, non essendo riconducibili allo svolgimento dell'attività statutaria svolta dall'impresa sociale, concorrono alla formazione del reddito applicando le ordinarie regole impositive. Nel caso di specie, dunque, secondo l'Amministrazione finanziaria, si renderà applicabile l'art. 86 del TUIR con conseguente imponibilità delle plusvalenze dei beni relativi all'impresa, se realizzate mediante cessione a titolo oneroso.

La disposizione contenuta all'art. 18 del D.Lgs. 112 riprende il criterio contenuto all'art. 12 della Legge n. 904/1977 in tema di società cooperative stando alla quale sono non imponibili tutte le somme devolute alle riserve indivisibili a condizione che

sia esclusa la possibilità di distribuirle tra i soci sotto qualsiasi forma, sia durante la vita dell'ente, sia all'atto del suo scioglimento. Per le cooperative, come per le imprese sociali, dunque il trattamento fiscale di favore si basa sul l'accantonamento dell'utile a riserva indivisibile e sulla ripresa a tassazione delle variazioni di cui all'art. 83 del TUIR e non già sulla natura della specifica entrata.

CAPITOLO IX

IL “RAMO” DEGLI ENTI RELIGIOSI CIVILMENTE RICONOSCIUTI*

SOMMARIO: 1. Il “ramo” del Terzo settore e d’impresa sociale. – 2. Gli “enti religiosi civilmente riconosciuti”. – 3. Il regolamento – 4. Il patrimonio destinato. – 5. Le scritture contabili separate e i bilanci. – 6. Iscrizione ai Registri e trasmigrazione dei rami ONLUS. – 7. Incertezze e quesiti in materia di enti religiosi. *Nota bibliografica.*

1. Il “ramo” del Terzo settore e d’impresa sociale

Gli articoli 4, co. 3 del Codice del Terzo settore (CTS) e 1, co. 3 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 (d.lgs. IS) prevedono che le rispettive norme si applicano agli “enti religiosi civilmente riconosciuti” “limitatamente allo svolgimento delle attività” di interesse generale nonché a quelle secondarie ad esse strumentali.

Questa scelta del legislatore della Riforma ripropone quanto già consentivano le previgenti disposizioni in materia di ONLUS (art. 10, co. 9, d.lgs. n. 460 del 1997) e d’impresa sociale (art. 1, co. 3, d.lgs. n. 155 del 2006): oggi come allora si è offerta la possibilità ad alcuni enti religiosamente connotati di accedere ad un regime giuridico premiale limitatamente ad uno specifico ‘ramo’ o ‘segmento’ operativo della loro più articolata attività. Ugualmente, le ragioni che hanno reso opportuna la conferma di una tale previsione sono le medesime del passato e possono ricondursi alla volontà di consentire a quegli enti che sono manifestazione istituzionale o collettiva della libertà religiosa di accedere ad un particolare regime giuridico conservando le proprie caratteristiche organizzativo-identitarie e continuando a svolgere, senza vincoli, la propria attività istituzionale.

Per poter costituire un ramo del Terzo settore o d’impresa sociale gli enti religiosi civilmente riconosciuti devono oggi soddisfare talune condizioni che sono in parte diverse rispetto a quelle già previste per i rami ONLUS e d’impresa sociale (*ex* d.lgs. 155 del 2006) e che sono illustrate dai citati art. 4, co. 3 CTS e 1, co. 3, d.lgs. IS. Tali enti devono: “adottare un regolamento [delle attività che rientrano nel ramo], in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del Codice [del Terzo settore o del Decreto sull’impresa sociale] e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore [o nel Registro delle imprese]”; “per lo svolgimento [delle medesime] attività deve essere costituito un patrimonio destinato”; con riferimento ad esse “devono essere tenute separatamente le scritture contabili”.

* **A cura di Alessandro Perego** - Ricercatore di diritto canonico ed ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Ciascun ente religioso ha la possibilità di costituire un unico ramo del Terzo settore o d'impresa sociale nell'ambito del quale potrà, semmai, svolgere molteplici attività d'interesse generale; questo principio dell'unicità del ramo trova conferma nell'art. 8, comma 8 del d.m. n. 106 del 2020, ove si prevede che “[p]er ogni ente deve essere presentata una singola istanza” d'iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, ed evita che una previsione introdotta a tutela dell'identità degli enti religiosi si tramuti in una condizione di ingiustificato privilegio, in forza della quale si concederebbe ai medesimi di parcellizzare i regimi giuridici e le responsabilità patrimoniali dei differenti rami di attività.

2. Gli “enti religiosi civilmente riconosciuti”

Prima di considerare nel merito le tre condizioni sopra richiamate e descrivere le modalità formali di accesso al Terzo settore mediante l'iscrizione al RUNTS o al Registro delle imprese, è indispensabile soffermarsi brevemente sulla categoria degli “enti religiosi civilmente riconosciuti”, per comprendere quali soggetti giuridici possono avvalersi della facoltà di costituire un ramo del Terzo settore e quali invece no. Infatti, il legislatore della Riforma si è limitato a presupporre tale categoria senza preoccuparsi di fornire elementi utili a tracciarne in modo netto i confini (ad es. mediante rinvio esplicito ad altre disposizioni), e ha lasciato all'interprete il compito di compiere un'operazione che risulta essere tutt'altro che immediata.

La definizione del perimetro soggettivo degli enti religiosi civilmente riconosciuti può contare solo su due dati certi, l'uno ricavabile dal testo degli artt. 4, co. 3 CTS e 1, co. 3 d.lgs. IS e, l'altro, dall'*iter* che ha portato alla formulazione definitiva di tali norme.

Quanto al primo, l'esplicita richiesta che gli enti religiosi siano “civilmente riconosciuti” vale ad escludere dalla categoria dei soggetti che possono costituire un ramo del Terzo settore, tutti quei gruppi religiosamente connotati e/o collegati a organizzazioni confessionali che agiscono nel nostro ordinamento come enti di fatto (ad es. associazioni di fedeli prive di personalità giuridica).

I lavori preparatori del Codice del Terzo settore consentono poi di affermare – ed è il secondo dato – che quella degli enti religiosi civilmente riconosciuti è una categoria aconfessionale e che possono farne parte tanto “enti [della Chiesa cattolica e delle altre] delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato” quanto persone giuridiche che di tale peculiare legame confessionale sono prive. Infatti, la stessa adozione dell'espressione “enti religiosi civilmente riconosciuti”, senza ulteriori specificazioni, è stata suggerita al legislatore dal Consiglio di Stato (par. n. 1405 del 2017), all'esplicito scopo di evitare qualunque possibile profilo discriminatorio delle norme sul Terzo settore rispetto alla differente appartenenza confessionale degli enti.

A partire da questi due dati certi – l'imprescindibilità della personificazione giuridica e la necessità di non discriminare le differenti organizzazioni confessionali – la categoria degli enti religiosi civilmente riconosciuti può essere intesa ad ‘ampiezza

variabili’, a seconda del significato giuridico che si voglia attribuire al carattere della religiosità. Quest’ultimo, infatti, può essere considerato alla stregua di un attributo formale concesso all’ente dall’Autorità statale, ovvero di una qualità propria di taluni soggetti giuridici, che la posseggono in ragione dello scopo che perseguono e dell’attività che svolgono.

Aderendo alla prima ipotesi, la categoria degli “enti religiosi civilmente riconosciuti” risulterebbe costituita solamente dagli “enti ecclesiastici civilmente riconosciuti” di origine pattizia (cioè riconosciuti con decreto ministeriale ai sensi della l. n. 222 del 1985 ovvero delle leggi di approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica) e dagli “istituti dei culti diversi dalla religione [cattolica]”, riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica a seguito del procedimento previsto dalla legge n. 1159 del 1929.

La seconda soluzione interpretativa imporrebbe, invece, di includere nella medesima categoria degli enti religiosi, oltre agli enti ecclesiastici di origine pattizia e agli istituti dei culti, anche tutte quelle persone giuridiche di diritto comune che perseguono un fine di religione o di culto mediante lo svolgimento effettivo di attività di analoga natura: potrebbero, così, costituire un ramo del Terzo settore o d’impresa sociale anche taluni enti appartenenti alla Chiesa cattolica o ad altre confessioni dotate d’intesa cui è stata riconosciuta la personalità giuridica a norma del d.P.R. n. 361 del 2000 (taluni istituti diocesani di vita consacrata, numerose confraternite, associazioni di fedeli “a carattere locale”, pie fondazioni, etc.); ancora, potrebbero avvalersi della facoltà prevista dagli artt. 4, co. 3 CTS e 1, co. 3 d.lgs. IS, le molte persone giuridiche di diritto comune riconducibili a confessioni religiose prive di un’intesa con lo Stato che, più o meno dichiaratamente, perseguono uno scopo e svolgono un’attività religioso-culturale.

Allo stadio attuale di applicazione della Riforma, risulta assai difficile esprimere una netta preferenza per l’una o l’altra linea interpretativa, poiché entrambe presentano luci ed ombre. Se, infatti, adottare un criterio formale che si fonda su di un peculiare riconoscimento dell’ente religioso da parte dell’Autorità pubblica ha l’indubbio pregio di una maggior oggettività, il criterio sostanziale, che valorizza invece il fine e l’attività di religione o di culto di tale ente, risulta maggiormente rispettoso del dettato costituzionale, fuggendo ogni rischio di discriminazione tra confessioni religiose sulla base del loro *status* giuridico all’interno dell’ordinamento.

Questa condizione d’incertezza sul perimetro della categoria degli enti religiosi civilmente riconosciuti non è stata superata nemmeno con l’entrata in vigore del d.m. n. 106 del 2020 sul Registro Unico Nazionale del Terzo settore, che offre in proposito pochi e contraddittori appigli interpretativi. Di scarsa utilità appare anche la prassi che si sta via via consolidando con l’adesione formale degli enti religiosi al regime del Terzo settore: rischia infatti di essere infruttifera, poiché prematura, qualsiasi indagine sull’eventuale iscrizione al RUNTS o al Registro delle imprese di rami di enti religiosi che siano dotati di personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361 del 2000; d’altro canto, le indicazioni che provengono dalle stesse confessioni religiose – come quelle ricavabili dai Modelli di atto di costituzione del ramo e di regolamento proposti dalla Conferen-

za episcopale italiana (CEI) – non affrontano questo specifico tema interpretativo e tantomeno offrono ad esso alcuna soluzione.

3. Il regolamento

La prima tra le condizioni imposte agli enti religiosi dal Codice del Terzo settore e dal Decreto sull'impresa sociale per l'accesso ai relativi regimi speciali "limitatamente" a talune loro attività, è l'adozione di un apposito "regolamento" che le disciplini.

Sotto il profilo formale, gli stessi artt. 4, co. 3 CTS e 1, co. 3 d.lgs. IS richiedono che questo regolamento sia redatto, a discrezione dell'ente, nella forma dell'atto pubblico o in quella della scrittura privata autenticata, così da assicurare la certezza di ciò che in esso viene dichiarato.

Quanto ai contenuti, le medesime norme si limitano a definirli in termini assai generali, esigendo che il regolamento recepisca, "ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità" degli enti religiosi, le norme del Codice del Terzo settore ovvero del Decreto sull'impresa sociale.

La clausola di salvaguardia contenuta in tale richiesta di conformità del regolamento alla disciplina di settore, richiama, per un verso, tutte quelle norme del Codice del Terzo settore e del Decreto sull'impresa sociale che 'prevedono diversamente', esonerando in modo esplicito gli enti religiosi dagli obblighi e dai vincoli in esse contenuti (ad es., dall'obbligo di utilizzare l'acronimo 'ETS' nella denominazione o di adottare "forme di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti e di altri soggetti"); per altro verso, il "rispetto" "in ogni caso" "della struttura e della finalità" degli enti religiosi rinvia ad una previsione usuale della disciplina pattizia degli enti ecclesiastici, che astrattamente mira a garantire la libertà ideale ed organizzativa di tali enti ma che, in concreto, ha una limitata e assai discussa capacità di legittimare la disapplicazione di norme comuni.

Sulla base del principio generale ora richiamato, l'art. 14, co. 2 del d.m. 106 del 2020 ha, poi, definito in modo puntuale i contenuti del regolamento del ramo del Terzo settore degli enti religiosi; un'analoga definizione non si è avuta, invece, per il regolamento del ramo d'impresa sociale, per il quale è comunque possibile ed utile fare riferimento, con gli opportuni aggiustamenti, ai contenuti previsti dallo stesso art. 14, co. 2.

Così, nel regolamento del ramo del Terzo settore o d'impresa sociale devono riscontrarsi i seguenti contenuti:

- a) la *denominazione*: come suggeriscono anche i Modelli di regolamento proposti dalla CEI, non è opportuno attribuire al ramo una specifica denominazione, differente da quella dell'ente, non essendo richiesto dalla legge e potendo ingenerare confusione nei terzi. La denominazione dell'ente può essere richiamata dal regolamento senza la necessità di integrarla con l'acronimo ETS, di altro acronimo o con l'indicazione d'impresa sociale, in ragione dell'esplicito esonero da tale obbligo contenuto negli artt. 12, co. 2 CTS e 6, co. 2, d.lgs. IS;

- b) le *attività di interesse generale*: si tratta delle attività di cui agli artt. 5, co. 1 CTS o 2, co. 1, d.lgs. IS, che l'ente religioso svolge effettivamente o che, in una prospettiva programmatica, intende avviare dopo l'iscrizione al RUNTS nell'ambito del proprio ramo; è indispensabile dichiarare, in ogni caso, che tali attività sono svolte in “via esclusiva o principale” ovvero, per il ramo d'impresa sociale, in modo “stabile e principale”. Quanto alle modalità concrete con cui indicare nel regolamento, queste attività di interesse generale, il Mlps nella Circolare del 27 dicembre n. 2018, n. 20, ha precisato che “esigenze di chiarezza e trasparenza” richiedono sia una loro “immediata riconducibilità” a quelle elencate nell'art. 5, co. 1 CTS o 2, co. 1, d.lgs. IS, anche “attraverso la riproduzione delle fattispecie ivi indicate anche con il richiamo alla corrispondente lettera dell'articolo”, sia “ulteriori specificazioni circa i contenuti delle attività medesime”, ad esempio di carattere esemplificativo;
- c) le *attività diverse*: la possibilità per l'ente religioso di svolgere, nel contesto operativo-contabile del ramo, anche attività diverse da quelle d'interesse generale può senz'altro essere prevista dal regolamento, anche mediante una clausola generica ed aperta che non faccia riferimento ad alcuna specifica attività. Ciò che rileva è il rispetto dei limiti di secondarietà e strumentalità individuati, per il ramo del Terzo settore, dal decreto del Mlps n. 107 del 2021 e, per il ramo d'impresa sociale, ricavabili dall'art. 2, co. 3 del d.lgs. IS e dai relativi criteri di computo stabiliti con decreto del Mises del 22 giugno 2021. Ovviamente, il carattere secondario e strumentale delle attività diverse dovrà essere accertato e debitamente “documentato” (art. 13, co. 6 CTS) assumendo a riferimento le risultanze contabili relative alle sole attività del ramo e non anche i ricavi e i costi dell'ente religioso riferibili ad attività che si collocano al di fuori di esso;
- d) lo *scopo non lucrativo*: si sostanzia nella previsione, all'interno del regolamento, del divieto di distribuzione, diretta ed indiretta ai sensi dell'art. 8, co. 3 CTS, “di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali” dell'ente religioso. Sempre con riferimento allo scopo del ramo, il d.m. 106 del 2020 non richiede, invece, di prevedere nel regolamento il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, poiché la stessa facoltà di accesso limitato al Terzo settore concessa agli enti religiosi si fonda sulla consapevolezza che tali enti svolgono anche le proprie “attività di interesse generale” perseguendo il fine “di religione o di culto” che li caratterizza in modo “costitutivo ed essenziale” (così, ad es., l'art. 2, l. n. 222 del 1985), e che tale fine deve essere “in ogni caso” rispettato, come espressamente sancito dagli artt. 4, co. 3 CTS e 1, co. 3 d.lgs. IS;
- e) il *patrimonio destinato*: tale patrimonio, sul quale ci si soffermerà diffusamente, può risultare anche da un atto distinto a cui il regolamento rinvia e allegato a quest'ultimo;
- f) l'*obbligo di devoluzione del patrimonio residuo*: in caso di cessazione dell'attività di interesse generale che costituisce l'oggetto del ramo ovvero di cancellazio-

ne dal RUNTS, gli enti religiosi sono tenuti a devolvere ad altri enti del Terzo settore l'“incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l'ente [medesimo] è stato iscritto nel RUNTS”. Nel rispetto della procedura devolutiva di cui all'art. 9 CTS, il regolamento può indicare l'ente beneficiario o contenere criteri per identificarlo (ad es., rimettendo all'autorità ecclesiastica la decisione in proposito). Questo stesso contenuto non è richiesto, invece, nei regolamenti del ramo d'impresa sociale: l'art. 12, co. 5 del d.lgs. IS esonera, infatti, gli enti religiosi da qualunque obbligo devolutivo e qualora tali enti dovessero cessare la propria attività d'impresa ovvero perdere la qualifica d'impresa sociale, il patrimonio residuo e l'eventuale incremento del medesimo tornerebbero a confondersi con il loro restante patrimonio;

- g) la *disciplina della tenuta delle scritture contabili* separate per le attività del ramo, del bilancio di esercizio e, ove previsto, del bilancio sociale;
- h) la *tenuta dei libri sociali* previsti dalla legge applicabile e dalla natura dell'attività svolta, quando essi siano “conformi[...] con la struttura dell'ente”;
- i) il *trattamento economico e normativo dei lavoratori* come previsto dall'art. 16 CTS; a tal proposito occorre ricordare che gli enti religiosi che abbiano un ramo d'impresa sociale sono espressamente esonerati dall'art. 11, co. 5 del d.lgs. IS dall'obbligo di prevedere nel regolamento o in atti ad esso collegati “adeguate forme di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle loro attività”;
- j) alle clausole regolamentari in materia di trattamento dei lavoratori possono accompagnarsi anche disposizioni dedicate ai *volontari*, qualora l'ente religioso se ne avvalga nello svolgimento delle attività del ramo. Mentre una simile eventualità non incontra particolari limiti per i rami del Terzo settore, per quelli d'impresa sociale occorre considerare che l'art. 13 d.lgs. IS prevede che il numero dei volontari “non [possa] essere superiore a quello dei lavoratori” del ramo e che le prestazioni dei primi debbano essere comunque “complementar[i]” a quelle dei secondi, fatta salva la “specifico disciplina” che concerne le prestazioni dei ministri di culto e dei religiosi che non sono inquadrabili né nell'una né nell'altra categoria (dell'impiego di questi ultimi occorre comunque dar conto nella relazione di missione e nel bilancio sociale). In ogni caso, con riferimento ai volontari è necessario che il regolamento preveda il divieto di retribuzione e le modalità e i limiti dei rimborsi delle spese da essi effettivamente sostenute e documentate;
- k) i *poteri di rappresentanza e di gestione* delle attività del ramo e l'indicazione specifica di *eventuali limitazioni* ai medesimi, “in conformità alle risultanze del Registro delle persone giuridiche”; tali poteri possono essere attribuiti dal regolamento sia ai medesimi soggetti cui è attribuita la gestione e la rappresentanza dell'ente religioso sia a soggetti differenti. Infatti - spiega la Nota di accompagnamento ai Modelli di regolamento proposti dalla CEI - “[t]alune circostanze possono sollecitare la coincidenza dei soggetti a cui è attribuita [l'amministrazione e] la legale rappresentanza (per es.: nel caso

di legale rappresentante di un Istituto che gestisce opere sanitarie); in altri casi, invece, può essere opportuno attribuire [l'amministrazione e la] legale rappresentanza per lo svolgimento delle attività di interesse generale a un soggetto diverso (per es.: al preside, anziché al parroco, per la gestione di una scuola parrocchiale)”;

- l) le *condizioni di validità o di efficacia degli atti giuridici prescritte dagli ordinamenti confessionali, ove tali condizioni abbiano rilevanza ai sensi di legge*. Nonostante la previsione di tale contenuto sia formulata dal d.m. 106 del 2020 in termini generali, essa intende evidentemente riferirsi alla peculiare condizione degli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e all'art. 18 della l. 222 del 1985, che rende opponibili ai terzi “le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione d[i] controlli” previsti dal Codice di diritto canonico e dalle disposizioni dell'autorità ecclesiastica che vi danno attuazione. Nel concreto, la richiesta di prevedere nel regolamento del ramo tali “condizioni di validità ed efficacia” può essere soddisfatta sia mediante un'analitica riproduzione delle limitazioni e dei controlli previsti nell'ordinamento canonico e dotati di rilevanza civile sia attraverso un, più pratico, rinvio generico alle fonti canoniche che li introducono; è questa seconda soluzione quella adottata anche dai Modelli di regolamento proposti dalla CEI, nei quali ci si limita a rinviare a ciò che dispongono in proposito il Codice di diritto canonico, le delibere della stessa CEI, nonché “a seconda dei casi” il “Decreto del Vescovo diocesano, adottato ai sensi del can. 1281 § 2, CIC”, il “diritto proprio dell'Istituto [di vita consacrata o] lo Statuto” dell'ente religioso;
- m) l'*organo di controllo interno*: nel regolamento del ramo d'impresa sociale la previsione di tale organo è imprescindibile e per esso occorre definire la composizione, i requisiti professionali di coloro che ne fanno parte e le attribuzioni, conformemente a quanto dispone l'art. 10 del d.lgs. IS. Più incerta è, invece, l'obbligatorietà del medesimo organo in caso di costituzione di un ramo del Terzo settore, dal momento che non vi sono specifiche disposizioni che esplicitamente lo prescrivono per gli enti religiosi. Sembrerebbe suggerire tale obbligo la circostanza che l'organo di controllo sia imposto dall'art. 30 CTS alle fondazioni e a tutti quegli ETS che “costituiscono un patrimonio destinato ai sensi dell'articolo 10”, cioè soggetti che risultano per più ragioni assimilabili agli enti religiosi che costituiscono un patrimonio destinato al proprio ramo del Terzo settore; in senso opposto, tuttavia, depongono l'art. 14 co. 2 del d.m. 106 del 2020, che non contempla la nomina di tale organo tra i contenuti del regolamento del ramo del Terzo settore, e il Modello di regolamento proposto dalla Conferenza episcopale italiana che espressamente lo indica come “eventuale”;
- n) nel regolamento la previsione dell'organo di controllo potrà poi essere accompagnata anche da un richiamo all'obbligo della *revisione legale*, qualora vengano superati, nel caso del ramo d'impresa sociale, due dei limiti di cui all'art. 2435-bis c.c. ovvero, nel caso di ramo del Terzo settore, i limiti previsti all'art. 31, co. 1 CTS.

4. Il patrimonio destinato

La seconda condizione prevista dagli artt. 4, co. 3 CTS e 1 co. 3, d.lgs. IS è la costituzione da parte degli enti religiosi civilmente riconosciuti di un “patrimonio destinato” al ramo. Si tratta di una richiesta inedita, anche rispetto ai previgenti regimi delle ONLUS e delle imprese sociali parziali, che è stata introdotta dal legislatore della Riforma allo scopo di perimetrare, in modo certo e preventivo, i beni che gli enti religiosi impiegano nelle loro attività del Terzo settore: ne risultano così meglio garantiti coloro che entrano in contatto con tali enti nel traffico giuridico relativo alle attività del ramo; insieme, le risorse patrimoniali necessarie a questi ultimi per lo svolgimento delle attività di religione o di culto vengono formalmente preservate dai rischi connessi alla loro azione negli ambiti del Terzo settore e, ancor più, dell’imprenditoria sociale.

In concreto, la destinazione si realizza mediante l’individuazione formale, analitica, chiara e univoca all’interno del regolamento - o con apposito atto a cui il regolamento rinvia e a questo allegato - dei beni e dei rapporti giuridici ricompresi nel patrimonio. Nell’ipotesi, tutt’altro che infrequente, che le attività che costituiscono l’oggetto del ramo siano già svolte dall’ente religioso tenendo separate scritture contabili (con può accadere nell’ipotesi della preesistenza di un ramo ONLUS o per un’attività scolastica paritaria), l’allegato al regolamento può essere rappresentato anche dall’ultimo bilancio approvato ovvero da una situazione patrimoniale infrannuale, purché aggiornati ad una data non anteriore a centoventi giorni rispetto a quella dell’atto di costituzione del ramo.

Del patrimonio destinato possono far parte beni immobili e mobili, materiali e immateriali, di proprietà dell’ente religioso ma anche beni su cui lo stesso vanta un mero diritto di utilizzazione o di godimento (ad es. un macchinario in leasing), rapporti contrattuali, crediti, denaro, strumenti finanziari, etc.; la possibilità di includere in tale patrimonio anche immobilizzazioni immateriali (ad es. un diritto di usufrutto) si estende, come confermato dal principio contabile ETS (OIC 35), anche a quelle immobilizzazioni che l’ente ha acquisito gratuitamente da terzi e il cui valore dovrà essere valutato al *fair value*.

Per ciò che concerne, in particolare, gli immobili in cui l’ente religioso svolge l’attività del ramo del Terzo settore (ad es. l’immobile dell’Istituto religioso utilizzato per l’attività scolastica o sociosanitaria), non è *richiesto* che tali immobili vengano inclusi nel patrimonio destinato al ramo, potendo essere messi a disposizione della specifica attività d’interesse generale che in essi si svolge anche in assenza di un vincolo formale. In ogni caso, qualora l’ente religioso ritenesse di ricomprendere nel patrimonio destinato beni immobili o mobili registrati, il vincolo determinato dall’atto di destinazione dovrà essere iscritto nei pubblici registri a pena di inopponibilità del medesimo ai terzi.

Quanto, invece, ai beni mobili non registrati (mobilio, attrezzature, etc.), essi devono essere inequivocabilmente identificati in sede di costituzione del patrimonio, ad esempio mediante la redazione di uno specifico inventario.

Il deposito nel RUNTS, o nel Registro delle imprese, del regolamento e del suo eventuale allegato produce nel patrimonio degli enti religiosi un effetto segregativo

bilaterale o bidirezionale; come esplicitamente sancito dagli artt. 4, co. 1 CTS e 1, co. 3 d.lgs. IS (dopo l'integrazione testuale dei medesimi ad opera della legge di conversione del d.l. n. 77 del 2021), “[p]er le obbligazioni contratte in relazione alle attività [del ramo del Terzo settore], gli enti religiosi civilmente riconosciuti rispondono nei limiti del patrimonio destinato; gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui al citato [ramo]”.

Si può, insomma, affermare che le disposizioni sugli enti religiosi della Riforma hanno introdotto nel nostro ordinamento una nuova ipotesi di deroga legale al principio dell'universalità della responsabilità patrimoniale e di conseguente limitazione della responsabilità del debitore ai sensi dell'art. 2740, co. 2, c.c.

5. Le scritture contabili separate e i bilanci

La terza ed ultima condizione posta dal Codice del Terzo settore e dal Decreto sull'impresa sociale attiene alla separazione contabile tra le attività del Terzo settore e le altre attività dell'ente religioso; tale obbligo di separazione non rappresenta, a differenza di quello relativo alla destinazione patrimoniale, una particolare novità normativa ma si limita a ribadire un principio ormai consolidato nell'ambito della disciplina contabile degli enti ecclesiastici e non commerciali.

Già l'art. 8 del d.P.R. n. 33 del 1987 (recante il regolamento di esecuzione della l. n. 222 del 1985) dispone, infatti, che “l'ente ecclesiastico [cattolico] che svolge attività per le quali sia prescritta dalle leggi tributarie la tenuta di scritture contabili deve osservare le norme circa tali scritture relative alle specifiche attività esercitate”. In termini ancor più generali, l'art. 144, co. 2, TUIR impone agli enti non commerciali la separazione contabile “per l'attività commerciale esercitata”, nel duplice intento di evitare commistioni tra attività e di rendere più trasparente la rilevazione contabile, anche ai fini del corretto inquadramento fiscale dell'ente.

Sulle concrete modalità di tenuta della contabilità separata, è possibile anzitutto richiamare il comune orientamento dell'Agenzia delle entrate (risol. 13 marzo 2002, n. 86/E) e della Corte di Cassazione (Cass. civ., sez. trib., 14 gennaio 2021, n. 526), secondo cui la separazione contabile “potrebbe avvenire mediante l'adozione di due sistemi contabili distinti [...] oppure, nell'ambito delle complessive risultanze contabili, individuando appositi conti o sotto conti, che evidenzino la natura della posta contabile sottesa [e che consentano di “individuare in ogni momento le voci destinate” all'attività del ramo, a quella istituzionale dell'ente o comunque a quella che esso svolge “fuori ramo” ovvero la natura promiscua della posta]. [...] Si [prospetta] la ripartizione delle attività con riferimento alla redazione del bilancio, così che, da un lato, vi sarà un bilancio istituzionale [dell'ente religioso], che riguarda unicamente la vita interna dell'ente e l'esercizio delle attività sue proprie di religione di culto [e di quelle che si collocano “fuori ramo”, e dall'altro un bilancio fiscale [...], relativo alle attività [del Terzo settore]”; “[i]n sostanza, è consentita una ‘contabilità separabile’”.

A questo, ormai risalente, orientamento si potrebbe tuttavia oggi obiettare che, a seguito dell'introduzione del patrimonio destinato e della sua esplicita qualificazione come patrimonio segregato, appare più corretto ed opportuno che gli enti religiosi tengano "distinti i libri e scritture contabili" per le attività del ramo, su modello di quanto previsto dall'art. 2447-*sexies* per i patrimoni destinati ad uno specifico affare delle società per azioni, e che per essi facciano riferimento al relativo principio contabile (OIC 2), in quanto compatibile.

Al di là di tali rilievi sulle modalità concrete della loro tenuta, le rilevazioni contabili relative al ramo del Terzo settore non commerciale devono risultare conformi a quanto prevede l'art. 87 CTS: come regola generale, esse devono essere "cronologiche e sistematiche [e] atte ad esprimere con completezza e analiticità le operazioni poste in essere in ogni periodo di gestione"; possono tuttavia limitarsi a rilevare le entrate e le uscite dell'esercizio (contabilità di cassa), quando i ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate del ramo siano inferiori a euro 220.000,00.

Se poi, nel contesto del ramo non commerciale dell'ente religioso si collocano anche attività (d'interesse generale o diverse) svolte con modalità commerciali, le rilevazioni contabili relative alle medesime devono risultare, a prescindere dal volume dei loro ricavi, dalle scritture "previste dalle disposizioni di cui all'art. 18 decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600", salvo che non si sia optato, nel caso di un ramo di volontariato o di promozione sociale, per il regime forfetario di cui all'art. 86 CTS.

Per ciò che concerne, invece, gli obblighi contabili del ramo d'impresa sociale – ovvero del ramo del Terzo settore che risulti commerciale ai sensi dell'art. 79, co. 5 CTS – l'ente religioso deve in ogni caso "tenere il libro giornale e il libro degli inventari in conformità alle disposizioni del codice civile applicabili", come prevede l'art. 13 del d.lgs. IS.

Venendo ai profili di rendicontazione, l'ente religioso, per il proprio ramo del Terzo settore, è tenuto a redigere e depositare nel RUNTS il bilancio di esercizio o un rendiconto per cassa, adottando gli schemi di cui al decreto del Mlps del 5 marzo 2020; in caso di ramo d'impresa sociale, il bilancio di esercizio deve essere "redatto, a seconda dei casi, ai sensi degli artt. 2423 e seguenti, 2435-bis o 2435-ter del codice civile, in quanto compatibili" e depositato presso il Registro delle imprese. In sede di bilancio o di rendiconto del ramo, occorrerà in ogni caso "rappresentare adeguatamente [e] distintamente" le attività d'interesse generale da quelle secondarie e strumentali.

Anche per ciò che concerne il bilancio sociale sussiste una differenziazione di regime, in quanto per il ramo d'impresa sociale tale adempimento è sempre obbligatorio, mentre per il ramo del Terzo settore lo è solo quando da esso derivino ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro. Il bilancio sociale deve essere redatto nel rispetto delle *Linee guida* di cui al decreto del Mlps 4 luglio 2019, depositato, a seconda dei casi, presso il RUNTS o il Registro delle imprese, e pubblicato sul sito internet dell'ente.

6. Iscrizione ai Registri e trasmigrazione dei rami ONLUS

La costituzione di un ramo del Terzo settore o d'impresa sociale presuppone l'iscrizione dell'ente religioso civilmente riconosciuto nel RUNTS ovvero nella sezione delle imprese sociali del Registro delle imprese.

Per quanto concerne il primo, il contenuto della domanda e le modalità di iscrizione sono definiti dal d.m. 106 del 2020 e, in particolare dall'art. 14. Dalla lettura tale norma – ove si richiede che dalla domanda di iscrizione al Registro presentata dagli enti religiosi risulti anche “l'indicazione della sezione del RUNTS nella quale si richiede l'iscrizione” – si può dedurre che essi non devono necessariamente collocarsi nella sezione residuale “altri ETS”, ma hanno la possibilità di accedere anche alle altre sezioni del Registro, così che il ramo di attività sia soggetto al corrispondente regime particolare e possa godere degli specifici benefici a questo collegati. D'altro canto, una simile possibilità, che costituisce una significativa novità rispetto alle previgenti disposizioni in materia di ODV ed APS, appare pienamente coerente con la previsione del Codice del Terzo settore, secondo cui “agli enti religiosi [...] si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività [di interesse generale e eventualmente di quelle diverse ad esse strumentali]” *tutte* le disposizioni in esso contenute, incluse quelle che disciplinano le “particolari categorie” di ETS.

L'eventuale costituzione di un ramo di volontariato, di promozione sociale o filantropico da parte degli enti religiosi è ovviamente possibile solo a condizione che l'attività di interesse generale che ne costituisce l'oggetto abbia le caratteristiche generalmente richieste per l'iscrizione nella relativa sezione del RUNTS e sia organizzata in modo da rispettare gli obblighi specifici imposti alla corrispondente categoria di enti; la struttura del ramo e le attività tipiche degli enti religiosi appaiono, invece, strutturalmente incompatibili con una loro iscrizione alle sezioni delle reti associative e delle società di mutuo soccorso.

Il soggetto legittimato, in via prioritaria, alla presentazione dell'istanza d'iscrizione è colui che, a norma del regolamento, è il rappresentante legale del ramo di attività del Terzo settore, e, come si è detto, questo può coincidere o meno con il rappresentante legale dell'ente religioso; in alternativa, l'iscrizione al RUNTS può essere richiesta dal rappresentante legale della rete associativa cui l'ente religioso eventualmente aderisce con il proprio ramo, purché quest'ultimo sia dotato di apposito mandato.

La domanda d'iscrizione al RUNTS deve contenere tutte le informazioni previste dal combinato disposto degli articoli 14 co. 3 e 8, co. 6 del d.m. 106 del 2020 ed essere corredata, oltre che dal regolamento e dall'atto di costituzione del patrimonio destinato, anche dei seguenti allegati: la dichiarazione di accettazione, di assenza di cause di ineleggibilità e di decadenza e di possesso dei requisiti professionali di coloro che fanno parte di eventuali organi di controllo e di revisione sull'attività del ramo; l'ultimo o gli ultimi due bilanci consuntivi approvati, quando l'attività che costituisce l'oggetto del ramo venga già svolta in un regime di separazione contabile; nel caso di adesione ad una rete associativa, l'attestazione di adesione alla medesima e, eventualmente, il mandato al legale rappresentante della rete per la presentazione della domanda di

iscrizione dell'ente nel RUNTS; l'atto, o copia dell'atto, "con il quale la competente autorità religiosa autorizza l'iscrizione al RUNTS o dichiara che tale autorizzazione non è necessaria". Quest'ultimo allegato è richiesto, tra l'altro, allo scopo di dimostrare il rispetto di eventuali controlli previsti dall'ordinamento confessionale dotati di rilevanza civile in sede di costituzione del ramo.

Di questa dettagliata disciplina relativa all'iscrizione degli enti religiosi civilmente riconosciuti, non vi è traccia nel decreto interministeriale del Mise e del Mlps del 16 marzo 2018 sull'iscrizione nella sezione delle imprese sociali del Registro delle imprese; tale decreto si limita a richiedere agli enti che costituiscano un ramo d'impresa sociale il "deposito del regolamento e delle sue successive modificazioni [...] e dell'atto di costituzione del patrimonio destinato" e a circoscrivere alle sole attività del ramo gli obblighi di deposito del bilancio d'esercizio, del bilancio sociale e della documentazione relativa all'eventuale adesione a gruppi d'imprese sociali nonché le norme sulle operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione di azienda.

Limitandosi a considerare questo dato testuale, l'iscrizione degli enti religiosi al Registro delle imprese potrebbe apparire a prima vista "semplificata" rispetto a quanto richiesto per iscriversi nel RUNTS; non bisogna tuttavia trascurare di considerare che le disposizioni speciali relative all'iscrizione nella sezione delle imprese sociali devono comunque essere integrate dalle norme generali dettate per l'iscrizione al Registro delle imprese e dai dati, dalle informazioni e dai documenti da esse previsti; inoltre, l'art. 14 del d.m. 106 del 2020 sta già dimostrando una certa forza espansiva ed è assai probabile che taluni suoi contenuti divengano presto applicabili, per il consolidarsi della prassi, anche al procedimento d'iscrizione al Registro delle imprese degli enti religiosi.

Merita un cenno conclusivo, la particolare situazione di quegli "enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese" che risultano già iscritti all'Anagrafe delle ONLUS limitatamente a loro attività nei settori di cui all'art. 10 del d.lgs. 460 del 1997.

Ad essi l'art. 34, comma 4, del d.m. 106 del 2020 offre un particolare procedimento di trasmigrazione nel RUNTS: dal 29 marzo 2022 fino al 31 marzo del periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'art. 101, comma 10 CTS, tali enti possono perfezionare la propria trasmigrazione, presentando la domanda di iscrizione a una delle sezioni del RUNTS ovvero al Registro delle imprese, allegando il regolamento, l'atto di costituzione del patrimonio destinato, se separato, e gli ultimi due bilanci approvati relativi al ramo ONLUS.

Qualora tali enti scelgano di non aderire a questo processo di trasmigrazione e di non presentare alcuna domanda di iscrizione al RUNTS o al Registro delle imprese, perderebbero i benefici connessi alla qualifica di ONLUS e, cosa ancor più rilevante, sarebbero soggetti all'obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. f), d.lgs. 460 del 1997.

Dal punto di vista della strategia fiscale, potrebbe risultare conveniente per gli enti ecclesiastici attualmente dotati di ramo ONLUS che intendono transitare al RUNTS o eventualmente al Registro delle imprese, attendere e presentare la domanda di iscrizione al Registro e perfezionare la propria trasmigrazione nei primi tre mesi del perio-

do d'imposta successivo a quello in cui sarà intervenuta la citata autorizzazione della Commissione europea, così da evitare di trovarsi nella condizione di non poter più godere dei benefici fiscali connessi all'abbandonata qualifica di ONLUS ma nemmeno del regime di favore di cui al Titolo X del Codice del Terzo settore la cui efficacia è differita al periodo d'imposta successivo a quello dell'autorizzazione.

7. Incertezze e quesiti in materia di enti religiosi

Levando uno sguardo d'insieme sulla disciplina degli enti religiosi civilmente riconosciuti nel contesto delle norme sul Terzo settore non possono non cogliersi taluni profili di indeterminatezza che necessitano di trovare quanto prima una soluzione, o mediante il consolidarsi di prassi, più o meno legittime, o, auspicabilmente, per l'intervento chiarificatore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito di quella meritoria opera di orientamento con cui sta accompagnando l'applicazione della Riforma. Ci limitiamo qui a evidenziare i principali interrogativi ancora aperti e i nodi interpretativi che occorrerebbe sciogliere, a mo' di istantanea sullo stato di attuazione delle disposizioni fin qui illustrate.

- a) Imprescindibile appare, anzitutto, l'ufficiale, esplicita ed univoca presa di posizione rispetto al carattere della religiosità e alle modalità di accertamento del medesimo in sede di iscrizione dell'ente al RUNTS o al Registro delle imprese; si tratta, insomma, di chiarire come l'ente debba dimostrare di essere “religioso” e di essere pertanto legittimato ad accedere al Terzo settore limitatamente ad un ramo della propria attività.

In concreto, ciò potrebbe avvenire richiedendo all'ente di produrre in sede d'iscrizione ai citati Registri il decreto ministeriale o il DPR di riconoscimento civile a norma delle disposizioni concordatarie, di un'intesa con una confessione diversa dalla cattolica ovvero della l. 1159 del 1929 ‘sui culti ammessi’: in questo senso sembrerebbe andare, invero, la richiesta dell'art. 14, comma 3 del d. m. 106 del 2020 di indicare nella domanda d'iscrizione al RUNTS “gli estremi del provvedimento con il quale è stato disposto il riconoscimento dell'ente agli effetti civili” (lett. e); tale richiesta, tuttavia, appare così generica nella sua formulazione e mal coordinata con altri passaggi dello stesso decreto e con successivi interventi ministeriali da non potersi intendere in modo certo e univoco. Se poi si aderisse all'interpretazione sostanziale del carattere della religiosità, si dovrebbero anche indicare le modalità concrete con cui le persone giuridiche di diritto comune possono provare di essere “enti religiosi”, verosimilmente facendo riferimento al fine religioso che esse devono perseguire e alle attività, altrettanto religiose, che effettivamente devono svolgere.

- b) Tocca rilevare, in secondo luogo, che nell'art. 14 del d.m. 106 del 2020 non si riscontra alcun riferimento al ruolo del notaio nella procedura d'iscrizione degli enti religiosi, coerentemente con la collocazione della norma nel Capo dedicato al “procedimento di iscrizione per gli enti senza personalità giuridica che non intendano conseguirla” e con la clausola di rinvio generale a tale procedimento in essa contenuta.

Questo mancato coinvolgimento notarile sembra tuttavia stridere con la previsione della forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata per l'adozione del regolamento del ramo e la costituzione del patrimonio ad esso destinato, prevista sia dal Codice del Terzo settore che dal Decreto sull'impresa sociale. Contribuisce, poi, ad alimentare la perplessità su tale esclusione, un fugace passaggio della circolare del MIps del 21 aprile 2022, n. 9 relativo all'eventuale mancanza del "riconoscimento agli effetti civili" degli enti religiosi, che sembra presupporre l'applicazione a questi ultimi del medesimo procedimento di iscrizione al RUNTS previsto per gli enti dotati di personalità giuridica e, dunque, attribuire al notaio l'onere di provvedervi.

A ben vedere si tratta di un punto d'incertezza per nulla secondario, che va ben oltre il solo tema della legittimazione alla presentazione della domanda di iscrizione al RUNTS e rispetto al quale un intervento chiarificatore del Ministero sembra imprescindibile. Infatti, riconoscere una competenza notarile ad iscrivere gli enti religiosi nel RUNTS ha come conseguenza, nel sistema di pubblicità del Terzo settore, un "riposizionamento dei poteri istruttori in capo all'Ufficio del RUNTS" (MIps, circ. n. 9 del 2022): a quest'ultimo competerebbe, infatti, solo una verifica di regolarità formale relativa alla completezza e correttezza dell'istanza mentre il notaio avrebbe la competenza esclusiva ad accertare "la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione del [ramo]" e del patrimonio ad esso destinato.

In termini essenziali, dunque, si tratta di attribuire al notaio o all'Ufficio del RUNTS la competenza ad accertare la natura di ente religioso civilmente riconosciuto dell'ente che richiede l'iscrizione al RUNTS limitatamente ad un ramo della propria attività, la completezza e la correttezza dei contenuti del regolamento e l'entità e la composizione del patrimonio ad esso destinato.

- c) Significative "sacche di incertezza" permangono anche con riferimento all'istituto del patrimonio destinato, la più evidente delle quali riguarda la sua consistenza. Per un verso, infatti, non è stato previsto un patrimonio minimo che gli enti religiosi devono destinare al proprio ramo e risulterebbe del tutto arbitrario determinarne l'ammontare rifacendosi ai valori previsti dall'art. 22, comma 2 CTS, anche perché la gran parte degli enti religiosi (parrocchie, diocesi, istituti religiosi, etc.) non è riconducibile ai tipi dell'associazione o della fondazione. Per l'altro verso, sembra difficile negare che tale patrimonio debba risultare quantomeno congruo o adeguato allo svolgimento dell'attività di interesse generale che costituisce l'oggetto del ramo: la disciplina dei patrimoni destinati a uno specifico affare dalle società per azioni offre un chiaro modello in tal senso e, più in generale, quello della congruità appare un requisito sistematicamente coerente alla concessione agli enti religiosi del beneficio della limitazione patrimoniale conseguente alla destinazione.
- d) Sempre con riferimento alla fase costitutiva del patrimonio destinato, occorrerebbe anche esplicitare la necessità - per coerenza con quanto disposto dall'art. 22 co. 4 CTS - di una relazione giurata sul suo valore, rilasciata da un revisore legale o da una società di revisione legale, quando sia costituito da beni diversi dal denaro.

- e) Ancora, ci si interroga sulla posizione dei creditori dell’ente religioso anteriori all’atto di costituzione del patrimonio destinato: ad essi, infatti, potrebbe risultare ragionevole riconoscere, mediante un’applicazione analogica della previsione contenuta nell’art. 2447-quater c.c., un diritto ad opporsi alla diminuzione della garanzia patrimoniale conseguente alla destinazione di una porzione del patrimonio al ramo, quale ulteriore strumento di tutela delle proprie ragioni accanto a quelli revocatori generalmente previsti dall’ordinamento.
- f) Guardando, invece, alla fase operativa del ramo in relazione alla sua consistenza patrimoniale, sarebbe importante definire in modo certo gli effetti sul ramo, e sulla limitazione della responsabilità, di un’eventuale sopravvenuta riduzione del patrimonio destinato, tale da renderlo inadeguato allo svolgimento dell’attività di interesse generale o addirittura da azzerarlo. Su questo fronte si può per ora osservare solo che, per un verso, l’art. 15, comma 2, del d.m. 106 del 2020 porta a escludere l’applicazione agli enti religiosi dell’obbligo di ricostituzione del patrimonio di cui all’art. 22, comma 5, CTS; dall’altro verso, che l’art. 20, comma 1, del medesimo decreto esige il deposito nel RUNTS degli “eventuali provvedimenti da cui derivano modificazioni o il venir meno del patrimonio destinato”.
- g) Un ulteriore profilo di incertezza che concerne gli effetti della destinazione patrimoniale riguarda il rapporto tra la limitazione della responsabilità che essa determina e le obbligazioni derivanti da fatto illecito: ci si domanda, cioè, se anche il terzo danneggiato dall’ente religioso debba subire la limitazione derivante dalla destinazione patrimoniale o occorra assicurare una piena e illimitata tutela patrimoniale ai c.d. creditori involontari degli enti religiosi. Se, infatti, l’art. 2447-*quinquies* c.c., fa esplicitamente salva la responsabilità illimitata delle società che costituiscono un patrimonio destinato ad uno specifico affare “per le obbligazioni derivanti da fatto illecito”, con riferimento alle altre ipotesi di segregazione patrimoniale previste nel nostro ordinamento dottrina e giurisprudenza appaiono piuttosto divise sul punto.
- h) Passando a considerare i contenuti del regolamento del ramo del Terzo settore, il nodo interpretativo di maggior evidenza appare quello relativo all’obbligatorietà o meno dell’istituzione dell’organo di controllo nei rami del Terzo settore. Come si è già detto, il silenzio normativo su questo specifico aspetto pone l’interprete dinnanzi a tre possibili strade: ritenere la previsione e l’istituzione dell’organo di controllo comunque facoltative; considerare le medesime sempre obbligatorie, in ragione del fatto che viene costituito un patrimonio destinato al ramo; ritenere che l’organo di controllo debba essere costituito dagli enti religiosi solo qualora siano superati i limiti di cui all’art. 30, comma 2 CTS, come avviene per le associazioni.
- i) Per quanto concerne, invece, il regolamento del ramo d’impresa sociale e la domanda di iscrizione dell’ente religioso nel Registro delle imprese, ci si domanda, più in generale, se per tali documenti siano prescritti i medesimi contenuti ed allegati richiesti dall’art. 14 del d.m. 106 del 2020 per il regolamento

del ramo del Terzo settore e per la domanda di iscrizione nel RUNTS. È necessario, ad esempio, prevedere anche nel regolamento del ramo d'impresa sociale le condizioni di validità o di efficacia degli atti giuridici prescritte dagli ordinamenti confessionali e aventi rilevanza di legge?; ancora, occorre allegare anche alla domanda di iscrizione al Registro delle imprese l'atto con il quale la competente autorità religiosa autorizza l'iscrizione o dichiara che tale autorizzazione non è necessaria? E così via.

- j) Infine, risulterebbero assai utili ed opportune puntuali indicazioni qualificate in merito alle modalità concrete di tenuta della contabilità separata del ramo e sui principi e criteri da adottarsi, a modello di quanto già avvenuto con i patrimoni destinati ad uno specifico affare dalle società per azioni; a tal proposito, stupisce che il citato principio contabile ETS (OIC 35) abbia del tutto omesso di considerare il tema dalla contabilità separata degli enti religiosi che costituiscono un ramo del Terzo settore o d'impresa sociale.

Nota bibliografica

Tra i numerosi contributi ed opere a carattere scientifico che affrontano il tema degli enti religiosi civilmente riconosciuti nell'ambito della Riforma del Terzo settore:

- S. BERETTA, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Santarcangelo di Romagna, 2020;
- A. BETTETINI, *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), 20, 2018;
- I. BOLGIANI, *Gli effetti della riforma del terzo settore in materia di "enti religiosi civilmente riconosciuti"*, Torino, 2021;
- P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), 22, 2018; ID (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, Torino, 2021;
- A. CHIANALE, *I patrimoni destinati degli enti religiosi per l'impresa sociale e il Terzo settore*, in *Rassegna di diritto civile*, 2020, 4, p. 1183 ss.
- A.G.M. CHIZZONITI, *Gli enti tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Problemi e prospettive degli enti ecclesiastici anche alla luce della Riforma del Terzo settore*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2017, 3-4, p. 437 ss.
- G.M. COLOMBO, *Il "ramo" ETS degli enti religiosi*, in *Cooperative e enti non profit*, 2018, 2, p. 14 ss.;
- P. CONSORTI, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>): *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, 4, 2018; *La natura giuridica delle fabbricerie alla luce della riforma del Terzo settore*, 32, 2019; *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, 10, 2019;
- P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2021;
- G. DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, *Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), 16, 2018;
- G. D'ANGELO, *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettiche a partire dalle prime riflessioni*

- della dottrina, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, 3, p. 655 ss.; ID, *Il modello partecipativo del Codice del Terzo settore e la dimensione ecclesiasticistica del principio di collaborazione. Prime note*, in *Diritto e religioni*, 2020, 2, p. 97 ss.; ID, *Fattore religioso e Costituzione economica. A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), 9, 2022;
- C. ELEFANTE, *Enti ecclesiastici-religiosi e Terzo settore tra questioni aperte e prospettive di riforma: sviluppi recenti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2016, 3, p. 581 ss.;
- M. FERRANTE, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Torino, 2019;
- A. FICI, *Appunti e spunti in tema di impresa sociale degli enti ecclesiastici*, in *Terzjus* (www.tezjus.it), 1 dicembre 2020;
- P. FLORIS, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>): *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi fascicolo*, 3, 2018; *Enti religiosi e lacune di normazione. Una proposta di disciplina*, 1, 2022;
- A. FUCCELLO, *Gli enti religiosi nel "terzo settore" tra la nuova impresa sociale e le società di benefit*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, 2, p. 341 ss.;
- A. FUCCELLO, R. SANTORO, L. DECIMO, *Gli enti religiosi ETS. Tra diritto speciale e regole di mercato*, Napoli, 2019;
- A. GIANFREDA, M. ABU SALEM (a cura di), *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, Tricase, 2019;
- M. GRECO, P. RONCHI, *Gli "enti religiosi civilmente riconosciuti" nel Codice del Terzo Settore: problematiche e prospettive. La necessità di un approccio pragmatico?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2018, 3, p. 368 ss.;
- A. GUARINO (a cura di), *Enti religiosi e riforma del non profit*, Napoli, 2020;
- A. MANTINEO, *Il Codice del terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palingenesi degli enti religiosi?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), 27, 2018;
- F. MORONI, *Enti religiosi e riforma del terzo settore. Profili tributari*, Canterano, 2019;
- M. PARISI, *Enti religiosi e 'Codice del Terzo settore': verso il superamento della specialità pattizia delle persone giuridiche ecclesiastiche*, in *Diritto e società*, 2019, 2, p. 305 ss.;
- A. PEREGO, *I Modelli di atto e regolamento per il ramo degli enti ecclesiastici proposti da CEI, USMI e CISM*, in *Terzjus* (www.tezjus.it), 5 maggio 2022; ID, *Art. 14. Commento*, in A. FICI - N. RICCARDELLI (a cura di), *Gli enti del Terzo settore e il nuovo Registro unico. Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, Napoli, 2021, p. 157 ss.; ID, *L'iscrizione al RUNTS degli enti religiosi: chiarimenti ed incertezze*, in *Cooperative e Enti non profit*, 2021, 2, p. 18 ss.; ID, *Le attività diverse e il patrimonio destinato degli enti religiosi civilmente riconosciuti. Note a margine di recenti integrazioni alle norme sul Terzo settore*, in *Terzjus* (www.tezjus.it), 31 agosto 2021; ID, *Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria*, in *Jus-online*, 2019, 3, p. 90 ss.; ID, *Il ramo d'impresa sociale dell'ente religioso civilmente riconosciuto*, in *Cooperative e Enti non profit*, 2018, 10, p. 18 ss.; ID, *Gli "enti religiosi civilmente riconosciuti" nel codice del terzo settore. Prime considerazioni su una categoria soggettiva dai confini incerti*, in *Jus. Rivista di Scienze giuridiche*, 2017, 3, p. 483 ss.
- A. PERRONE, *Gli enti ecclesiastici e il diritto del Terzo settore*, in *Terzjus* (www.tezjus.it), 21 novembre 2020;
- A. PERRONE, V. MARANO, *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), 35, 2018;
- L. SIMONELLI, *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti e la riforma del Terzo settore*, in A. FICI

(a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, p. 307 ss.; ID, *L'impatto della Riforma del Terzo Settore sugli enti religiosi: prospettive, vantaggi e criticità*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2019, 3, p. 6 ss.; ID, *La Riforma del Terzo Settore, le opere degli enti religiosi e la segregazione del patrimonio destinato*, in *Terzjus* (www.terzjus.it), 6 settembre 2021; ID, *Ramo di Terzo settore e attività di beneficenza dell'ente ecclesiastico*, in *RATIO nonprofit*, 2022, 2, p. 5 ss.;

- A. TOMER, *Gli "enti religiosi civilmente riconosciuti" (e in particolare gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica) alla prova del Codice del Terzo settore: l'applicazione delle condizioni di cui all'art. 4, comma 3, tra sintesi di ordinamenti e divergenze interpretative*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2019, 1-2, p. 227 ss.

CAPITOLO X

LE RETI ASSOCIATIVE NEL CODICE DEL TERZO SETTORE*

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive. – 2. La costituzione e le funzioni delle reti associative. – 2.1. Gli Enti di Promozione Sportiva (EPS). – 3. Il ruolo delle reti associative nel Codice del Terzo Settore. – 4. Quali prospettive oggi per le reti associative?

1. Notazioni introduttive

Il d.lgs. 3 luglio n. 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore) fornisce una **nozione chiara e precisa di Terzo Settore**¹ attraverso una definizione puntuale degli enti che compongono questo particolare insieme e delle loro caratteristiche essenziali, ossia dei requisiti che gli enti devono necessariamente possedere per potersi qualificare come enti del Terzo Settore (Ets)².

In particolare, all'**art. 4** il Codice formalizza la nozione di "*ente del Terzo Settore*" definito come "*ente costituito in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione, 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 volontaria e di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi*"³, mentre all'**art. 5** razionalizza i settori delle

* **A cura di Chiara Meoli** - Dottore di ricerca in diritto pubblico comparato; Ufficio giuridico legislativo Cantiere Terzo Settore.

¹ Su cui v. P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, in *Non profit*, 3, 2017, 29-46 e M.N. IANNACCONE, *Prime considerazioni sul Codice del Terzo Settore*, in *Cooperative e enti non profit*, 10, 2017, 7-14.

² Cfr. A. FICI, *Profili e principi generali della riforma del Terzo Settore*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari, Laterza, 2019, 3 ss., spec. 28 ss. Più in generale v. G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, I, 2017, 726 ss. e A. FUSARO, *Gli enti del terzo settore nel codice introdotto dalla riforma*, in *Liber amicorum Pietro Rescigno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 855 ss., spec. 860 ss. V. anche G. NATALE, *Il Terzo Settore: un nuovo esempio di polimorfismo della soggettività giuridica*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 4, 2019, 324-332.

³ Con nota 28 febbraio 2020, n. 2088 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha specificato che tra i requisiti necessari a definire l'Ets vi sono: la natura privatistica dell'ente, l'elemento teleologico del perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, l'assenza dello scopo di lucro, lo svolgimento, in via esclusiva o principale, 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, l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (Runts). In particolare l'assenza dello scopo di lucro si traduce nell'obbligo di destinazione esclusiva delle risorse finanziarie e strumentali dell'ente al perseguimento degli scopi istituzionali. Al fine di evitare ogni possibile aggiramento del vincolo di destinazione, la normativa reca il divieto di distribuzione sia diretta che indiretta di utili e avanzi di gestione, fondi e riserve, comunque denominati, a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo.

“attività di interesse generale” attraverso la loro individuazione in un elenco unico, nel tentativo di fondere la normativa vigente ai fini fiscali con quella prevista ai fini civilistici⁴.

Il combinato disposto di queste due disposizioni chiarisce cosa sono gli Ets designandone compiutamente i perimetri: ne definisce “**in positivo**” la natura enucleando sotto un’unica veste giuridica tutti quei soggetti tradizionalmente ricondotti a tale classificazione (organizzazioni di volontariato; associazioni di promozione sociale; enti filantropici; imprese sociali, incluse le cooperative sociali; reti associative; società di mutuo soccorso; associazioni, riconosciute e non; fondazioni e altri enti di carattere privato) e prescrivendone l’obbligo di iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (Runts), ma ne distingue anche “**in negativo**” i confini, individuandone un ruolo diverso rispetto alle amministrazioni pubbliche, alle formazioni e associazioni politiche, ai sindacati e alle associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche⁵.

Nel panorama degli enti non profit le reti associative sono certamente tra i soggetti cui il Codice ha inteso accordare un **particolare e specifico riconoscimento**⁶, descrivendone, all’**art. 41**, un ruolo non solo finalizzato al **versante “interno”** nei confronti dei propri aderenti, mediante servizi di assistenza e promozione, ma anche a quello “**esterno**”, quale soggetto legittimato all’interlocazione prioritaria con le pubbliche amministrazioni⁷.

⁴ L’art. 5 ha peraltro formalizzato nuovi settori di attività degli Ets, fra i quali: commercio equo e solidale; comunicazione a carattere comunitario; alloggio sociale; accoglienza umanitaria ed integrazione sociale di stranieri; agricoltura sociale; adozioni internazionali; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata. Il Codice prevede inoltre la possibilità di aggiornare l’elenco delle attività di interesse generale con d.P.C.M. da adottarsi acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti (art. 5, comma 2).

⁵ Fanno eccezione gli enti operanti nel settore della protezione civile, la cui disciplina è stata di recente riformata con la l. 16 marzo 2017, n. 30 e, poi, con il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1. Cfr. E. PATRIARCA, *Art. 4 e Art. 5*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 184-185.

⁶ La l. delega 6 giugno 2016, n. 106 demandava infatti al legislatore l’obiettivo della valorizzazione delle reti associative attraverso l’assegnazione di compiti apprezzabili sotto differenti profili (organizzativi, di promozione di controllo ed autocontrollo). In particolare, tra i principi e criteri direttivi per il riordino e la revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo Settore l’art. 4, comma 1, lett. p) l. n. 106/2016 prescriveva proprio 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*”. Sulla l. n. 106/2016 v., in generale, L. GORI, E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016; B. PAGAMICI, *Legge delega per la riforma del Terzo settore: quadro di sintesi. Commento a l. 6 giugno 2016, n. 106*, in *Cooperative e enti non profit*, 7, 2016, 7-13; M.V. DE GIORGI, *Terzo settore. Verso la riforma*, in *Studium iuris*, 12, 2016, 1446-1450.

⁷ Ciò a testimonianza dell’esigenza negli anni avvertita di maggiore rappresentatività del mondo del Terzo Settore nel contesto della programmazione politica e del confronto tra Stato e Terzo Settore al fine di migliorare e garantire le capacità di individuazione dei problemi e di elaborazione di soluzioni anche sui tavoli legislativi. Cfr. P. ADDIS, *Le reti associative del Terzo settore: appunti sull’art. 41 del codice del Terzo settore*, in *Non profit*, 3, 2017, 230-242.

A livello normativo, la qualifica di “rete associativa” risultava parzialmente formata **prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 117/2017**, che ha abrogato e sostituito una serie di normative eterogenee e frammentarie.

La tendenza delle organizzazioni di Terzo Settore a costituirsi in reti è stato in realtà un fenomeno poco intercettato dall’evoluzione normativa previgente al Codice.

La **l. 26 febbraio 1987, n. 49** sulle attività di cooperazione allo sviluppo non contempla infatti alcun aspetto relativo a forme di organizzazione di secondo livello, così come non lo considera la **l. 11 agosto 1991, n. 266** nell’ambito delle organizzazioni di volontariato: difatti, benché tra le organizzazioni di volontariato si annoverassero le più datate reti (si pensi alla Federazione, poi Confederazione, delle Misericordie, nata nel 1899, all’ANPAS sorta nel 1904 o, in anni più recenti, al MOVI, costituitosi nel 1978), la forma di organizzazione “rete” fu completamente ignorata in sede di redazione di quella normativa.

La tendenza è stata dunque quella di **trascurare la regolarizzazione della costituzione degli enti in reti**, senza portare a “sistema” quella loro crescente attitudine ad aggregarsi e nutrendo ambigualmente l’idea di un Terzo Settore pulviscolare e del tutto sconnesso al suo interno.

Una parziale eccezione può essere individuata nella previsione di cui all’art. 7, comma 3, **l. 7 dicembre 2000, n. 383** in tema di associazionismo di promozione sociale, in forza del quale “*l’iscrizione nel registro nazionale delle associazioni a carattere nazionale comporta il diritto di automatica iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati*”, con la precisazione che per “*carattere nazionale*” si intende un’associazione che svolge “*attività in almeno cinque regioni ed in almeno venti province del territorio nazionale*” (art. 7, comma 2)⁸.

Concretamente, le reti associative erano comunque **presenti e diffuse già prima dell’approvazione del Codice**: i loro statuti, interpretando liberamente il carattere reticolare dell’ente, *incontravano* il solo limite del rispetto del codice civile ed eventualmente delle normative speciali⁹.

⁸ Cfr. M. RAVACCIA, *La disciplina delle associazioni di promozione sociale*, in *Corriere tributario*, 4, 2001, 264-267.

⁹ Cfr. L. GORI, *Lo “stato” delle reti associative: aprire il dibattito*, sul sito web del “Centro di ricerca Maria Elettra Martini”, *Lo «stato» delle reti associative: aprire il dibattito – Centro di Ricerca Maria Eletta Martini (centroricercamemartini.it)*. Al riguardo, l’A. si interroga se, a fronte dell’entrata in vigore delle previsioni di cui al d.lgs. n. 117/2017, sia necessario “adeguare” o “inventare” le reti associative del Terzo Settore, considerando peraltro corrette tutte e due le proposizioni: “*da un lato, infatti, le reti associative sono chiamate ad adeguarsi alle novità della riforma. Questo emerge, in particolare, per quanto concerne l’accountability, la trasparenza, la rendicontazione, la misurazione degli impatti sociali. Le reti esistenti sono chiamate a rafforzare questa dimensione che è di servizio ai propri associati, ma anche di forte proiezione esterna, assicurando la compliance normativa. Esse costituiscono uno snodo essenziale anche per facilitare l’esercizio delle funzioni amministrative da parte della P.A. Ciò significa che esse dovranno supportare queste funzioni con una governance adeguata, con strumenti (anche telematici) di comunicazione, con una disciplina efficace delle relazioni interne fra centro e periferia Dall’altro, invece, l’invenzione. La riforma offre un quadro giuridico unitario di riferimento che i soggetti del Terzo settore dovranno popolare con la loro presenza e le loro attività. Occorre pertanto guardare con attenzione ai fermenti che anche con riferimento alle reti associative possono innescarsi; le reti associative del volontariato, storicamente meno diffuse di quelle della promozione sociale; le reti associative tematiche, legate a singoli temi o attività di interesse generale; le reti associative con la presenza di soggetti giuridici diversi rispetto al Terzo settore (ad es., le reti legate allo sviluppo sostenibile)*”.

Da qui l'indubbia rilevanza della **novità introdotta dal Codice**, che ha formalmente riconosciuto la **qualifica giuridica di “rete associativa”**, declinandola in due fattispecie – le “reti associative” e le “reti associative nazionali” – dettandone una disciplina specifica¹⁰ e, *più generale, dando veste normativa alla* spontanea e progressiva volontà delle organizzazioni di infrastrutturarsi.

Peraltro, negli ultimi anni sono intervenuti provvedimenti normativi di significativa rilevanza pratica per le reti. Il riferimento è, tra gli altri, alla **circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5 marzo 2021**, ove sono fornite precise indicazioni in merito alla disciplina riservata alle reti associative dal Codice del Terzo settore (dalla autonomia statutaria al rapporto tra statuto e regolamenti, dalle attività esercitabili alla forma organizzativa delle reti, in merito al ruolo assegnato alle articolazioni territoriali, che possono adottare, se funzionali alla rappresentanza e agli assetti della rete, le deroghe in materia di diritto di voto, di modalità e limiti delle deleghe di voto, oltre che di competenze dell'assemblea) e al **decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 15 settembre 2020, n. 106** relativo al funzionamento del Runts il cui art. 10 individua espressamente le procedure di iscrizione nella sezione “Reti associative”.

2. La costituzione e le funzioni delle reti associative

Il ruolo delle reti associative ha dunque trovato pieno e formale riconoscimento nel Codice che, all'**art. 41**, ne regola i **requisiti soggettivi**, le **dimensioni**, le **funzioni** e le **attività**¹¹.

In particolare, la disposizione prevede che le reti sono costituite nella forma di **associazione, riconosciuta o meno**, con un **parametro dimensionale minimo** necessario per lo svolgimento delle funzioni assegnate. Quale requisito di costituzione è quindi richiamata l'**associazione (anche indiretta, attraverso gli enti aderenti) di un numero non inferiore a 100 Ets o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo Settore, le cui sedi legali od operative siano presenti in almeno 5 Regioni o Province autonome** e svolgano, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, **attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli Ets loro associati e delle loro attività di interesse generale**, anche allo scopo di promuoverne e accrescerne rappresentatività presso i soggetti istituzionali¹².

¹⁰ Come per ogni qualifica, anche quella di “rete associativa” non è evidentemente obbligatoria: difatti un ente, pur avendo tutte le caratteristiche giuridicamente previste, può optare per non acquisire la qualifica di rete associativa o rete associativa nazionale e qualificarsi semplicemente come Ets.

¹¹ Su cui v. ampiamente M. D'AURIA, *Le reti associative nel Codice del Terzo Settore*, in *Ianus. Diritto e Finanza*, 17, 2018, 29 ss.

¹² A questo proposito, nella citata circolare ministeriale 5 marzo 2021 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha considerato “*il coordinamento, la tutela, la rappresentanza, la promozione o il supporto degli enti del Terzo settore associati e delle loro attività di interesse generale*” quale oggetto sociale tipico e necessario e di per sé costitutivo di un'attività di interesse generale inquadrabile nelle lettere i) ed m) dell'art.

Due quindi gli **elementi distintivi** delle **reti associative**, l'uno "quantitativo", legato alla diffusione territoriale¹³, l'altro "**funzionale**", relativo alle attività svolte¹⁴.

Al riguardo, si pone la questione di **come debba apprezzarsi la consistenza minima della rete** e, in particolare, **se nel numero minimo necessario affinché possa aversi una "rete associativa" debbano computarsi soltanto gli Ets associati alla rete**.

Sul punto, nonostante l'art. 41 del Codice faccia riferimento a una rete che "associa", il suo riferirsi a una possibile associazione "*in via indiretta, attraverso gli enti aderenti*" porta di fatto a ritenere che **nel numero minimo possano rientrare tanto enti associati in senso stretto alla rete, e dunque iscritti nel libro degli associati, quanto enti che a essa non sono direttamente associati**¹⁵. E dunque **per aderire a una rete non occorre essere formalmente associati alla stessa**: sicché tra gli enti aderenti a una rete che concorrono a formare la citata consistenza minima di cui all'art. 41, commi 1, lett. a), e 2, del Codice, **potrebbero anche figurare enti non associati alla rete bensì soltanto a un ente associato alla rete**. In altre parole, non vi è necessaria coincidenza tra "ente aderente (o affiliato) ad una rete" ed "ente associato ad una rete".

Ciò risulta peraltro confermato dalla disciplina delle reti associative contenuta nel sopracitato **d.m. n. 106/2020** sul funzionamento del Runts, in forza del quale ciascun ente che si iscrive al Registro può, "*in caso di affiliazione ad una rete associativa*", allegare alla domanda di iscrizione "*una attestazione di adesione alla medesima*" (art. 8, comma 5, lett. d) d.m. n. 106/2020). Dall'altra parte, nell'istanza di iscrizione al Registro presentata da una rete associativa devono tra l'altro essere indicati "*i riferimenti degli Ets aderenti, anche in via indiretta, in modo tale da soddisfare il requisito numerico e territoriale di cui di cui all'articolo 41 comma 1 lettera a) o di cui all'articolo 41 comma*

5, comma 1 del Codice". In questo senso, l'art. 41 non deroga alla logica generale sottesa al Codice secondo cui gli Ets si qualificano per il fatto di svolgere (almeno) un'attività di interesse generale. Così A. FICI, *Le reti associative nella Circolare del Ministero del 5 marzo 2021*, in *Terzjus*, 7 marzo 2021. Peraltro, prosegue l'A., "*la circostanza che la fattispecie soggettiva delle reti associative sia stata individuata dal legislatore sulla base di una particolare attività tipica (che deve essere dunque necessariamente svolta dalle reti per potersi configurare come tali e mantenere l'iscrizione nell'apposita sezione del RUNTS) non impedisce tuttavia che le reti associative possano svolgere ulteriori attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, del Codice. Come infatti il Ministero precisa, "resta naturalmente ferma la possibilità che la rete associativa svolga direttamente le ulteriori attività di interesse generale in esso tipizzate"*.

¹³ Secondo L. GORI, *Lo "stato" delle reti associative: aprire il dibattito*, cit., il citato profilo funzionale delle reti richiede una riflessione. Ritiene infatti l'A. che "*la legge si esprime attraverso espressioni generali che, però, dovranno essere declinate in specifiche funzioni, attività e relazioni fra i diversi soggetti appartenenti alla rete*" e rileva come la possibile tensione fra l'autonomia di ciascun ente che costituisce la rete e la rete come entità debba essere risolta sul piano della disciplina statutaria e su quello delle relazioni concrete fra centro e periferie.

¹⁴ Tra i compiti significativi che le reti associative possono assumere vi è anche quello di predisporre atti costitutivi e statuti per i loro associati (art. 47, comma 5 d.lgs. n. 117/2017, su cui v. A. FEROLETO, *Art. 47*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 269-271), redatti in conformità a modelli standard tipizzati e approvati con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali per i loro associati. In questi casi, i tempi per l'iscrizione al Runts, sempre verificata la regolarità formale della documentazione, sono dimezzati (30 gg. invece di 60 gg.).

¹⁵ Sul punto v. A. FICI, *Associazioni a base sociale diffusa, associazioni di secondo livello e reti associative: fattispecie, disciplina e questioni di governance*, in *Terzjus*, 13 febbraio 2022.

2 del Codice” (art. 10, comma 2, lett. a) d.m. n. 106/2020). Peraltro, come si precisa nello stesso decreto, “*il numero degli enti aderenti, anche in via indiretta, sarà verificato dal sistema informatico del Registro attraverso il conteggio univoco dei codici fiscali degli enti che hanno dichiarato l’affiliazione alla rete associativa o ad un ente ad essa aderente, ciascuno considerato una sola volta nell’ambito della singola rete*” (art. 10, comma 2, lett. a) d.m. 106/2020).¹⁶

A ciò consegue, dal punto di vista dell’autonomia organizzativa delle reti associative, che, affinché un ente ottenga la qualifica di “rete”, è **sufficiente che abbia la forma giuridica di associazione** (riconosciuta o non riconosciuta), **non rilevando la composizione della sua base associativa, che potrebbe essere la più varia**¹⁷.

Inoltre, come chiarito anche nella circolare del marzo 2021, **un Ets può contemporaneamente aderire a più reti associative**. Del resto, in assenza di divieti espressi nel Codice, il d.m. n. 106/2020, all’art. 8, comma 5, lett. d), consente espressamente a un Ets di allegare alla domanda per l’iscrizione al Runts un’attestazione per ciascuna rete cui aderisca. E l’art. 10, comma 2, lett. a), del medesimo d.m., dispone: “è fatta salva la facoltà di un singolo ente di essere affiliato a più reti associative”¹⁸.

Si rammenti, ancora, che le reti associative possono anche qualificarsi come “**reti associative nazionali**” qualora siano connotate, sempre sotto il profilo quantitativo e sotto il profilo funzionale, da determinati requisiti. In particolare, devono essere in possesso dell’ulteriore requisito dell’adesione, anche indirettamente attraverso gli enti a esse aderenti, di un **numero non inferiore a 500 Ets o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo Settore, le cui sedi legali od operative siano presenti in almeno 10 Regioni o Province autonome**. Sono equiparate alle reti associative nazionali anche **le associazioni del Terzo Settore formate da un numero non inferiore a 100.000 persone fisiche associate e con sedi in almeno 10 Regioni o Province autonome**.

¹⁶ Così A. FICI, *Associazioni a base sociale diffusa, associazioni di secondo livello e reti associative: fattispecie, disciplina e questioni di governance*, cit., per cui “*la svalutazione del rapporto associativo ai fini della configurazione giuridica della rete associativa, operata dal d.m. n. 106/2020 sulla base di una certa interpretazione dell’art. 41, comma 1, lett. a) del Codice, e la possibilità di adesioni/affiliazioni multiple, potrebbe dar vita ad un “mercato” delle affiliazioni e delle relative attestazioni di adesione al Runts*”.

¹⁷ Accanto a Ets (la cui presenza necessaria deriva dal disposto dell’art. 41, comma 1, lett. b) del Codice che fa riferimento a Ets “associati”) “*potrebbero così figurare enti che non sono del terzo settore e financo persone fisiche (occorre al riguardo precisare che non sono reti associative, ma sono soltanto a certi fini equiparate alle reti associative, quelle associazioni di cui parla l’art. 41, comma 2, CTS, ovvero le associazioni del terzo settore formate da un numero non inferiore a centomila persone fisiche associate e con sedi in almeno dieci regioni o province autonome)*”. Così A. FICI, *Le reti associative nella Circolare del Ministero del 5 marzo 2021*.

¹⁸ Ancora secondo A. FICI, *Le reti associative nella Circolare del Ministero del 5 marzo 2021*, “*posto che lo status di ente aderente (ad una rete) non necessariamente coincide con quello di ente associato (alla rete), è evidente come la facoltà degli enti di aderire a più reti renderà molto più semplice per gli enti rappresentativi acquisire la qualifica formale di reti associative. Deve tuttavia al riguardo ricordarsi che l’adesione ad una rete può essere validamente conferita (ai fini del calcolo della consistenza minima di cui all’art. 41, commi 1, lett. a), e 2 del Codice), solo da un ente che sia associato alla rete o che sia associato ad un ente associato alla rete. Di conseguenza, qualora l’adesione provenga da un ente che non abbia alcun collegamento, neanche indiretto, con la rete associativa, essa sarebbe sotto tale particolare profilo irrilevante*”.

Le reti associative nazionali svolgono inoltre le **ulteriori attività** di *a*) monitoraggio dell'attività degli enti a esse associati, eventualmente anche con riguardo all'impatto sociale, di cui viene dato conto nella relazione annuale al Consiglio Nazionale del Terzo Settore e di *b*) promozione e sviluppo delle attività di controllo, anche sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati.

Sono dunque normativamente regolate **due tipologie di reti associative** che si distinguono per dimensioni, anche territoriali, e alle quali è affidato un ruolo di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione e supporto degli enti (e/o persone) loro associati. Proprio in ragione di ciò l'art. 41, comma 4 del Codice prevede che le reti associative **possono promuovere partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni¹⁹ e con i soggetti privati²⁰.**

2.1. Gli Enti di Promozione Sportiva (EPS)

Tra i soggetti-rete oggetto di **disciplina specifica** si collocano gli **Enti di Promozione Sportiva (EPS) riconosciuti dal CONI**.

Ai sensi dell'art. 26 Regolamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)²¹ *“sono enti di promozione sportiva le associazioni riconosciute dal CONI, a livello nazionale o regionale, che hanno per fine istituzionale la promozione e la organizzazione di attività fisico-sportive con finalità ricreative e formative, e che svolgono le loro funzioni nel rispetto dei principi, delle regole e delle competenze del CONI, delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate”²².*

Sono enti costituiti, a fini sportivi, da **società e associazioni sportive** e, ove previsto dai rispettivi statuti, anche da singoli tesserati. I loro statuti, in armonia con i principi fondamentali del CONI, stabiliscono l'assenza di fini di lucro e garantiscono l'osservanza del principio di democrazia interna e di pari opportunità.

Detti enti – che ricevono annualmente un **contributo da parte del CONI**, con riferimento alla consistenza organizzativa e all'attività svolta – sono sottoposti al controllo del citato Comitato secondo i criteri e le modalità stabilite dal **Consiglio Nazionale del CONI**, organo deputato anche al loro **riconoscimento** secondo quanto prescritto dall'art. 27 del Regolamento del CONI.

Nel codice a tali enti è specificamente dedicato l'**art. 35, comma 4** in forza del quale *“il comma 3 non si applica agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI che associano un numero non inferiore a cinquecento associazioni di promozione socia-*

¹⁹ Particolarmente significativo è la previsione, per le reti associative nazionali, dell'affidamento diretto nello svolgimento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e di urgenza ai sensi dell'art. 57 d.lgs. n. 117/2017, su cui v. il commento di L. GALLO, *Art. 57*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 301-303.

²⁰ V. P.A. PESTICCIO, *Il Codice del Terzo settore e le Reti associative. Commento a d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, in *Cooperative e enti non profit*, 10, 2018, 12-17.

²¹ Adottato dal Consiglio Nazionale l'11 giugno 2014.

²² V. anche art. 1 Regolamento degli Enti di Promozione Sportiva approvato dal Consiglio Nazionale del CONI con deliberazione del 28 ottobre 2014, n. 1525.

le”²³. Per effetto di tale disposizione, gli EPS possono quindi essere riconosciuti come associazioni di promozione sociale (APS) se associano almeno 500 APS, indipendentemente dal numero di altri enti non APS che essi associno.

Sul tema particolarmente significativo è quanto riportato nella sopracitata **circolare 5 marzo 2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali** in forza della quale la deroga presente proprio all’art. 35, comma 4 del Codice si applica non solo ai soggetti-rete, cioè agli EPS reti associative, ma anche agli enti che fungano da loro articolazioni territoriali (quali i “comitati” regionali o provinciali) a condizione che si costituiscano come APS e “*soddisfino i requisiti ulteriori rispetto a quello di cui all’articolo 35 comma 3, che godrà del regime derogatorio richiamato dal successivo comma 4*”²⁴.

3. Il ruolo delle reti associative nel Codice del Terzo Settore

Dunque il Codice del Terzo Settore istituzionalizza e riconosce un **nuovo ruolo delle reti associative**, non definendo la loro esatta “architettura”, ma **limitandosi a prevedere che esse siano costituite in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta**²⁵.

Il d.lgs. n. 117/2017 non precisa se la rete debba avere una certa struttura gerarchica o una determinata organizzazione territoriale, che dipendono evidentemente da diverse variabili (quali, ad esempio, la storia e l’ispirazione ideale di ciascuna rete associative, l’attività di interesse generale svolta o la dimensione territoriale). Nel **silenzio del Codice**, si devono desumere comunque applicabili i **principi generali** posti a governo dell’ente che gli consentono autonomia dispositiva in sede di contratto associativo e i cui termini devono evidentemente riconciliarsi in quel sistema di pubblicità trasparente verso i terzi previsto dal Runt, fermo restando comunque il rispetto dei canoni legali generali che garantiscono l’espressione delle libertà costituzionali assicurate ai soggetti associativi (ai sensi degli artt. 2 e 18 Cost.), quali l’utilità sociale, la sicurezza, il rispetto della libertà e della dignità degli individui.

In questi termini, **la rete associativa può dunque disporre il proprio assetto organizzativo** secondo le modalità di configurazione del patto associativo che corrispondono alla propria tradizione operativa e ideale.

²³ Il comma 3 dell’art. 35 del Codice prescrive che nelle APS non possano esservi più del 50% di enti associati che non siano APS. Cfr. M. MONTALDI, *Art. 35*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 244-249.

²⁴ A questo proposito, secondo A. FICI, *Le reti associative nella Circolare del Ministero del 5 marzo 2021*, cit., “*da tener presente che quanto il Ministero afferma non autorizza a concludere nel senso che le articolazioni territoriali di un EPS qualificatosi come “rete associativa APS” (mediante contemporanea iscrizione nelle sezioni “e” e “b” del RUNTS) siano automaticamente, di diritto, APS. Le articolazioni territoriali, infatti, dovranno rispettare tutte le norme particolari sulle APS (da quelle relative alla denominazione a quelle relative al rapporto tra volontari e lavoratori remunerati) tranne quella relativa alla composizione della base sociale, e dovranno pur sempre richiedere l’iscrizione al RUNTS (e meno che non pervengano ad esso per effetto di “trasmigrazione”)*”.

²⁵ Cfr. M. MONTALDI, *Art. 41*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 255-259.

La peculiarità del ruolo e delle competenze demandate alle reti, oltre la natura soggettiva, giustificano quindi la devoluzione all'**autonomia statutaria dell'ordinamento interno**²⁶, **della struttura del governo, della composizione e del funzionamento degli organi sociali**²⁷, con il limite dell'**osservanza dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati e di elettività delle cariche sociali**, con l'unica deroga concernente le **modalità di diritto di voto degli associati in assemblea e le modalità e i limiti delle deleghe di voto**, che possono essere stabilite **anche in deroga a quanto stabilito dall'art. 24, commi 2 e 3 d.lgs. n. 117/2017**²⁸.

Nello specifico, i commi 7-10 dell'art. 41 del Codice conferiscono alle reti il potere di **derogare ad alcune regole di governance applicabili alle altre associazioni del Ter-**

²⁶ Al riguardo, nella circolare 5 marzo 2021, il Ministero ha riferito che, ai fini dell'assolvimento dell'onere di cui all'art. 21, comma 2 del Codice secondo cui lo statuto di un Ets deve contenere le norme sull'ordinamento e l'amministrazione dell'ente, sia sufficiente da un lato che lo statuto *“espressamente preveda il ricorso”* a un regolamento, dall'altro lato che lo statuto comunque contenga *“la disciplina atinente all'organizzazione ed al funzionamento della rete”*, che *“potrà trovare un'ulteriore specificazione nel regolamento, che a sua volta potrà contenere esclusivamente disposizioni attuative e/o integrative delle previsioni statutarie”*. Inoltre a tale regolamento *“dovrà essere assicurata la massima trasparenza, mediante la pubblicazione dello stesso sul sito internet della rete”*.

In merito, poi, ai rapporti tra lo statuto della rete associativa e gli statuti degli enti aderenti alla stessa rete quali articolazioni territoriali, nella stessa circolare il Ministero ha chiarito che, pur essendo possibile che questi ultimi statuti siano redatti in conformità a un modello standard predisposto dalla rete e approvato dal Ministero ai sensi dell'art. 47, comma 5 del Codice, ciò non è obbligatorio né è condizione necessaria affinché gli statuti delle articolazioni territoriali possano esercitare, alle condizioni precedentemente passate in rassegna, le facoltà di deroga di cui all'art. 41, comma 8 del Codice.

Inoltre, il Ministero ha ammesso la possibilità che la rete associativa e le sue articolazioni territoriali non abbiano statuti formalmente separati, bensì *“un unico statuto, che ciascuno degli enti facenti parte della rete, attraverso un atto formale di adesione alla medesima, faccia proprio (“adotti”), senza apportare alcuna modifica o integrazione”*. Tale opzione, secondo il Ministero *“sarà praticabile, evidentemente, soltanto a condizione che lo statuto della rete associativa contenga una disciplina esaustiva del funzionamento e dell'organizzazione degli enti costituenti i propri livelli organizzativi, di modo che il singolo ente che si trova ad un determinato livello della rete possa, adottando lo statuto di quest'ultima, vedere regolamentati il proprio assetto e funzionamento senza la necessità di apportare ulteriori integrazioni”*.

²⁷ L'art. 26, comma 3 del Codice consente che l'atto costitutivo o lo statuto degli Ets possano subordinare l'assunzione della carica di amministratore al possesso di specifici requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza *“previsti da codici di comportamento redatti da associazioni di rappresentanza o reti associative del Terzo settore”*. Cfr. L. DEGANI, *Art. 26*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 231-232.

²⁸ Così art. 41, commi 8, 9 e 10 d.lgs. n. 117/2017. Ai sensi della circolare 5 marzo 2021, non solo le reti associative in senso proprio, ma anche gli enti giuridici che la compongono quali sue articolazioni territoriali possono avvalersi delle varie facoltà di deroga concesse alle reti associative, purché ciò avvenga da un lato *“nel rispetto dei principi richiamati al comma 7 dell'articolo 41”*, dall'altro *“nella misura in cui detta facoltà sia funzionale alla formazione della rappresentanza all'interno del livello più elevato della rete medesima e a concorrere alla costruzione dell'articolazione organizzativa della rete”*, e infine *“a condizione, inoltre, che tale facoltà sia espressamente contemplata nello statuto del soggetto qualificato come rete associativa”*. Chiaramente, non potranno beneficiare delle facoltà di deroga citate i singoli enti associati o aderenti alla rete associativa, dal momento che essi sono solo enti associati o aderenti e non già articolazioni territoriali della rete. Il Ministero ha peraltro chiarito che *“le singole articolazioni territoriali della rete, qualora costituenti autonomi centri di imputazione di diritti ed obblighi giuridici, concorrono alla determinazione del numero degli ETS utili ai fini del requisito dimensionale della rete”*.

zo **Settore e**, in termini generali, **piena autonomia nel definire la propria struttura di governance interna** purché nel rispetto dei sopracitati principi generali.

In particolare:

- a) gli atti costitutivi o gli statuti delle reti associative possono disciplinare il diritto di voto degli associati in assemblea anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 24, comma 2 del Codice, e pertanto non solo differenziare il potere di voto tra gli associati, ma anche attribuire ad alcuni di loro più di cinque voti. Nell'ambito del potere di deroga statutaria dovrebbe rientrare anche la scelta del criterio di attribuzione del voto plurimo, che in linea di principio potrebbe dunque essere diverso da quello rappresentato dal numero di associati o aderenti;
- b) gli atti costitutivi o gli statuti delle reti associative possono disciplinare le modalità e i limiti delle deleghe di voto in assemblea anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 24, comma 3 del Codice e, pertanto, consentire non solo la delega a non associati, ma altresì che un delegato possa rappresentare più di cinque associati;
- c) gli atti costitutivi o gli statuti delle reti associative possono disciplinare le competenze dell'assemblea degli associati anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 25, comma 1 del Codice e pertanto attribuire ad altri organi associativi i poteri decisionali relativi ad uno o più degli oggetti ordinariamente rientranti nella competenza inderogabile dell'assemblea degli associati.

Queste disposizioni specifiche sono precedute da una disposizione di carattere generale (al comma 7) secondo cui: *“gli atti costitutivi o gli statuti disciplinano l'ordinamento interno, la struttura di governo e la composizione e il funzionamento degli organi sociali delle reti associative nel rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati e di elettività delle cariche sociali”*²⁹.

Per agevolare le **assemblee delle reti associative**, il comma 4 dell'art. 24 del Codice prevede la possibilità che l'atto costitutivo o lo statuto possano disporre in merito all'**utilizzo di mezzi di telecomunicazione** (cioè tutti quei dispositivi tecnici di trasferimento delle informazioni che permettono la comunicazione a distanza) oppure del **voto per corrispondenza o in via elettronica**, purché sia possibile verificare l'identità dell'associato che partecipa e vota³⁰.

A conferma del ruolo delle reti quale **soggetto chiave nel contesto degli Ets**, l'art. 59 del Codice disciplina la costituzione di un nuovo organismo con specifiche funzioni, il **Consiglio nazionale del Terzo Settore**³¹, al quale l'art. 60 assegna importanti

²⁹ A tale riguardo, v. alcune questioni fondamentali messe in luce da A. FICI, *Associazioni a base sociale diffusa, associazioni di secondo livello e reti associative: fattispecie, disciplina e questioni di governance*, cit.

³⁰ Su cui v. L. DEGANI, *Art. 24*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 227-229. Il comma 5 dello stesso art. 24 dispone un'ulteriore eccezione, non riferibile alle sole reti associative – ma evidentemente più utilizzabile anche per queste – in quanto prevede che l'atto costitutivo o lo statuto delle associazioni che abbiano un numero di associati non inferiore a cinquecento possano *“prevedere e disciplinare la costituzione e lo svolgimento di assemblee separate, comunque denominate, anche rispetto a specifiche materie ovvero in presenza di particolari categorie di associati o di svolgimento dell'attività in più ambiti territoriali”*. A tali assemblee si applicano le disposizioni di cui ai commi terzo, quarto, quinto e sesto dell'art. 2540 del cod. civ., in quanto compatibili.

³¹ Su cui v. V. CASAMASSIMA, *Il consiglio nazionale del Terzo settore*, in *Non profit*, 3, 2017, 198-217.

attribuzioni, anche attraverso il **diretto intervento delle reti**³². La composizione del citato organismo contempla, infatti, la **presenza, tra i suoi componenti, di quindici rappresentanti delle reti associative, di cui otto delle reti associative nazionali, che siano espressione delle diverse tipologie organizzative del Terzo Settore**.

Sul versante dei **controlli**, ai sensi dell'art. 92, comma 1, lett. *b*) del Codice il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali promuove l'**autocontrollo degli Ets** "*autorizzazione l'esercizio da parte delle reti associative nazionali iscritte nell'apposita sezione del registro unico nazionale*"³³. Ancora in tema di controlli, l'**art. 93, comma 5** del Codice assegna un ruolo di primo piano alle **reti associative nazionali**, iscritte nell'apposita sezione del Runtis e che siano appositamente autorizzati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, disponendo che detti soggetti possono svolgere attività di controllo ai sensi del comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*) del medesimo articolo nei confronti dei rispettivi aderenti con riferimento alla sussistenza e alla permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al Runtis³⁴.

Proprio in merito all'**iscrizione al Runtis**, le reti associative sono gli unici enti di Terzo Settore che potranno **isciversi in più d'una sezione del Registro** nel caso in cui **assommino, alla qualità di rete, altra qualifica rilevante** secondo i tipi legali della riforma. Al riguardo, rileva quanto previsto dall'art. 10 del citato d.m. n. 106/2020 in merito alla presentazione delle istanze e al procedimento di iscrizione nella sezione "Reti associative".

Inoltre l'art. 41, comma 5 d.lgs. n. 117/2017 richiede, quale **elemento essenziale per l'iscrizione della rete associativa**, che i rappresentanti legali e amministratori non abbiano riportato condanne penali, passate in giudicato, per reati che comportano l'interdizione dai pubblici uffici. La costituzione e l'operatività da almeno un anno, e ovviamente l'iscrizione al Registro, da parte della rete sono condizioni necessarie per **accedere alle risorse del "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore"** previsto dall'art. 72 del Codice³⁵, risorse che, in ogni caso, non possono essere destinate, direttamente o indirettamente, a enti diversi dalle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni di promozione sociale e dalle fondazioni del Terzo Settore.

4. Quali prospettive oggi per le reti associative?

L'**attenzione dedicata dalla riforma del Terzo Settore alle reti associative** è certamente significativa.

³² Cfr. M. MUMOLO, *Art. 58, Art. 59, Art. 60*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 303-307.

³³ Cfr. M.P. MOISO, *Art. 92*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 425-430.

³⁴ V. E. ROSSI, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, in *Non profit*, 3, 2017, 271-290.

³⁵ Su cui v. M. NOVARINO, *Art. 72*, in AA.VV. (a cura di), *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., 340-342.

La l. n. 106/2016 esige una valorizzazione della rete associativa attraverso l'assegnazione di compiti apprezzabili sotto differenti profili (organizzativi, di promozione, di controllo e autocontrollo) e il d.lgs. n. 117/2017 ha assegnato specifiche competenze a tale soggetto, investendolo di un ruolo significativo che di certo richiede una progressiva strutturazione sia in termini identificativi che strutturali³⁶.

L'**opportunità di strutturarsi in rete associativa** è evidente: difatti la rete contribuisce, tramite il ruolo di coordinamento, controllo e rappresentanza, alla **crescita dei soggetti associati**, offrendo servizi e condividendo attività. Grazie al rafforzamento della struttura associativa, sia a livello centrale sia in quello locale la rete è poi in grado di **accompagnare le strutture associate in tutte le necessità sia gestionali che sociali** e di **partecipare a bandi nazionali per conto e nell'interesse dei propri associati**, dando così più forza all'azione politica nazionale cui partecipa³⁷.

A quest'ultimo proposito, il disposto del Codice del Terzo Settore ha accelerato anche un'esigenza che da anni è sentita e assai dibattuta, quella di **conseguire una maggiore rappresentatività del mondo degli enti del Terzo Settore nel contesto della programmazione politica**, perché maturi a pieno la capacità di esprimere esigenze e di proporre soluzioni anche sui tavoli governativi forti dell'aggregazione delle singole esperienze territoriali: evidentemente una proficua collaborazione tra Stato e Terzo Settore può meglio radicarsi se al dialogo cooperativo tra Stato e Ets sia parte attiva proprio una rete, chiara espressione del pluralismo sociale e democratico dei gruppi collettivi in essa associati.

Da qui la grande **sfida** che le reti associative devono raccogliere, quella di **rinnovarsi** e di **strutturarsi** con specifica organizzazione, preparazione e professionalizzazione per poter gestire a pieno i compiti loro affidati. Senza dimenticare, però, che oggi la **capacità di divenire punto di riferimento** nei compiti di controllo e autocontrollo, ma anche di monitoraggio e di promozione, passa inevitabilmente, oltre che dall'**esperienza operativa**, dall'**esatta conoscenza del dettato normativo** e delle plurime **opportunità di co-programmare e co-progettare** potenzialmente in essere³⁸.

³⁶ V. P.A. PESTICCIO, *Il Codice del Terzo settore e le Reti associative. Commento a d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, cit.

³⁷ Sul punto rileva quanto descritto nel Terzo Rapporto "*Le Reti associative*" (2017) curato dal Forum Terzo Settore. Il dato che emerge dal Rapporto palesa infatti che il numero degli enti aderenti a reti in quell'anno risultava già significativo (oltre 141.000), come peraltro rilevato anche dall'Istat nel censimento delle Istituzioni non profit (2011) ove emergeva che oltre il cinquanta per cento degli enti non profit risultavano aderire a reti.

³⁸ Si richiama, a questo proposito, quanto previsto dall'Avviso n. 2/2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito ai termini e alle modalità di presentazione delle istanze di contributo a valere sul Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo Settore (di cui all'art. 13-quaterdecies d.l. n. 137/2020) e, del pari, il contenuto dell'Avviso dell'Agenzia per la Coesione Territoriale del 20 dicembre 2021 per il sostegno agli Ets impegnati nell'emergenza COVID-19: in entrambi i provvedimenti è formalizzato il coinvolgimento attivo delle reti associative per l'accesso alle risorse e alle agevolazioni ivi previste.

CAPITOLO XI

SOCIAL LENDING E TITOLI DI SOLIDARIETÀ: PRIMI RISULTATI E PROIEZIONI FUTURE*

SOMMARIO: 1. Riforma del Terzo settore e finanza sociale – 2. Il social lending: analisi di uno strumento. – 2.1. Social lending: inquadramento giuridico e riforma del Terzo settore. – 3. Titoli di solidarietà: analisi di uno strumento. – 3.1. Titoli di solidarietà: inquadramento giuridico e riforma del Terzo settore. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Riforma del Terzo settore e finanza sociale

Il d.lgs. 117/2017, meglio noto come Codice del Terzo settore (“CTS”), nel disciplinare per la prima volta in maniera organica la normativa civilistica e fiscale del Terzo settore ha introdotto importanti misure che mirano a facilitare e promuovere l’accesso al credito per le organizzazioni del Terzo settore attraverso l’uso di strumenti innovativi, e ad oggi, in parte ancora poco esplorati nel nostro Paese. Si tratta nello specifico di quanto previsto all’art. 78 (*social lending*) e all’art. 77 (titoli di solidarietà) del succitato CTS. Entrambe le previsioni trovano un fondamento diretto nella Legge delega per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale (l. 106/2016), dove, all’art. 9, co. 1, lett. h viene prevista “*l’introduzione di meccanismi volti alla diffusione dei titoli di solidarietà e di altre forme di finanza sociale finalizzate a obiettivi di solidarietà sociale*”. Se dunque da un lato la legge delega individuava puntualmente gli strumenti oggetto di normazione, dall’altro, lasciava spazio al legislatore delegato per l’introduzione di nuove forme e modalità di intervento nella direzione di favorire il finanziamento degli enti del Terzo settore e le rispettive attività di interesse generale, stimolando, al contempo, lo sviluppo di nuove fonti di approvvigionamento economico-finanziario per gli stessi.

Da un punto di vista generale, sia i titoli di solidarietà sia il *social lending*, si inseriscono nel più ampio cappello dei c.d. strumenti di finanza sociale che, nel corso dell’ultimo decennio, hanno sperimentato una crescita esponenziale in termini di utilizzo e diffusione a livello globale. Venuta alla ribalta dopo la crisi finanziaria globale del 2008, la finanza sociale nasce con lo scopo di soddisfare specifici bisogni sociali a fronte della generazione di ritorni finanziari¹. Come evidenziato anche in un recente studio realizzato per il Parlamento Europeo, sempre di più i *policymakers* stanno cercando nuove soluzioni per affrontare le principali sfide del nostro tempo e in questo

*A cura di Nicolò Melli - Consulente di innovazione sociale e filantropia e già membro del gruppo di lavoro presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l’introduzione di strumenti di finanza sociale in attuazione di quanto disposto dall’art 9, co.1, lett. h della l.106/2016.

¹ Cfr. J. FETHERSTON, *Social finance: sorting hope from hype*, in *Kennedy School Review*, vol. 14, 2014, pp. 28-32.

contesto la finanza sociale è emersa come uno dei meccanismi più efficaci per risolvere questioni sociali e ambientali che impatteranno fortemente sui nostri sistemi di *welfare*². Più in generale, quando si parla di finanza c.d. sostenibile o socialmente responsabile³ si fa riferimento a tutte quelle forme di finanza nelle quali il capitale è impiegato considerandone i riflessi sulla società civile e l'ambiente naturale⁴.

Pur trattandosi di un settore in continua evoluzione risulta utile schematizzare le principali e più note forme di finanza sociale per poter meglio contestualizzare il percorso del legislatore nell'ambito della riforma del Terzo settore. Si tratta, va precisato, di un elenco non esaustivo: ricerche recenti hanno dimostrato come in realtà – complici sia i recenti interventi normativi che le nuove innovazioni in ambito finanziario – il numero di strumenti e forme a disposizione sia ben maggiore di quello prospettato nel presente contributo⁵.

Tabella 1: principali forme di finanza sociale. Fonte: Quaderno Sodalitas “Introduzione alla finanza sociale”, Fondazione Sodalitas (2015)

Social Impact bond	noto anche come ‘Pay for Success Bond’, un titolo “obbligazionario” dove la restituzione e la remunerazione del prestito è condizionata al raggiungimento di un determinato risultato sociale
Social impact fund	i Social Impact Fund sono fondi dedicati esclusivamente all’investimento in iniziative a impatto sociale, ambientale o culturale, secondo le logiche finanziarie dell’impact investing
Social bond	diversamente dai social impact bond, sono obbligazioni tradizionali, che servono però a sostenere finanziariamente le iniziative di enti non profit. Sono ‘sociali’ perché le banche devolvono una quota dell’ammontare sottoscritto ad associazioni ed enti non profit o, semplicemente, perché l’importo raccolto è esclusivamente dedicato ad organizzazioni del Terzo Settore
Crowdfunding (equity, lending)	forme di finanziamento a base diffusa che utilizzano piattaforme web per la raccolta di capitale di rischio o di debito

² Cfr. R. MACKEVICIUTE, *Social Investments: best practices and recommendations for the NEXT Generation EU*, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies European, 2020, pp. 10-11.

³ L’espressione finanza sociale non è espressamente normata della legislazione italiana ma sono diversi i richiami ai concetti di finanza “sostenibile”, “etica”, “socialmente responsabile”. Si veda, a titolo esemplificativo, l’art.117-ter del TUF o l’art.111-bis del TUB.

⁴ Cfr. D. LENZI, *La finanza d’impatto e i green e social bonds. Fattispecie e disciplina tra norme speciali e principi generali*, in *Banca Impresa Società*, 2021, pp. 115.

⁵ Cfr. M. BAGGIO ET AL., *L’impatto della finanza a impatto sociale: uno studio sulla relazione tra strumenti finanziari, forme di governance e motivazioni*, XII Colloquio Scientifico sull’Impresa Sociale”, 2018, pp. 11-14.

Microcredito	il microcredito è probabilmente lo strumento più conosciuto della finanza per il sociale. Disciplinato nel nostro Paese dall'art.111 del TUB riguarda la concessione di prestiti di entità contenuta, prevalentemente a scopo di investimento, tesa/i all'apertura o al consolidamento di una attività caratterizzata dalla mancanza di garanzie reali da parte del beneficiario.
--------------	---

Nonostante dunque l'ambito della finanza sociale stia acquisendo una notevole rilevanza, e con essa anche lo studio e l'analisi della stessa siano sempre più diffusi, permangono difficoltà oggettive ad imbrigliare questo settore in rapida ascesa all'interno di categorie universalmente riconosciute. Secondo la Annual Impact Investor Survey pubblicata dalla Global Impact Investing Network⁶ (GIIN), il 2019 ha visto una rapida crescita del mercato c.d. *impact investing*⁷ a livello globale, con un valore di risorse gestite pari a 715 miliardi di dollari (in crescita del 40% rispetto all'anno precedente). L'aumento è ancora più significativo se si guarda al dato del 2014, quando le masse erano pari a circa 80 miliardi di dollari⁸. Nel contesto italiano, secondo l'ultima edizione del Social Impact Outlook 2019 pubblicato dal centro di ricerca Tiresia del Politecnico di Milano, il totale dei capitali impiegati dagli operatori finanziari per investimenti a impatto⁹ dal 2006 in Italia è pari a circa 8 miliardi di euro. Di questi, gli investimenti in *equity* effettuati dai soggetti intervistati sono pari a 1.2 miliardi di euro (15,7% del totale degli impieghi) mentre il totale dei finanziamenti erogati sotto forma di credito alle organizzazioni ad impatto sociale sono pari a 6.7 miliardi di euro (84,3% del totale degli impieghi).

In questo contesto di rapida ascesa - come detto - si è inserita anche la riforma del Terzo settore (l.106/2016) alla quale va riconosciuta una portata storica in quanto, con

⁶ *Global Impact Investing Network Annual Investor Survey*, Global Impact Investing Network, 2020, pp. 13.

⁷ Così come definiti dal Global Impact Investing Network "l'insieme degli investimenti fatti con l'intenzione di generare un impatto positivo e misurabile in termini sociali e ambientali associato a un rendimento finanziario. Questi tipi di investimenti possono essere effettuati sia nei mercati emergenti, sia nei mercati sviluppati e mirano a una gamma di rendimenti che possono essere inferiori o in linea ai tassi di interesse di mercato, a seconda degli obiettivi strategici degli investitori", *Impact Investments: An emerging asset class*, Global Impact Investing Network, 2010, pp. 7.

⁸ *Global Impact Investing Network Annual Investor Survey*, Global Impact Investing Network, 2015, pp. 5.

⁹ La categorizzazione degli investimenti a impatto (quasi impact, impact, strictly impact) è stata realizzata in base alla clusterizzazione delle caratteristiche degli operatori finanziari e all'approccio utilizzato nelle loro attività riconducibili alla finanza per l'impatto, descritto attraverso la cosiddetta triade dell'impatto: intenzionalità, misurabilità e addizionalità. Con misurabilità si intende la capacità di rendicontare l'efficacia, in termini quantitativi e qualitativi, della soluzione sociale, misurandone gli effetti e gli impatti prodotti. Con intenzionalità si intende l'esplicita volontà di ricercare una soluzione ad un problema per generare un impatto sociale positivo. Con addizionalità si intende la capacità dell'organizzazione di agire nei contesti o in aree in cui i meccanismi di mercato falliscono o funzionano solo parzialmente.

essa, il Terzo settore diventa di fatto soggetto riconosciuto dalla legge attraverso la creazione di un corpo normativo unitario e organico sia sotto il profilo civilistico che fiscale. All'interno del CTS (d.lgs. 117/2017) che rappresenta l'architrave del nuovo impianto è stata prevista una sezione specifica - al *titolo IX* - finalizzata per l'appunto all'introduzione di strumenti innovativi di finanza sociale a servizio del Terzo settore. Si tratta di un segnale di portata unica in quanto, per la prima volta, il concetto di finanza sociale entra formalmente nel sistema giuridico italiano attraverso la previsione di interventi normativi ad hoc. Se da un lato la riforma ha posto dunque le basi per un riordino sistematico di questo multiforme universo, dall'altro ha cercato di creare le condizioni per favorire una trasformazione degli ETS verso una dimensione imprenditoriale, evidenziando al contempo la necessità di lavorare sull'acquisizione di competenze in grado di aumentare la propensione a nuove forme di autosostentamento. Nella pratica, questa evoluzione del settore era già in atto: il censimento ISTAT delle organizzazioni non profit registra che la crescita delle organizzazioni è stata costante sia per le istituzioni *market oriented* (quelle già orientate agli scambi economici sul mercato) che *non market*, ma se confrontiamo i due comparti, nel periodo tra il 2011 e 2015 - ultima rilevazione disponibile - il numero delle istituzioni *market oriented* è passato da 92.132 a 111.554¹⁰ con una crescita pari al 21,1% tripla rispetto alla crescita del 7,5% delle istituzioni *non market*. Secondo inoltre un recente studio di Euricse¹¹, nel 2015, le organizzazioni *market* impiegavano il 93,9% di addetti e generavano circa il 90% del valore aggiunto complessivo. È evidente però che per incentivare sempre di più l'autofinanziamento è fondamentale altresì favorire l'accesso a strumenti finanziari più adeguati, provenienti anche da nuovi canali. La finanza per il sociale quindi può essere oggi chiamata, complici le profondazioni trasformazioni sociali ed economiche in atto, a svolgere un ruolo sempre più importante nello sviluppo delle organizzazioni di Terzo settore e dunque più in generale delle nostre comunità.

2. Il social lending: analisi di uno strumento

Il *social lending* (*P2P lending*) o prestito sociale è uno strumento che consente di mettere in relazione, tramite l'utilizzo di piattaforme digitali, soggetti interessati a prestare denaro (i.e. persone fisiche o investitori istituzionali) con chi (i.e. persone fisiche, piccole e medie imprese, enti del Terzo settore) ha necessità di disporre - a fronte del rilascio di un *rating* basato sull'affidabilità creditizia - di risorse economiche per sviluppare progetti, sostenere la propria attività o semplicemente far fronte a bisogni di carattere finanziario. Il *social lending* è cresciuto nel corso degli ultimi anni a ritmi incessanti. Nato nel 2005 con la piattaforma inglese ZOPA¹² ha raggiunto, anche a

¹⁰ Censimento permanente delle Istituzioni non profit, ISTAT, 2019

¹¹ C. BORZAGA ET AL., *L'economia sociale in Italia: dimensioni, caratteristiche e settori chiave*, Euricse, 2021, pp. 7.

¹² sito web del portale consultabile su: www.zopa.com

seguito dei fenomeni di *credit crunch* prodotti dalla crisi finanziaria del 2008¹³, numeri ragguardevoli sia in termini di utenza coinvolta che di flussi mediati dalle piattaforme. Nel 2020, nel solo Regno Unito, sono stati erogati circa 6.3 miliardi di euro in prestiti sociali e oltre 3 sono quelli registrati nell'Europa continentale¹⁴. A livello globale, secondo le ultime stime del Cambridge Center for Alternative Finance¹⁵, il valore totale delle transazioni nel 2020 è stato pari a 49 miliardi di dollari. Si tratta di un mercato destinato a crescere anche nel nostro Paese: al momento sono ventotto le piattaforme operative, con un erogato complessivo che ha raggiunto solo nell'ultimo anno 302 milioni di euro¹⁶ (se invece prendiamo in considerazione la serie storica dal 2016 si rilevano oltre 690 milioni di euro mediati dalle piattaforme di *social lending*). Uno dei principali punti di forza di questo strumento, e che ha contribuito a favorirne la diffusione, risiede nell'abbattimento dei costi di intermediazione con il conseguente risultato, sia per chi presta che per chi riceve, di poter beneficiare spesso di tassi più vantaggiosi rispetto a quelli offerti dal circuito creditizio tradizionale. Inoltre, gli utenti delle piattaforme beneficiano anche dei c.d. "effetti rete" (*network effects*), cioè l'incremento complessivo di utilità che l'accesso ai servizi della piattaforma da parte di uno o più utenti genera per gli altri utenti¹⁷.

Box di approfondimento: la piattaforma For Funding di Intesa San Paolo

For Funding è la piattaforma online di raccolta fondi che Intesa Sanpaolo dedica alle organizzazioni non governative e alle associazioni non profit per raccontare, promuovere e finanziare progetti di solidarietà sociale. La piattaforma ha raccolto nel solo 2020 9,76 milioni di euro (di cui la metà attraverso attività di prestito sociale) e si colloca al top della classifica delle 25 piattaforme italiane della tipologia Donation e Reward secondo il report 2020 di Starteed.

Analizzando più nel dettaglio i modelli di business e i meccanismi di funzionamento dei portali attualmente presenti emerge che sono due quelli maggiormente utilizzati: il modello 'diffuso' e quello 'diretto'. Questa distinzione, come evidenziato anche dall'Osservatorio istituito presso il Politecnico di Milano¹⁸, prevede, nel primo caso, un ruolo attivo della piattaforma sia nel selezionare le richieste che nello stabilire l'allocazione del capitale investito. Chi ha intenzione di prestare risorse mette a disposizione della piattaforma una certa somma di denaro, fornendo alcune indicazioni rispetto all'importo prestabilito, al tasso di interesse atteso e alla propria propensione al

¹³ Cfr. D. ARNER ET AL., *The evolution of fintech: a new post-crisis paradigm?* University of New South Wales Law Research Series, 2016, pp. 3.

¹⁴ *Alternative Lending State of the Market Report*, Altfi, 2020.

¹⁵ *2nd Global Alternative Finance Market Benchmarking*, Center for Alternative Finance, University of Cambridge, 2021, pp. 35.

¹⁶ *Report Italiano sul Crowdfunding*, Osservatorio Crowdfunding Politecnico di Milano, 2021.

¹⁷ Cfr. A. SCIARRONE ALIBRANDI ET AL., *Marketplace lending- Verso nuove forme di intermediazione finanziaria?* Quaderni Fintech, Consob, 2019, pp. 17.

¹⁸ *Report Italiano sul Crowdfunding*, Osservatorio Crowdfunding Politecnico di Milano, 2019.

rischio (c.d. *risk appetite*). A quel punto è l'infrastruttura stessa a distribuire in maniera automatica il denaro fra i progetti che meglio rispondono agli input dati. Chi presta, in questo caso, non ha quindi la possibilità di scegliere in anticipo chi sarà il soggetto finanziato fatto salvo per alcuni elementi quali le sue caratteristiche o la capacità reddituale. Il modello 'diretto', al contrario, consente all'investitore di conoscere l'identità del richiedente e di scegliere a priori a chi prestare denaro, valutando il rapporto fra rischio e tasso di interesse promesso. In questo caso, a differenza del modello diffuso, a seguito della valutazione del rischio sui richiedenti effettuata dalla piattaforma gli investitori potranno decidere se e quanto esporsi nelle diverse iniziative di raccolta, indirizzando il proprio intervento su soggetti e progetti di cui condividono finalità o missione.

2.1. *Social lending: inquadramento giuridico e riforma del Terzo settore*

Come tutti i nuovi fenomeni, l'inquadramento giuridico del *social lending* si è dimostrato piuttosto complesso, implicando l'interferenza di varie fonti normative. Un primo fondamento a tale attività si ravvisa con il contratto di mutuo, definito dall'art. 1813 c.c. come “*il contratto nel quale una parte consegna all'altra una quantità determinata di denaro o di altre cose fungibili e l'altra si obbliga a restituire altrettante cose della stessa specie o qualità*”, con l'aggiunta degli interessi se espressamente pattuiti nel contratto, ex art. 1815 c.c.

In un primo momento Banca d'Italia aveva autorizzato i c.d. *first comers*, ovvero i primi operatori di *peer to peer lending* arrivati nel nostro Paese, ad agire come intermediari finanziari ex art. 106 del Testo Unico Bancario¹⁹. A seguito però dell'accertamento, da parte di Banca d'Italia, di violazioni degli art. 10 (attività bancaria) e 11 (raccolta del risparmio) del TUB²⁰ a carico di alcune società operanti nel settore si è andati incontro ad un generale rallentamento del fenomeno causato dall'oggettiva difficoltà di uno specifico e puntuale inquadramento dello strumento in oggetto sia

¹⁹ Sono intermediari finanziari ex art. 106 i soggetti, iscritti nel relativo albo, che esercitano nei confronti del pubblico in via professionale l'attività di concessione di finanziamenti, di assunzione di partecipazioni, di intermediazione in cambi, così come definite dal Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 17 febbraio 2009, n. 29 (G.U. del 3 aprile 2009 S.G. n.78). Il 4 settembre 2010 è stato pubblicato il Decreto Legislativo 13 agosto 2010 n. 141, attuativo della Direttiva comunitaria n. 48/2008, che riforma la disciplina del credito al consumo. Il decreto prevede l'istituzione di un albo unico degli intermediari finanziari che esercitano nei confronti del pubblico l'attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma e ne affida la tenuta alla Banca d'Italia.

²⁰ Le contestazioni contenute nel provvedimento di Banca d'Italia si concentrano sulla violazione dell'art.10 del TUB che riserva l'esercizio dell'attività bancaria in via esclusiva alle banche nonché del successivo articolo 11 in cui viene definita l'attività di raccolta del risparmio presso il pubblico. Tali attività, essendo sottoposte a specifica riserva di legge, sono escluse dall'ambito di operatività degli operatori finanziari esercenti servizi di investimento iscritti nell'albo di cui all'art. 106 del TUB. Nello specifico le società in oggetto secondo il provvedimento non hanno proceduto alla collocazione delle somme ricevute dagli investitori in appositi conti separati come previsto dalle applicabili disposizioni di legge acquistandone in questo modo la titolarità e proprietà. Decreto Ministeriale 258/385 - C - Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2009.

sotto il profilo giuridico che fiscale. La successiva entrata in vigore del d.lgs. 11/2010, attuativo della Direttiva Europea 2007/64/EC PSD1²¹, ora sostituita dalla PSD 2 - n. 2015/2366/UE²², ha consentito a Banca d'Italia di meglio definire il perimetro normativo, prevedendo, di fatto, l'inserimento delle piattaforme di *social lending* sotto il cappello degli istituti di pagamento. Per il tramite del nuovo Titolo V-ter del TUB, si è proceduto infatti a disciplinare l'attività di soggetti, gli istituti di pagamento, che ancora non godevano di un inquadramento preciso nel nostro ordinamento. Sulla base di questo atteso e necessario intervento, si è quindi potuto autorizzare l'operatività delle piattaforme di *peer to peer lending* riconducendola alla disciplina di questi ultimi²³ e, più nello specifico, a quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 114-novies TUB in materia di istituti di pagamento c.d. 'ibridi'.

Ulteriore impulso è arrivato poi a livello Comunitario con la Comunicazione della Commissione Europea del 27 marzo 2014 "Sfruttare il potenziale del *crowdfunding nell'Unione Europea*"²⁴, nella quale è stata sottolineata l'utilità del *social lending* per il finanziamento di progetti innovativi e, di conseguenza, per lo sviluppo dell'economia nel suo complesso. La *European Banking Authority* (EBA) insieme con la *European Securities and Market Authority* (ESMA), nel febbraio 2015, in un parere²⁵ indirizzato al Parlamento Europeo, al Consiglio e alla Commissione

²¹ La direttiva europea sui servizi di pagamento (Direttiva 2007/64/CE), anche nota come *Psd - payment services directive*, definisce un quadro giuridico comunitario moderno e coerente per i servizi di pagamento elettronici. Più in dettaglio, la *Psd* risponde ai seguenti obiettivi: (1) regolamentare l'accesso al mercato per favorire la concorrenza nella prestazione dei servizi; (2) garantire maggiore tutela degli utenti e maggiore trasparenza; (3) standardizzare i diritti e gli obblighi nella prestazione e nell'utilizzo dei servizi di pagamento per porre le basi giuridiche per la realizzazione dell'Area unica dei pagamenti in euro (Sepa); (4) stimolare l'utilizzo di strumenti elettronici e innovativi di pagamento per ridurre il costo di strumenti quali quelli cartacei e il contante. Anche con riguardo alla prestazione dei servizi di pagamento, si deve considerare che la riserva di attività porta con sé l'applicazione, a tutela degli utenti, di obblighi di trasparenza (informativi e di condotta) – di recente potenziati a seguito del recepimento della *Payment Account Directive* – PAD - n. 2014/92/UE e della PSD 2 n. 2015/2366/UE.

²² La direttiva PSD2 n. 2015/2366 ha introdotto un significativo miglioramento delle modalità di circolazione di alcune informazioni a livello creditizio. La nuova normativa, al fine di aprire maggiormente il settore dei servizi di pagamento alla concorrenza di operatori non tradizionali, introduce infatti l'idea di un sistema di c.d. *open banking*, imponendo a enti creditizi e istituti di pagamento di mettere a disposizione le informazioni relative ai conti di pagamento di ciascun singolo utente, in modo obiettivo, proporzionato e non discriminatorio (art. 36 PSD2), attraverso infrastrutture sicure, le c.d. *Application Programming Interfaces* (API).

²³ Gli Istituti di Pagamento sono tenuti a rispettare alcune delle disposizioni previste dal Codice Civile, dal Testo Unico Bancario, dalla Delibera 1058 del 19/7/2005 del Comitato Interministeriale per il Credito e Risparmio (CICR) e dalle Disposizioni Generali di Vigilanza per gli Istituti di Pagamento emanate dalla Banca d'Italia. Tali disposizioni riguardano: il capitale minimo versato, patrimonio di vigilanza della società, la struttura organizzativa (con controlli di primo, secondo e terzo livello), requisiti di professionalità, onorabilità e di indipendenza di amministratori e sindaci. La Banca d'Italia attua poi una costante vigilanza su tali operatori.

²⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-172-IT-F1-1.Pdf>

²⁵ https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/983359/f6106173-dc94-4d22-ade8-d40fce724580/EBA-Op-2015_03%20%28EBA%20Opinion%20on%20lending%20based%20Crowdfunding%29.pdf?retry=1

Europea, pur ritenendo non necessaria una specifica regolamentazione della materia, ha raccomandato un intervento degli Stati membri volto a fornire chiarimenti sulle normative di carattere generale applicabili al *social lending* con lo scopo di favorire la convergenza delle prassi di supervisione sul fenomeno in modo da evitare arbitraggi regolamentari e creare delle parità di condizioni (*level-playing field*) all'interno dell'Unione.

In linea con i succitati orientamenti europei, Banca d'Italia ha emanato nel novembre 2016 - in attuazione dell'art. 11 del TUB e della delibera del Comitato Interministeriale del Credito e del Risparmio (CICR) del 19 luglio 2005 - la revisione della disciplina relativa alla raccolta del risparmio da parte dei soggetti diversi dalle banche²⁶. L'obiettivo principale di questo intervento è da ricercarsi nel rafforzamento dei presidi normativi, patrimoniali e di trasparenza a tutela dei soggetti che prestano fondi a soggetti diversi dalle banche, specie con riferimento a forme di raccolta che coinvolgono un pubblico numeroso e prevalentemente composto da risparmiatori privati c.d. 'non sofisticati'. Nel fare ciò la sezione la *sezione IX* delle disposizioni di Bankitalia fornisce una prima importante definizione del *social lending* quale "*strumento attraverso il quale una pluralità di soggetti può richiedere a una pluralità di potenziali finanziatori, tramite piattaforme online, fondi rimborsabili per uso personale o per finanziare un progetto*". Svolto tale inquadramento preliminare, Banca d'Italia chiarisce, sotto il profilo regolamentare, cosa non costituisce raccolta del risparmio presso il pubblico²⁷ tanto con riferimento ai gestori, quanto in relazione ai prenditori. Nel dettaglio "*I gestori non raccolgono il risparmio allorquando: "[ricevono] fondi da inserire in conti di pagamento utilizzati esclusivamente per la prestazione dei servizi di pagamento dai gestori medesimi, se autorizzati a operare come istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica o intermediari finanziari di cui all'art. 106 del TUB autorizzati a prestare servizi di pagamento ai sensi dell'art. 114-novies, comma 4, del TUB; - [ricevono] "fondi connessi all'emissione di moneta elettronica effettuata dai gestori a tal fine autorizzati"*. Parimenti, per i prenditori, non costituisce raccolta tra il pubblico "*l'acquisizione di fondi effettuata sulla base di trattative personalizzate con i singoli finanziatori. Al riguardo, avute presenti le modalità operative tipiche delle piattaforme di social lending, le trattative possono essere considerate personalizzate allorché i prenditori e i finanziatori sono in grado di incidere con la propria volontà sulla determinazione delle clausole del contratto tra loro stipulato e il gestore del portale si limita a svolgere un'attività di supporto allo svolgimento delle trattative precedenti alla formazione del contratto*"; - "*l'acquisizione di fondi presso soggetti sottoposti a vigilanza prudenziale, operanti nei settori bancario, finanziario, mobiliare, assicurativo e previdenziale*". Infine, viene suggerito in termini generali alle piattaforme di prevedere limiti agli importi massimi dei prestiti ottenibili attraverso le stesse, in quanto coerenti con la ratio sottesa alle Disposizioni in questione di *«impedire ai soggetti*

²⁶ Disposizioni per la raccolta del risparmio dei soggetti diversi dalle banche - Banca d'Italia, 8 novembre 2016.

²⁷ Attività riservata alle banche (art.11, co.2 - TUB).

non bancari di raccogliere fondi per ammontare rilevante presso un numero indeterminato di risparmiatori», pur lasciando libere le piattaforme di determinare la soglia²⁸.

Con specifico riferimento alla norma contenuta nel Codice del Terzo settore, il legislatore, per il tramite dell'art. 78 del d.lgs 117/2017²⁹ e s.m.i. ha previsto che i gestori dei portali online³⁰, che svolgono attività di *social lending* finalizzato al finanziamento e al sostegno delle attività di interesse generale di cui all'articolo 5 del CTS, operino, sugli importi percepiti a titolo di remunerazione dai soggetti che prestano fondi attraverso tali portali, una ritenuta alla fonte a titolo di imposta con l'aliquota prevista per i titoli di Stato (cioè il 12,5%). La ratio dell'intervento è stata duplice: da un lato favorire canali alternativi di accesso al credito per gli enti di Terzo Settore e dall'altra contribuire a stimolare lo sviluppo di uno strumento innovativo che sempre più sta riscuotendo consenso tra gli utilizzatori, attraverso l'introduzione di un forte beneficio fiscale per chi sceglie di prestare risorse economiche a favore di ETS che perseguono finalità civiche e solidaristiche. In un contesto caratterizzato dalla contrazione strutturale delle risorse pubbliche e da forti cambiamenti sociali in atto, le organizzazioni del Terzo settore hanno infatti, oggi più che mai, bisogno di strumenti e modalità nuove per rispondere alle sfide del presente e del futuro ed è anche grazie ad una maggiore collaborazione tra finanza, tecnologia e sociale che può derivare un miglioramento delle nostre politiche di welfare e del sistema economico nel suo complesso. In generale, come anche rilevato da Banca d'Italia³¹, una maggiore diffusione di questi strumenti può comportare numerosi benefici tra i quali la riduzione del costo dell'intermediazione finanziaria, la garanzia di una maggiore diversificazione del portafoglio di famiglie e investitori istituzionali e il miglioramento delle condizioni finanziarie di famiglie, enti di Terzo Settore e PMI mediante l'aumento dell'offerta di credito a loro diretta, permettendo così di ridurre la dipendenza dal circuito bancario tradizionale.

In un'ottica di armonizzazione legislativa il successivo d.lgs 105/2018 recante "*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*" ha aggiornato l'art. 78 del CTS, alla luce di quanto disposto dall'art. 44 della L. 205/2017 (legge di Bilancio 2018) confermando che le piattaforme di *peer to peer lending* gestite da società iscritte nell'albo degli intermediari finanziari o da istituti di pagamento operano quali sostituti d'imposta. In sintesi, la L. 205/2017 ha modificato il Testo Unico delle imposte sui Redditi (TUIR) aggiungendo, all'art. 44, c. 1, la lettera *d-bis* che prevede l'inclusione, tra i redditi di capitale, dei proventi derivanti da prestiti erogati per il tramite di piattaforme di prestiti per soggetti finanziatori non professionali (piattaforme di *peer to peer lending*) a condizione che le stesse siano gestite da "*società iscritte all'albo degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*

²⁸ Resta ferma la possibilità di raccolta senza limite da parte delle banche che esercitano attività di social lending

²⁹ In attuazione di quanto disposto dall'art. 9, co.1, lett. h della L.106/2016.

³⁰ Gestite da società iscritte all'albo degli intermediari finanziari di cui all'articolo 106 del Testo unico bancario o da istituti di pagamento di cui all'articolo 114 del TUB.

³¹ M. BOFONDI, *Il lending-based crowdfunding: opportunità e rischi*, Banca d'Italia - Occasional Papers N. 375, 2017, pp. 24.

o da istituti di pagamento rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 114 del medesimo Testo Unico³². Al tempo stesso, al co.43 viene previsto un assoggettamento degli interessi derivanti dai prestiti *peer to peer* a una ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, per le persone fisiche, del 26% e non più a tassazione progressiva come precedentemente disposto. Quanto introdotto con la legge di Bilancio 2018 rappresenta un grande passo in avanti nella direzione di una rimozione di alcuni degli ostacoli di ordine tributario che, di fatto, avevano penalizzato l'utilizzo dello strumento del *social lending* all'interno del contesto Italiano rendendolo poco attrattivo per i prestatori.

Più di recente l'Agenzia delle Entrate, attraverso gli interpelli n. 168/2020³³ e 169/2020³⁴ e la risoluzione n. 56/E³⁵, ha fornito ulteriori chiarimenti sul trattamento fiscale del prestito tra privati specificando che ai fini dell'applicazione della ritenuta sui proventi rilevano, in sostanza, due condizioni: i) la natura del soggetto finanziatore, che deve essere esclusivamente una persona fisica al di fuori dell'esercizio di una attività d'impresa; ii) la qualifica del gestore della piattaforma, che deve essere un intermediario finanziario iscritto all'albo o un istituto di pagamento autorizzato dalla Banca d'Italia come disposto dalla L. 205/2017. Quest'ultima condizione è stata riconfermata nuovamente dall'AdE con la risposta 687/2021³⁶. Ne consegue dunque che nei casi in cui **la piattaforma non rientri nelle fattispecie cui sopra**, la tassazione sarà marginale in quanto i redditi concorreranno alla formazione del reddito complessivo.

Se, come sappiamo, molte delle norme di carattere fiscale previste dalle riforma del Terzo settore sono soggette all'autorizzazione della Commissione Europea o all'emanazione di ulteriori decreti attuativi da parte dei ministeri interessati, un grosso impulso all'avvio e alla diffusione dello strumento del *social lending* come veicolo di sostegno per gli ETS è arrivato di recente con il d.l. 77/2021 (art. 66 bis, co.10) che fa venir meno la necessità di emanazione di un decreto attuativo di regolazione dello strumento da parte del Ministero dell'economia e delle finanze come precedentemente disposto dal co. 3, art. 77 del CTS. Si tratta di un passo fondamentale che di fatto, rende questa innovativa previsione, già pienamente utilizzabile.

Non va dimenticato, infine, che lo scorso ottobre è stato pubblicato a seguito di una lunga consultazione pubblica iniziata nel 2018, il nuovo Regolamento (UE) 2020/1503³⁷ finalizzato alla creazione di un regime armonizzato in materia di crow-

³² come evidenziato da SCIARRONE ALIBRANDI ET AL., cit., la scelta del Legislatore per quanto concerne la veste giuridica da far assumere ai gestori delle piattaforme si allinea a quanto previsto dalle Disposizioni di Banca d'Italia oltre che a quelle che appaiono le due forme nella prassi più utilizzate dalle piattaforme operanti in Italia.

³³ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2522858/Risposta+all%27interpello+n.+168+del+2020.pdf/901e1b0c-4d2d-b38e-6ace-c0946b4065b0>

³⁴ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2522858/Risposta+all%27interpello++n.+169+del+2020.pdf/ae479014-8b5a-69ca-26ec-a3771b353eca>

³⁵ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2665656/Risoluzione+n.+56+del+25092020.pdf/6d2b1664-a0a5-d1d8-f52b-b70e7dbc4fcd>

³⁶ https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/3844145/Risposta_687_08.10.2021.pdf/8c71222a-9753-bb7c-97f3-ee4bbec29827

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1503&from=EN>

dfunding in tutti i Paesi dell'Unione Europea con l'obiettivo di superare la frammentazione dei diversi quadri giuridici ad oggi esistenti. Il nuovo Regolamento, entrato in vigore nel novembre 2021, e che non si applicherà per la parte c.d. *consumer* ovvero di prestiti tra privati, stabilisce che le persone giuridiche che intendono fornire servizi di crowdfunding dovranno presentare domanda di autorizzazione all'autorità competente dello Stato membro in cui sono stabilite. Il Regolamento prevede inoltre che le piattaforme di crowdfunding possano ottenere dalla autorità competente nel proprio Stato, un passaporto europeo che permetterà loro di operare in tutti gli Stati Membri nei quali faranno richiesta di svolgere l'attività. In base al regime transitorio previsto dal Regolamento ECSP, le piattaforme di crowdfunding, già operative alla data di entrata in vigore, avranno un anno di tempo per adeguarsi alla nuova normativa potendo continuare ad operare secondo le regole nazionali fino al 10 novembre 2022.

Tabella 2: sintesi social lending. Fonte: elaborazione dell'Autore

SINTESI	
Soggetti beneficiari della misura prevista dal CTS:	ETS commerciali e non commerciali iscritti al RUNTS
Obiettivi:	Finanziamento delle attività di interesse generale previste dall'art. 5 del CTS
Vantaggi:	- Canale alternativo per sostenere la realizzazione di attività di interesse generale - Beneficio fiscale per chi sceglie di prestare risorse economiche a enti del Terzo settore (12,5%)
Stato di attuazione:	La norma è da considerarsi già pienamente operativa

3. Titoli di solidarietà: analisi di uno strumento

Come visto in precedenza sono diverse le forme e i relativi strumenti oggi utilizzabili da chiunque sia interessato a sostenere le attività di organizzazioni che perseguono finalità di interesse generale. Entrando nello specifico della seconda previsione contenuta nella riforma del Terzo settore, ovvero i titoli di solidarietà – pur non rappresentando questi una fattispecie codificata a livello internazionale – se analizzati sotto il profilo della struttura e del meccanismo di funzionamento possono - di fatto - essere assimilati ai c.d. *social bond*³⁸ di matrice anglosassone.

³⁸ Le prime emissioni di social bond sono riconducibili a quelle effettuate dalla Inter-American Development Bank nel contesto del programma «EYE – Education, Youth, Employment» e successivamente dall'International Finance Corporation (IFC).

I *social bond* sono definiti come “qualsiasi tipo di strumento obbligazionario i cui proventi vengono impiegati esclusivamente per finanziare del tutto o in parte progetti e iniziative a valenza sociale. Alcuni esempi di categorie sono le infrastrutture di base (ad es. strutture per la fornitura di acqua potabile), l'accesso ai servizi essenziali (ad es. il servizio sanitario), le abitazioni economiche accessibili, la creazione di posti di lavoro anche tramite finanziamenti e micro finanziamenti alle PMI, la sicurezza e l'igiene alimentare, il progresso e rafforzamento socio-economico”³⁹.

Box di approfondimento: i social bond di Banca Etica

Banca Etica è da tempo impegnata nell'emissione di social bond a favore delle diverse comunità in cui opera. Di recente l'istituto ha collocato con successo una serie di titoli obbligazionari dedicati al contrasto a mafia e usura e più di recente ha proposto alla clientela un nuovo prestito ordinario rivolto specificatamente all'ambiente e al contrasto ai cambiamenti climatici.

Le prime linee guida per l'emissione di *social bond* sono state pubblicate nel 2017 dall'International Capital Market Association (ICMA)⁴⁰, allo scopo di sostenere lo sviluppo del mercato di questi strumenti. I Principi elaborati dall'ICMA (aggiornati poi nel giugno 2021) elencano le componenti necessarie a certificare un'obbligazione come sociale: innanzitutto, i proventi devono essere utilizzati per finanziare o rifinanziare progetti sociali; in secondo luogo il processo di valutazione e selezione dei progetti dovrebbe essere chiaro e comunicato agli investitori; terzo, i proventi devono essere tracciati adeguatamente; e infine, gli emittenti dovrebbero fornire agli investitori una relazione annuale sull'utilizzo dei proventi. Il mercato globale dei *social bond* ha registrato una forte crescita negli ultimi anni. Secondo una recente stima dell'agenzia di rating statunitense Moody's⁴¹ dei 1.280 miliardi di dollari di emissioni obbligazionarie sostenibili, i *social bond* rappresentano circa il 14% del totale, pari a 180 miliardi di dollari, e l'importo dei nuovi *social bond* emessi nel 2020 (pari a 142 miliardi) è più di otto volte superiore rispetto a quello del 2019. Più di recente, la Commissione Europea ha emesso con successo le prime obbligazioni del suo programma per la disoccupazione SURE⁴² in risposta alla pandemia da COVID-19 proprio sotto la forma di *social bond* utilizzando come riferimento il succitato *framework* di valutazione elaborato dalla ICMA.

Sotto un profilo operativo esistono, di fatto, due tipologie riconducibili a questo strumento: quella definita *grant based* e quella *definita loan based*⁴³. Nel primo caso si

³⁹ Glossario Borsa Italiana consultabile al link: <https://www.borsaitaliana.it/borsa/glossario/social-bond.html>

⁴⁰ *Social Bond Principles - Voluntary Process Guidelines for Issuing Social Bonds*, International Capital Market Association, 2017.

⁴¹ *Moody's Investor Service*, 29 luglio 2021.

⁴² *EU Sure Social Bond Framework*, European Commission, 2020.

⁴³ Cfr. si veda tra gli altri A. MAZZULLO in *Diritto dell'imprenditoria sociale*, Torino, Giappichelli, 2019.

tratta di obbligazioni che devolvono una percentuale dell'importo complessivo della raccolta al sostegno di progetti ad alto valore sociale, in molti casi realizzati sul territorio di riferimento dell'istituto di credito che li ha emessi. La seconda categoria di SB, fa riferimento invece a titoli obbligazionari la cui finalità è quella di costituire un plafond di finanziamenti da erogare a condizioni agevolate ad enti del Terzo settore che operano a favore del bene comune. Nella prassi italiana, i *social bonds* sono spesso definiti come obbligazioni «tematiche», proprio in quanto permettono agli investitori di finanziare particolari tematiche di sostenibilità ambientale e/o sociale⁴⁴. Nel nostro ordinamento, questi strumenti sono riconducibili alla categoria delle obbligazioni in senso stretto (in quanto tali possono essere emesse esclusivamente da società per azioni e società in accomandita per azioni, ex artt. 2410 ss. c.c., da società cooperative per azioni, ex art. 2526 c.c., e da banche, in qualunque forma costituite, ex artt. 12 e 12-bis T.U.B.).

3.1. Titoli di solidarietà: inquadramento giuridico e riforma del Terzo settore

I titoli di solidarietà – va precisato – non costituiscono una novità nell'ordinamento italiano; l'art. 29 del d.lgs. 460/1997, poi abrogato dal Codice del Terzo settore, aveva infatti previsto la possibilità di emissione di titoli obbligazionari a tasso fisso non convertibili per i quali veniva riconosciuto come costo fiscalmente deducibile dal reddito di impresa la differenza tra il tasso effettivamente praticato ed il tasso di riferimento - determinato con decreto del Ministro del Tesoro di concerto, con il Ministro delle Finanze - purché i fondi raccolti, oggetto di gestione separata, fossero destinati al finanziamento delle O.N.L.U.S. La previsione contenuta nel summenzionato decreto, pur presentando evidenti caratteri di innovatività nella formulazione, non era stata in grado di decollare a causa di alcune oggettive difficoltà legate all'utilizzo dello strumento che ne avevano impedito di fatto un utilizzo su larga scala. Proprio a partire da questa esperienza il legislatore delegato ha proceduto, nell'ambito di quanto previsto dal CTS, alla revisione e successiva introduzione di una nuova forma di strumento che sotto un profilo tecnico, ispirandosi come visto al meccanismo di funzionamento dei *social bond* – combina al tempo stesso una componente *loan based* e una componente *grant based*.

Riprendendo la disposizione contenuta all'art. 77, co.1, d.lgs. 117/2017, viene infatti precisato che “*al fine di favorire il finanziamento ed il sostegno delle attività di cui all'articolo 5, svolte dagli enti del Terzo settore non commerciali di cui all'articolo 79, comma 5, iscritti al Registro di cui all'articolo 45, gli istituti di credito autorizzati ad operare in Italia, in osservanza delle previsioni del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, di seguito «emittenti» o, singolarmente, l'«emittente», possono emettere specifici «titoli di solidarietà», di seguito «titoli», su cui gli emittenti non applicano le commissioni di collocamento»*”.

⁴⁴ Cfr. D. LENZI, cit.

Nel concreto i nuovi titoli di solidarietà previsti dal Codice sono rappresentati da obbligazioni nonché da certificati di deposito ai quali non si applicano le commissioni di collocamento, che gli istituti di credito possono emettere per favorire il finanziamento ed il sostegno delle attività di interesse generale (art. 5 CTS) svolte da enti del Terzo settore iscritti al RUNTS. Anche in questo caso la *ratio* dell'intervento è stata quella di incrementare le risorse finanziarie dedicate agli enti del Terzo settore che svolgono attività di interesse generale, stimolando al contempo, attraverso la leva del vantaggio fiscale per i sottoscrittori, la diffusione di forme di finanza in grado di combinare al rendimento economico quella componente sociale che sempre più oggi viene ricercata dagli investitori di tutto il mondo. Sotto un profilo tecnico, come precedentemente menzionato, la norma in commento prevede che i titoli di solidarietà possano essere rappresentati da:

(a) obbligazioni o titoli di debito simili non convertibili e non scambiabili (cioè non oggetto di offerta pubblica di scambio) che non conferiscono il diritto di sottoscrivere o acquistare altri tipi di strumenti finanziari e che non sono collegati ad uno strumento derivato; con scadenza non inferiore a 36 mesi; nominativi/al portatore; che prevedono interessi con periodicità almeno annuale e un tasso di interesse pari al maggiore tra il tasso di rendimento lordo annuo di obbligazioni dell'emittente di pari caratteristica e durata e il tasso lordo annuo dei titoli di stato con vita residua simile

(b) certificati di deposito consistenti in titoli individuali non negoziati nel mercato monetario con scadenza non inferiore ai 12 mesi e che prevedono un tasso di interesse pari al maggiore tra il tasso di rendimento lordo annuo di obbligazioni dell'emittente di pari caratteristica e durata e il tasso lordo annuo dei titoli di stato con vita residua simile.

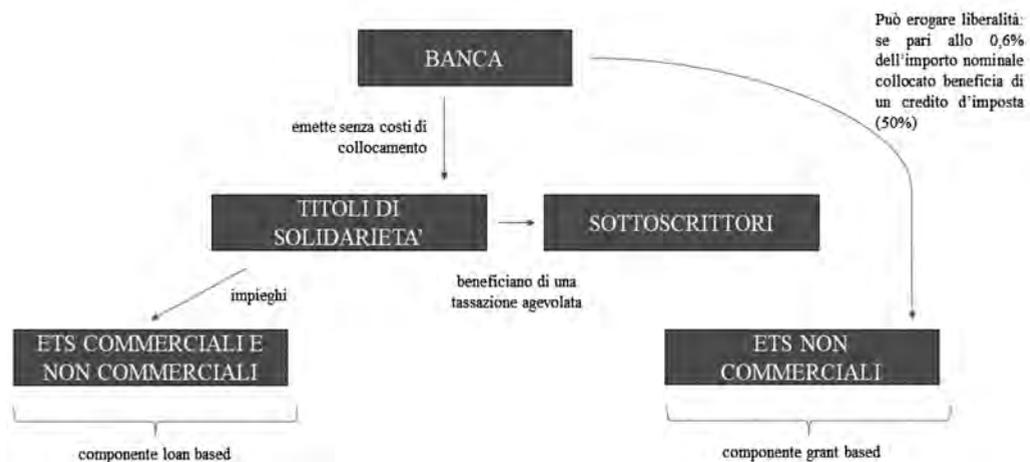
Gli emittenti, su tale forma di raccolta, possono applicare un tasso inferiore rispetto al maggiore tra i due tassi di rendimento sopra indicati, a condizione che venga ridotto corrispondentemente il tasso di interesse applicato sulle correlate operazioni di finanziamento. In altre parole il legislatore ha concesso alle banche la possibilità di essere gravate da minori oneri sulla raccolta a condizione che vengano concesse migliori condizioni sugli impieghi verso gli ETS. L'art.77 del d.lgs. 117/2017 al co.4 come modificato dal d.lgs. 105/2018, art. 21, co. 1, ha poi previsto che gli istituti bancari emittenti devono essere in grado di fornire una documentazione – oggetto di approvazione da parte dell'organo amministrativo – dei tassi ordinariamente applicati alla clientela su operazioni di raccolta e impiego equivalenti per durata, forma tecnica, tipologia di tasso e se disponibile rischio di controparte.

Entrando più nel dettaglio dello strumento possiamo passare ora ad osservare le previsioni contenute nel CTS sia dal lato degli istituti di credito emittenti che dei sottoscrittori stessi per comprenderne a piena la portata. Per quanto riguarda i primi, il legislatore ha introdotto una disciplina puntuale che se da un lato ha l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli di tipo tecnico che potrebbero averne pregiudicato l'effettivo uso nel passato, dall'altra mira a preservare il carattere sociale dello strumento evitando possibili effetti distorsivi nell'uso da parte delle banche stesse. La norma infatti prevede *in primis* l'obbligo di destinazione della raccolta effettuata attraverso

l'emissione dei titoli di solidarietà, al netto dell'eventuale erogazione liberale, ad impieghi a favore di ETS (componente *loan based*). Al tempo stesso viene introdotta la possibilità di erogare una liberalità di importo commisurato all'ammontare nominale dei titoli collocati ad uno o più ETS non commerciali (componente *grant based*) per il sostegno di attività sulla base di un progetto appositamente predisposto dall'ente: nel caso di liberalità pari ad almeno lo 0,6% agli emittenti spetta un credito di imposta del 50% irrilevante ai fini IRES e IRAP e non cumulabile con altre agevolazioni. Accanto a questo viene sancito l'obbligo di comunicazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali entro il 31 marzo di ogni anno dell'ammontare delle emissioni, le eventuali erogazioni liberali, gli importi dei finanziamenti erogati e le relative iniziative oltre che alla necessità per gli istituti di credito emittenti di pubblicare sul proprio sito internet i dati relativi ai finanziamenti erogati con l'indicazione dell'ente beneficiario e delle iniziative sostenute.

Per quanto riguarda i sottoscrittori, questi non solo beneficiano di un regime fiscale fortemente agevolato: gli interessi/proventi percepiti al di fuori di un'impresa commerciale sono soggetti infatti al regime fiscale previsto per i titoli di stato (12,5%) anziché quello normalmente applicato per strumenti simili (*capital gain*) ma al tempo stesso i titoli non rilevano ai fini della determinazione dell'imposta di bollo e non concorrono alla formazione dell'attivo ereditario.

Figura 1: schema di funzionamento dei titoli di Solidarietà. Fonte: elaborazione dell'Autore



Il 18 dicembre 2018 è stata infine pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge 17 dicembre 2018, n. 136 (c.d. decreto fiscale) di conversione del decreto legge n. 119/2018. Tra le misure di rilievo per le organizzazioni del terzo settore figurano le modifiche al Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017), cui è dedicato l'articolo 24-ter e che prevede una revisione sostanziale anche per la disciplina dei titoli di solidarietà. Nel concreto:

(1) diventa possibile l'emissione di tale strumento di finanziamento a favore di tutti gli enti del Terzo settore e non più solamente degli enti del Terzo settore non commerciali; la parte di liberalità resta comunque destinata solo a enti non commerciali. Si tratta di una revisione fondamentale in quanto sono plausibilmente proprio gli enti c.d. *'market oriented'* ad essere in prospettiva maggiormente propensi all'utilizzo di questa tipologia di strumenti. Interessante a riguardo è quanto emerge dall'indagine promossa da Aiccon e Intesa San Paolo sui fabbisogni finanziari del Terzo settore⁴⁵ secondo cui un'organizzazione su tre (34,6%), tra i soggetti che avevano risposto di conoscere gli strumenti di finanza a impatto sociale dichiara di essere interessata al loro utilizzo. La più alta percentuale di soggetti che utilizza (e che si dichiara interessata a) strumenti di questo tipo è costituita da cooperative sociali di tipo A. Nello specifico delle obbligazioni solidali, risultano essere proprio le cooperative di tipo A (e in misura minore quelle di tipo B) quelle più propense all'approfondimento e all'utilizzo di questa nuova forma di finanza sociale.

(2) diventa obbligatorio destinare le somme raccolte tramite i titoli di solidarietà - e per qualsiasi ragione non impiegate entro 12 mesi dal collocamento - alla sottoscrizione o acquisto di titoli di Stato con durata uguale a quella dei titoli originari (in questo modo le somme incassate alla scadenza dei titoli di stato potranno essere utilizzate per il conseguente rimborso dei titoli di solidarietà).

(3) viene abrogata la necessità di emanazione di un decreto ministeriale del Ministero dell'Economia e delle finanze attuativo del dispositivo previsto dalla norma al co. 15. Questo rende di fatto la disposizione relativa ai titoli di solidarietà già utilizzabile, fatto salvo per la parte relativa alla concessione del credito d'imposta pari al 50% se la liberalità a favore di ETS non commerciali è pari o superiore allo 0,6% dell'importo nominale collocato (art. 77, co. 10), che necessita dell'autorizzazione della Commissione Europea al pari di alcune altre norme di carattere fiscale contenute nella Riforma.

⁴⁵ X edizione dell'*Osservatorio su Finanza e Terzo Settore*, Aiccon e Intesa San Paolo, 2021.

Tabella 3: sintesi della previsione per emittenti/sottoscrittori - titoli di solidarietà. Fonte: elaborazione dell'Autore

EMITTENTI	SOTTOSCRITTORI
Non applicano commissioni di collocamento alla clientela	Beneficiano di un regime fiscale agevolato: gli interessi/proventi sono soggetti al regime fiscale previsto per i titoli di stato (12,5%) anziché quella normalmente applicata per strumenti simili (capital gain)
Possono erogare una liberalità di importo commisurato all'ammontare nominale dei titoli collocati ad uno o più ETS non commerciali per il sostegno di attività sulla base di un progetto appositamente predisposto dall'ente: nel caso di liberalità pari ad almeno lo 0,6% agli emittenti spetta un credito di imposta del 50%	I titoli non rilevano ai fini della determinazione dell'imposta di bollo e alla formazione dell'attivo patrimoniale
Devono destinare l'intera raccolta effettuata attraverso l'emissione dei titoli, al netto dell'eventuale erogazione liberale, ad impieghi a favore di ETS. Nel caso di una eventuale raccolta residua non impiegata entro 12 mesi dal collocamento dei titoli di solidarietà questa va investita in titoli di stato aventi durata pari a quella originaria dei relativi titoli	
Devono comunicare al MLPS entro il 31 marzo di ogni anno l'ammontare delle emissioni, le eventuali erogazioni liberali, gli importi dei finanziamenti erogati e le relative iniziative. Provvedono a pubblicare sul sito internet i dati relativi ai finanziamenti erogati con l'indicazione dell'ente beneficiario e delle iniziative sostenute	

Tabella 4: sintesi titoli di solidarietà. Fonte: elaborazione dell'Autore

SINTESI	
Soggetti beneficiari della misura prevista dal CTS:	ETS commerciali e non commerciali iscritti al RUNTS
Obiettivi:	Finanziamento delle attività di interesse generale previste dall'art.5 del CTS
Vantaggi:	- Canale alternativo per sostenere la realizzazione di attività di interesse generale - Forte beneficio fiscale per chi sceglie di prestare risorse economiche a enti del Terzo settore (12,5%)
Stato di attuazione:	La norma è da considerarsi già pienamente operativa ad eccezione della parte relativa al credito d'imposta in caso di liberalità pari o eccedente lo 0,6% dell'importo nominale collocato (soggetta ad autorizzazione CE)

4. Considerazioni conclusive

Per concludere, il riconoscimento giuridico del concetto di finanza sociale contenuto nella Riforma del Terzo settore costituisce un passo fondamentale in quanto, per la prima volta, si fornisce una 'veste' giuridica e si incentiva - sia tramite il *social lending* che i titoli di solidarietà - quella finanza che può diventare strumento a servizio del bene comune, in grado di favorire gli investimenti in progetti capaci di generare ricadute positive e benefici per le nostre comunità. In questo senso non va dimenticato che oggi le infinite potenzialità offerte dal *fin-tech* consentono di soddisfare in modo più efficace anche i bisogni degli enti del Terzo settore che hanno così la possibilità di incrementare e diversificare la propria base donativa o le forme di accesso al credito per il finanziamento delle proprie attività. Ad oggi non esistono ancora evidenze in merito all'effettivo utilizzo degli strumenti di finanza sociale previsti dalla Riforma, e alla loro concreta efficacia, in quanto – come evidenziato nel presente contributo – solo da poco si è riusciti a superare molti dei vincoli di natura normativa che ne impedivano la piena efficacia (questo è solo parzialmente vero per i titoli di solidarietà in quanto risulta ancora mancante il via libera della Commissione Europea per quanto concerne il credito d'imposta riservato agli istituti di credito emittenti). Se da un lato possiamo osservare come queste nuove forme di finanza sociale stiano crescendo in maniera significativa in molti paesi di tutto il mondo, dall'altro risulta necessario promuovere, sia da parte dei policymakers che dei portatori d'interesse, una serie di azioni utili per poterne valutare efficacia e portata nel medio-lungo periodo, tra cui:

- **promuovere la conoscenza degli strumenti finanziari messi a disposizione dalla Riforma del Terzo settore:** in quest'ottica risulta importante favorire la

diffusione di quanto introdotto dal nuovo impianto normativo con l'obiettivo non solo di creare consapevolezza in merito alle possibilità fornite dalla norma ma anche per raccogliere eventuali sollecitazioni relative al contesto degli operatori finanziari e all'eventuale potenziamento di questi strumenti. Sono diverse le ricerche che ci segnalano come uno dei limiti percepiti dagli ETS sia rappresentato proprio dalla limitata conoscenza delle possibilità offerte in relazione agli strumenti di finanza sociale⁴⁶;

- **proseguire nella mappatura dei fabbisogni finanziari del Terzo settore:** se da una parte è necessario accrescere il livello di conoscenza degli strumenti sia sul fronte degli ETS che degli operatori finanziari stessi, dall'altra questo non può prescindere da una comprensione sistemica dei fabbisogni economico-finanziari degli enti non solo alla luce delle grandi trasformazioni introdotte dalla Riforma ma anche del contesto attuale in cui le organizzazioni si trovano a dover operare⁴⁷;
- **proseguire nel rafforzamento delle attività di 'capacity building' per gli ETS:** se le attività di promozione degli strumenti e di mappatura dei fabbisogni economico-finanziari risultano centrali diviene altresì importante proseguire nella creazione e implementazione di misure specifiche che possano accrescere il c.d. 'capacity building', ovvero la capacità degli ETS di accedere a forme di rafforzamento organizzativo in grado di aumentare la capacità gestionale e organizzativa e il conseguente accesso a nuove forme di sostentamento economico.

La pandemia, come sappiamo, ha lasciato profonde ferite sul tessuto economico e sociale del nostro Paese con un crollo vertiginoso delle disponibilità economiche delle famiglie e una conseguente riduzione dei consumi in particolare quelli di beni e servizi non essenziali. In questo scenario il Terzo settore si è dimostrato il vero 'antidoto' contro la disgregazione del tessuto sociale; se da un lato il nostro Paese si è confermato essere infatti campione di solidarietà, dall'altro sono state molte le iniziative, nate 'dal basso', di rafforzamento di reti e presidi in territori scarsamente o non coperti da servizi socio-assistenziali ed emergenziali. In un quadro già fortemente segnato dal prolungato periodo di crisi si inseriscono oggi nuovi equilibri geo-politici che con tutta probabilità impatteranno fortemente sui nostri sistemi di welfare con dinamiche di medio-lungo periodo non ancora del tutto note (basti pensare ai flussi migratori in arrivo dall'Ucraina o all'aumento dei costi energetici per famiglie e imprese che incideranno negativamente su consumi e risparmi). Le sfide, presenti e future, mettono nuovamente il Terzo settore al centro e – in un contesto come quello che si va delineando – la capacità delle organizzazioni di rispondere in maniera efficace ai bisogni delle comunità potrà dipendere sempre più dalla disponibilità di un ventaglio (nuovo) di risorse a cui poter accedere per far fronte a questi scenari. Ecco che la finanza può tornare a essere uno strumento a servizio delle persone e delle comunità. Ora la vera sfida è creare le condizioni affinché questo possa succedere.

⁴⁶ Cfr. M. MUSELLA ET AL., *La domanda di finanza sociale*, Giappichelli, 2020, pp. 105 e ss.

⁴⁷ Cfr. si veda il Working Paper 5 *Innovazione sociale a che punto siamo*, Fondazione Italia Sociale, 2020.

CAPITOLO XII

IL CINQUE PER MILLE: NOVITÀ, CRITICITÀ E POTENZIALITÀ ANCORA INESPRESSE*

SOMMARIO: 1. Cinque per mille: evoluzione dell'istituto. – 2. I tempi di attuazione della riforma. – 3. L'ingresso degli ETS fra i destinatari del contributo. – 3.1. Il passaggio dagli enti del volontariato agli ETS: criticità e tempistiche. – 3.2. La platea di destinatari: i nuovi enti in un panorama in via di definizione. – 4. Gli altri enti destinatari del contributo. – 5. Le novità nella disciplina del cinque per mille. – 5.1. Procedura di accreditamento: semplificazione e razionalizzazione. – 5.2. Pubblicazione degli elenchi: enti accreditati ed enti ammessi e esclusi. – 5.3. Accelerazione e razionalizzazione delle procedure di calcolo. – 5.4. Erogazione del contributo: importi dalle scelte dei contribuenti e limite autorizzazione di spesa. – 5.5. Pubblicità e trasparenza nell'utilizzo delle risorse. – 5.6. Casi e modi di recupero delle somme erogate. – 6. Prospettive e potenzialità dell'istituto a seguito della riforma. *Tabelle riassuntive.*

1. Cinque per mille: evoluzione dell'istituto

Il contributo del cinque per mille è stato per un lungo periodo (dall'esercizio 2006 all'esercizio 2014) una risorsa “*provvisoria*”, da confermare di anno in anno, prima di arrivare a costituire (a decorrere dall'esercizio 2015) una fonte di finanziamento stabile e poi acquisire il pieno riconoscimento di “misura di sostegno economico” nell'ambito della delega per la riforma del Terzo settore.

A questo percorso di consolidamento dell'istituto si è accompagnata un'evoluzione normativa parallela alla trasformazione del contributo, partendo da una regolamentazione frammentaria, stabilita ogni anno da un'espressa e diversa previsione legislativa¹ e da appositi decreti di attuazione, fino a pervenire alla disciplina introdotta dall'articolo 2, commi da 4-*novies* a 4-*quaterdecies*, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, e dal DPCM 23 aprile 2010, che a decorrere dall'esercizio 2010 fino al 2014 è rimasta invariata, pur mantenendo l'istituto il carattere dell'annualità, pertanto condizionato dalla necessità di una proroga annuale.

Le disposizioni del D.L. n. 40 e del DPCM del 2010 sono state confermate anche a seguito della stabilizzazione dell'istituto dall'articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ma con le modifiche e integrazioni apportate dal DPCM 7 luglio 2016, dirette ad assicurare la semplificazione delle procedure e

* **A cura di Elda Di Passio** - Esperta di fiscalità del Terzo settore.

¹ Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 337 e seguenti, per l'esercizio finanziario 2006; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 1234 e seguenti, per l'esercizio finanziario 2007; legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 5 e seguenti, per l'esercizio finanziario 2008; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 63-bis, per l'esercizio finanziario 2009.

la trasparenza ed efficacia nell'utilizzazione della destinazione delle risorse. Le novità introdotte dal DPCM del 2016 hanno dato avvio alla riforma dell'istituto, il cui "*completamento*" ha costituito uno dei criteri direttivi della legge delega 6 giugno 2016, n. 106.

2. I tempi di attuazione della riforma

Ai criteri e principi direttivi per "*il completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille*", dettati dall'articolo 9, comma 1, lettere c) e d), della legge delega del 2016², è stata data attuazione dal D.lgs. 3 luglio 2017, n. 111, che ha disciplinato sul piano normativo generale l'istituto, rinviando a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la regolamentazione delle modalità e dei termini per l'accreditamento, della pubblicazione degli elenchi, dei diversi profili relativi al riparto e all'erogazione del contributo, della pubblicità della destinazione delle somme erogate e dei relativi controlli.

Pertanto, la riforma voluta dalla legge delega è stata definita ed ha potuto trovare applicazione con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 17 settembre 2020 - Serie Generale n. 231 - del DPCM 23 luglio 2020 (di seguito anche solo DPCM).

In particolare, nel 2020 le disposizioni del DPCM hanno avuto effetto sulle procedure e adempimenti non ancora definiti alla data della sua pubblicazione: sono stati pubblicati per la prima volta entro il 31 dicembre gli elenchi degli enti ammessi e esclusi da parte delle competenti amministrazioni³.

Il 2021 ha segnato l'anno della complessiva operatività della riforma, con l'attuazione dei punti essenziali introdotti dalla nuova normativa per la gestione del contributo:

- sono stati semplificati e razionalizzati gli adempimenti per l'accesso al beneficio;
- sono stati uniformati e anticipati, per tutte le categorie di enti destinatari del contributo, i termini per la pubblicazione degli elenchi;
- sono state accelerate e razionalizzate le procedure di erogazione;
- sono state rafforzate le misure di trasparenza e pubblicità della destinazione delle risorse attribuite;
- sono stati definiti le fattispecie, le modalità e i termini per il recupero delle somme erogate.

² La legge 6 giugno 2016, n. 106 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale" all'articolo 9 concernente "Misure fiscali e di sostegno economico", fra i criteri direttivi, al comma 1, lettere c) e d), indica: "c) *completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti di cui all'articolo 1, razionalizzazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso al beneficio nonché semplificazione e accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti agli enti; d) introduzione, per i soggetti beneficiari di cui alla lettera c), di obblighi di pubblicità delle risorse ad essi destinate, individuando un sistema improntato alla massima trasparenza, con la previsione delle conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dei predetti obblighi di pubblicità, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera g)*". Gli enti "*di cui all'articolo 1*" sono gli enti del Terzo settore.

³ V. paragrafo 5.2

L'anno 2022 è il primo anno a decorrere dal quale fra i destinatari del cinque per mille entrano gli enti del terzo settore (ETS), a seguito dell'attivazione il 23 novembre 2021 del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS). La modifica dell'ambito dei beneficiari, che costituisce una delle novità di maggior rilievo della riforma, è, come si preciserà al paragrafo 3, ancora in fase di definizione.

3. L'ingresso degli ETS fra i destinatari del contributo

3.1. Il passaggio dagli enti del volontariato agli ETS: criticità e tempistiche

Fra i soggetti ammessi al riparto del cinque per mille, l'articolo 2, comma 4-*novies*, lettera a), del D.L. n. 40 del 2010 indicava gli enti iscritti nei diversi registri disciplinati da specifiche e differenti normative di settore. Questi enti, ricondotti complessivamente nella categoria "enti del volontariato", comprendevano: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui al D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, iscritte nell'Anagrafe delle ONLUS⁴; le organizzazioni di volontariato (ODV) iscritte nei registri di cui all'articolo 6 della legge 11 agosto 1991, n. 266; le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381 e i consorzi di cooperative sociali di cui all'articolo 8 della stessa legge n. 381 con base sociale formata per il cento per cento da cooperative sociali, in quanto "ONLUS di diritto"; le associazioni di promozione sociale (APS) iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali previsti dall'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383; le associazioni e fondazioni riconosciute che operavano negli stessi settori di attività delle ONLUS elencati all'articolo 10, comma 1, lettera a), del citato D.lgs. n. 460.

Il D.lgs. 3 luglio 2017, n.117, Codice del terzo settore (CTS), con una revisione organica e il riordino della normativa degli enti del terzo settore, ha assorbito la pluralità di discipline che regolavano singoli settori, distinte e eterogenee, sia a livello nazionale che regionale, con la creazione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, in cui si collocano unitariamente gli enti già disciplinati dalle diverse normative. Il Registro unico supera e sostituisce i precedenti registri, ognuno gestito autonomamente (da Regioni e Province autonome o Agenzia delle entrate), riorganizzando e riconducendo a unità il sistema di registrazione degli enti, che tiene conto della specificità dei diversi settori, attraverso la suddivisione in specifiche sezioni. Le sezioni del RUNTS corrispondono alle diverse tipologie riportate nell'articolo 4 del CTS. In particolare, la sezione *a*) riguarda le Organizzazioni di volontariato, la *b*) le Associazioni di promozione sociale, la *c*) gli Enti filantropici, la *e*) le Reti associative. Il Registro alla lettera *g*) inserisce la sezione denominata "Altri enti del Terzo settore", nella quale è possibile iscrivere soggetti che, pur in possesso dei requisiti previsti dal Codice, non si inquadrano in una delle specifiche categorie contenute nelle altre sezioni. Per le imprese sociali, l'iscrizione nell'apposita sezione del Registro delle imprese soddisfa altresì l'iscrizione

⁴ Le ONG riconosciute idonee, ai sensi della legge n. 49 del 1987, alla data del 29/8/2014 sono state iscritte all'Anagrafe delle ONLUS su istanza delle stesse (art. 32, comma 7, della legge n. 125 del 2014).

al RUNTS (art. 11, comma 3, del CTS). Ciò vale anche per l'iscrizione nella sezione speciale del Registro Imprese delle cooperative sociali, divenute imprese sociali per effetto dell'art. 1, comma 4, del D.lgs. n.112 del 2017, e delle società di mutuo soccorso, qualora abbiano l'obbligo di iscrizione a detto Registro⁵. La sezione del RUNTS "imprese sociali, incluse le cooperative sociali", indicata all'art. 46, comma 1, lettera d), è alimentata dal flusso di informazioni del Registro Imprese. Nella sezione del RUNTS alla lettera f), dedicata alle società di mutuo soccorso, si iscrivono le Società di mutuo soccorso che non sono tenute a iscriversi nel Registro Imprese.

Coerentemente con il nuovo assetto normativo, che ha introdotto la nozione onnicomprensiva di ente del terzo settore e un sistema unitario di registrazione, l'articolo 3, comma 1, lettera a) del D.lgs. n. 111 e l'articolo 1, comma 1, lettera a), del DPCM hanno inserito fra i beneficiari del cinque per mille gli enti del terzo settore, comprese le cooperative sociali e le imprese sociali, escluse quelle costituite in forma di società, ponendo l'iscrizione al RUNTS quale condizione di ammissibilità al contributo, in sostituzione dei differenti requisiti richiesti dalla precedente normativa. La decorrenza delle nuove disposizioni è stata necessariamente subordinata ai tempi di attivazione del Registro, prevedendo il passaggio dalla categoria "enti del volontariato" agli ETS dall'anno successivo a quello della sua operatività.

Lo stesso D.lgs. n. 111 e il DPCM, per assicurare agli enti preesistenti di poter comunque fruire del cinque per mille nel periodo transitorio, hanno affrontato il problema della disciplina applicabile nelle more dell'istituzione ed operatività del RUNTS, stabilendo che fino all'anno di operatività del Registro avrebbero continuato a essere destinatari del contributo gli "enti del volontariato" di cui all'articolo 2, comma 4-*novies*, lettera a), del D.L. n. 40 e all'articolo 1, comma 1, lettera a), del DPCM del 2010.

Il Registro unico nazionale del Terzo settore è stato regolato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 15 settembre 2020, n. 106, che ha definito altresì le procedure di iscrizione e le modalità di deposito degli atti. Il Decreto Direttoriale (Direzione Generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) 26 ottobre 2021, n. 561 ha fissato al 23 novembre 2021 la data di attivazione del Registro e al 24 novembre quella di decorrenza per la presentazione delle istanze di iscrizione.

L'anno 2022, pertanto, quale primo anno successivo a quello di operatività del RUNTS, segna l'ingresso fra i destinatari del cinque per mille degli enti del Terzo settore.

In concreto, però, si è evidenziato un non perfetto allineamento per alcune tipologie di enti fra le modalità e i tempi per il popolamento iniziale del RUNTS stabiliti dal D.M. n. 106 e dal D.D. n. 561 e le previsioni che hanno disciplinato l'ingresso degli

⁵ L'art. 44 del CTS, al comma 2, prevede: "In deroga all'articolo 23, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, non sono soggette all'obbligo di iscrizione nella sezione delle imprese sociali presso il registro delle imprese le società di mutuo soccorso che hanno un versamento annuo di contributi associativi non superiore a 50.000 euro e che non gestiscono fondi sanitari integrativi."

ETS fra i destinatari del contributo e la chiusura del periodo transitorio di applicazione a favore degli enti del volontariato.

In particolare, si sono rilevate criticità in merito alla compatibilità della tempistica per il passaggio al RUNTS delle ODV e APS con i termini per l'accreditamento al cinque per mille previsti dal DPCM 2020, nonché riguardo alla concreta fruibilità del contributo da parte delle ONLUS per l'esercizio 2022.

Per le ODV e APS è stata disciplinata dall'art. 54 del CTS e dal D.M. n. 106 la loro trasmigrazione dai "vecchi" registri di settore al RUNTS e il DD n. 561 ha fissato il periodo per la conclusione della procedura al 21 febbraio 2022, stabilendo che entro i successivi 180 giorni ciascun ufficio competente del RUNTS deve procedere a verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione, fermo restando il perfezionarsi del silenzio assenso in caso di mancata emanazione entro lo stesso termine di un provvedimento espresso di diniego. Il termine di 180 giorni può essere sospeso fino alla ricezione delle informazioni e dei documenti richiesti (per 60 gg.) e di conseguenza il tempo a disposizione dell'amministrazione per concludere il procedimento di verifica potrà ulteriormente allungarsi (fino al 19 ottobre 2022). È risultata, pertanto, per le ODV e le APS un'incongruenza fra i termini per l'accertamento dei requisiti per l'iscrizione al RUNTS e quello del 10 aprile stabilito in via generale per l'accreditamento al cinque per mille⁶ da parte degli enti non ancora iscritti al contributo.

Per le ONLUS la situazione si è presentata più complessa, in quanto, a differenza delle ODV e APS, esse non trasmigrano al RUNTS in via automatica, ma il D.M. n. 106 ha previsto per il loro passaggio al Registro una procedura più articolata e con tempi di attuazione più lunghi. Innanzitutto il D.D. n. 561 ha fissato al 22 novembre 2021 la cessazione delle procedure di iscrizione all'Anagrafe delle ONLUS che, pertanto, rimane "congelata" a tale data, fatta eccezione per i procedimenti di iscrizione e cancellazione che erano ancora pendenti a quella data. L'Anagrafe delle ONLUS così definita rimane in vita e pienamente operativa fino al periodo d'imposta successivo al rilascio della autorizzazione da parte della Commissione europea. Il 28 marzo 2022 l'Agenzia delle entrate ha pubblicato l'elenco degli enti iscritti nell'anzidetta Anagrafe, dandone comunicazione nella Gazzetta Ufficiale del 1° aprile 2022 - Serie Generale n. 77. Gli enti inseriti nell'elenco potranno procedere all'iscrizione nel RUNTS, con conseguente cancellazione dall'Anagrafe delle ONLUS, fino al 31 marzo del periodo d'imposta successivo al rilascio della prevista autorizzazione della Commissione europea. Dalla ricostruzione operata risulta evidente che per gli enti ancora iscritti nell'Anagrafe delle ONLUS e non transitati al RUNTS si è posto il problema della possibilità di accesso nel 2022 al cinque per mille, in considerazione delle previsioni del D.lgs. n. 111 e del DPCM del 2020 che individuano come destinatari del contributo gli ETS, in sostituzione della categoria "enti del volontariato", dall'anno successivo a quello della operatività del Registro.

Le incertezze delineatesi per le ODV, APS e ONLUS hanno reso necessario l'intervento del legislatore per consentire a questi enti la regolare continuità nella fruizione

⁶ V. paragrafo 5.1.

del contributo nel 2022. Così il decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15 (Milleproroghe), all'articolo 9, comma 6, ha previsto che le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del D.lgs. n. 111 hanno effetto a decorrere dal secondo anno successivo a quello di operatività del RUNTS, limitatamente alle ONLUS di cui all'articolo 10 del D.lgs. n. 460, iscritte alla relativa Anagrafe alla data del 22 novembre 2021, le quali continuano a essere destinatarie della quota del cinque per mille con le modalità stabilite dal DPCM 2020 per gli enti del volontariato fino al 31 dicembre 2022. Per le ODV e APS coinvolte nel processo di trasmigrazione, che non siano già regolarmente accreditate al cinque per mille nell'esercizio 2021, il termine per accreditarsi nell'esercizio 2022 è stato spostato al 31 ottobre 2022.

Un altro profilo che ha sollevato dubbi ha riguardato le modalità di accesso al contributo degli enti del volontariato già accreditati nel 2021 e iscritti nell'elenco permanente pubblicato nel 2022⁷. In proposito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁸ ha precisato che gli enti iscritti nell'elenco permanente potranno accedere al cinque per mille per l'anno 2022 solo se entro lo stesso anno risultino iscritti al RUNTS, senza necessità ai fini dell'accREDITAMENTO al beneficio di alcun ulteriore adempimento.

In sintesi, il quadro per il 2022 degli enti già compresi nella categoria enti del volontariato risulta il seguente:

- le ONLUS fino al 31 dicembre 2022 continuano a essere destinatarie della quota del cinque per mille con le modalità stabilite dal DPCM 2020 per gli enti del volontariato, accreditandosi, se non già regolarmente accreditate nel 2021 e iscritte nell'elenco permanente 2022, presso l'Agenzia delle entrate, che continua a provvedere anche ai necessari controlli ai fini dell'ammissione al contributo;

- le ODV e le APS coinvolte nel processo di trasmigrazione, se già regolarmente accreditate nell'esercizio 2021 e presenti nell'elenco permanente 2022, possono beneficiare del contributo senza alcun ulteriore adempimento, mentre, se non sono incluse nell'elenco permanente, a seguito dell'iscrizione nel RUNTS, possono accreditarsi entro il 31 ottobre 2022⁹;

- le associazioni e le fondazioni riconosciute operanti negli stessi settori di attività delle ONLUS, ricondotte per espressa previsione normativa fino al 2021 nella categoria degli enti del volontariato, non possono continuare a fruire del contributo nel 2022 se non acquistano la qualifica di ETS e, quindi, devono risultare iscritte entro l'anno al RUNTS;

- per le cooperative sociali, già destinatarie del contributo in quanto ONLUS di diritto e perciò non comprese nell'Anagrafe delle ONLUS, l'iscrizione presso la sezione speciale del registro imprese dedicata alle imprese sociali soddisfa, come accennato, il requisito dell'iscrizione al RUNTS. Anche per le cooperative sociali per fruire del contributo per il 2022 non è necessario alcun adempimento se sono incluse nell'elenco permanente, ma devono accreditarsi se non sono presenti nell'anzidetto elenco.

⁷ V. paragrafo 5.2. – nota n. 25.

⁸ Avviso del 31 marzo 2022

⁹ Per le modalità v. paragrafo 5.1. e l'Avviso del 31 marzo 2022.

3.2. La platea di destinatari: i nuovi enti in un panorama in via di definizione

Oltre agli enti già rientrati nella categoria del volontariato che accedono al contributo nei tempi e modi indicati nel precedente paragrafo, la platea dei destinatari del cinque per mille a partire dal 2022 si amplia e si diversifica con l'ingresso di nuove tipologie di beneficiari.

La riforma, infatti, ha voluto comprendere fra i destinatari del contributo tutti gli ETS iscritti in una delle sezioni del RUNTS, con esclusione solo delle imprese sociali costituite in forma di società, per consentire loro di attingere, fra le diverse forme di reperimento delle risorse, anche alla quota del cinque per mille, fondando la ragione della misura di sostegno nelle finalità civiche e solidaristiche da questi perseguite, alla cui realizzazione devono essere destinate le somme attribuite.

Entrano così nell'ambito dei potenziali destinatari del cinque per mille:

– gli enti preesistenti non iscritti nei precedenti registri delle ODV, delle APS o nell'Anagrafe delle ONLUS né operanti negli stessi settori di attività delle ONLUS e perciò non compresi nella categoria del volontariato, che, in possesso dei requisiti per acquisire la qualifica di ETS, si iscrivono al RUNTS;

- le imprese sociali, con esclusione di quelle costituite in forma di società;
- gli enti filantropici;
- le società di mutuo soccorso¹⁰;
- le Reti associative¹¹.

Il nuovo panorama dei beneficiari del contributo con l'ingresso degli ETS troverà definizione ed effettivo riscontro nel corso del 2022 con l'iscrizione al RUNTS e l'accreditamento e i necessari controlli da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

4. Gli altri enti destinatari del contributo

Il D.lgs. n. 111 e il DPCM hanno lasciato invariate le categorie di soggetti destinatarie del contributo diverse da quelle degli enti del Terzo settore e degli enti del volontariato.

Pertanto, continuano ad essere destinatari del contributo:

– gli enti senza scopo di lucro della ricerca scientifica e le università, quali università e istituti universitari, statali e non statali legalmente riconosciuti, i consorzi interuniversitari, le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, statali e non statali legalmente riconosciute, ovvero gli enti e le istituzioni di ricerca, indipenden-

¹⁰ Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota n. 19477 del 27 dicembre 2021, ha precisato che l'esclusione dal cinque per mille delle imprese sociali costituite in forma societaria non include le Società di mutuo soccorso, che, perciò, possono accedere al contributo a decorrere dal 2022.

¹¹ Per le Reti associative si rinvia alla Circolare n. 2 del 5 marzo 2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

temente dallo status giuridico e dalla fonte di finanziamento, la cui finalità principale consiste nello svolgere attività di ricerca scientifica;

– gli enti della ricerca sanitaria, quali gli enti destinatari dei finanziamenti pubblici riservati alla ricerca sanitaria, di cui agli articoli 12 e 12-bis del D.lgs. n. 502 del 1992 e successive modificazioni, le fondazioni o enti istituiti per legge e vigilati dal Ministero della salute, le associazioni senza fini di lucro e le fondazioni che svolgono attività di ricerca traslazionale, in collaborazione con gli enti precedentemente indicati, che contribuiscono con proprie risorse finanziarie, umane e strumentali, ai programmi di ricerca sanitaria determinati dal Ministero della salute;

– le associazioni sportive dilettantistiche, riconosciute ai fini sportivi dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano a norma di legge, nella cui organizzazione è presente il settore giovanile, che siano affiliate agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, che svolgono prevalentemente attività di avviamento e formazione allo sport dei giovani di età inferiore a 18 anni, ovvero di avviamento alla pratica sportiva in favore di persone di età non inferiore a 60 anni, o nei confronti di soggetti svantaggiati in ragione delle condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari;

– le attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente.

Resta confermata la destinazione del cinque per mille a favore del finanziamento delle attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici di cui all'articolo 23, comma 46, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n.111¹², nonché a sostegno degli enti gestori delle aree protette di cui di cui all'articolo 16, comma 1-bis, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, inseriti a decorrere dall'anno 2018 fra gli enti destinatari del contributo dall'articolo 17-ter del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172¹³.

5. Le novità nella disciplina del cinque per mille

5.1. Procedura di accreditamento: semplificazione e razionalizzazione

Il DPCM 2020 ha definito il processo di semplificazione e di razionalizzazione degli adempimenti per l'iscrizione al cinque per mille avviato con la stabilizzazione del contributo.

L'originaria provvisorietà dell'istituto aveva reso onerosi gli adempimenti a carico dei soggetti interessati a partecipare al riparto del contributo, obbligandoli, anche in mancanza di variazioni, a presentare annualmente la domanda di iscrizione e successivamente (entro il 30 giugno dello stesso anno) una dichiarazione sostitutiva ai sensi del D.P.R. n. 445 del 2000 attestante il possesso dei requisiti per l'ammissione al beneficio. Con la stabilizzazione del contributo, il DPCM 7 luglio 2016, pur confermando la

¹² V. anche DPCM 30 maggio 2012 (Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n.129 del 5 giugno 2012).

¹³ V. anche DPCM 22 marzo 2019 (Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 144 del 21 giugno 2019).

modalità di iscrizione attraverso un'apposita domanda e una successiva dichiarazione sostitutiva, ha innovato radicalmente la procedura di accreditamento, prevedendo che, a partire dall'esercizio finanziario 2017, l'iscrizione al riparto del cinque per mille non ha più validità annuale e, pertanto, la stessa, una volta effettuata, non deve essere ripetuta ogni anno¹⁴. Conseguentemente, è stata disposta la costituzione di un apposito elenco permanente degli enti accreditati al cinque per mille, da aggiornare e pubblicare entro il 31 marzo di ciascun anno. L'iscrizione ha effetto fino alla cancellazione da parte dell'Amministrazione ovvero fino alla revoca da parte del rappresentante legale dell'ente in caso di perdita dei requisiti¹⁵.

Il DPCM 2020 proseguendo il processo di semplificazione e di razionalizzazione del DPCM del 2016:

- ha eliminato per tutte le tipologie di enti il doppio adempimento – presentazione della domanda di iscrizione e successiva dichiarazione sostitutiva – prevedendo la contestualità della domanda di iscrizione con l'autocertificazione relativa al possesso dei requisiti ai sensi del D.P.R. n. 445;

- ha unificato i termini per la presentazione dell'istanza di accreditamento per tutte le categorie di destinatari;

- ha introdotto per gli ETS una nuova modalità di accreditamento ancora più semplificata e coerente con il sistema di registrazione unica;

- ha eliminato l'onere di presentazione, a pena di decadenza dal beneficio dell'ente rappresentato, di una nuova dichiarazione sostitutiva in caso di variazione del rappresentante legale.

Le modifiche introdotte dal DPCM 2020 hanno portato al seguente assetto del sistema di accesso al riparto del cinque per mille.

¹⁴ Cfr. la circolare dell'Agenzia delle entrate n.5/E del 31 marzo 2017.

¹⁵ L'articolo 1 del DPCM del 2016 ha inserito nel DPCM del 2010 l'articolo 6-bis, il cui testo è il seguente: "1. *L'iscrizione al riparto della quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà relativa alla persistenza dei requisiti per l'ammissione al contributo di cui agli articoli 2, 3, 4 e 6, regolarmente adempiute, esplicano effetti, fermi restando i requisiti per l'accesso al beneficio, anche per gli esercizi finanziari successivi a quello di iscrizione.* 2. *Gli enti che, in presenza delle condizioni di cui al comma 1 non sono tenuti a riprodurre la domanda di iscrizione e la dichiarazione sostitutiva, sono inseriti in un apposito elenco, integrato, aggiornato e pubblicato sul sito web dell'Agenzia delle entrate entro il 31 marzo di ciascun anno. Eventuali errori rilevati nell'elenco o variazioni intervenute possono essere fatti valere, entro il 20 maggio, dal legale rappresentante dell'ente richiedente, ovvero da un suo delegato, presso la Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate nel cui ambito territoriale si trova la sede legale del medesimo ente.* 3. *La dichiarazione sostitutiva di cui al comma 1 perde efficacia in caso di variazione del rappresentante legale. Il nuovo rappresentante deve provvedere, a pena di decadenza, a sottoscrivere e trasmettere ai sensi degli articoli 2, 3, 4 e 6 una nuova dichiarazione con l'indicazione della data della sua nomina e di quella di iscrizione dell'ente alla ripartizione del contributo.* 4. *In caso di sopravvenuta perdita dei requisiti, il rappresentante legale dell'ente sottoscrive e trasmette all'amministrazione competente, con le medesime modalità della dichiarazione sostitutiva, la revoca dell'iscrizione. Qualora il contributo sia stato indebitamente percepito in assenza di revoca si applicano le disposizioni di cui all'art. 13 del presente decreto.*». Le disposizioni dell'art. 6-bis hanno avuto applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2017.

Accreditamento degli enti diversi dagli ETS

Gli enti diversi dagli ETS provvedono all'accREDITAMENTO utilizzando il modulo di domanda messo a disposizione sul proprio sito dalle competenti amministrazioni, contenente contestualmente l'istanza di iscrizione e l'autocertificazione resa dal rappresentante legale dell'ente¹⁶. Di conseguenza non deve essere in ogni caso presentata una successiva e separata dichiarazione sostitutiva ai fini dell'attestazione dei requisiti per l'accesso al contributo (compreso il caso di variazione del rappresentante legale). L'unificazione degli adempimenti è divenuta operativa dal 2021.

Le amministrazioni competenti all'accREDITAMENTO sono: il Ministero dell'università e della ricerca, per gli enti della ricerca scientifica e le Università; il Ministero della salute, per gli enti della ricerca sanitaria; il CONI, per le associazioni sportive dilettantistiche. Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del DPCM, il CONI ha stipulato un'apposita convenzione con l'Agenzia delle entrate per la gestione della procedura di iscrizione delle associazioni sportive dilettantistiche¹⁷. È rimasta ferma la competenza dell'Agenzia delle entrate per gli enti del volontariato fino al 2021. Per il 2022 l'Agenzia delle entrate, in forza dell'articolo 9, comma 6, del D.L. n. 228 del 2021, continua a essere competente solo per l'accREDITAMENTO delle ONLUS, iscritte nella relativa Anagrafe alla data del 22 novembre 2021 e non ancora accreditate al cinque per mille, che possono presentare domanda, ai sensi dell'articolo 7 del DPCM 2020, utilizzando il modulo messo a disposizione sul sito della stessa Agenzia. I comuni continuano ad accedere al contributo per le attività sociali svolte senza una preventiva domanda.

Al fine di una maggiore organicità del sistema, il DPCM ha fissato unitariamente al 10 aprile¹⁸ il termine per la presentazione dell'istanza di accREDITAMENTO con la contestuale autocertificazione del possesso dei requisiti. Ciò agevola gli adempimenti per quegli enti che, in possesso dei requisiti prescritti, possono accedere al contributo in più categorie. L'unificazione dei termini al 10 aprile è divenuta operativa a decorrere dal 2021. Resta in vigore l'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, in base al quale possono partecipare al riparto del cinque per mille anche gli enti che non abbiano effettuato l'iscrizione al contributo entro il 10 aprile, purché presentino la domanda di accREDITAMENTO entro il 30 settembre dello stesso anno, versando un importo pari a 250 euro¹⁹.

¹⁶ Per gli enti della ricerca sanitaria, la domanda di iscrizione deve essere corredata da una dichiarazione recante l'attività di ricerca sanitaria svolta, i contributi erogati, le proprie strutture di ricerca utilizzate per la realizzazione dei programmi di ricerca approvati dal Ministero della salute.

¹⁷ In base alla convenzione il software di compilazione è disponibile sul sito del CONI, mediante collegamento al sito dell'Agenzia delle entrate. Il servizio è, altresì, disponibile direttamente sul sito dell'Agenzia.

¹⁸ Se il 10 aprile cade di sabato o domenica o in altro giorno festivo, la scadenza è prorogata al primo giorno lavorativo successivo. Per il 2022 il termine è scaduto lunedì 11 aprile in quanto il 10 è stato domenica.

¹⁹ L'importo di 250 euro deve essere versato tramite modello F24 ELIDE - codice tributo 8115 (Risoluzione 42/E del 1° giugno 2018).

Accreditamento degli ETS

Gli ETS dal 2022 possono accreditarsi al contributo dichiarando di voler partecipare al riparto della quota del cinque per mille direttamente in sede di richiesta di iscrizione al RUNTS ovvero successivamente: in entrambi i casi il termine finale ordinario per l'accREDITAMENTO è il 10 aprile²⁰ (11 aprile per il 2022) dell'anno a partire dal quale viene chiesta la partecipazione al riparto al contributo. L'accREDITAMENTO in sede di domanda di iscrizione al RUNTS si effettua attraverso la compilazione dell'apposito campo del modello di iscrizione²¹. Per l'accREDITAMENTO successivo all'iscrizione al RUNTS, gli enti presentano, come indicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con Avviso del 31 marzo 2022, la pratica di modifica delle informazioni riferite alla loro posizione inserite nel Registro. Anche agli ETS si applica l'articolo 2, comma 2, del D.L. n. 16 del 2012 già richiamato, in base al quale la richiesta di accREDITAMENTO al cinque per mille, sia essa contestuale sia successiva alla domanda di iscrizione al RUNTS, può essere presentata entro il 30 settembre (quindi oltre il termine ordinario del 10 aprile - 11 aprile per il 2022), versando in entrambi i casi l'importo di 250 euro²². Si evidenzia che la data del 30 settembre (con il versamento di 250 euro) segna il termine ultimo per l'accesso al contributo a decorrere dall'esercizio in corso alla data di presentazione della domanda di accREDITAMENTO. Pertanto, la domanda di accREDITAMENTO presentata successivamente al 30 settembre 2022 può consentire l'accesso al contributo a decorrere dal 2023. Fanno eccezione, per espressa previsione normativa, come si è già precisato al paragrafo 3, solo per l'anno 2022, le ODV e le APS, coinvolte nel processo di trasmigrazione, che, se non ancora regolarmente accreditate nell'esercizio 2021, possono accreditarsi al contributo per il 2022 entro il 31 ottobre 2022. Tale termine per le ODV e le APS sostituisce per il 2022 quello ordinario e, quindi, non vi è obbligo di versamento dell'importo di 250 euro.

5.2. Pubblicazione degli elenchi: enti accreditati ed enti ammessi e esclusi

Il DPCM 2020 ha introdotto importanti innovazioni anche in materia di formazione e pubblicazione degli elenchi, razionalizzandola, uniformandola e rendendola coerente con le competenze istituzionali delle diverse amministrazioni coinvolte nella gestione del contributo. La nuova delimitazione delle competenze è, altresì, coerente con la natura del beneficio del cinque per mille che, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 202/2007, non ha carattere fiscale, in quanto per effetto della scelta del contribuente la quota del cinque per mille perde la natura di entrata

²⁰ V. nota n. 18.

²¹ Per le modalità di accREDITAMENTO v. la nota 18 marzo 2022 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

²² Per l'accREDITAMENTO successivo all'iscrizione v. l'Avviso del 31 marzo 2022. Per il versamento dell'importo di 250 euro v. nota n. 19.

tributaria e assume quella di “provvista” diretta a finanziare enti ritenuti meritevoli di sostegno economico²³.

In base al DPCM provvede alla pubblicazione degli elenchi, non più l’Agenzia delle entrate²⁴, ma ciascuna amministrazione in relazione alla categoria di enti dalla stessa gestiti.

Pertanto, è competente alla formazione e alla pubblicazione degli elenchi degli enti accreditati e degli enti ammessi/esclusi: il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per gli enti del Terzo settore; il Ministero dell’Università e della Ricerca per gli enti della ricerca scientifica e le Università; il Ministero della Salute per gli enti della ricerca sanitaria; il CONI per le associazioni sportive dilettantistiche.

L’Agenzia delle entrate ha continuato a predisporre e pubblicare gli elenchi degli enti del volontariato fino al 2021. Nel 2022 è tenuta, ancora in via transitoria, ai sensi dell’articolo 9, comma 6, del D.L. n. 228 del 2021, alla formazione e pubblicazione dell’elenco permanente delle ONLUS²⁵, degli elenchi delle ONLUS che si accreditano nel 2022 (enti dei nuovi iscritti al cinque per mille 2022) e degli elenchi di quelle ammesse ed escluse dal contributo.

All’Agenzia delle entrate è stata riservata a regime la pubblicazione degli elenchi con le scelte effettuate in dichiarazione e gli importi spettanti a ciascun ente, sulla base degli elenchi degli enti ammessi e esclusi ad essa trasmessi dalle competenti Amministrazioni.

I termini stabili per la pubblicazione degli elenchi sono:

- entro il 31 marzo di ogni anno per l’elenco permanente degli enti che risultano regolarmente accreditati nei precedenti esercizi, aggiornato con le variazioni intervenute;
- entro il 20 aprile per l’elenco provvisorio dei nuovi iscritti;
- entro il 10 maggio per l’elenco definitivo dei nuovi iscritti, rettificato in caso di segnalazioni di errori pervenute entro il 30 aprile²⁶;
- entro il 31 dicembre dell’anno di riferimento per gli elenchi degli enti ammessi e esclusi. Entro la stessa data gli elenchi devono essere trasmessi all’Agenzia delle entrate;
- entro il settimo mese successivo a quello di scadenza del termine per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi, l’Agenzia delle entrate pubblica gli elenchi degli enti

²³ Oltre alla sentenza citata della Corte Costituzionale, si richiama il parere decisorio del Consiglio di Stato n. 2627/2011, reso nell’adunanza del 14 novembre 2012 in sede di ricorso straordinario, con il quale il cinque per mille non è qualificato come liberalità del cittadino, ma derivante da una scelta dello Stato di consentire la destinazione di una parte delle sue spettanze a enti che svolgono un ruolo sussidiario in materia di politiche sociali e la sentenza della Cassazione Civile Sez. Unite n. 24964/2017 che, sulla scia della sentenza della Corte Costituzionale, ribadisce la natura non tributaria del beneficio del cinque per mille e ne deriva la non competenza *rationae materiae* del giudice tributario.

²⁴ L’Agenzia delle entrate ha provveduto fino al 2020 alla pubblicazione dell’elenco permanente e degli elenchi degli iscritti per tutte le categorie destinatarie del cinque per mille.

²⁵ In data 8 marzo 2022 l’Agenzia ha pubblicato l’elenco permanente delle ONLUS, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha pubblicato per la prima volta l’elenco permanente degli altri enti già compresi nella categoria “enti del volontariato”.

²⁶ Se la data stabilita cade di sabato o domenica o in altro giorno festivo, la scadenza è prorogata al primo giorno lavorativo successivo. Per il 2022 il termine per le correzioni di eventuali errori rilevati nell’elenco è stato il 2 maggio in quanto il 30 aprile è venuto di sabato.

ammessi ed esclusi, trasmessi dalle competenti amministrazioni, distinti per categoria, con l'indicazione delle scelte attribuite a ciascun ente e dei corrispondenti importi spettanti e l'elenco complessivo aggregato contenente gli enti ammessi al contributo con le scelte totali per ciascuna categoria e gli importi complessivi spettanti nelle differenti categorie.

L'elenco permanente pubblicato entro il 31 marzo comprende gli enti già inseriti nell'elenco permanente dell'anno precedente, con le modifiche conseguenti alle verifiche effettuate e alle revoche dell'iscrizione trasmesse dagli stessi enti interessati, e gli enti regolarmente iscritti sempre nell'anno precedente e ammessi al riparto in presenza dei requisiti previsti dalla norma.

Gli enti che sono presenti nell'elenco permanente non sono tenuti a ripetere la procedura di iscrizione al cinque per mille²⁷. Rimane a carico di ciascun rappresentante legale l'obbligo di comunicare all'amministrazione competente, mediante dichiarazione resa ai sensi del D.P.R. n. 445 del 2000, eventuali variazioni intervenute nei requisiti per l'accesso al contributo, nei successivi 30 giorni. In caso di perdita dei requisiti, il rappresentante legale, sempre entro 30 giorni, deve sottoscrivere e trasmettere all'amministrazione competente la richiesta di cancellazione dall'elenco permanente e, qualora il contributo sia stato indebitamente percepito dall'ente in carenza dei requisiti, si applicano le disposizioni dell'articolo 17 del DPCM 2020.

L'obbligo di pubblicazione da parte di ciascuna amministrazione competente entro l'anno di riferimento degli elenchi degli enti ammessi e di quelli esclusi, redatti a seguito dei necessari controlli e verifiche, è stato introdotto dallo stesso DPCM 2020 e ha trovato attuazione, come accennato al paragrafo 2, già nel 2020, in quanto i termini per l'esecuzione della nuova previsione erano ancora aperti alla data della sua pubblicazione.

Rilevante è l'introduzione del termine per la pubblicazione da parte dell'Agenzia delle entrate degli elenchi degli enti ammessi ed esclusi, con l'indicazione delle scelte attribuite a ciascun ente e dei corrispondenti importi spettanti. La scadenza, fissata al settimo mese successivo a quella del termine per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi (in sostanza entro giugno dell'anno successivo a quello di riferimento), permette alle competenti amministrazioni di provvedere all'erogazione del contributo già l'anno successivo a quello della destinazione del contributo e agli enti beneficiari una più immediata programmazione dell'impiego delle somme attribuite.

5.3. Accelerazione e razionalizzazione delle procedure di calcolo

Alla base della previsione che ha anticipato i termini di pubblicazione delle scelte e degli importi spettanti si pongono le nuove disposizioni introdotte dallo stesso D.lgs. n. 111 e dal DPCM 2020 dirette ad accelerare e razionalizzare le procedure di calcolo e erogazione del cinque per mille.

²⁷ Per gli ETS si rinvia all'Avviso del 31 marzo 2022, con il quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha precisato anche che per gli enti già compresi nella categoria del volontariato presenti nell'elenco permanente l'ammissibilità al contributo per il 2022 è comunque subordinata alla iscrizione al RUNTS entro il 31 dicembre.

La previsione che consente all’Agenzia delle entrate di pubblicare le scelte e gli importi spettanti entro il settimo mese successivo a quello di scadenza del termine per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi è quella contenuta nell’articolo 6 del D.lgs. n. 111 e nell’articolo 12 del DPCM, secondo la quale si procede al computo delle scelte e dei relativi importi sulla base delle dichiarazioni presentate entro la scadenza del termine e senza tener conto delle dichiarazioni dei redditi integrative. La disposizione è analoga a quelle prevista per il computo del contributo del due per mille a favore dei partiti politici²⁸.

Il calcolo delle scelte e dei relativi importi sulla base delle dichiarazioni tempestivamente presentate non tiene conto di eventuali maggiori importi che potrebbero risultare dalle dichiarazioni integrative, ma è da ritenere indubbiamente superiore il vantaggio certo per gli enti beneficiari del contributo in termini di programmazione delle attività e immediata disponibilità delle somme attribuite già nell’anno successivo a quello di riferimento.

Sempre al fine di accelerare il riparto, il DPCM ha fissato il termine ultimo entro il quale devono essere comunicati dagli enti interessati i dati necessari a erogare le somme dovute e a consentire alle amministrazioni la chiusura delle operazioni di pagamento. Il termine stabilito è quello del 30 settembre del secondo esercizio finanziario successivo a quello di impegno e le amministrazioni erogatrici devono concludere i pagamenti entro la fine dello stesso esercizio. Gli enti che non forniscono i dati nel termine fissato (30 settembre 2025 per il pagamento delle somme assegnate per l’esercizio 2022) perdono il diritto a percepire il contributo per l’esercizio di riferimento con conseguente riversamento dei relativi importi all’entrata del bilancio dello Stato ai fini della successiva riassegnazione al Fondo corrispondente²⁹. Queste disposizioni non si applicano in caso di contenzioso fino alla sua definizione.

Altra novità riguarda l’innalzamento da 12 a 100 euro dell’importo minimo erogabile a ogni beneficiario per ciascuna categoria. Questa disposizione è ispirata a principi di economicità ed efficienza, al fine di evitare la polverizzazione e la dispersione delle risorse senza un effettivo vantaggio per il destinatario di somme di scarsissimo rilievo. Gli importi inferiori a 100 euro non attribuiti sono ripartiti in misura proporzionale nell’ambito della stessa categoria.

5.4. Erogazione del contributo: importi dalle scelte dei contribuenti e limite autorizzazione di spesa

Gli importi delle somme spettanti a ciascun beneficiario della quota del cinque per mille sono determinati sulla base delle specifiche scelte validamente effettuate da ciascun contribuente. Le scelte effettuate senza indicazione del codice fiscale dell’ente

²⁸ Decreto-legge 28 dicembre 2013 n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13 - Art. 12 “*Destinazione volontaria del due per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche*”.

²⁹ *cf.* la nota 18 marzo 2022 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

beneficiario o con l'indicazione di un codice fiscale errato sono ripartite in misura proporzionale nell'ambito della stessa categoria.

Nella seguente tabella è riportato il numero delle scelte specifiche, generiche e totali (comprese quelle a favore degli enti esclusi) per gli anni dal 2017 al 2021. L'anno è quello di presentazione delle dichiarazioni con riferimento ai redditi dell'anno precedente (Dichiarazioni 2017 - Redditi 2016; Dichiarazioni 2018 - Redditi 2017; ecc.). I dati sono elaborati sulla base degli elenchi pubblicati dall'Agenzia delle entrate.

Tabella 1. La scelta del cinque per mille negli anni 2017-2021 (dichiarazioni 2017-2021)

Anno	2017	2018	2019	2020	2021
Scelte specifiche	14.315.965	14.363.483	14.633.212	14.035.597	13.946.457
Scelte generiche (ripartite)	2.325.702	2.250.352	2.261.676	2.454.067	2.379.485
Scelte Totali	16.641.667	16.613.835	16.894.888	16.489.664	16.325.942

Dalla Tabella si rileva che il numero delle scelte è aumentato negli anni dal 2017 al 2019, mentre registra una diminuzione nell'anno 2020 (dichiarazioni presentate nel 2020 relative ai redditi 2019), primo anno della pandemia, e nell'anno 2021 (dichiarazioni presentate nel 2021 relative ai redditi 2020). Per il 2021, relativo ai redditi 2020, gli effetti della pandemia, come si vedrà più avanti, si manifestano, oltre che sul numero delle scelte, anche sugli importi destinati al cinque per mille.

In relazione alle scelte è da tener presente che ogni anno vi sono enti regolarmente ammessi, ma che non sono destinatari di alcuna scelta o che ricevono un numero assai basso di preferenze. È rilevante il numero di enti che non ricevono alcuna scelta e, quindi, alcun importo o con un numero di scelte molto basso e importi minimi nella categoria del volontariato e in quella delle associazioni sportive dilettantistiche, che sono le categorie più numerose e con enti anche di più piccole dimensioni, mentre è di bassa entità per le altre categorie e nullo per gli enti della ricerca sanitaria e per i gestori delle aree protette. Prendendo gli ultimi tre anni, cioè Dichiarazioni 2021 - Redditi 2020, Dichiarazioni 2020 - Redditi 2019, Dichiarazioni 2019 - Redditi 2018, risulta dagli elenchi degli enti ammessi, con l'indicazione delle scelte e importi, pubblicati dall'Agenzia delle entrate, che a fronte dell'incremento degli enti del volontariato ammessi al contributo - che da 47.526 del 2019 sono diventati 52.126 nel 2021 - è aumentato altresì il numero di enti che hanno avuto zero scelte, passando da 1678 nel 2019 a 1916 nel 2020 e 2249 nel 2021, nonché quello degli enti con importi inferiori a 100 euro che sono passati da 2702 nel 2019 a 3000 nel 2020 e 3529 nel 2021. Ugualmente le associazioni sportive dilettantistiche ammesse sono aumentate da 10.372 del 2019 a 11.854 nel 2021 e le associazioni con zero scelte sono state 651 nel 2019, 658 nel 2020 e 909 nel 2021, mentre quelle con importi inferiori a 100 euro sono state 828 nel 2019, 890 nel 2020 e 2031 nel 2021. Si tratta di un fenomeno che evidenzia una ridotta capacità e ridotti mezzi degli enti di minore dimensione a convogliare a loro favore le

risorse derivanti dalla quota del cinque mille, ma a volte anche una scarsa attenzione e partecipazione della stessa compagine associativa ad attrarre preferenze, considerato che molti enti non ricevono alcuna scelta neanche dall'interno.

La necessità di un più proficuo utilizzo del contributo ha portato peraltro, come si è accennato, a decorrere dall'anno 2020 (Dichiarazioni 2020 - Redditi 2019) – articolo 11, comma 1, del DPCM 2020 – alla individuazione di un importo minimo ai fini dell'erogazione (100 euro), e alla ripartizione all'interno della categoria, alla stregua delle scelte generiche, delle somme non erogate all'ente destinatario. L'intervento, come si dirà al successivo paragrafo 6, è diretto anche a un utilizzo più costruttivo del contributo e a una maggiore consapevolezza e impegno degli enti nel recupero e utilizzo delle risorse per il loro finanziamento.

Si riportano le seguenti tabelle di sintesi. L'anno è quello di presentazione delle dichiarazioni con riferimento ai redditi dell'anno precedente (Dichiarazioni 2019 - Redditi 2018; ecc.). I dati sono elaborati sulla base degli elenchi pubblicati dall'Agenzia delle entrate. Gli importi inferiori a 100 euro non sono stati attribuiti ai singoli enti, ma sono stati ripartiti all'interno della categoria di appartenenza a partire dal contributo erogato nel 2021 relativo alle Dichiarazioni 2020 - Redditi 2019.

Enti del volontariato			
Anno	2019	2020	2021
Numero enti ammessi	47.526	49.491	52.126
Enti con scelte zero – importo zero	1678	1916	2249
Enti con Importo inferiore a 100 euro non attribuito all'ente ma ripartito all'interno della categoria	2702	3000	3529
Totale enti senza alcuna scelta o con importo inferiore a 100 euro	4380	4916	5778

Associazioni sportive dilettantistiche			
Anno	2019	2020	2021
Numero associazioni ammesse	10.372	10.908	11.854
Enti con scelte zero – importo zero	651	658	909
Enti con importo inferiore a 100 euro non attribuito all'ente ma ripartito all'interno della categoria	828	890	2031
Totale enti senza alcuna scelta o con importo inferiore a 100 euro	1479	1548	2940

Gli importi risultanti sulla base della destinazione dei contribuenti, come sopra precisato, sono ripartiti nei limiti di quanto stanziato in bilancio in base all'articolo 1, comma 154, della legge n. 190, il quale ha previsto che, a decorrere dall'esercizio 2015, è autorizzata una quota annua di 500 milioni di euro per la liquidazione della quota del cinque per mille e che le somme non utilizzate in ciascun anno possono essere impiegate nell'anno successivo. Tale limite è stato modificato dall'articolo 1, comma 720, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), il quale ha stabilito che per la liquidazione della quota del cinque per mille è autorizzata la spesa di 500 milioni di euro annui per il periodo 2015-2019, di 510 milioni di euro per l'anno 2020, di 520 milioni di euro per l'anno 2021 e di 525 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022.

Si segnala che negli anni passati sono stati utilizzati gli interi importi stanziati, mentre quest'anno, relativamente all'anno finanziario 2021 – redditi 2020, sulla destinazione del cinque per mille ha evidentemente inciso la pandemia, infatti, l'incremento del fondo stanziato non è stato utilizzato interamente e la quota destinata al cinque per mille è parzialmente diminuita. Come comunicato dall'Agenzia delle entrate, con Comunicato Stampa del 9 giugno 2022, su 525 milioni di euro per il 2022 sono stati utilizzati circa 507 milioni di euro per 72.738 enti ammessi. Nell'anno precedente è stato utilizzato l'intero importo di 520 milioni di euro a fronte di un numero di enti minore. Nel Comunicato Stampa pubblicato il 10 giugno 2021 è stato precisato che gli enti ammessi nel 2020 erano in totale 69.151. Nel 2020 è stato utilizzato l'intero importo di 510 milioni, mentre gli enti ammessi sono stati 66.672.

5.5. Pubblicità e trasparenza nell'utilizzo delle risorse

Il corretto impiego delle somme attribuite sulla base della destinazione del cinque per mille dell'Irpef costituisce elemento fondante dell'istituto e, pertanto, particolare attenzione è stata riservata agli obblighi di trasparenza e informazione in materia di utilizzo del contributo da parte degli enti beneficiari.

L'accessibilità dei rendiconti risponde all'esigenza imprescindibile di dar conto della destinazione delle risorse pubbliche e della coerenza del loro utilizzo con gli obiettivi prefissati e rappresenta una indubbia garanzia per gli apparati amministrativi di controllo al fine di contrastare gli abusi nell'utilizzo di risorse pubbliche, ma anche una tutela delle aspettative e una guida per i cittadini che operano la scelta dell'ente destinatario.

A partire dall'esercizio finanziario 2008³⁰ è stato introdotto perciò a carico di tutti i soggetti destinatari del contributo, l'obbligo di redigere un apposito e separato rendiconto delle somme percepite a titolo di cinque per mille e quello della sua conservazione per 10 anni e per i soggetti con importi pari o superiori a 20.000 euro anche quello della trasmissione all'amministrazione erogatrice³¹. Il DPCM del 2016, modificando

³⁰ Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 6.

³¹ Per gli esercizi finanziari 2006 e 2007 l'obbligo di rendicontazione era stato già previsto per le associazioni sportive dilettantistiche iscritte negli elenchi del volontariato. Inizialmente l'importo per l'obbligo di trasmissione era stato fissato a 15000 euro.

l'articolo 12 del DPCM del 2010, ha reso obbligatoria anche la redazione della relazione illustrativa per tutti i soggetti beneficiari del cinque per mille, indipendentemente dall'ammontare del contributo percepito e ha fissato le informazioni minime, comuni a tutte le tipologie di enti, che il rendiconto deve contenere.

La legge delega n. 106 ha posto fra i criteri direttivi per il completamento della riforma del cinque per mille l'introduzione di obblighi di pubblicità delle risorse ad essi destinate, individuando un sistema improntato alla massima trasparenza, con la previsione delle conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dei predetti adempimenti.

In attuazione della delega, l'articolo 8 del D.lgs. n. 111 e gli articoli 15 e 16 del DPCM 2020 hanno integrato gli obblighi previsti dal DPCM del 2010, come modificato dal DPCM del 2016, aggiungendo alle principali regole di trasparenza e rendicontazione relativamente alla redazione del rendiconto, della relazione illustrativa e alla loro trasmissione e conservazione, altre specifiche disposizioni che impongono la pubblicità degli importi ricevuti e del loro utilizzo.

Per i contributi erogati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali agli enti di propria competenza (ETS dal 2022, enti del volontariato per le somme relative agli esercizi 2020 e 2021 e le ONLUS anche per il contributo relativo al 2022 - articolo 13, comma 4, lettera *a*), del DPCM del 2020), con Decreto Direttoriale 22 settembre 2021, n. 488 sono stati adottati i modelli di rendiconto – rendiconto relativo al contributo e rendiconto dell'accantonamento – e le Linee Guida per la loro compilazione e per la redazione della relazione illustrativa. Linee guida sono state pubblicate anche dall'Ufficio dello Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri per i rendiconti delle associazioni sportive dilettantistiche.

In base alle disposizioni richiamate risultano attualmente a carico di tutti i soggetti beneficiari del contributo una duplicità di obblighi, in parte graduati in relazione all'entità del contributo percepito.

In particolare, gli obblighi attualmente a carico dei beneficiari del cinque per mille sono i seguenti.

Obblighi di rendicontazione, trasmissione e conservazione:

– redazione, entro un anno dalla ricezione delle somme, di un apposito rendiconto, unitamente a una relazione illustrativa, da parte di tutti gli enti beneficiari del contributo, utilizzando la modulistica messa a disposizione dall'Amministrazione competente;

– conservazione, sempre da parte di tutti gli enti beneficiari del contributo, presso la sede dell'ente di entrambi i documenti e dei giustificativi di spesa per 10 anni;

– trasmissione del rendiconto e della relazione illustrativa all'amministrazione erogatrice, entro 30 giorni dalla data ultima prevista per la loro compilazione, ove l'importo ricevuto sia pari o superiore a 20 mila euro, mentre, se l'importo percepito è inferiore a 20 mila euro, non c'è obbligo di trasmissione ma solo di conservazione per 10 anni.

Obblighi di pubblicità:

– pubblicazione degli importi percepiti, del rendiconto e della relazione illustrativa, entro 60 giorni dal termine stabilito per la loro redazione. Le Linee Guida del Ministero del lavoro e delle politiche sociali precisano che l'obbligo di pubblicazione grava sugli enti che hanno percepito un importo pari o superiore a 20.000 euro;

– comunicazione dell'avvenuta pubblicazione all'amministrazione erogatrice entro 7 giorni successivi alla pubblicazione.

I rendiconti e le relazioni illustrative sono sottoposti al controllo di ciascuna amministrazione erogatrice, che può chiedere ulteriore documentazione integrativa e procedere, anche a campione, a controlli amministrativo-contabili presso la sede dell'ente.

In caso di violazione dell'obbligo di pubblicazione, l'amministrazione diffida ad adempiere entro il termine di 30 giorni e, in caso di persistenza nell'inadempimento, applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari al 25 per cento del contributo percepito.

In merito all'utilizzo delle somme, viene confermato il principio secondo il quale le entrate del cinque per mille non possono essere utilizzate per coprire le spese di pubblicità sostenute per campagne di sensibilizzazione sulla destinazione della quota del cinque per mille. Tali attività, infatti, seppure strumentali per ottenere il contributo, sono estranee alle finalità meritevoli di tutela che il contribuente sceglie di sostenere attraverso l'istituto e, pertanto, devono essere finanziate con le normali risorse dell'ente³².

In linea con le disposizioni del DPCM del 2016, gravano obblighi di pubblicazione anche sulle amministrazioni erogatrici. In particolare, queste ultime sono tenute a pubblicare sul proprio sito web l'elenco dei soggetti destinatari del contributo, con l'indicazione del relativo importo, entro 90 giorni dall'erogazione delle somme spettanti. Le stesse amministrazioni devono pubblicare il link al rendiconto pubblicato sul sito web del beneficiario, entro 30 giorni dall'acquisizione degli elementi informativi forniti dallo stesso beneficiario. In caso di inadempimento degli obblighi di pubblicazione da parte delle amministrazioni erogatrici, trovano applicazione nei loro confronti le sanzioni stabilite dalla normativa sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni delle pubbliche amministrazioni, di cui agli articoli 46 e 47 del D.lgs. n. 33 del 2013.

5.6. Casi e modi di recupero delle somme erogate

L'articolo 17 del DPCM stabilisce che l'Amministrazione competente può procedere al recupero delle somme erogate nelle seguenti ipotesi: erogazioni effettuate sulla base di dichiarazioni mendaci o basate su false attestazioni; impiego del contributo per finalità non consentite ovvero per campagne pubblicitarie; mancata rendicontazione; mancato invio del rendiconto e della relazione illustrativa; mancanza dei requisiti per fruire del contributo; erogazione successiva alla cessazione dell'attività o venir meno dell'attività per la quale l'ente aveva diritto al contributo.

³² Le Linee Guida per la compilazione dei rendiconti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - paragrafo 9.1- indicano fra le spese non ammissibili, oltre alle spese di pubblicità sostenute per realizzare campagne di sensibilizzazione sulla destinazione del cinque per mille, anche le seguenti: le uscite effettuate a titolo di investimento finanziario; le somme in pagamento di multe e sanzioni; le spese non costituenti esborso finanziario in quanto sostenute tramite compensazione di crediti; le spese sostenute dopo la cessazione dell'attività istituzionale.

L'amministrazione competente provvede al recupero, previa contestazione e in esito a un procedimento in contraddittorio, e, nel caso in cui l'erogazione delle somme sia stata determinata sulla base di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, trasmette gli atti all'Autorità giudiziaria. Il recupero del contributo comporta l'obbligo per il beneficiario di riversare all'erario, entro il termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento contestativo, l'ammontare percepito, in tutto o in parte, rivalutato secondo gli indici ufficiali ISTAT di inflazione in rapporto ai "prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati" e maggiorato degli interessi corrispettivi al tasso legale, con decorrenza dalla data di erogazione del contributo. Se l'ente non ottempera al versamento entro il termine fissato, il recupero coattivo dei contributi e degli accessori, rivalutazione ed interessi, viene disposto secondo le modalità previste dalla normativa vigente. Resta salva l'applicazione delle sanzioni penali e amministrative.

6. Prospettive e potenzialità dell'istituto a seguito della riforma

I punti cardini della nuova disciplina del cinque per mille, che hanno innovato la struttura organica dell'istituto dal punto di vista strutturale, proiettano il contributo verso un modello di sostegno economico in cui l'ente beneficiario assume un ruolo sempre più attivo ai fini del reperimento e del corretto utilizzo delle risorse.

La possibilità di conoscere con tempestività e certezza, entro giugno dell'anno successivo a quello cui si riferisce il contributo, le somme spettanti e la loro effettiva fruizione entro lo stesso anno, gettano le basi per impostare una regolare programmazione delle risorse da parte degli enti che, permanendo i requisiti, restano inseriti nell'elenco permanente dei destinatari del contributo. A fronte della programmazione delle risorse, la corretta rendicontazione della loro destinazione e la capacità di rappresentare in modo chiaro e trasparente nella relazione illustrativa il loro utilizzo sono destinate con la pubblicazione di entrambi i documenti a divenire non solo uno strumento più efficace di controllo da parte dell'Amministrazione, ma anche una modalità capace di convogliare l'interesse e le scelte dei contribuenti nella destinazione del cinque per mille. L'accessibilità del rendiconto e della relazione illustrativa consente ai contribuenti di verificare il concreto utilizzo del contributo e di indirizzare quindi la loro scelta verso enti in grado di garantire tempestività ed efficienza in funzione del soddisfacimento delle finalità sociali, civiche e solidaristiche che intendono sostenere.

Altri profili della riforma spingono verso un utilizzo più costruttivo del contributo, attraverso una selezione dei beneficiari in relazione all'effettivo impegno, aprendo l'istituto verso una forma sempre più attiva di cooperazione fra soggetti pubblici e privati. Si pensi alla decadenza dal diritto a percepire il contributo e alla riassegnazione delle somme al relativo Fondo in caso di inerzia da parte degli enti interessati a comunicare i dati necessari ai fini della chiusura delle operazioni di pagamento: si tratta di una misura diretta a impedire che l'inattività dei soggetti interessati possa lasciare per anni inutilizzate risorse destinate alle finalità su cui si fonda lo stesso istituto del cinque per mille. Nella medesima ottica l'innalzamento da 12 a 100 euro dell'importo minimo

erogabile a ciascun ente beneficiario (sicché gli enti destinatari di importi inferiore a 100 euro non ricevono alcun contributo e le somme non attribuite sono ripartite all'interno della categoria di appartenenza), oltre a evitare la dispersione delle risorse, conduce anche a un impegno diretto dei destinatari e alla selezione degli enti capaci di garantire un più proficuo utilizzo delle stesse.

TABELLE RIASSUNTIVE

Cinque per mille 2022 - Modalità e termini per l'accesso - Passaggio dagli enti del volontariato agli ETS

ENTI DESTINATARI 5 PER MILLE 2022	ACCREDITAMENTO 2022	MODALITÀ ACCREDITAMENTO	TERMINI
ODV e APS coinvolte nel procedimento di trasmigrazione di cui all'articolo 54 del D.lgs. n. 117 - già regolarmente <u>accreditate per il 2021, incluse nell'elenco permanente pubblicato in data 8 marzo 2022 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali</u>	Non sono tenute ad effettuare alcun adempimento per l'accREDITAMENTO nel 2022		
ODV e APS coinvolte nel procedimento di trasmigrazione di cui all'articolo 54 del D.lgs. n. 117 - NON incluse nell'elenco permanente pubblicato in data 8 marzo 2022 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Per fruire del contributo devono accreditarsi nell'anno 2022	Modalità indicate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con Avviso del 31 marzo 2022, attraverso la pratica di modifica delle informazioni inserite nel Registro	31 ottobre 2022
ONLUS già iscritte all'Anagrafe delle ONLUS alla data del 22 novembre 2021 <u>accreditate per il 2021, incluse nell'elenco permanente pubblicato in data 8 marzo 2022 dall'Agenzia delle entrate</u>	Non sono tenute ad effettuare alcun adempimento per l'accREDITAMENTO nel 2022		

<p>ONLUS già iscritte all'Anagrafe delle ONLUS alla data del 22 novembre 2021 <u>NON</u> incluse nell'elenco permanente pubblicato in data 8 marzo 2022 dall'Agenzia delle entrate</p>	<p>Per fruire del contributo devono accreditarsi nell'anno 2022 presso l'Agenzia delle entrate</p>	<p>Istanza in via telematica all'Agenzia delle entrate, utilizzando il modulo di domanda, messo a disposizione sul sito della stessa Agenzia, contenente contestualmente l'istanza di iscrizione e l'autocertificazione resa dal rappresentante legale dell'ente.</p>	<p>11 aprile 2022 (termine ordinario) ovvero 30 settembre 2022 (remissione <i>in bonis</i>) versando un importo pari a 250 tramite modello F24 ELIDE - codice tributo 8115</p>
<p>Associazioni e fondazioni riconosciute operanti negli stessi settori di attività delle ONLUS destinatarie del cinque per mille fino al 2021 in quanto rientranti nella categoria degli enti del volontariato <u>accreditate per il 2021, incluse nell'elenco permanente pubblicato in data 8 marzo 2022 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali</u></p>	<p>Devono iscriversi al RUNTS entro il 2022, ma non sono tenute ad effettuare alcun adempimento</p>		
<p>Associazioni e fondazioni riconosciute operanti negli stessi settori di attività delle ONLUS <u>NON</u> incluse nell'elenco permanente pubblicato in data 8 marzo 2022 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali</p>	<p>Per fruire del contributo devono iscriversi al RUNTS e accreditarsi nell'anno 2022</p>	<p>Direttamente in sede di iscrizione al RUNTS compilando, l'apposito campo "Cinque per mille" apponendo il flag su "accredito del 5/1000" e inserendo il proprio IBAN o la provincia della tesoreria di riferimento. Successivamente all'iscrizione al RUNTS, presentando, come indicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con avviso del 31</p>	<p>11 aprile 2022 (termine ordinario) ovvero 30 settembre 2022 (remissione <i>in bonis</i>), versando un importo pari a 250 tramite modello F24 ELIDE - codice tributo 8115</p>

		marzo 2022, la pratica di modifica delle informazioni riferite alla loro posizione inserite nel Registro	
<p>Enti di nuova costituzione</p> <p>Enti non compresi nella precedente categoria degli “enti del volontariato”</p>	Per fruire del contributo devono iscriversi al RUNTS e accreditarsi nell’anno 2022	Direttamente in sede di iscrizione al RUNTS compilando, l’apposito campo “Cinque per mille” apponendo il flag su “accreditamento del 5/1000” e inserendo il proprio IBAN o la provincia della tesoreria di riferimento. Successivamente all’iscrizione al RUNTS, presentando, come indicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con avviso del 31 marzo 2022, la pratica di modifica delle informazioni riferite alla loro posizione inserite nel Registro	11 aprile 2022 (termine ordinario) ovvero 30 settembre 2022 (remissione <i>in bonis</i>), versando un importo pari a 250 tramite modello F24 ELIDE - codice tributo 8115
Cooperative sociali destinate del cinque per mille fino al 2021 in quanto rientranti nella categoria degli enti del volontariato quali ONLUS di diritto, <u>accreditate per il 2021, incluse nell’elenco permanente pubblicato in data 8 marzo 2022 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali</u>	L’iscrizione presso la sezione speciale del Registro imprese dedicata alle imprese sociali soddisfa il requisito dell’iscrizione al RUNTS. Non sono tenute ad effettuare alcun adempimento per l’accreditamento nel 2022		
Cooperative sociali <u>NON</u> incluse nell’elenco permanente pubblicato in data 8 marzo 2022 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali	L’iscrizione presso la sezione speciale del Registro imprese dedicata alle imprese sociali soddisfa il requisito dell’iscrizione al RUNTS.	Le cooperative sociali iscritte alla sezione speciale del Registro delle imprese possono accedere al RUNTS e qui valorizzare la voce	11 aprile 2022 (termine ordinario) ovvero

	Per fruire del contributo <u>devono accreditarsi</u> nell'anno 2022	“Accreditamento al 5 x 1000” presentando la pratica di modifica delle informazioni riferite alla loro posizione	30 settembre 2022 (remissione <i>in bonis</i>), versando un importo pari a 250 tramite modello F24 ELIDE - codice tributo 8115
Imprese sociali, con esclusione di quelle costituite in forma di società, società di mutuo soccorso tenute all'iscrizione al Registro delle imprese	L'iscrizione presso la sezione speciale del Registro imprese dedicata alle imprese sociali soddisfa il requisito dell'iscrizione al RUNTS. Per fruire del contributo <u>devono accreditarsi</u> nell'anno 2022	Le imprese sociali e le società di mutuo soccorso iscritte alla sezione speciale del Registro delle imprese possono accedere al RUNTS e qui valorizzare la voce “Accreditamento al 5 x 1000” presentando la pratica di modifica delle informazioni riferite alla loro posizione	11 aprile 2022 (termine ordinario) ovvero 30 settembre 2022 (remissione <i>in bonis</i>), versando un importo pari a 250 tramite modello F24 ELIDE - codice tributo 8115

Obblighi di rendicontazione e pubblicazione

Ente	Rendiconto e relazione illustrativa	Trasmissione	Conservazione	Pubblicità	Comunicazione
Enti che hanno ricevuto importi pari o superiore a 20 mila euro	Redazione entro 1 anno dalla ricezione delle somme	Trasmissione del rendiconto e della relazione illustrativa all'amministrazione erogatrice, entro 30 giorni dalla data ultima prevista per la loro compilazione	Obbligo di conservazione presso la sede dell'ente del rendiconto, della relazione e dei giustificativi di spesa per 10 anni	Pubblicazione importi percepiti, del rendiconto e della relazione illustrativa, entro 60 giorni dal termine stabilito per la loro redazione	Comunicazione dell'avvenuta pubblicazione all'amministrazione erogatrice entro 7 giorni successivi alla pubblicazione

Enti che hanno ricevuto importi inferiori a 20 mila euro	Redazione entro un anno dalla ricezione delle somme	NO	Obbligo di conservazione presso la sede dell'ente del rendiconto, della relazione e dei giustificativi di spesa per 10 anni	NO	NO
--	---	----	---	----	----

CAPITOLO XIII

IL SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE A PIÙ DI QUATTRO ANNI DALLA RIFORMA*

SOMMARIO: 1. Una riforma che parte da lontano: il lungo percorso per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza e del servizio civile alternativo a quello militare. – 2. Dall'obbligo alla volontarietà: sulla soglia del nuovo millennio ancora una riforma per il servizio civile in Italia. – 3. Il servizio civile tra “nazionale” ed “universale”: i presupposti di una riforma non più rinviabile. – 4. Un faticoso cambio di paradigma. L'attuazione della riforma. – 5. Una “riforma” della riforma? Le richieste degli enti e delle Regioni, l'azione di Parlamento e Governo. – 6. Conclusioni. *Bibliografia*.

1. Una riforma che parte da lontano: il lungo percorso per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza e del servizio civile alternativo a quello militare

La “riforma” del servizio civile in Italia è un tema ricorrente, che ha origine fin dalla sua istituzione con la legge n. 772 del 15 dicembre 1972 recante “Norme per il riconoscimento della obiezione di coscienza” (GU Serie Generale n. 326 del 18-12-1972). Essa infatti, pur venendo considerata un traguardo importante per il variegato fronte che l'aveva promossa, che comprendeva all'epoca il Partito Radicale, il mondo del pacifismo nonviolento riconducibile a Capitini e una parte di quello cattolico, fu allo stesso tempo criticata e considerata un compromesso al ribasso.

Gli anni successivi alla sua applicazione furono inevitabilmente contraddistinti da un'azione continua che puntava a modificarne gli aspetti considerati più controversi, sia da parte di quel fronte che citavamo prima, sia dagli stessi obiettori di coscienza che si trovavano a svolgere un servizio civile obbligatorio che non corrispondeva alle loro idealità.

Essa portò negli anni successivi a tre fondamentali pronunciamenti da parte della Corte Costituzionale, con le sentenze n. 164 del 1985, n. 113 del 1986 e n. 470 del 1989, le quali hanno riconosciuto come il servizio civile fosse “riconducibile anch'esso all'idea di difesa della Patria” in quanto “la legge che, con il dare riconoscimento e, quindi, ingresso all'obiezione di coscienza, ha previsto per gli obbligati alla leva la possibilità di venire ammessi a prestare, in luogo del servizio militare armato, servizio militare non armato o servizio sostitutivo civile, non si traduce assolutamente in una deroga al dovere di difesa della Patria, ben suscettibile di adempimento attraverso la prestazione di adeguati comportamenti di impegno sociale non armato”¹.

Queste sentenze tuttavia non trovarono il Parlamento subito pronto a recepire le istanze degli obiettori di coscienza, e anche quando questo avvenne si scontrarono nel

* A cura di Francesco Spagnolo - Giornalista dell'agenzia stampa “Redattore Sociale”.

¹ Corte cost., sent. n. 164 del 1985, punto 6 in *diritto*.

1992 al più alto livello istituzionale allorché il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga si rifiutò di promulgare la nuova legge sull'obiezione di coscienza, approvata in via definitiva il 16 gennaio dal Senato con il voto favorevole di tutti i partiti (tranne il Movimento Sociale Italiano), e rinviandola alle Camere l'1 febbraio², salvo scioglierle il giorno dopo.

Occorrerà così aspettare il 1998 con la legge n. 230 dell'8 luglio "Nuove norme in materia di obiezione di coscienza" (GU Serie Generale n.163 del 15-07-1998) perché arrivi a compimento il lungo cammino per il pieno riconoscimento dell'obiezione di coscienza all'obbligo di leva e del servizio civile "alternativo" a quello militare avviato nel secondo dopo guerra in Italia.

2. Dall'obbligo alla volontarietà: sulla soglia del nuovo millennio ancora una riforma per il servizio civile in Italia

Il nuovo millennio si apre per il servizio civile con la legge n. 331 del 14 novembre 2000, "Norme per l'istituzione del servizio militare professionale" (GU Serie Generale n. 269 del 17-11-2000), che sancisce la sospensione a partire dal 2007, poi anticipato al 2005³, dell'obbligo della leva militare in Italia. Pur non citandolo espressamente, la legge, facendo venire meno il presupposto dell'obbligo della leva per la dichiarazione di obiezione di coscienza, la quale a sua volta portava allo svolgimento del servizio civile alternativo, nella sostanza ne sanciva la fine ad appena due anni dalla sua riforma. "Di fatto – scrive Diego Cipriani –, con questa decisione, i militari finiscono di occuparsi del servizio civile, sia di quello regolamentato dalla legge (la riforma dell'obiezione di coscienza del 1998 aveva già trasferito le competenze alla Presidenza del Consiglio) sia delle possibili evoluzioni che esso potrebbe conoscere"⁴.

La legge 331/2000 riaprì un dibattito, a lungo avvenuto sottotraccia, sulla possibilità di mantenere comunque un servizio civile obbligatorio, pur in presenza di un servizio militare divenuto a quel punto solo volontario. Già nel 1992 infatti – racconta ancora Cipriani – "Caritas Italiana e la Fondazione Zancan presentarono alla stampa la proposta di un servizio civile che si voleva, almeno nelle intenzioni, obbligatorio per tutti, uomini e donne. Qualche mese dopo, ci provò anche l'ARCI con un'analogha proposta ma fondata sulla volontarietà. Sia la proposta della Caritas sia quella dell'ARCI

² O. LA ROCCA, *Picconata all'obiezione di coscienza*, LA REPUBBLICA, 2 febbraio 1992 disponibile su <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1992/02/02/picconata-all-obiezione-di-coscienza.html>.

³ Legge n. 226 del 23 agosto 2004 "Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore" (G.U. n. 204 del 31-8-2004).

⁴ D. CIPRIANI, *Obbligo o volontario? Civile!*, MOSAICO DI PACE, novembre 2005 disponibile su <https://old.mosaicodipace.it/mosaico/a/13777.html>

trovarono la disponibilità di un paio di parlamentari disposti a presentare una proposta di legge in materia, ma senza alcun seguito”⁵.

Alle politiche del 1996, l’Ulivo inserì nel suo programma la proposta di un servizio civile “per tutti”, poi ripresa anche alle successive elezioni politiche del 2001, sulla scorta anche del Disegno di legge presentato nel 1997 dall’allora Ministro della Difesa Nino Andreatta per istituire il “servizio civile nazionale” su base volontaria.

Il 14 febbraio 2001 la Camera dei Deputati approva definitivamente, tra gli ultimi atti della XIII Legislatura, la legge n. 64 del 6 marzo 2001, “Istituzione del servizio civile nazionale” (GU n. 68 del 22/03/2001), voluta dal Governo D’Alema nel dicembre 1999. Molte le novità di questa nuova riforma che, in parallelo con la legge n. 331/2000, mette di fatto la parola fine ad oltre cinquant’anni di obiezione di coscienza alla leva obbligatoria e a quasi trent’anni di servizio civile obbligatorio. Con essa infatti nasce per la prima volta in Italia un servizio civile totalmente volontario che ha come sua finalità “concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari”. Sarà aperto per la prima volta alle donne dai 18 ai 26 anni e agli uomini di pari età inabili alla leva. L’esperienza si affiancherà fino al 2005 al servizio civile obbligatorio, che rimane per gli uomini maggiorenni, che potranno continuare ad obiettare alla “naja”. Per i nuovi “volontari” è previsto un impegno di dodici mesi, contro i dieci dei loro pari età obiettori, ma a fronte di un assegno mensile più alto, attorno alle 800.000 lire dell’epoca, poi divenute 433,82 euro al cambio. Oltre alla formazione obbligatoria, sono previsti dei “benefit” come la possibilità del riconoscimento di crediti formativi, di punteggio nei concorsi pubblici, nonché i contributi previdenziali. Come già prevedeva anche la legge 230/98 degli obiettori, sarà possibile svolgere il servizio civile anche all’estero per “promuovere la solidarietà e la cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, con particolare riguardo alla tutela dei diritti sociali, ai servizi alla persona ed alla educazione alla pace fra i popoli”, come recita l’art. 1 della legge in questione.

Tuttavia questa nuova riforma del servizio civile non viene accolta da tutti con favore. Il Presidente dell’Associazione Obiettori Nonviolenti (A.O.N.), Massimo Paolicelli, ebbe a scrivere il giorno dopo la sua approvazione che essa era una “lavorazione di scarto della riforma delle forze armate recentemente approvata dal Parlamento” e che “il problema di fondo è che non si sono individuati i problemi da affrontare e trovate le risposte necessarie, come è avvenuto, anche se grossolanamente per le forze armate”⁶. Problemi che, come vedremo, si trascineranno anche nel successivo Decreto Legislativo n. 77 del 5 aprile 2002, “Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell’articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64” (GU Serie Generale n.99 del 29-04-2002).

⁵ *Ibidem*.

⁶ M. PAOLICELLI, *Nuovo servizio civile volontario, il punto di vista degli obiettori* LIBERAZIONE, 15 febbraio 2001 disponibile su <https://www.esseciblog.it/esseciblog/2016/02/nuovo-servizio-civile-volontario-il-punto-di-vista-degli-obiettori.html>.

3. Il servizio civile tra “nazionale” ed “universale”: i presupposti di una riforma non più rinviabile

Per comprendere meglio i motivi della riforma del 2016 che hanno portato il servizio civile a diventare “universale”, occorre brevemente ripercorrere il dibattito politico e culturale che l’ha preceduta, partito proprio all’indomani dell’applicazione del decreto legislativo 77/2002. Tutto questo anche per cogliere un elemento importante, che ci aiuterà meglio a capire la portata dell’ultima riforma: ossia di come essa possa essere considerata il “precipitato” delle precedenti leggi, delle criticità che le hanno caratterizzate e – soprattutto – delle sentenze della Corte costituzionale, che hanno contrassegnato il servizio civile a partire dal 1985.

Risalgono infatti già al 2003 i primi tentativi di riformare il Servizio civile volontario in termini di ritorno all’obbligatorietà, come ad esempio fa l’on. Ermete Realacci, appartenente al gruppo dei Verdi, che presenta un disegno di legge per l’“Istituzione del servizio civile obbligatorio per le giovani ed i giovani”. E mentre le Regioni e le Province Autonome di Bolzano e Trento legiferano sull’istituzione di proprie esperienze di servizio civile regionali, sarà ancora una volta la Corte Costituzionale con le sentenze n. 228 e 229 del 2004 a ribadire che il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere ex art. 52, primo comma, della Costituzione, che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). “In questo contesto – scrive la Corte Costituzionale – deve leggersi pure la scelta legislativa che, a seguito della sospensione della obbligatorietà del servizio militare (art. 7 del d.lgs. 8 maggio 2001, n. 215, recante ‘Disposizioni per disciplinare la trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, a norma dell’articolo 3, comma 1, della legge 14 novembre 2000, n. 331’), configura il servizio civile come l’oggetto di una scelta volontaria, che costituisce adempimento del dovere di solidarietà (art. 2 della Costituzione), nonché di quello di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4, secondo comma, della Costituzione). La volontarietà riguarda, infatti, solo la scelta iniziale, in quanto il rapporto è poi definito da una dettagliata disciplina dei diritti e dei doveri, contenuta in larga parte nel d.lgs. n. 77 del 2002, che permette di configurare il servizio civile come autonomo istituto giuridico in cui prevale la dimensione pubblica, oggettiva e organizzativa”⁷.

Nella XVI Legislatura sarà lo stesso Governo Berlusconi ad approvare in Consiglio dei Ministri il 3 settembre 2009 il Disegno di Legge “Delega al Governo per la riforma del servizio civile nazionale” (S. 1995)⁸ il cui scopo era – per stessa ammissione del Governo – di “riorganizzare ed aggiornare la normativa esistente alla luce del definitivo chiarimento operato dalla Corte Costituzionale nel 2004 circa il significato del principio costituzionale di difesa della Patria, definito perseguibile anche con attività di impegno sociale non armato”. “Il Servizio civile nazionale – si leggeva nella nota stampa dell’epoca – [] è notevolmente cambiato nel corso degli ultimi anni; la norma-

⁷ Corte cost., sent. n. 228 del 2004, punto 3. *in diritto*

⁸ Disponibile su <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/34881.htm>

tiva che sarà oggetto di riordino e di definizione (sulla base dei criteri dettati dal disegno di legge oggi approvato) necessita di interventi che consentano di superare alcune discrasie interpretative, ma soprattutto di prendere atto delle nuove esigenze: ripartire adeguatamente la materia fra i livelli di governo statale, regionale e provinciale; delineare lo status del giovane impegnato nel servizio; rivedere l'orario articolandone la durata, il tutto al fine di stimolare i giovani ad avvalersi di questo strumento formativo per la persona e di ausilio sociale e civile". Quel DDL, che troverà la contrarietà di Enti di servizio civile e Regioni, non verrà però mai discusso in Parlamento e la riforma non sarà attuata.

Nel 2011, l'allora Sindaco di Firenze Matteo Renzi tra le sue "100 idee per l'Italia"⁹ propone il servizio civile obbligatorio, dopo che l'idea era stata rilanciata da don Antonio Mazzi, fondatore della Comunità Exodus, sulle pagine di "Vita"¹⁰. L'idea si sviluppa anche attraverso la campagna stampa proprio del magazine "Vita", che il 10 febbraio 2012 pubblica un "Manifesto per un servizio civile universale" con il quale afferma che "tutti i ragazzi che esprimono la volontà di voler vivere questa esperienza, devono poter fare il servizio civile"¹¹. La proposta diventa quindi oggetto di un dibattito che prosegue nel 2013 al Convegno "Servizio Civile Universale. Giovani e adulti tra diritti e doveri" che si svolge a Trento il 13 dicembre, che non solo introduce il termine "universale", ma fa da presupposto all'omonima riforma del Servizio civile provinciale della Provincia Autonoma di Trento prevista dall'art. 18 della Legge Provinciale 9 agosto 2013, n. 16¹².

Il 17 gennaio 2014 è sempre Matteo Renzi, divenuto nel frattempo Segretario del Partito Democratico, a spiegare in una intervista nella trasmissione "Le invasioni barbariche", il senso del termine individuato: "Io dico servizio civile 'universale' – spiega Renzi –, con cui far dedicare non un anno di tempo ma tre mesi, a delle ragazze e dei ragazzi quando hanno 18 anni per scoprire la bellezza del volontariato, dell'associazionismo...". Per il neo Segretario PD questa esperienza dovrebbe essere compresa all'interno di una riforma anche della scuola, riducendone la durata di un anno. "Noi abbiamo avuto in questa crisi l'idea che tutto sia soltanto commisurabile dal punto di vista economico, ma la crisi non è solo una crisi di valore economico, ma è una crisi di valori", aggiunge. "Perché non si può immaginare – conclude – che per tre mesi di tempo un ragazzo di 18 anni passi il suo tempo alla Protezione Civile, alla Misericordia, alla Pubblica Assistenza, in biblioteca, dove magari scopre il gusto di rileggere un libro?". E infine il 12 maggio 2014 da Presidente del Consiglio Matteo Renzi diffonde tramite twitter, verso la mezzanotte, le "Linee guida per una Riforma del Terzo Setto-

⁹ M. RENZI, *Ecco le mie 100 idee per l'Italia*, LA REPUBBLICA, 31 ottobre 2011, disponibile su https://firenze.repubblica.it/cronaca/2011/10/31/news/ecco_le_mie_100_idee_per_l_italia-24174815/

¹⁰ A. MAZZI, *Vita vera ai giovani: il servizio civile obbligatorio*, VITA, 28 ottobre 2011, p. 5

¹¹ VITA, 12 febbraio 2012, p. 4-7

¹² Legge Provinciale 9 agosto 2013, n. 16, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2014)", (b.u. 13 agosto 2013, n. 33, suppl. n. 3).

re”¹³, aprendo ad una consultazione via mail che porterà al Disegno di legge “Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”, che sarà approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 luglio, per arrivare alla Camera il 26 agosto 2014.

4. Un faticoso cambio di paradigma. L’attuazione della riforma

Il 25 maggio 2016, a due anni dalla sua presentazione, con 239 voti favorevoli e 78 voti contrari, la Camera dei Deputati approva in terza lettura e in maniera definitiva la legge delega n. 106 per la “Riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”¹⁴. L’art. 8 della legge, che introduce in Italia il servizio civile “universale”, è approvato in particolare con 269 voti favorevoli, 84 astenuti e 11 contrari. La scelta di inserire nella riforma più ampia del Terzo settore anche quella del servizio civile ha motivazioni sia politiche che pratiche, tutte afferenti alla volontà, dichiarata fin dalla predisposizione nel maggio 2014 delle Linee guida per la Riforma del Terzo settore, di una revisione organica della legislazione riguardante il volontariato, la cooperazione sociale, l’associazionismo non-profit, le fondazioni, le imprese sociali e il servizio civile.

Per quanto riguarda il servizio civile universale, l’attuazione della delega si realizza in prima battuta con il decreto legislativo n. 40/2017, presentato dal Governo il 9 novembre 2016 e approvato in via definitiva il 10 febbraio 2017, indicando un anno di tempo per il completo passaggio dal servizio civile “nazionale” a quello “universale”. A questo primo decreto se ne aggiungerà uno successivo, il n. 43/2018, entrato in vigore il 5 maggio 2018, che introdurrà dei primi correttivi alla riforma.

“Non si tratta di un *lifting* al servizio civile nazionale da realizzare con una attività di *drafting* legislativo più o meno accentuata – scrive Raffaele De Cicco. Le trasformazioni sul sistema servizio civile [...] sono profonde e sconvolgono tutti i precedenti assetti. Il ribaltamento delle logiche poste alla base degli interventi rispetto al passato richiede una vera e propria ‘rivoluzione culturale’ sia da parte degli enti di servizio civile, sia da parte delle stesse istituzioni chiamate a dare attuazione al nuovo disegno tracciato dal legislatore”¹⁵.

La nuova legge infatti può essere considerata – come abbiamo già detto sopra – come il “precipitato” delle leggi precedenti, in cui esse si stratificano e delle quali porta a compimento l’esito. Di tutte le leggi che abbiamo ricordato infatti sul servizio civile, le uniche che sono state espressamente abrogate sono la n. 772/1972 e il d.lgs. 77/2002, tutte le altre a vario titolo continuano a caratterizzare questo istituto.

¹³ Disponibili su <https://www.camera.it/temiap/t/news/post-OCD15-10680>

¹⁴ Legge 6 giugno 2016, n. 106, “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale” (GU Serie Generale n.141 del 18-06-2016)

¹⁵ R. M. DE CICCIO, *Il servizio civile universale. Una politica “con” e “per” i giovani*, Canterano, 2017, pp. 24-25

Ma la riforma è allo stesso tempo la summa di tutte le sentenze della Corte Costituzionale a partire da quella del 1985, a cui nel frattempo si sono sommate la sentenza n. 119 del 2015 che, anche tenendo conto della sentenza n. 309/2013 sempre della Corte Costituzionale, ha aperto il servizio civile anche ai giovani non di cittadinanza italiana. Il senso di questa evoluzione è spiegato bene dalla stessa Corte Costituzionale proprio in quest'ultima innovativa sentenza: «L'istituto del servizio civile ha subito una rilevante trasformazione a seguito dei ripetuti interventi legislativi che ne hanno modificato i contorni. Dall'originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, che trovava il suo fondamento costituzionale nell'art. 52 Cost., esso si qualifica ora come istituto a carattere volontario, al quale si accede per pubblico concorso. L'ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene. In realtà, è lo stesso concetto di «difesa della Patria», nell'ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l'istituto del servizio civile, ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso dell'apertura a molteplici valori costituzionali. [...] In coerenza con tale evoluzione, questa Corte ha già richiamato la necessità di una lettura dell'art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013). L'esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività alle quali tali doveri si riconnettono appare di per sé irragionevole»¹⁶.

Ricordiamo poi come il testo del decreto legislativo, che poi diventerà il n. 40/2017, vedrà in fase di approvazione parlamentare alcune importanti modifiche rispetto all'idea del legislatore e del Governo Renzi che lo approva in via preliminare il 9 novembre 2016. Già la Prima Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, infatti, in sede di discussione, pur dando il 21 dicembre 2016 parere positivo indica al Governo una serie di «condizioni» per l'approvazione finale del decreto legislativo, che sarebbe poi stato anche il primo in assoluto tra quelli di attuazione previsti dalla legge 106/2016. La commissione chiede infatti, in riferimento all'articolo 5, comma 5, dello Schema di decreto legislativo, che «alla luce della giurisprudenza costituzionale» si preveda un coinvolgimento diretto delle Regioni nella valutazione dei programmi di intervento degli enti di servizio civile e che si stabilisca che «i programmi di intervento che riguardano esclusivamente specifiche aree territoriali siano valutati ed approvati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri d'intesa con le Regioni interessate»¹⁷.

La Commissione chiede inoltre di tenere conto di una serie di osservazioni, tra cui quelle più importanti riguardano il ruolo delle Regioni e delle Province Autonome, alla luce anche dei recenti sentenze della Corte Costituzionale nonché delle indicazioni arrivate dalla Conferenza delle Regioni. Si propone poi che nell'ambito dell'Albo nazionale siano «istituite distinte sezioni regionali alle quali possono iscriversi enti di

¹⁶ Corte cost., sent. n. 119 del 2015, punto 4.1 *in diritto*

¹⁷ F. SPAGNOLO, *Servizio civile universale, "promosso" il decreto legislativo*, REDATTORE SOCIALE, 22 dicembre 2016, disponibile su https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/servizio_civile_universale_promosso_il_decreto_legislativo

servizio civile universale che operino esclusivamente nel territorio di un'unica regione" e di ridurre la soglia minima di sedi di attuazione per l'accreditamento dalle cento attualmente previste a trenta. Infine la richiesta di "verificare se l'orario minimo lavorativo, oggi fissato a 30 ore settimanali dalla legislazione vigente, possa essere diversamente modulato prevedendo una soglia minima di 25 ore adeguando, eventualmente, anche la soglia massima".

Il Decreto legislativo n. 40/2017 viene approvato definitivamente il 10 febbraio 2017, e dopo la firma del Presidente della Repubblica il 6 marzo e la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale il 3 aprile (GU Serie Generale n.78 del 3-4-2017), entra in vigore ufficialmente il 18 aprile. Tra i suoi primi effetti il "congelamento" dell'accreditamento dei nuovi enti di servizio civile, un passo che prepara gli adempimenti formali più importanti previsti dalla riforma, ossia la realizzazione di un Piano triennale e di un Piano annuale (art. 4, comma 4), la nomina dei componenti della Consulta nazionale per il Servizio civile (art. 10, comma 2) e la sua organizzazione e funzionamento (art. 10, comma 3).

Tra le novità più importanti della riforma vanno infatti ricordate proprio la previsione esplicita di una programmazione triennale ed una annuale nazionale, con una attuazione non più solo tramite progetti bensì per mezzo di "programmi di intervento". Allo stesso tempo introduce anche nel servizio civile la possibilità di coprogrammazioni e coprogettazioni fra enti, riorganizza poi la *governance* complessiva, riaccentrando a livello statale alcune funzioni, e definisce finalmente lo "status" dei nuovi "operatori volontari del servizio civile universale". Apre poi il SCU a tutti gli stranieri, comunitari e non, regolarmente residenti in Italia, e ai giovani con minori opportunità, istituisce formalmente per la prima volta la Rappresentanza nazionale e regionale degli operatori volontari del SCU, aumenta i settori di intervento (con l'introduzione ad esempio di quello per l'Agricoltura Sociale). A livello di attuazione del SCU viene incontro alle esigenze dei giovani introducendo una durata "flessibile" dei progetti, da 8 a 12 mesi, e riduce l'impegno settimanale da 30 al 25 ore, ossia da 1.440 ore annue a 1.145. Introduce poi la possibilità di un periodo di servizio da 1 a 3 mesi in Paesi Unione Europea o per usufruire di un tutoraggio "finalizzato alla facilitazione dell'accesso al mercato del lavoro", una premialità per gli enti che coinvolgeranno giovani con minori opportunità e riafferma per i giovani l'opportunità di avere il riconoscimento di crediti formativi, della certificazione competenze e di un punteggio nei concorsi pubblici. Stabilisce infine come l'assegno ricevuto dai giovani operatori volontari sia esente da imposizioni tributarie e non sia imponible ai fini previdenziali.

Quadro sinottico di confronto tra Servizio Civile Nazionale e Universale

SERVIZIO CIVILE NAZIONALE (D. Lgs. 77/2002)	SERVIZIO CIVILE UNIVERSALE (D.Lgs. 40/2017)
Progetti durata fissa 12 mesi	Progetti durata 8/12 mesi
Impegno settimanale complessivo di 30 ore e monte ore annuo minimo corrispondente a 1.400 ore	Impegno settimanale complessivo di 25 ore, ovvero di un monte ore annuo per i dodici mesi corrispondente ad 1.145 ore e per otto mesi corrispondente a 765 ore
	Possibilità 3 mesi estero o tirocinio
	Coprogrammazione e coprogettazione fra enti iscritti all'Albo del SCU
L'attività non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità	Attività non è assimilabile ad alcuna forma di rapporto di lavoro di natura subordinata o parasubordinata e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità
80 ore annuali di formazione (30 + 50)	80 ore annuali di formazione (30 + 50)
Riconoscimento ai fini del trattamento previdenziale figurativo dal 2009	Assegni emolumento [...] esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali e periodo di servizio civile riscattabile ai fini previdenziali
Assistenza sanitaria gratuita	Assistenza sanitaria gratuita
Riconoscimento di un punteggio nei concorsi pubblici e di crediti formativi da parte delle università convenzionate	Riconoscimento competenze e punteggio nei concorsi pubblici e di crediti formativi da parte delle università convenzionate

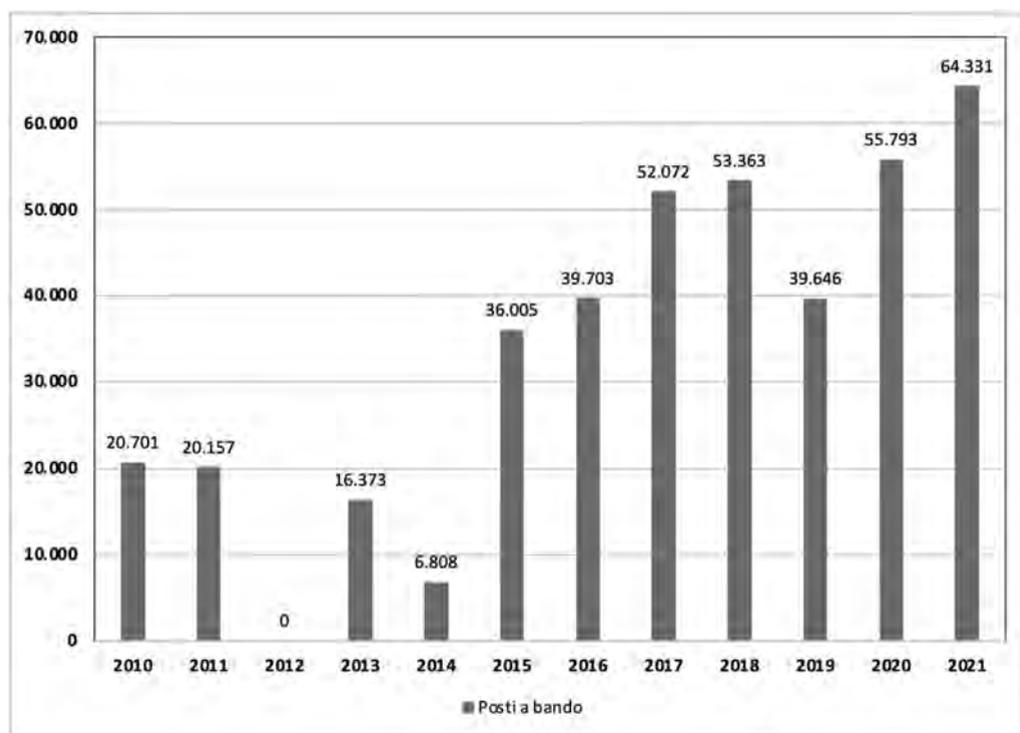
Nel giugno dello stesso anno le Regioni Veneto e Lombardia presentano due ricorsi alla Corte Costituzionale, che saranno respinti con la Sentenza n. 171 del 20 luglio 2018, con il Governo che nel frattempo aveva approvato il d.lgs. n. 43 del 13 aprile 2018, “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40” (GU Serie Generale n.102 del 04-05-2018).

Come già evidenziato, l’attuazione di una riforma di tale portata, che riorganizza profondamente il sistema del servizio civile universale “stratificato” negli anni, porta ad una mole di normative secondarie, che ancora oggi chiedono una loro “semplificazione”. L’accreditamento che porterà alla costituzione del nuovo Albo unico del SCU vede infatti emanate almeno cinque versioni diverse di circolari sullo stesso tema in tempi stretti e troverà un suo primo esito finale solo nel 2019, per poi essere ulteriormente aggiornato nel 2021. La Consulta nazionale del servizio civile, nelle more del passaggio degli enti dall’Albo di accreditamento nazionale e da quelli regionali a quello unico del SCU, verrà prorogata fino al 2020, dopo che già il d.lgs. 43/2018 ne aveva modificato la composizione¹⁸, originariamente prevista dal D.Lgs. 40/2017. La

¹⁸ art. 6, comma 1, D.Lgs. 13 aprile 2018, n. 43

Programmazione triennale del 2019 vede solo a maggio 2022 l'esito della sua prima annualità di progettazione, mentre sono in avvio i programmi e i progetti della seconda, e sono in fase di valutazione quelli riferiti alla terza, che troveranno compimento solo nel 2024.

A partire dal 2017 sono stati oltre 265.000 i posti di servizio civile universale messi a Bando, con oltre 200.000 giovani avviati, per oltre la metà donne. La riforma ha rappresentato dunque un punto di svolta storico sul fronte normativo e soprattutto dal punto di vista culturale, grazie alla transizione verso un modello di tipo universalistico, e ha assegnato a questo istituto una dimensione europea in termini di integrazione con gli indirizzi comunitari e sul piano fattuale, promuovendo anche esperienze e progettualità per i ragazzi nei diversi Paesi dell'Unione. Essa inoltre, come si evidenzia anche dal grafico, ha contribuito all'uscita del servizio civile dalla crisi che lo aveva colpito nel 2012, quando non fu finanziato nessun progetto, e che si era trascinata fino al 2014, anno in cui essa si avvia.



(Elaborazione su dati del Dipartimento per le politiche giovanili e il SCU)

La contemporanea riforma del Terzo settore, che sta entrando nella sua piena fase operativa con l'avvio del Registro unico nazionale valorizza il ruolo degli enti del terzo settore e dell'economia sociale nella comunità in una ottica di co-programmazione e co-programmazione con enti locali ed istituzioni; con il decreto legislativo n. 40 del 2017, ha altresì posto le basi per definire una prospettiva moderna e strutturale dell'i-

stituto di Servizio civile universale con l'obiettivo di farlo diventare uno dei pilastri su cui poggiare la crescita dei ragazzi, rendendoli cittadini più consapevoli e capaci di affrontare le sfide sociali e culturali in atto proprio grazie all'impegno all'interno della comunità presso enti del terzo settore o istituzioni.

Proprio per la sua riconosciuta importanza, il SCU è stato inserito in due missioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), la missione uno, su "Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura", e la missione cinque, relativa agli obiettivi e traguardi di "Inclusione e Coesione". In entrambi i casi, grazie alla presenza di un quadro normativo ormai stabile e strutturato in materia, si ambisce a un potenziamento del SCU da realizzare attraverso l'incremento fino a 120.000 unità del numero dei giovani che lo svolgono, prevedendo per le annualità finanziarie 2021-2022-2023 uno stanziamento di risorse pari a 650 milioni di euro. Allo stesso tempo si vuole innalzare la qualità dei programmi e dei progetti, il tutto finalizzato alla realizzazione di un percorso di formazione volto ad accrescere le conoscenze e competenze dei giovani, nonché a favorire lo sviluppo della loro personalità in ambito relazionale, professionale e sociale.

Nel 2021 l'Accordo tra il Ministero per le politiche giovanili e il Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, sottoscritto il 14 dicembre ultimo scorso, ha dato vita al Servizio Civile Digitale con un investimento pari a 55 milioni di euro per il triennio 2022-2024 e, parimenti, il Protocollo d'Intesa sottoscritto il 6 agosto 2021 tra il Ministero per le politiche giovanili e il Ministero della transizione ecologica, ha attivato il Servizio Civile Ambientale, con uno stanziamento pari a 10 milioni di euro per la prima annualità, in coerenza con quanto previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

5. Una "riforma" della riforma? Le richieste degli enti e delle Regioni, l'azione di Parlamento e Governo

Nonostante questa situazione, non sono mancate in questi anni le richieste di provvedere ad un ulteriore aggiornamento del sistema. Lo scorso 21 dicembre 2021 il Parlamento con la conversione del decreto legge n. 152 del 6 novembre 2021 che riguardava "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" introduce le prime "semplificazioni" del servizio civile universale (SCU), previste dall'articolo 40 del suddetto decreto legge, che ha abolito i piani annuali¹⁹, facendo restare in vita solo il piano triennale, suscettibile di "aggiornamento", mentre la Legge di Bilancio 2022²⁰, con l'articolo 158, modifica ulteriormente il decreto legislativo 40/2017, creando un Centro nazionale del SCU a L'Aquila "quale sede delle attività connesse ai programmi e ai progetti per lo svolgimento del Servizio civile universale, ha lo scopo di garantirne l'armonizzazione e

¹⁹ art. 4, comma 1, d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40

²⁰ Legge 20 dicembre 2021, n. 234

il consolidamento dei processi organizzativi e formativi, nonché di potenziare l'acquisizione di competenze dei giovani operatori volontari del servizio civile e di favorire e accelerare il processo di rigenerazione e rivitalizzazione urbana, sociale, culturale e tecnologica della città dell'Aquila e dei territori abruzzesi colpiti dal sisma nel 2009²¹.

Ma per gli enti l'interventi migliorativi sulla riforma dovrebbero essere più corposi. La CNESC (Conferenza nazionale enti di servizio civile), la principale associazione di enti di servizio civile in Italia, ha presentato il 18 giugno 2021 un documento con le sue proposte di revisione della disciplina vigente²².

Le critiche e le osservazioni degli enti del servizio civile si muovono su più aspetti della riforma, a partire dalla stessa identità di questo istituto "finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma, e 11 della Costituzione, alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione"²³. "Da questo assunto – ricorda la CNESC – ne consegue che lo status del giovane operatore volontario in servizio civile è quello di difensore civile della Patria che, in quanto 'civis', cioè membro di un gruppo, ha il dovere di adoperarsi in prima persona dentro un modello di sussidiarietà tra il Dipartimento, che ha in capo la responsabilità di attuare la legge, e gli enti accreditati, per contribuire in prima persona a questa funzione di difesa civile, perché si prevengano, gestiscano, ricompongano e risolvano i conflitti di diverso ordine e grado che attraversano la nostra società, per prevenire e lottare contro le ineguaglianze e le ingiustizie sociali, per edificare un 'ambiente' umano fondato sulla pace e sulla nonviolenza, per la costruzione di un paese ed una comunità nazionale e sovranazionale più giusta, equa, solidale". Rispetto alla collocazione del SCU "incardinato organizzativamente, in conseguenza delle finalità legislative e per la Cnesc opportunamente, nella Presidenza del Consiglio dei Ministri all'interno del Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio civile universale (DPGSCU)", tale "collocazione se da un lato mette in evidenza il legame con i giovani, che caratterizza l'istituto, e la sua dimensione di esperienza formativa e di crescita personale per i giovani stessi, dall'altro non esprime ancora quella dimensione di sistema di intervento di difesa civile non armata e nonviolenta nell'ambito di un apposito Dipartimento così come da noi richiesto sin dal 2014 con la Campagna 'Un'altra difesa è possibile', insieme al Movimento Nonviolento, al Forum Nazionale per il Servizio civile, alla Rete Pace e Disarmo, a Sbilanciamoci! e al Tavolo Interventi Civili di Pace". "Nel percorso di realizzazione di questo obiettivo, è indispensabile che l'attuale Dipartimento mantenga gli standard di quotidiana relazione con gli enti e gli operatori volontari e, dando attuazione alle parti innovative della riforma del 2016, sia messo in condizione dal Presidente del Consiglio e dal Ministro delegato, di ampliare le sue funzioni, a cominciare dal rafforzamento della comunicazione istituzionale, dalla reportistica sulle realizzazioni del servizio civile universale,

²¹ Art. 10 bis, comma 2, D.Lgs. 6 marzo 2017, n. 40

²² CNESC, Il Servizio Civile nella Cnesc: Il valore di una storia, i valori del futuro, disponibile su <https://www.cnesc.it/7-notizie/423-18-giugno-2021-assemblea-dei-soci.html>

²³ Art. 8, Legge 6 giugno 2016, n. 106

dalla collaborazione con altre amministrazioni e soggetti, anche privati”, propone l’Associazione di enti del servizio civile universale.

Per la CNESC inoltre “alla luce della flessibilità e delle procedure volte alla semplificazione sperimentate nell’emergenza COVID-19, è importante che il riordino legislativo apra a questa semplificazione e snellisca le procedure, per garantire una maggiore efficienza degli interventi, laddove si verifichino condizioni o cambiamenti non prevedibili in fase di programmazione/progettazione, e permettere di investire le energie ad oggi spese in ‘in burocrazia e progettazione’ nella qualificazione dell’esperienza di servizio civile, nella valutazione dell’impatto sulle comunità, sui territori e sui settori e nelle azioni di rafforzamento della sua dimensione di sistema di coprogrammazione e di rete”, e per questo propone “una presentazione di programmi e progetti triennali” che “permetterebbe di progettare interventi che abbiano un reale impatto sui problemi/bisogni identificati, dare la possibilità agli enti (sia titolari che attuatori) di poter fare investimenti di medio termine sui programmi/progetti presentati, evitare di dover ripresentare ogni anno progetti del tutto simili a quelli dell’anno precedente e, nello stesso tempo, ridurre in modo significativo il lavoro degli enti e del Dipartimento”. Infine sul tema dell’acquisizione delle competenze, per la CNESC occorre “ricordare che l’acquisizione delle competenze è un risultato importante, ma non la finalità principale del servizio civile, così come non lo è l’ingresso nel mercato del lavoro” e che “qu est o obiettivo va perseguito con il costante coinvolgimento degli enti e della rappresentanza degli operatori volontari per avere misure e procedure sostenibili e applicabili”.

Anche le Regioni e Province Autonome hanno presentato oltre un anno fa, il 13 gennaio 2021²⁴, un loro documento contenente puntuali proposte di riforma del SCU. Tra le richieste quella dell’istituzione “di una struttura tecnico - operativa di collaborazione permanente tra Dipartimento e Regioni e Province Autonome (Tavolo tecnico operativo di collaborazione permanente) al fine di facilitare il confronto e la collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni/P.A”. Questa proposta, che in realtà non necessitava di una modifica esplicita alla legge, ha trovato una risposta da parte della Ministra Dadone lo scorso 30 marzo²⁵, quando è stata data notizia che “con la costituzione dei Tavoli si intende ripristinare il dialogo istituzionale per affrontare in modo sistematico e organico i temi del Servizio Civile Universale, l’attuazione delle misure del PNRR e la ripartizione del fondo politiche giovanili”.

Nel documento menzionato, le Regioni e le Province Autonome chiedevano anche la “previsione dell’equiparazione fiscale e previdenziale del Servizio civile regionale/provinciale con il Servizio Civile Universale, onde evitare diversità di trattamento nei confronti degli operatori volontari”. Sul tema è anche intervenuta la Corte Costituzionale (sent. n. 274/2020), che ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale

²⁴ CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Proposte di revisione del Decreto Legislativo 6 marzo 2017, n. 4, recante: “Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell’articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106”*, disponibile su <http://www.regioni.it/download/conferenze/627447/>

²⁵ https://www.politichegiovanili.gov.it/comunicazione/news/2022/4/tavoli_regioni/

nale sollevata dal Governo italiano nei confronti di una norma regionale (l'art. 10, co. 3, della legge regionale lombarda n. 16 del 2019, istitutiva della Leva civica lombarda volontaria) che prevedeva che i compensi corrisposti ai volontari del servizio civile regionale fossero esenti da imposizione tributaria.

Le Regioni e Province Autonome hanno chiesto inoltre la “previsione, nel Fondo nazionale per il servizio civile, di risorse costanti ma proporzionali agli stanziamenti annuali attribuiti al SCU per lo svolgimento delle attività istituzionali delle Regioni e Province Autonome, in modo da garantire una copertura certa dei costi che tali Istituzioni devono sostenere per assicurare la costituzione, l’operatività dei relativi uffici e lo svolgimento delle funzioni” e “la previsione di una percentuale di operatori volontari da assicurare in ciascun territorio regionale o provincia autonoma, nella misura di non meno del 50% del contingente complessivo stabilito annualmente, al fine di garantire pari opportunità di partecipazione al servizio civile a tutti i giovani, a prescindere dall’area geografica in cui domiciliavano e dalla qualità e quantità della progettazione locale”.

Infine, è stato il Governo a provare ad intervenire sul sistema del SCU con uno schema di Disegno di legge annunciato per il Consiglio dei Ministri dello scorso 24 febbraio su proposta della Ministra per le Politiche Giovanili, on. Fabiana Dadone, avente ad oggetto la delega al Governo di uno o più decreti legislativi “per la definizione, lo sviluppo e il coordinamento tra i diversi livelli di governo delle politiche giovanili” e per la “revisione della disciplina del servizio civile universale”²⁶. Nella bozza che è circolata si specificava come dopo l’abrogazione del Piano annuale prevista dal decreto legge n. 152 del 6 novembre 2021 e la nascita del “Centro nazionale del servizio civile universale” a L’Aquila inserita nell’ultima Legge di Bilancio, questo nuovo Disegno di legge volesse ulteriormente “razionalizzare” e “semplificare” l’iscrizione e la gestione dell’Albo degli enti, nonché la valutazione e approvazione dei programmi di intervento. In linea inoltre con quanto richiesto dalla Conferenza delle Regioni e P.A. a gennaio 2021, si prevede l’istituzione di un Tavolo tecnico permanente di “raccordo e la collaborazione tra il Dipartimento per le politiche giovanili e il SCU e le Regioni e le Province autonome”. Il Disegno di legge intendeva anche valorizzare la formazione dei giovani operatori volontari e migliorarne il “livello di occupabilità” puntando su “sistemi efficaci di riconoscimento, convalida e certificazione delle abilità e delle competenze professionali formali e non formali acquisite, utile a promuovere l’accesso all’attività lavorativa”, utilizzando piattaforme istituzionali digitali come “banca dati delle competenze professionali formali e non formali acquisite e del curriculum vitae digitale individuale”. Facendo seguito all’accordo di cooperazione bilaterale in ambito giovanile tra Francia e Italia, firmato a Parigi lo scorso 15 febbraio, si voleva poi incentivare la mobilità dei giovani e “rafforzare le opportunità di svolgimento del servizio civile nei Paesi esteri, in particolare di ambito europeo”. Il Governo puntava anche a

²⁶ F. SPAGNOLO, *Servizio civile e politiche giovanili, pronto il nuovo disegno di legge. Ecco cosa cambia*, REDATTORE SOCIALE, 26 febbraio 2022, disponibile su https://www.redattoresociale.it/article/notiziario/servizio_civile_e_politiche_giovanili_pronto_il_nuovo_disegno_di_legge_ecco_cosa_cambia

“incrementare e valutare l’impatto dei programmi di servizio civile in territori caratterizzati da un alto livello di vulnerabilità sociale, anche attraverso azioni a sostegno della solidarietà intergenerazionale”.

Ma l’ipotesi di una ulteriore riforma del sistema del servizio civile è naufragata, sembrerebbe definitivamente, lo scorso 27 aprile per lasciare il posto all’impegno a “superare le macchinosità e i ritardi che la normativa vigente ha reso evidenti non attraverso una revisione organica, come ipotizzato in precedenza, ma con specifici e puntuali, seppur ben coordinati interventi sui quali sono convinta sarà raggiungibile la più ampia condivisione, come dimostrato dall’esame della mozione”, come sottolineato dalla stessa Ministra Dadone in occasione del voto per le Mozioni Parlamentari sul SCU²⁷.

Nella mozione votata dal Parlamento, viene sancito l’impegno per il Governo “ad adottare iniziative per prevedere sin dal prossimo disegno di legge di bilancio, lo stanziamento di risorse strutturali per il Fondo nazionale per il servizio civile universale di cui all’articolo 24 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, tali da assicurare l’accesso al servizio di tutti i volontari richiedenti e prevederne un incremento progressivo, in raccordo con la programmazione triennale e ferma restando la verifica delle compatibilità finanziarie”. Analogo impegno è previsto “ad assicurare una efficace attuazione della riforma introdotta dal decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, che, ai sensi della delega conferita dalla legge 6 giugno 2016, n. 106, ha operato una revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, individuando le relative procedure”, tra cui “adottare iniziative per definire lo *status* giuridico dell’operatore volontario durante il servizio civile all’estero”.

Sempre sul versante di un aggiornamento della riforma, il Parlamento ha impegnato il Governo “a rafforzare il ruolo di consultazione, riferimento e confronto svolto dalla Consulta nazionale, istituita ai sensi dell’articolo 10 del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, valorizzando il ruolo della collaborazione quale elemento imprescindibile, con particolare riguardo al Piano Triennale di cui all’articolo 4 comma 1 del medesimo decreto legislativo” e “ad adottare iniziative per assicurare il massimo coinvolgimento degli enti del Terzo settore e della Consulta nazionale nella programmazione e organizzazione a livello territoriale dei progetti, nella definizione di scelte relative alle modalità operative e alle tempistiche per l’accesso ai bandi, per le procedure di selezione dei volontari, nonché per ogni altro aspetto che possa incidere sull’organizzazione e l’efficacia dell’azione degli enti stessi, *prevedendo, nel rispetto della garanzia della riduzione dei tempi ai sensi dell’articolo 15, comma 1, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, sentita la Consulta nazionale, tempistiche congrue per la presentazione dei programmi e per esperire la procedura di selezione dei volontari da parte degli enti*”. Infine la mozione ha stabilito che si assicuri “secondo quanto previsto dall’articolo 7 del decreto legislativo n. 40 del 2017, la stipula di un protocollo nazionale quadro e successivi accordi bilaterali fra il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale, e le regioni e le province autonome” e “la puntuale attua-

²⁷ <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0683&tipo=stenografico>

zione alla disposizione di cui all'articolo 23, del citato decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, che prevede che "Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta ogni anno al Parlamento, entro il 30 giugno, una relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile universale".

6. Conclusioni

Mentre in Parlamento, solo in questa Legislatura, sono state depositate sei proposte di legge che puntano a cambiare il SCU in chiave "obbligatoria", con un ritorno al dibattito del 2001 che abbiamo ricordato sopra, il Servizio civile universale continua – tra non poche difficoltà – a svolgere un ruolo significativo nel servizio di difesa, non armata e nonviolenta, della Patria e nella promozione dei valori fondativi della Repubblica italiana. Valori che, come ci dimostra l'attuale scenario di guerra in Ucraina, non si possono mai dare per scontati, ma vanno di giorno in giorno costruiti, soprattutto con le nuove generazioni, e che pongono nuove sfide non solo a livello nazionale, ma anche nel contesto europeo.

Il SCU rimane così uno straordinario strumento di educazione delle nuove generazioni, contribuendo alla formazione civica, sociale, culturale e professionale dei giovani di età tra i 18 e i 28 anni che vi partecipano, attraverso l'opportunità di sperimentare fattivamente la bellezza e il valore del volontariato, donando il proprio tempo e le proprie potenzialità al servizio della comunità.

Esso svolge inoltre ancora oggi, come nel periodo degli obiettori, un importante ruolo di cinghia di trasmissione per avvicinare i giovani all'articolato e capillare mondo del Terzo settore, che quotidianamente è impegnato in molteplici attività di interesse generale soprattutto a sostegno delle persone più fragili – essendo composto da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative e imprese sociali, fondazioni – oltre a rinsaldare il loro legame con le istituzioni, anche attraverso progetti promossi da enti pubblici. Il SCU è concretamente, infatti, palestra di solidarietà, e consente ai giovani di confrontarsi con realtà spesso ignorate e li aiuta a sperimentare, all'interno di progetti predisposti con queste finalità, la costruzione di una società più inclusiva e aperta. Come ha ricordato infatti il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nella prima Giornata nazionale del SCU del 15 dicembre 2021, "prestare Servizio civile significa tutelare e promuovere i valori istitutivi della Repubblica e dell'Unione Europea, quali la protezione sociale, la solidarietà, il rispetto della dignità umana, valori che oltre a essere alla base del funzionamento di ogni democrazia, costituiscono un patrimonio di principi solidaristici e morali fondamentali per la crescita di ogni individuo".

Passato relativamente indenne dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha messo a dura prova l'intero sistema Paese, lo SCU così ha saputo reinventarsi, assicurando, nel rispetto delle misure di sicurezza introdotte per il contenimento della diffusione del virus, la continuità delle attività di supporto e assistenza alla comunità attraverso l'introduzione di nuove e alternative modalità di gestione dei progetti.

Tuttavia come è stato raccontato in un seminario promosso dal mensile VITA, dall'Associazione Terzjus e dalla Conferenza nazionale enti di servizio civile (CNESC) lo scorso 14 gennaio, rimane ancora da dirimere la questione di come “intrecciare” e coordinare meglio questa esperienza al Codice del Terzo Settore (e nello specifico al suo art. 55 interpretato alla luce della Sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020), perché insieme possano dare i risultati più efficaci. Il tema si pone anche nei termini di riuscire a sviluppare tutte le potenzialità di una amministrazione sempre più condivisa e a tutti i livelli anche all'interno del servizio civile universale, valorizzando la novità della coprogrammazione e della coprogettazione.

Infine la partecipazione ai progetti di Servizio civile non costituisce solo una straordinaria esperienza di “cittadinanza attiva”: sempre di più si va delineando come occasione di formazione e di arricchimento non formale, che si traduce per i giovani coinvolti in migliori prospettive di inserimento nel mondo del lavoro.

L'ultimo bando, con quasi 65.000 posti a disposizione, ha segnato un nuovo record, anche se nonostante l'incremento degli stanziamenti, esso offra ancora una disponibilità inferiore di circa 20.000 unità alle richieste degli enti e del doppio rispetto a quelli dei giovani, che sono state 112.000.

Così, la definizione di servizio civile nella sua dimensione di universalità – a partire da un adeguato e stabile finanziamento annuale – continua ad essere, pur a quattro anni dalla sua istituzione, l'obiettivo primario dell'attuazione della riforma, proprio alla luce delle decine di migliaia di giovani che annualmente chiedono di parteciparvi e che vengono esclusi da questa opportunità. Allo stesso tempo, l'altra sfida rimane quella di continuare a mantenere l'esperienza interessante e significativa per chi la svolge, a fronte di un tasso di abbandono che negli ultimi anni è stato stabilmente intorno al 20%. Passato e futuro, vecchi problemi e nuove sfide, tornano ad intrecciarsi.

Bibliografia

- D. CIPRIANI, *In difesa della Patria, Quasi una storia dell'Odc in Italia*, ED. LA MERIDIANA, Molfetta (BA) 1999
- P. CONSORTI – F. DAL CANTO, *La difesa della Patria. Con e senza armi*, ED. FRANCOANGELI, Milano 2010
- R. DE CICCO, *Le vie del Servizio Civile. Giovani e virtù civiche tra Europa Unita e processo di globalizzazione*, Gangemi Editore, Roma 2011
- R. M. DE CICCO, *Il servizio civile universale. Una politica “con” e “per” i giovani*, ARACNE EDITRICE, Canterano (RM) 2017
- D. FORTIN (a cura di), *Dall'obiezione di coscienza al servizio civile universale*, IL MARGINE, Trento 2014
- M. LABBATE, *L'obiezione di coscienza nell'Italia repubblicana*, PACINI EDITORE, Pisa 2020
- B. POLACCHINI, *Il servizio civile universale: verso un nuovo concetto di patria e cittadinanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017 (18/9/2017)
- L. RIGHI (a cura di), *Giovani e servizio civile, Uno strumento di cittadinanza sociale*, ED. FRANCOANGELI, Milano 2004

- E. ROSSI – D. DAL CANTO (a cura di), *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla legge n. 64/2001 ai decreti attuativi*, Documentazione sui servizi sociali n. 52, Fondazione E. Zan-
can, Padova 2002
- R. VENDITTI, *L'obiezione di coscienza al servizio militare*, GIUFFRÈ EDITORE, Milano 1999

Articoli

- L. BOBBA, *Tre mosse per fare davvero universale il servizio civile*, AVVENIRE, 21 aprile 2020, p. 3
- D. CIPRIANI, *Obbligo o volontario? Civile!*, MOSAICO DI PACE, novembre 2005 disponibile su <https://old.mosaicodipace.it/mosaico/a/13777.html>.
- M. PAOLICELLI, *Nuovo servizio civile volontario, il punto di vista degli obiettori* LIBERAZIONE, 15 febbraio 2001 disponibile su <https://www.esseciblog.it/esseciblog/2016/02/nuovo-servizio-civile-volontario-il-punto-di-vista-degli-obiettori.html>.
- D. CIPRIANI, *Decrescita infelice. Muore il servizio civile?*, ITALIA CARITAS, marzo 2011 disponibile su https://www.esseciblog.it/files/icmar2011_serviziocivile1-1.pdf
- F. FARINA, *23 agosto 2004: si abolisce il servizio di leva obbligatorio*. IL MULINO, 23 agosto 2021 disponibile su <https://www.rivistailmulino.it/a/23-agosto-2004-si-abolisce-il-servizio-di-leva-obbligatorio>.
- O. LA ROCCA, *Picconata all'obiezione di coscienza*, LA REPUBBLICA, 2 febbraio 1992 disponibile su <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1992/02/02/picconata-all-obiezione-di-coscienza.html>.
- A. MAZZI, *Vita vera ai giovani: il servizio civile obbligatorio*, VITA, 28 ottobre 2011, p. 5
- M. RENZI, *Ecco le mie 100 idee per l'Italia*, LA REPUBBLICA, 31 ottobre 2011, disponibile su https://firenze.repubblica.it/cronaca/2011/10/31/news/ecco_le_mie_100_idee_per_l_italia-24174815/
- M. TARQUINIO, *Ripensare e rilanciare il Servizio Civile. Per il presente e soprattutto per il futuro*, AVVENIRE, 7 aprile 2020, p. 2
- VITA, *Servizio Civile per tutti*, 12 febbraio 2012, p. 4-7, disponibile su https://www.esseciblog.it/files/120210vita_scn.pdf

DAL DOGMA DELLA COMPETIZIONE ALL'ECONOMIA SOCIALE: UNA PROSPETTIVA INTERNAZIONALE*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dall'economia sociale di mercato alla Social Business Initiative. – 3. La Commissione von der Leyen e il Piano di azione europeo. – 4. Un fenomeno globale dai caratteri comuni. – 5. Una riflessione conclusiva, anzi due.

1. Introduzione

La notizia è che la corrente non è più impetuosa. E neppure dominante. La convinzione rocciosa che il mondo possa essere governato solo da un'economia di mercato, il più possibile libera da lacci e laccioli, è sempre meno popolare. Ci ha pensato la realtà a ridimensionare le pretese del cosiddetto pensiero *mainstream*. Tre crisi in poco più di dieci anni – la grande recessione del 2008, la pandemia, e ora il conflitto russo-ucraino – hanno smontato l'illusione che la costante espansione dei mercati bastasse a stabilire un nuovo ordine mondiale. La ruvidezza della storia si è incaricata di ricordarci che il governo della complessità non si può risolvere adottando soltanto le regole della competizione e del profitto, in quanto è ormai evidente che non risultano adatte in tutte le situazioni. Dalla crisi dei mutui sub-prime a quella scatenata dalla diffusione globale della Covid-19, il quadro che emerge è che gli attori economici non sono onnipotenti, e che anzi per prosperare hanno bisogno di una stretta e positiva interazione con altre forze, prime tra tutte l'autorità delle istituzioni pubbliche e l'azione costruttiva delle istituzioni sociali. La politica e la società civile, per dirla in breve.

Un buon indicatore di questo nuovo clima è rintracciabile con luminosa chiarezza nel cambio di rotta delle politiche europee. Non solo per la sospensione del patto di stabilità e la scelta di creare un debito europeo per fronteggiare l'emergenza pandemica – misure del tutto inconcepibili fino ad un recente passato – ma anche per la nuova e sincera attenzione prestata all'economia sociale. Questa è infatti una delle novità più interessanti per chi considera importante il ruolo del Terzo settore e ha sperimentato negli ultimi decenni una scarsa considerazione da parte delle strategie UE.

A trent'anni dalla firma del Trattato di Maastricht, con cui vide la luce l'Unione monetaria europea, è bene ripercorrere le tappe che ci hanno condotto fino ad oggi. In origine, si ricorderà, c'era la convinzione che i paesi aderenti alla Comunità europea non dovessero perdere le grandi opportunità dispiegate dal processo di globalizzazione mondiale, allora agli inizi. Con un unico mercato di 450 milioni di individui e una sola moneta, si sarebbe data applicazione concreta alla nuova visione emersa dalla fine

* A cura di **Gianluca Salvatori** - Segretario generale di Euricse e di Fondazione Italia Sociale.

della guerra fredda. Quella di uno sviluppo interconnesso di democrazia e libero mercato, in uno scenario dominato dall'esigenza di liberare nuove forze vitali, fino a quel momento represses o quantomeno frenate dai vincoli e dalla burocrazia di uno Stato ingombrante e inefficiente. Da un punto di vista tanto politico quanto culturale, la priorità individuata dalle istituzioni europee era quella di ampliare sempre di più gli spazi di libertà dell'azione economica, eliminando muri ed ostacoli alla libera circolazione di capitali, beni e persone. Il benessere che ne sarebbe derivato, questa era la convinzione, si sarebbe diffuso naturalmente attraverso tutta la società e avrebbe portato benefici ad una gran parte della popolazione. Una versione continentale della teoria del *trickle-down*, dove il tema della definizione di un campo di gioco in cui tutti potessero affrontarsi alla pari (*levelling the playfield*) occupava il centro di un programma politico il cui altro pilastro consisteva nella riduzione al minimo degli interventi distorsivi ad opera delle autorità pubbliche nazionali (*State aid regulations*). Per le politiche dell'Unione europea la libera concorrenza era il valore da implementare e tutelare sopra ogni altro, come cardine di un pensiero economico che considerava invece scontate sia la tenuta sociale sia la solidità delle istituzioni democratiche dei paesi membri.

In realtà, come sarebbe divenuto sempre più chiaro, il dogma della autoregolazione dei mercati e della loro supposta abilità nel perseguire magicamente obiettivi *win win* di conciliazione tra obiettivi economici e obiettivi sociali non è stato in grado di mantenere le sue promesse. La ricchezza si è concentrata, la disuguaglianza è cresciuta, la diffusa insicurezza sociale ha prodotto una serie di conseguenze indesiderate sul corpo sociale, la più vistosa delle quali si è tradotta in una multiforme protesta populista nei confronti di tutti i soggetti investiti del governo della politica e dell'economia. Le istituzioni della democrazia sono state oggetto di sfida da parte di movimenti che affondavano le radici in una cultura affascinata da poteri forti e da decisori volitivi. Ed in questo scenario, la risposta delle istituzioni europee – tra le più esposte a questa ondata di critiche, specie per la reazione in chiave di austerità alla recessione seguita alla crisi finanziaria del 2008 – è stata di apertura ad approcci ben diversi da quelli fin lì seguiti. Il rigore neoclassico alla base della difesa inscalfibile delle ragioni del mercato ha gradualmente lasciato spazio ad altre visioni. Con una mossa del cavallo, Bruxelles ha iniziato a riposizionare la propria cultura economica riconoscendo il mutamento di clima nella società europea, forse prima ancora di quanto siano riusciti a fare diversi governi nazionali. La storia di questo riposizionamento è interessante e vale la pena raccontarla.

2. Dall'economia sociale di mercato alla Social Business Initiative

Nel 2011 la Commissione Barroso ha aperto un primo spiraglio nel muro compatto delle proprie convinzioni liberiste promuovendo la *Social Business Initiative*. Consapevole di aver consumato buona parte del patrimonio di solidarietà e ottimismo che ne aveva accompagnato la nascita e il primo sviluppo e, inoltre, scottata dal fallimento del processo costituente con cui l'unione politica avrebbe dovuto integrare e rafforzare

l'unione economica, l'Unione europea con quella decisione si decise per un'importante apertura di principio verso modelli economici orientati a valori non riducibili esclusivamente al profitto. Per la prima volta a Bruxelles cominciarono a circolare idee e approcci, sia pure segnati da limiti, che superavano la consolidata abitudine di ricomprendere all'interno della categoria di "economia sociale di mercato" ogni posizione collegata al tema della dimensione sociale dell'azione economica.

Questo passaggio merita un breve inquadramento, essenziale per capire quanto un dibattito vecchio di settant'anni abbia continuato a influenzare la cultura economica delle istituzioni europee fino agli anni a noi più vicini. L'economia sociale di mercato è un pilastro ideologico della costruzione europea in cui si riflette l'esperienza della contrapposizione geopolitica del secondo dopoguerra, influenzata soprattutto dall'esperienza tedesca. Il trauma della divisione della Germania tra i due blocchi mosse l'aspirazione di dimostrare come il modello occidentale potesse farsi carico del benessere dei lavoratori in misura uguale o superiore rispetto al sistema d'oltrecortina. Alla rappresentazione di una democrazia popolare fondata su un'economia pianificata, in funzione del principio comunista del potere dei lavoratori, occorre contrapporre il modello di un'economia di mercato capace di mettere in campo tutele e meccanismi per garantire l'equilibrio tra capitale e lavoro. L'invenzione dell'economia sociale di mercato rispecchiava l'esigenza di mostrare che il capitalismo liberale poteva convivere armoniosamente con uno Stato sociale in grado di intervenire a difesa dei diritti dei lavoratori, per garantirne il benessere, la salute, il potere d'acquisto e persino la voce nel governo delle aziende (tramite la *Mitbestimmung* sindacale). Nata dal conflitto di visioni di una nazione divisa, l'economia sociale di mercato è divenuta rapidamente il manifesto della identità europeo-occidentale, con una dichiarata funzione di contrasto e contenimento delle posizioni ideologiche di orientamento socialista. Coerente con i principi del capitalismo ma fedele al tempo stesso ad un'ispirazione sociale letta alla luce della necessità che l'agire economico fosse temperato dall'autorità dello Stato, a tutela di tutti i cittadini. La posizione europea si è venuta così facendo spazio tra statalismo sovietico e liberalismo statunitense, tra burocrazia centralista e predominio della libertà del mercato. Al punto che l'economia sociale di mercato è divenuta uno degli elementi costitutivi dell'edificio della nuova Europa comunitaria, ed è stata inserita come riferimento ideale nei trattati che la istituivano.

Questo concetto ha rivestito un ruolo centrale nella rappresentazione dell'identità economica europea, ma ha anche avuto l'effetto negativo di prevenire sul nascere ogni discussione sul suo utilizzo. Per decenni, le istituzioni europee si sono trincerate dietro l'economia sociale di mercato per tacitare quanti invece vedevano assottigliarsi sempre di più le differenze rispetto alle policy e ai modelli di pensiero economico ispirati ad un puro neoliberalismo. E il riferimento all'economia sociale di mercato ha avuto l'effetto di silenziare il dibattito su forme alternative di azione economica, capaci di conciliare attività economiche, sviluppo sociale e sostenibilità ambientale. La convinzione che il modello costitutivo alla base dell'edificio comunitario europeo incorporasse sin dalla sua nascita l'elemento sociale ha finito per gravare come un coperchio pesante sulla capacità di guardare alla realtà con categorie diverse rispetto a quelle polarizzate di Stato

e mercato. Originata dall'esigenza di formulare una teoria della collaborazione tra questi due soggetti, l'economia sociale di mercato non è stata in grado di accoglierne altri. Obbligata dalla sua stessa struttura ideologica, ha continuato a riprodurre nel tempo una visione bipolare in cui solo le forze del mercato e quelle dell'autorità pubblica erano considerate dialetticamente artefici dell'ordine sociale e politico, tracciando un perimetro rispetto al quale tutto il resto veniva considerato marginale. Si comprende così il motivo per cui il tema dell'economia sociale sia stato a lungo marginale, e spesso sia stato mescolato (a volte ingenuamente, ma più spesso consapevolmente) con una visione saldamente inchiodata all'economia sociale di mercato.

Per questo motivo, dopo la grande crisi finanziaria da cui il mondo è stato scosso verso la fine del primo decennio di questo secolo, alle istituzioni europee è parso naturale rivolgersi altrove per trovare spunti da cui ricavare nuovi orientamenti e approcci innovativi. L'ideologia dell'economia sociale di mercato ha avuto l'effetto di congelare agli anni della guerra fredda il dibattito continentale sul rapporto tra economia e società, imbrigliandolo nelle categorie di un capitalismo renano sempre meno aderente alla mutata realtà europea. Soprattutto, con il peso decrescente del lavoro salariato rispetto alla sempre più grande varietà delle forme assunte dal lavoro nell'economia post-industriale, il sistema di tutele e protezioni concepite per dare forza e voce ai lavoratori non appariva più adeguato a rappresentare la complessità del mondo del lavoro. La questione sociale, che un tempo coincideva quasi del tutto con la difesa del lavoro contro il potere del capitale, si è progressivamente ampliata ad altri fronti e ad altre categorie, a fronte delle quali il modo del lavoro salariato appariva molto più tutelato e garantito. L'economia sociale di mercato è così divenuta un concetto che, per quanto considerato ancora un caposaldo culturale, si è gradualmente indebolito fino a perdere utilità nell'interpretazione della contemporaneità.

Per trovare una prospettiva nuova sembrava quindi inevitabile rivolgersi altrove, oltre la Manica, dove il governo Cameron in anni di poco precedenti aveva teorizzato l'idea della *Big Society* (2007), ossia l'intenzione di trasferire più poteri a cittadini e comunità per trovare soluzioni alle questioni sociali in attesa di risposta e protezione. Senza attendere l'intervento e i mezzi finanziari dello Stato ma anzi stimolando spiriti imprenditoriali e forze del mercato perché prendessero l'iniziativa occupandosi di problemi di interesse collettivo, con un ricorso combinato a risorse di imprenditorialità privata e di volontariato civico.

L'iniziativa sul *social business* della Commissione europea ha avuto origine in una visione del tutto simile a quella britannica. Inizialmente intendeva soprattutto promuovere l'intervento di organizzazioni private per rispondere ai bisogni sociali che lo Stato, con i suoi bilanci insufficienti, o non poteva soddisfare o affrontava in modo inefficiente. La matrice culturale era la stessa, così come anche alcune delle soluzioni individuate per attivare le risorse del settore privato, a partire da un coinvolgimento della finanza su obiettivi di impatto sociale. È significativo, in questo senso, che una delle iniziative di cui l'amministrazione inglese andò più fiera fu la destinazione dei depositi bancari dormienti alla costituzione di un fondo dei fondi, denominato *Big Society Capital*, con il compito di fornire una provvista di risorse da investire in una

nuova generazione di progetti ad impatto sociale. Un progetto avviato con grande risonanza pubblica, anche se costellato di non poche difficoltà nel suo percorso.

Anche perché, come è risaputo, la strategia di Cameron, che è stata definita *a mix of conservative communitarianism and libertarian paternalism*¹, dopo il picco iniziale di attenzione ha subito una parabola declinante, ad opera del suo stesso creatore, che appena pochi anni dopo il suo lancio l'ha portata a uscire dalla lista delle priorità del governo, fino a finire silenziosamente in un limbo da cui non è stata più recuperata. E anche l'iniziativa della Commissione avrebbe rischiato di fare la stessa fine, se nel decennio successivo la SBI non si fosse gradualmente distanziata dalla sua ispirazione iniziale.

Questo passaggio è significativo perché mostra come la formazione delle politiche europee non sia affatto impermeabile al contributo degli attori sociali. Purché questi siano in grado di argomentare le proprie posizioni con tesi e dati solidi e convincenti. Benché, come si è detto, la Commissione europea nei primi tempi della SBI fosse spinta da una visione che puntava a integrare la solidarietà sociale nel libero mercato, questo approccio è venuto via via modificandosi, anche su sollecitazione di studiosi e organizzazioni dell'economia sociale. E nell'arco di qualche anno si è progressivamente ridotto il debito intellettuale della burocrazia UE nei confronti sia dell'approccio anglosassone alla *social entrepreneurship*, intesa soprattutto come trasposizione della cultura delle start-up ad ambiti e tematiche sociali, sia nei confronti delle suggestioni derivanti dal dibattito sulla social innovation, un'espressione passe-partout che in quegli anni veniva spesso utilizzata per indicare la necessità di soddisfare i bisogni sociali con risposte innovative reperibili più facilmente nel settore privato che in quello pubblico.

La SBI è cambiata grazie alla presa d'atto che nella realtà europea era già presente da tempo una lunga e ricca tradizione di organizzazioni e di forme di impresa attive in ambito sociale e non finalizzate primariamente al lucro. Una tradizione che nel corso degli anni aveva ampiamente dimostrato di sapersi rinnovare ed ampliare fino a generare nuovi modelli di intervento, come quelli della cooperazione sociale e delle imprese sociali. Dall'originale impostazione, troppo restrittiva rispetto al contesto europeo, si è quindi passati progressivamente a policy europee fondate sul riconoscimento, al di fuori delle imprese convenzionali e delle istituzioni pubbliche, della grande pluralità di esperienze, imprenditoriali e non imprenditoriali, operanti nei diversi paesi con caratteristiche specifiche riassumibili all'interno della categoria di "economia sociale". L'espressione *social business*, avvertita come estranea o quantomeno parziale rispetto alla storia europea, ha cominciato quindi ad essere sostituita da quella di "economia sociale", già peraltro in uso in alcuni dei paesi dell'Unione europea (Francia e Spagna, in particolare).

Va ricordato che a questo cambiamento di prospettiva hanno contribuito tra l'altro una serie di studi voluti dalla Commissione europea, come il progetto di mappatura

¹ A.WALKER, S.CORBETT, *The 'Big Society', neoliberalism and the rediscovery of the 'social' in Britain*, Sheffield Political Economy Research Institute, 8 March 2013.

delle imprese sociali e l'analisi dei risultati della *Social Business Initiative*. Due progetti che hanno concorso non poco alla ridefinizione del quadro concettuale ed ai quali, significativamente, ha contribuito un folto gruppo di ricercatori italiani². Ma la posizione della Commissione si è evoluta anche grazie al lavoro del Comitato economico e sociale europeo (CESE), che negli stessi anni si è dedicato ripetutamente ad attività di promozione ed analisi dell'economia sociale attraverso la realizzazione di studi e pareri³. Nonché grazie alle posizioni assunte dal Parlamento europeo in favore dell'economia sociale, su iniziativa dell'intergruppo creato appositamente su questo tema. Senza dimenticare, inoltre, l'impegno continuativo del Gruppo di esperti della Commissione europea sull'economia sociale (GECES), costituito da una combinazione di rappresentanti dei governi nazionali e di esponenti del mondo della pratica e della ricerca. Un organo di consulenza della Commissione che in maniera emblematica era stato istituito con l'avvio della SBI, nel 2011, con il nome di *Expert group on social entrepreneurship*, ma che al termine del primo mandato nel 2018 era stato rinominato *Expert group on social economy and social enterprises*, indicando così con chiarezza il cambio di rotta. Ed al cui lavoro va attribuita la produzione di una serie di documenti e posizioni che, per il tramite delle DG Empl e DG Grow, coinvolte per competenza diretta, hanno contribuito non poco all'orientamento della Commissione europea.

3. La Commissione von der Leyen e il Piano di azione europeo

Quando perciò la presidenza von der Leyen si è insediata, nel novembre 2019, un discreto tratto di strada era già stato percorso. L'impostazione della SBI era passata attraverso una revisione sostanziale e il processo di riconoscimento dell'originalità dell'ecosistema europeo dell'economia sociale era ormai maturo. Questa è appunto la base su cui è stato elaborato l'*Action Plan* dell'Unione europea, approvato dalla Commissione nel novembre 2021⁴. Un testo unanimemente considerato un passaggio di grande importanza nel percorso verso la piena valorizzazione del ruolo dell'economia sociale in Europa. Il piano, infatti, parte dall'assunto che la ricerca di un modello unico, valido in ogni paese e in ogni situazione, non è il metodo migliore da seguire. La definizione di ciò che si intende per economia sociale, proprio in quanto realtà già ben radicata in Europa e non un semplice auspicio rivolto al futuro, non può prescindere

² C. BORZAGA, G. GALERA, B. FRANCHINI, S. CHIOMENTO, R. NOGALES, C. CARINI, *Social enterprises and their ecosystems in Europe - Comparative synthesis report*, European Commission, 2020; S. HAARICH, F. HOLSTEIN, S. SPULE, G. GALERA, B. FRANCHINI, C. BORZAGA, S. CHIOMENTO, W. SPIESS-KNAF, B. SCHECK, G. SALVATORI, *Impact of the Commission's Social Business Initiative (SBI) and its follow-up actions*, European Commission, 2020.

³ Comitato economico e sociale europeo, *Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione europea*, CIRIEC-International, 2016; Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo dell'economia sociale nella creazione di posti di lavoro e nell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali» (2021/C 286/04).

⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=en>

da una ricognizione dell'esistente. Il suo perimetro va tracciato prendendo atto del grande pluralismo di forme giuridiche e organizzative che caratterizza i diversi paesi europei. È questo il motivo per cui la definizione adottata dalla Commissione europea ricomprende cinque consolidate categorie di enti, di cui non si può certo dire che siano novità recenti nel panorama europeo: cooperative, mutue, associazioni (incluse tutte le organizzazioni non profit e caritatevoli), fondazioni e imprese sociali. Queste forme giuridiche possono essere differenti nelle varie situazioni nazionali, ma hanno tutte dei tratti comuni, in quanto comprendono entità private, indipendenti dai poteri pubblici, in cui l'interesse delle persone e le finalità sociali o ambientali prevalgono sulla ricerca del profitto, sono vincolate a reinvestire la maggior parte dei propri profitti in attività di interesse collettivo o generale, e vengono gestite secondo criteri democratici o comunque partecipativi. Come altrettanto netta è l'affermazione che nell'economia sociale possono convivere sia organizzazioni che si esprimono meglio restando piccole e operando solo a livello locale, sia organizzazioni che hanno invece l'ambizione e la possibilità di riprodursi su scala maggiore. Lo *scale up* non è il mantra al quale uniformarsi obbligatoriamente, come avveniva quando il modello di riferimento era quello delle start-up tecnologiche.

Proprio questo è uno dei punti che contraddistinguono maggiormente il Piano d'azione europeo: non forza le organizzazioni dell'economia sociale ad assomigliare ad altro, non impone di uniformarsi ai criteri con cui viene valutato il successo di un business ordinario, non assume la convergenza tra profit e non profit come traguardo da raggiungere. Le caratteristiche specifiche di queste organizzazioni sono comprese e rispettate. Stabilendo confini precisi che non lasciano spazio a quelle ibridazioni che renderebbero il concetto inafferrabile, e quindi intrattabile da parte delle politiche pubbliche.

Da ciò si comprende quanto sia stato importante il percorso che ha portato all'approvazione dell'*Action plan*. Un concetto fino a un decennio prima quasi del tutto ignorato dalle politiche europee è diventato una idea-guida in grado di indirizzare l'azione politica europea con un misto di realismo e idealismo. Il realismo di chi accoglie le differenze che contrassegnano le storie di ogni singolo paese e l'idealismo di chi considera comunque che un orizzonte comune può essere tracciato, stabilendo dei criteri comuni che fissano una similarità e indicano una direzione per le future evoluzioni.

In questo senso, il piano europeo non è solo un atto di indirizzo politico ma ha un contenuto puntuale e operativo. Alla frammentazione degli interventi della precedente programmazione sostituisce un quadro di azioni tra loro collegate strettamente: lo sviluppo di politiche e cornici giuridiche va di pari passo con il tema del riconoscimento pubblico; il tema dello sviluppo delle competenze dialoga con quello delle iniziative per aumentare l'attrattività dell'economia sociale tra i giovani; il tema dell'accesso della finanza viene declinato in termini di strumenti dedicati che non si esauriscono nella creazione di opportunità solo per gli investitori, ma aprono all'utilizzo combinato di una varietà di risorse (incluse donazioni filantropiche, fondi pensione e fondi di risparmio a finalità sociale).

Già solo quest'ultimo tema meriterebbe un capitolo a sé. Prendendo le distanze da una visione molto pubblicizzata, l'*Action Plan* lascia infatti trasparire una visione della

finanza sociale ben più articolata delle semplificazioni alle quali di ha abituato la narrazione dell'*impact investing*. Questo, infatti, benché aspiri ad essere una pratica che intende proporsi come nuovo paradigma dell'investimento sostenibile, poco si cura di essere alla portata di tutti i soggetti che popolano la realtà che dice di servire. La paradossale conseguenza è che chi avrebbe più bisogno di investimenti a scopo sociale – le organizzazioni di Terzo settore, senza scopo di lucro – ha meno possibilità di accedere agli strumenti della finanza di impatto, per via dell'impossibilità di remunerare gli investitori e il capitale attraverso la distribuzione degli utili e i meccanismi di *exit* con cui il mercato degli investimenti in *equity* è abituato ad operare. Cosicché l'area di intervento dell'*impact investing* finisce per concentrarsi su soggetti che avrebbero comunque meno problemi di accesso agli investimenti e al capitale, come le società *benefit* e le start-up a vocazione sociale. Restrungendo surrettiziamente l'orizzonte della finanza sociale.

Tutti questi elementi nel Piano sono elencati puntualmente, ma non ancora del tutto sviluppati. Del resto, si tratta di un'iniziativa che copre un arco temporale di dieci anni, e dunque ha davanti a sé un tempo congruo per esplicitare i suoi obiettivi e tradurli in atti. Anche con il concorso e l'intersezione con altre iniziative che la Commissione ha già annunciato. L'*Action Plan* non è infatti un episodio isolato. Almeno altri due sono gli impegni che lo accompagnano. Il primo è quello di presentare entro un anno al Consiglio europeo, dunque ai governi dei paesi membri, una specifica Raccomandazione perché il piano venga trasferito anche nelle politiche nazionali. Bruxelles, infatti, può fare molto con gli strumenti e le risorse a sua disposizione – e l'elenco delle azioni programmate è in effetti lungo – ma non potrà mai fare quanto invece è possibile agli Stati membri. Cruciale è quindi che venga accolto l'invito perché i governi nazionali adottino strategie e misure per lo sviluppo dell'economia sociale, in collaborazione con gli attori coinvolti.

Il secondo impegno deriva dalla scelta di inserire, per la prima volta, l'economia sociale come nuovo ecosistema nell'ambito della Strategia industriale europea, come settore essenziale non solo ai fini delle politiche sociali ma anche per le stesse politiche industriali, al pari degli altri tredici sottosistemi⁵ che compongono il quadro delle strategie eurounitarie. Un chiaro segnale della convinzione che, per misurarsi con temi complessi come la transizione ecologica o la (ri)generazione di posti di lavoro dignitosi, la politica europea non può fare a meno di guardare all'apporto dell'economia sociale. Allo sviluppo della società europea servono attori come le cooperative e le imprese sociali, le mutue e le fondazioni, le associazioni e il variegato mondo del non profit. Soggetti considerati fino ad un tempo recente residuali, e che di conseguenza sono stati confinati entro ambiti dove la marginalità estrema rendeva poco efficiente (se non del tutto fallimentare) sia l'intervento dello Stato sia quello del puro mercato.

⁵ Aerospazio e difesa, agro-alimentare, costruzioni, industrie culturali e creative, digitale, elettronica, industrie ad alto impatto energetico, energie rinnovabili, industria della salute, mobilità e trasporti, commercio, tessile e turismo

4. Un fenomeno globale dai caratteri comuni

Questo quadro, pur sintetico, non sarebbe soddisfacente se non si menzionassero le dinamiche che rendono l'attenzione all'economia sociale un fenomeno mondiale e non soltanto europeo. Pur con le specifiche caratteristiche di cui abbiamo detto, quanto avviene nei paesi dell'Unione europea corrisponde ad analoghe tendenze individuabili in molte altre aree geografiche. I limiti del potere dei mercati, la crisi delle identità politiche tradizionali, le difficoltà delle istituzioni pubbliche nel rigenerare forme condivise di legittimazione, il declino della partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, sono fenomeni globali e così anche le reazioni che sollecitano.

Un buon osservatorio sono le Nazioni Unite, al cui interno si inquadra l'attivismo di alcune agenzie delle Nazioni unite ed in particolare dell'*International Labour Organisation*. Tra le agenzie internazionali, l'ILO è quella dalla *governance* più singolare: la gestione è tripartita e si fonda sulla rappresentanza con pari poteri di governi nazionali, organizzazioni dei datori di lavoro e organizzazioni sindacali. Questa configurazione le conferisce una particolare vocazione alle tematiche sociali. E se fino a poco tempo addietro il modo di affrontare la questione sociale era ancora fortemente condizionato da una visione novecentesca, quindi focalizzata sulle imprese di capitale e sul lavoro salariato, più recentemente si sono moltiplicate le aperture nei confronti di altre forme organizzative e altri modelli di pensiero economico. Tanto che quest'anno la 110ª conferenza internazionale ILO è stata chiamata a discutere, per la prima volta nella sua storia, di *Decent Work and the Social and Solidarity Economy*.

Il titolo richiede una spiegazione. Al di fuori dell'Unione europea è frequente, infatti, che l'economia sociale acquisti un ulteriore aggettivo, divenendo economia sociale e solidale. È questa dizione a comparire più frequentemente nei documenti delle organizzazioni internazionali. Tra le due forme linguistiche corre una differenza – a tratti enfatizzata, altre volte appena accennata – che riguarda l'orientamento nei confronti di un approccio trasformativo. La questione si può interpretare in questi termini: in contesti in cui l'economia sociale è più “istituzionalizzata”, avendo alle spalle una storia di radicamento ormai consolidato, la componente solidale, che evoca un programma di giustizia sociale, tende a sfumare a favore di una visione meno antagonista rispetto alla realtà politico-istituzionale. Le organizzazioni dell'economia sociale agiscono come attori di un sistema in cui la loro presenza, seppure minoritaria, non è in discussione e il cui il peso economico riduce progressivamente l'aspirazione politica al cambiamento. Per contro, nei paesi in cui è ancora forte la tensione verso la democratizzazione dell'economia e l'affermazione di modelli alternativi di sviluppo economico, l'economia sociale mantiene una forte caratterizzazione “solidale”, nel senso che incorpora una dimensione politica che è strettamente collegata all'azione economica. In questa seconda accezione, prevale una visione che si collega alle dinamiche dei movimenti sociali impegnati in azioni per il cambiamento del sistema politico-economico. Qui l'ambizione a porsi come alternativa rispetto ai modelli dominanti è più marcata e si coniuga con una propensione “associativa” che unisce il piano dell'agire eco-

nomico a quello dell'agire politico⁶. Il tema della solidarietà non è concepito come moralizzazione del capitalismo bensì come principio di democratizzazione della società risultante da azioni collettive, nella forma di attivazione dei cittadini stessi sulla base di un principio di reciprocità e in funzione di un intervento di superamento delle disuguaglianze. L'accento in questo caso è posto sulla creazione di uno spazio pubblico di azione collettiva dove elaborare nuove risposte ai bisogni sociali e nel quale lavorare per il rafforzamento dei legami sociali.

L'ILO utilizza l'espressione "economia sociale e solidale" non soltanto perché adotta una prospettiva mondiale, e quindi deve tenere conto delle varie esperienze locali in cui appunto si incontrano sia sistemi "integrati" sia sistemi "antagonisti", ma anche perché in tal modo vuole mettere in luce come oggi il compito di ripensare i modelli economici, dinanzi alla crisi che scuote l'approccio classico, impone all'economia sociale di recuperare la sua origine solidale ed emancipativa. Non è una posizione isolata. Lo indica ad esempio la recente costituzione (settembre 2021) della *International Coalition of the Social and Solidarity Economy (ICSSE)*⁷, che riunisce alcune organizzazioni che fino a poco tempo fa erano assai più inclini a presidiare gelosamente il proprio territorio, facendosi schermo dietro alla specifica forma giuridica delle entità che rappresentano. Ne fanno parte, infatti, il *Global Social Economy Forum (GSEF)*, il *SEE International Forum*, la *International Cooperative and Mutual Insurance Federation (ICMIF)*, la *International Association of Mutual Benefit Societies (AIM)*, e l'organizzazione di rappresentanza globale delle cooperative, l'*International Cooperative Alliance (ICA)*. Rappresentanze vecchie e nuove che in precedenza si sarebbero divise lungo l'asse che separava economia sociale ed economia solidale, mentre oggi sono invece unite dall'intento comune di proporsi come modello di azione economica che intende sfidare gli attori tradizionali di mercato e le teorie economiche che assegnano il primato alle imprese di capitali.

Questa coalizione di soggetti diversi, che in un passato non lontano avremmo visto impegnati soprattutto nell'affermazione delle rispettive identità distintive, si inquadra in una generale tendenza che nasce dalla convinzione di vivere un momento particolare, con concrete possibilità di maggiore riconoscimento e di un ruolo più rilevante per l'economia sociale. Il bisogno di cogliere le opportunità di questa transizione ad un nuovo approccio al pensiero economico, più orientato a considerare l'impatto delle esternalità sociali e ambientali, sta portando ad un allineamento tra posizioni finalmente consapevoli di avere più elementi in comune che motivi di distinzione. Un'ulteriore conferma viene dalla convergenza che si sta stabilendo tra le principali organizzazioni internazionali di settore e diversi governi nazionali – dalla Spagna alla Corea del sud, dal Costa Rica alla Francia – per proporre all'Assemblea generale delle Nazioni Unite la prima risoluzione sul ruolo che l'economia sociale può svolgere nelle politiche di svi-

⁶ Cfr J.L. LAVILLE, *Agir à gauche. L'économie sociale et solidaire*, Paris, 2011; J.L. LAVILLE (dir.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, 2007; E. DACHEUX (dir.), *Communiquer l'utopie. Économie solidaire et démocratie*, Paris, 2007.

⁷ ICSSE, *Briefing Paper about the 110th International Labor Conference in June 2022*.

luppo. A partire dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, con i suoi obiettivi globali per uno sviluppo sostenibile, è cominciato un processo che ha visto una sempre più intensa partecipazione non solo dei governi ma anche delle imprese e delle organizzazioni della società civile. Mai, prima d'ora, il programma di un'organizzazione internazionale aveva conosciuto una tale diffusione e condivisione. La base larga di consenso è un viatico essenziale per la sua realizzazione, ma l'implementazione dei *Sustainable Development Goals* non può essere scissa da una riflessione sui fini dell'azione economica e sulle motivazioni dell'impresa. Ed è qui che l'approccio dell'economia sociale può giocare un ruolo rilevante. L'Agenda 2030 chiama in causa i soggetti economici nella pluralità delle loro forme organizzative e dei loro orientamenti finalistici, ma nella *vulgata* prevalente le imprese sono state considerate soprattutto nella loro forma di entità orientate alla massimizzazione del profitto. È perciò significativo che in parallelo ad un approccio più strutturato e complesso al tema della sostenibilità venga avanti anche la riflessione sui modelli economici. La discussione sull'economia sociale e solidale in ambito ILO è in questo senso il complemento necessario del percorso avviato con gli SDGs, perché approfondisce e concretizza la visione dei fini dell'attività economica.

Da sottolineare, in questo passaggio, il protagonismo europeo nell'iniziativa finalizzata alla discussione di una risoluzione delle Nazioni Unite. Pur nella varietà di esperienze e forme, anche giuridiche, i paesi membri dell'Unione europea condividono una storia alla quale l'economia sociale non è mai stata estranea, e che ha visto negli ultimi tempi una decisa ripresa. Questa storia viene fatta valere anche nel confronto avviato su scala mondiale. In questa prospettiva, ha svolto una funzione positiva la scelta della Commissione europea di non subordinare l'azione di policy al consenso su una definizione giuridica universale. Con giusto pragmatismo, le istituzioni europee hanno preso atto del pluralismo che caratterizza i paesi membri ed hanno tracciato un perimetro sufficientemente elastico, ma al tempo stesso non equivoco, che consente di procedere in un cammino di sempre maggiore convergenza, senza le forzature che avrebbero potuto compromettere l'individuazione di un obiettivo condiviso.

5. Una riflessione conclusiva, anzi due

A conclusione di questo breve excursus, diretto a situare in un quadro di tendenze internazionali il dibattito italiano sul Terzo settore, emergono due riflessioni che indicano altrettante direzioni verso cui sarebbe utile orientare la discussione per dare forma ad un contributo italiano alla conversazione globale.

Un primo tema è quello del rapporto tra il concetto di economia sociale e il concetto di Terzo settore. È evidente che confrontando il linguaggio europeo con quello italiano la differenza che emerge è che il primo include l'esperienza cooperativa in tutte le sue articolazioni, e non solo le cooperative sociali. La logica, come si è detto, è che gli elementi comuni prevalgono su quelli divaricanti. Si tratta di organizzazioni: 1) indipendenti dai poteri pubblici, 2) in cui l'interesse delle persone e le finalità sociali o ambientali prevalgono sulla ricerca del profitto, 3) in cui vige il vincolo al reinvestimento

della maggior parte dei propri profitti in attività di interesse collettivo o generale, 4) e gestite secondo criteri democratici o comunque partecipativi. Per quanto ci sia chi sostiene che la definizione contenuta nell'*Action Plan* non sia sufficientemente precisa, la somma di queste quattro caratteristiche definisce un profilo che non si presta ad equivoci. Per intenderci, le imprese *benefit* e le start-up a vocazione sociale non soddisfano i requisiti sopra riportati. E se è positiva la tendenza delle imprese di capitali a muoversi verso i temi della sostenibilità - con la diffusione delle teorie su valore condiviso, *purpose* sociale e responsabilità - è bene che l'urgenza di riconfigurare l'idea di capitalismo come "inclusivo", in accordo con il nuovo clima sociale, non venga presa a pretesto per cancellare ogni differenza e considerare l'economia sociale come un contenitore che può accogliere di tutto. In questo contesto, quindi, la richiesta di una ridefinizione del concetto di economia sociale andrebbe trattata con molta cautela.

Non va ignorata infatti la pressione che alcune realtà nazionali, come ad esempio la Francia, stanno esercitando per ricomprendere nel concetto di economia sociale anche le imprese a scopo di lucro con una qualche intenzionalità sociale, come le *entreprises à mission*. Una tendenza che si ritrova anche in documenti recenti che hanno riscosso una certa attenzione negli ambienti delle imprese tradizionali, come il recente rapporto (maggio 2022) a cura della Fondazione Schwab - nota per l'organizzazione del World Economic Forum di Davos - in collaborazione con Deloitte. Nel rapporto si utilizza un concetto di economia sociale che non distingue tra le imprese sociali e le cosiddette "imprese ad impatto", queste ultime qualificate per la priorità assegnata agli obiettivi sociali ed ambientali ma senza che vengano posti vincoli stringenti sulla redistribuzione dei profitti o in tema di *governance*. Questo approccio generosamente "inclusivo" all'economia sociale non è quello dell'*Action Plan* europeo, benché con questo vorrebbe essere messo in relazione. È evidente, attraverso il riferimento ad un concetto elastico come quello di impatto sociale, l'intenzione di ampliare i confini fino a contenere anche forme di impresa che non corrispondono ai quattro criteri sopra ricordati. Presidiare la definizione proposta dalla Commissione europea - che è molto più vicina a quella che emerge dal quadro normativo italiano sull'impresa sociale e il Terzo settore di quanto non lo sia quella che circola negli incontri di Davos - dovrebbe allora essere un impegno prevalente rispetto ai pur comprensibili distinguo che in una prospettiva italiana si potrebbero avanzare. In questa fase è importante evitare che il riferimento generico al tema dell'impatto sociale finisca per legittimare l'estensione illimitata del concetto di economia sociale. Ed è perciò essenziale che i quattro criteri summenzionati vengano assunti come discriminare rispetto ad ogni rischio di diluizione o snaturamento del concetto di economia sociale. Ci sarà tempo per definire meglio, anche dal punto di vista giuridico, un concetto di economia sociale in prospettiva euronitaria, ma per il momento conta soprattutto consolidare la convergenza che si è stabilita grazie all'*Action Plan* e favorire delle pratiche in grado di rafforzare progressivamente un *acquis* condiviso a partire dal riconoscimento di esperienze già esistenti e ben caratterizzate.

Venendo dunque in campo italiano, il raccordo con la definizione dell'*Action Plan* non può essere fatto se non considerando il Terzo settore un sotto-insieme dell'econo-

mia sociale, e imparando a parlare anche il linguaggio europeo per confrontarci con l'esperienza internazionale e far valere in essa la nostra esperienza. Perché – e questo è il secondo tema di riflessione – ci sono ambiti in cui la realtà del nostro paese è più innovativa rispetto al quadro tracciato dal Piano d'azione. Uno tra tutti: il rapporto con la pubblica amministrazione, che nell'impostazione delle istituzioni europee è ancora rigidamente definito come una relazione tra committente e fornitore, in ossequio alle regole della concorrenza. Le regole sono dunque quelle del *public procurement*, tutt'al più temperate da un regime di favore che le traslitera in *social procurement*. Ma senza trarre le dovute conseguenze dalle esortazioni, che pure nell'*Action Plan* non mancano, al co-design e al ricorso a processi partecipativi.

Su questo fronte la posizione della Commissione europea è ancora poco innovatrice se raffrontata al quadro normativo italiano. Prevale l'attenzione a non alterare la disciplina della concorrenza, senza tenere conto tuttavia della peculiarità delle imprese riconducibili all'economia sociale. Dal vincolo sulla distribuzione degli utili e del patrimonio non si traggono tutte le necessarie conseguenze derivanti dalla non assimilabilità di queste forme organizzative alle imprese orientate al lucro. In questo senso, tra l'*Action Plan* e il sistema regolamentare relativo agli aiuti di Stato c'è uno iato su cui lavorare, rispetto al quale l'elaborazione concettuale e normativa italiana può costituire un punto di riferimento.

Sulla spinta del nuovo Codice del Terzo settore, l'esperienza italiana si spinge infatti più avanti. Come noto, con l'art. 55 vengono introdotti i principi innovativi della co-programmazione e co-progettazione, l'importanza dei quali oggi assume un valore ancora più marcato alla luce degli avvenimenti di questi ultimi anni. È infatti evidente che nonostante tre crisi in poco più di un decennio, di cui si è detto, abbiano riportato lo Stato al centro della scena, facendo emergere i limiti del potere dei mercati, è illusorio che la complessità sociale possa tornare a essere governata da un'azione pubblica onnipresente e autocentrata. Il nuovo scenario in cui siamo collocati richiede di archiviare la logica secondo cui il potere oscilla necessariamente tra il polo dell'azione pubblica, da un lato, e il polo del potere dei mercati, dall'altro, come gli unici due attori che a turno si contendono la scena. Nessuno dei due, infatti, è riemerso indenne dalla crisi di legittimità da cui sono stati profondamente colpiti. A rigenerare un clima di fiducia sociale non basta né l'esercizio dell'autorità pubblica né il senso di urgenza che scaturisce dalle emergenze. Serve, invece, ridare spazio e riconoscimento alle energie sociali, ripensando il rapporto tra attori socio-economici e pubblica amministrazione, nella prospettiva di modelli di cooperazione basati sulla condivisione di finalità pubbliche e sulla co-determinazione, dove ogni singolo attore (pubblico e privato) apporta le proprie competenze e specificità nella produzione di valore condiviso.

Per rigenerare fiducia sociale serve una visione pluralista non solo dell'interesse generale, in quanto non coincidente con l'azione pubblica dello Stato, ma anche dell'agire economico, riconoscendo il ruolo delle organizzazioni della società civile in quanto capaci di produrre beni e servizi per rispondere a bisogni che altrimenti rimarrebbero insoddisfatti. È per questo motivo che il tema dell'"amministrazione condivisa" è cruciale. Perché è un modello di relazione tra pubblica amministrazione

e organizzazioni non profit in cui la responsabilità di produrre soluzioni a problemi di interesse generale viene svincolata dalla competenza esclusiva dell'autorità pubblica, per diventare invece una questione di collaborazione trasversale tra una pluralità di soggetti ugualmente legittimati a contribuire all'inquadramento delle questioni e all'individuazione delle soluzioni.

Il percorso che in Italia è stato compiuto in questi ultimi anni è andato decisamente in questa direzione, sul piano tanto delle pratiche quanto delle norme. E se anche molto resta da fare, la strada è tracciata. Come già avvenuto in passato con la nascita della cooperazione sociale, il nostro paese si dimostra un terreno favorevole per vere innovazioni in campo sociale, forse perché croniche fragilità strutturali generano un maggiore stimolo per la ricerca di soluzioni non convenzionali. Il tema, oggi, è portare questo contributo di idee e di esperienze all'interno del percorso delle policy europee. Questo è il terreno con il quale dobbiamo dialogare, consapevoli che su questo tema non partiamo affatto da condizioni di svantaggio o ritardo.

IL TERZO SETTORE NELLE POLITICHE EUROPEE: UN NUOVO PARADIGMA TRASFORMATIVO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La prospettiva della competitività sostenibile: l'economia sociale è trasversale. – 3. Il Piano di Azione per il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. – 4. Il Piano di Azione per l'Economia Sociale: costruire una economia a servizio delle persone. – 5. Conclusioni: alzare le vele e prendere il largo.

1. Introduzione

Il Terzo Settore, più comunemente definito come “Economia sociale” nella sfera delle politiche europee, ha certamente vissuto una crescita significativa di attenzioni, riflessioni e azioni di rilievo nello spazio pubblico europeo, nel corso degli ultimi 20 anni. Non ci soffermeremo in questa sede sulle tappe principali di questa crescita, che sono state numerose e significative. È del resto indubbio che già nella prima decade del nuovo secolo il ruolo dell'Economia sociale è uscito finalmente dal cono d'ombra in cui era stato confinato alla fine del secolo precedente. Nella seconda decade, ha conosciuto una vera e propria esplosione di attenzione, riconoscimenti, politiche e strategie di sostegno, specifiche azioni di promozione e moltiplicazione di opportunità di accesso a linee di finanziamento dedicate o di inclusione in nuove linee di finanziamento pubbliche settoriali e generali, apertura di nuovi filoni di finanza privata, moltiplicazione di legislazioni nazionali, quadri regolatori o piani di azione specifici a livello di molti Stati e Regioni.

Ci concentreremo più specificatamente sullo scenario che si apre a seguito dell'adozione da parte della Commissione Europea, lo scorso 9 dicembre, dell'atteso e promesso “Piano di azione per l'Economia sociale 2021-2030”. Esso ha dato così applicazione ad una raccomandazione già evocata sin dalla storica Conferenza di Strasburgo del gennaio 2014, a suo tempo promossa dalla stessa Commissione e dal Comitato Economico e Sociale Europeo, cui hanno fatto seguito molte altre dichiarazioni e documenti, sia a livello di Parlamento Europeo, che di conferenze organizzate nel quadro di diverse Presidenze semestrali dell'Unione Europea.

La Commissione ha in particolare basato il suo piano di azione sui risultati conseguiti dalla Iniziativa per il Business sociale del 2011¹ e sulla Comunicazione del 2016, *Le nuove imprese leader dell'Europa: l'iniziativa Start-up e scale-up*².

* A cura di Luca Jahier - Già Presidente del Comitato Economico e Sociale Europeo 2018-2020.

¹ *The Social Business Initiative of the European Commission*, Commissione Europea, 2011.

² Comunicazione della Commissione, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: le nuove imprese leader dell'europa: l'iniziativa start-up e scale-up, COM (2016) 733.

La situazione odierna dell'economia sociale su scala europea si può oggi sintetizzare in un triplice allargamento:

- dello spettro e del volume di azione;
- della varietà degli attori in campo;
- degli strumenti di riconoscimento, regolamentazione e sostegno finanziario.

Questo settore rappresenta ormai 2,8 milioni di imprese, pari al 10% del totale delle imprese europee; 13,6 milioni di occupati, pari al 6,3% della forza lavoro europea, con variazioni che vanno dallo 0,6% al 9,9% tra i diversi Stati; 83 milioni di volontari, equivalenti ad ulteriori 5,5 milioni di occupati a tempo pieno. Con una percentuale di occupati stabili che oscilla dallo 0,2%, fino al 9-10% di paesi come Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Quella che viene anche definita in senso ampio come economia di prossimità o, nei documenti più recenti, come ecosistema industriale dell'economia sociale, si stima rappresenti oggi il 6,5% del PIL europeo. Coscienti che questa stima non comprende certamente parti dell'economia sociale o di prossimità che si sovrappongono o intersecano con altri ecosistemi industriali o che sono inclusi in essi. Tenuto anche conto delle forti differenze tra gli Stati membri, ma anche del fatto che in diversi casi i dati disponibili sono meno precisi, quando disponibili, o basati su stime approssimative, si giunge a ritenere che questo dato possa raggiungere il 10% del PIL dell'insieme dei 27 Stati membri dell'UE.

Queste cifre dimostrano ormai in modo inequivocabile la consistenza dell'economia sociale europea e la coscienza ormai acquisita e condivisa del suo potenziale per il futuro dell'Europa.

Questo settore, peraltro, da tempo si apre ad ambiti che vanno ben al di là dei più tradizionali settori della creazione di occupazione, della distribuzione e dei servizi, delle politiche di protezione e assistenza sociale, per incrociare in modo ormai non più solo sperimentale, le nuove ed emergenti prospettive dell'innovazione sociale, della economia collaborativa, dell'economia circolare, dell'economia dei beni comuni, della finanza di impatto e così via.

2. La prospettiva della competitività sostenibile: l'economia sociale è trasversale

Questa consistenza e vitalità espansiva evidenzia un potenziale di crescita e di forza quanto mai significativo per le direttrici della strategia complessiva dell'Unione Europea, della cosiddetta doppia transizione (digitale e verde), che è stata ulteriormente rafforzata nella più ampia strategia di ripresa e resilienza post-pandemica, avviata con le decisioni senza precedenti adottate dall'Unione Europea sin dal luglio 2020 e tradottasi nei PNRR nazionali, che coprono ormai tutti i 27 Stati membri.

Lo stesso Piano di azione, come vedremo, intende contribuire al più generale obiettivo fissato dall'UE per la corrente legislatura "Una economia al servizio delle persone", valorizzando il contributo che l'economia sociale può dare ad altre aree cruciali dell'azione europea: Rivoluzione verde, Europa digitale e Promozione dello

stile di vita europeo. Infatti, il programma di lavoro della Commissione europea per il 2021 (adottato a fine 2020) sottolineava che il già previsto Piano di azione per l'Economia sociale dovesse essere finalizzato a incrementare gli investimenti sociali e sostenere gli attori dell'economia sociale e le imprese sociali a nascere, crescere, innovare e creare nuovi posti di lavoro.

Non è di secondario significato notare come solo nell'ultimo biennio oltre venti linee diverse di programma e piani di investimento strategico dell'UE facciano esplicito riferimento al potenziale dell'economia sociale, per il raggiungimento degli obiettivi specifici propri ad ognuno.

Tra questi, si possono menzionare:

- Una robusta Europa sociale per una Transizione giusta
- Il piano di azione per l'economia Circolare
- La strategia per le PMI
- Il Piano di rinnovamento edilizio
- Next Generation EU e i piani Nazionali di ripresa e resilienza
- La strategia per l'Africa
- L'iniziativa per il supporto dell'occupazione giovanile
- Il piano di azione per l'integrazione e l'inclusione
- L'agenda europea delle Competenze
- La strategia per i Rom
- Il green Paper per l'invecchiamento: favorire la solidarietà e la responsabilità tra le generazioni
- Il piano economico e di investimenti per i Balcani occidentali
- Il partenariato rinnovato per il vicinato Meridionale: una nuova agenda per il Mediterraneo
- Il partenariato orientale oltre il 2020: rafforzare la resilienza
- L'aggiornamento della nuova strategia industriale 2020
- Una visione di lungo termine per le aree rurali UE

Una rilevanza dell'economia sociale che è al tempo stesso una sfida molto ambiziosa per tutti gli attori di tale settore, in termini di competenze, investimenti e alleanze.

Per meglio comprendere la portata di questo orizzonte complessivo, cioè l'uscita da una nicchia pur rilevante ma circoscritta e dunque laterale, per una nuova navigazione in mare aperto, è bene soffermarci sul più recente aggiornamento degli orientamenti politici per la Legislatura 2019-2024 della Commissione europea, formulati nel luglio 2019 (il programma della Presidente von der Leyen, sul quale ottenne la fiducia del Parlamento Europeo) e che sono sviluppati nella Comunicazione dello scorso novembre 2021, concernente *l'analisi annuale della crescita sostenibile 2022*³.

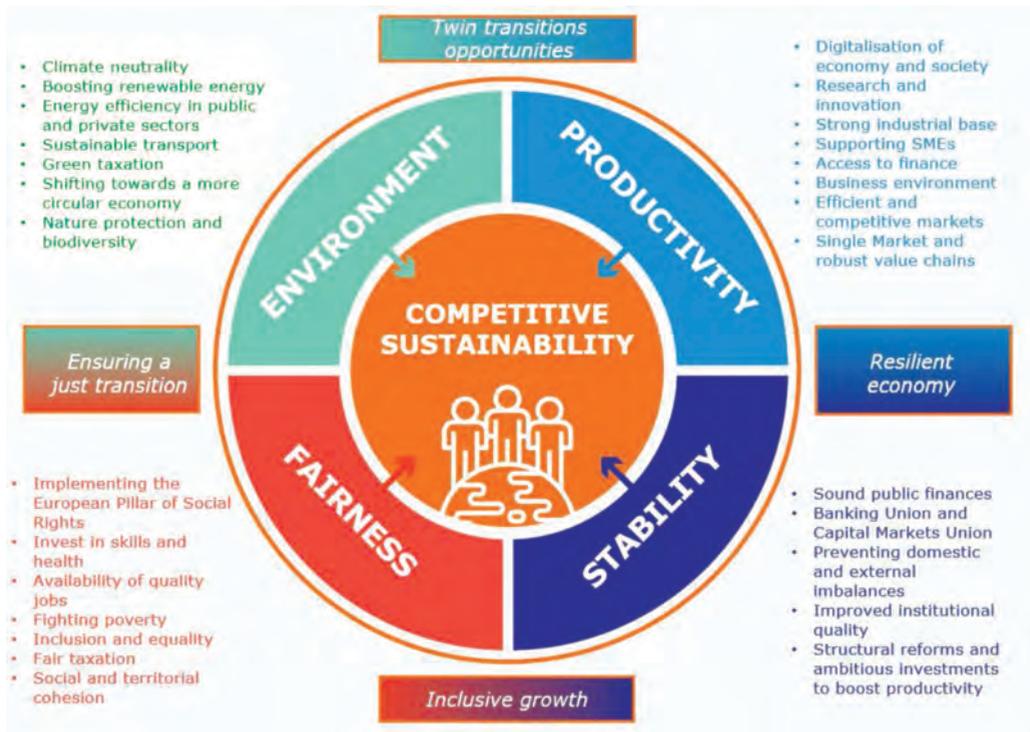
³ Comunicazione della Commissione, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca d'investimenti europea: indagine annuale sullo sviluppo sostenibile, COM (2021) 740

Questo documento fondamentale, che è l'origine del processo annuale del Semestre europeo, in questo caso assume una valenza particolare, sia per la sospensione dell'esercizio nell'anno precedente a causa della pandemia, sia perché incorpora in modo strutturale l'innovazione straordinaria del Piano Next Generation EU e il suo impatto sistemico sulla Ripresa e Resilienza dell'Europa negli anni a venire, sia perché – pur nei limiti dell'orizzonte dell'esercizio annuale 2022 – fissa un quadro strategico di lungo termine.

E infine, perché fissa in modo davvero innovativo *la dinamica sistemica delle 4 dimensioni della "Competitività sostenibile" - Produttività, Stabilità, Equità, Sostenibilità ambientale – e delle 4 dinamiche di interazione tra questi 4 pilastri: la resilienza dell'economia, le opportunità della doppia transizione, la crescita inclusiva, l'assicurazione di una transizione giusta*. Ciascuna di queste dinamiche include un ulteriore dettaglio delle principali aree di azione politica che la Commissione si è impegnata a sviluppare e sulle quali chiede il raccordo e il coordinamento stretto con le politiche di bilancio dei singoli Stati membri. Infatti l'esercizio del Semestre europeo è un vero e proprio quadro di programmazione economica e delle politiche dell'occupazione complessiva per tutta l'Europa, che verrà ulteriormente qualificato con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita, la cui discussione è in corso e si annuncia per fine 2022.

Il grafico che segue illustra bene questa dinamica e soprattutto fa giustizia una volta per sempre dell'eterno dibattito tra primazia dello sviluppo economico, regole della stabilità finanziaria e dimensione sociale, cui si è poi aggiunta la sostenibilità ambientale. Chiarendo, si spera una volta per tutte, che la duplice transizione verde e digitale che l'Europa deve costruire in una direzione di competitività sostenibile non è solo il frutto di un corretto bilanciamento tra questi tre aspetti (dove si ripropone l'eterno dilemma se "è nato prima l'uovo o la gallina") ma il risultato di una loro interazione sistemica, sempre più dinamica. Detto in altri termini, l'agenda green offre enormi possibilità per la crescita economica e per la stabilità delle finanze pubbliche, così come la dimensione sociale è sia un investimento che una condizione coesistente a rendere solido, durevole, equo e democraticamente sostenibile questo impegno trasformativo.

Figura 1. European Commission, Annual Sustainable Growth Survey 2022



Questa tabella è probabilmente la rappresentazione più compiuta della lunga battaglia fatta da molti anni per una trasformazione dell’approccio europeo verso una ottica di agenda sostenibile. In questo quadro, pur se non citati esplicitamente, il ruolo e le prospettive di azione e di sviluppo dei soggetti dell’economia sociale non possono che trovare orizzonti vasti di impegno e collocare più propriamente i propri piani di sviluppo strategico nel decennio in corso.

Una menzione particolare merita poi la *nuova Strategia industriale dell’Europa*, adottata il 5 maggio 2021. Nel quadro di una rinnovata ambizione di rinnovamento e di riconquista di una necessaria sovranità strategica per settori considerati cruciali per il futuro del continente europeo, la Strategia individua quattordici cluster di sviluppo industriale e tra questi, per la prima volta, fissa l’ecosistema dell’economia sociale e di prossimità⁴. Non è certo un risultato di poco conto, se si considera tutta la fatica che si è fatta per far riconoscere, venti anni or sono, la diversità dei sistemi di impresa, per conquistare uno spazio per l’economia sociale nel quadro delle politiche europee, che aprì la strada alla Social Business Initiative ed oggi essere riconosciuti al rango degli altri ecosistemi industriali europei. Nuovamente una conquista, ma anche una sfida impegnativa per le organizzazioni dell’economia sociale e tra queste quelle con più precisa vocazione di impresa.

⁴ *European Industrial Strategy*, Commissione Europea, 2020

3. Il Piano di Azione per il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali

In questa carrellata di quadro non può mancare un riferimento al Piano di Azione per il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, adottato al Summit straordinario di Porto il 9 maggio 2021, che ha consentito di dare gambe e sostanza alla proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali di Göteborg nel 2017. Traducendo così i 20 principi del Pilastro in 60 azioni programmate, che fissano una tabella di marcia molto precisa focalizzata su tre obiettivi principali da raggiungere entro il 2030: 78% dell'occupazione delle persone tra i 20 e i 64 anni; almeno il 60% degli adulti inclusi ogni anno in percorsi di formazione ed una riduzione di almeno 15 milioni delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Come è noto, il Pilastro sociale era un buon catalogo di ciò che si è costruito dai tempi di Delors. Nel rispetto rigoroso del principio di sussidiarietà e di responsabilità primaria degli Stati membri, la legislazione europea in materia sociale è ormai imponente e l'Europa è oggi il posto al mondo dove maggiori sono le garanzie e le protezioni sociali. Eppure, non fu semplice arrivare alla proclamazione di Göteborg, dopo gli anni delle politiche dell'austerità, dei vincoli rigorosi del Patto di stabilità e degli equilibri di bilancio. Quel successo politico rimise il progresso sociale sul tavolo delle priorità e consentì alla Presidenza Juncker di inserire nel piano InvestEU anche il finanziamento delle infrastrutture sociali, una vera novità.

Con la Commissione von der Leyen, come abbiamo già visto, diventa ancora più rilevante la prospettiva di “non lasciare indietro nessuno”, nel quadro delle due transizioni adottate come linea strategica. Con la straordinaria emergenza pandemica, che ha messo a nudo i molti punti di crisi dei nostri sistemi sociali e fatto emergere nuove priorità ed impegni, per esempio nel campo della salute, non sono mancate le risposte forti, fattuali, inedite ed innovative dell'Europa, come il rivoluzionario meccanismo SURE, primo “eurobond” della storia dell'Unione, da 100 miliardi di Euro (di cui 27 incassati all'Italia), che ha sostenuto i sistemi di protezione nazionale contro la disoccupazione di breve periodo. Per poi giungere al Next Generation EU, ove la dimensione sociale è stata ulteriormente rafforzata, fino alla logica sistemica della competitività sostenibile prima richiamata.

Il Piano di Azione per il Pilastro Sociale presenta dunque un calendario preciso di proposte legislative e iniziative politiche, organizzate in tre ambiti (eguaglianza di opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione) e fissa una nuova “Tabella sociale” per monitorare gli avanzamenti degli Stati membri, che dovrà essere inclusa nel Semestre europeo, in una forma più o meno vincolante a seconda della discussione più generale di riforma o aggiornamento del Patto di stabilità, in corso nel 2022. E oggi può contare su risorse potenziate comprese nel bilancio pluriennale dell'UE e nel piano straordinario Next Generation EU, approvati a luglio 2020, per oltre 1,8 trilioni di euro complessivi, da qui al 2026/27.

Scorrendo le azioni già messe in opera dalla Commissione e quelle previste dal Piano di Azione di Porto (l'agenda europea delle competenze, la strategia per l'eguaglianza di genere, il Piano di azione antirazzismo, il piano di supporto all'occupazione giovanile, una proposta di direttiva sul salario minimo, una direttiva per la trasparenza dei salari,

una strategia per i disabili, la Garanzia bambini, un piano per la sicurezza sul posto di lavoro e per la salute, la protezione delle persone che lavorano nelle piattaforme digitali, un piano di azione per l'economia sociale) è del tutto evidente quanto ognuna di esse abbia un interesse specifico se non sistemico per gli attori dell'economia sociale.

Il Piano adottato a Porto è dunque tutt'altro che teorico, ha trovato un largo consenso di opinione pubblica ed ha ottenuto il consenso unanime dei Capi di Stato e di Governo. Nelle due dichiarazioni finali (Porto Declaration e Porto Social Commitment) si riconosce che questo piano di azione è un elemento fondamentale dello sforzo di ripresa e resilienza europea. E dovrà realizzarsi con il dialogo sociale e il forte coinvolgimento degli attori sociali e della società civile europea tutta. Ed a questo si aggiunge anche l'ambizione di adottare finalmente criteri di misurazione del progresso che vadano oltre il PIL, affiancando nuovi criteri, come l'accesso all'educazione, la qualità dell'ambiente, la riduzione delle discriminazioni, la capacità di innovazione, sviluppo e prosperità per il futuro.

La pandemia ci ha richiamato con violenza la relazione simbiotica tra sistemi di welfare ed economia, con una risposta che ha espanso la spesa pubblica in modo senza precedenti negli ultimi venticinque anni. Ma ciò non risolve la preoccupazione circa la sostenibilità di tale deficit nel lungo termine né il fatto che i modelli del novecento vadano rivisti e riformati, per vincere la battaglia contro le ineguaglianze e la povertà e garantire sistemi di protezioni adeguati al futuro delle nostre società e ad un mercato del lavoro il cui cambiamento si è ancora accelerato durante la pandemia, con un gigantesco test di "non smart working".

Lo avevamo già detto forte e chiaro nella Dichiarazione di Milano del 23 ottobre 2014, promossa dal CESE e dalla Fondazione Cariplo, insieme a molti altri, nel quadro della Presidenza italiana dell'Unione europea. "I sistemi di welfare europeo devono avere il coraggio di un radicale mutamento. Sapendo che gli Stati non possono risolvere da soli questi problemi, ma si deve coinvolgere un numero assai più ampio di soggetti e portatori di interessi. Basandosi su una logica di innovazione sociale, di processo e di prodotto".

Il Piano di azione sociale di Porto, connesso ai Piani nazionali di riforme, ripresa e resilienza del Next Generation EU sono ora una straordinaria leva per farlo. Ed è del tutto evidente che un tale cantiere è una prateria immensa per i molti attori del welfare territoriale, per il mondo delle imprese e dei partner sociali e soprattutto per i soggetti del terzo settore. Nei singoli ambiti e in nuove alleanze innovative.

4. Il Piano di Azione per l'Economia Sociale: costruire una economia a servizio delle persone

Come abbiamo avuto modo di commentare già all'uscita del Piano⁵, esso è una svolta vera e va persino oltre le migliori aspettative che si potevano avere. Basato da un

⁵ Comunicazione della Commissione, al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni: costruire un'economia che funziona per le persone: un piano di azione per l'economia sociale, Commissione Europea, 2021

ampio lavoro di consultazione preliminare, cui anche Terzjus ha contribuito⁶, è stato salutato così dalle reazioni di tutti gli attori interessati. È stato anche preceduto da un lavoro di analisi e studio, come quello sull'impatto della Social Business Initiative e il suo seguito⁷ e da un articolato esercizio di mappatura degli ecosistemi dell'economia sociale, in particolare in collaborazione con l'OCSE⁸.

Nonostante i progressi compiuti nell'ambito delle precedenti iniziative, Il Piano evidenzia che i bisogni persistono in diversi ambiti. Il miglioramento delle giuste condizioni quadro per l'economia sociale in tutta Europa, compreso il miglioramento della visibilità, del riconoscimento e dell'accesso alla finanza e ai mercati, sono pertanto aspetti chiave del Piano d'azione.

L'obiettivo del piano d'azione è rafforzare gli investimenti sociali, sostenere gli attori dell'economia sociale e le imprese sociali nell'avvio, espansione, innovazione e creazione di posti di lavoro. Lo farà attraverso una serie di iniziative nelle seguenti tre aree:

- creare le giuste condizioni quadro per la prosperità dell'economia sociale;
- apertura di opportunità e sostegno al rafforzamento delle capacità;
- rafforzare il riconoscimento dell'economia sociale e del suo potenziale;

Il piano d'azione annuncia una serie di azioni chiave a sostegno dell'economia sociale, ad esempio:

- una raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale;
- un nuovo portale dell'economia sociale dell'UE per fornire un chiaro punto di ingresso per le parti interessate dell'economia sociale, altri attori e individui che cercano informazioni sui finanziamenti, le politiche e le iniziative pertinenti dell'UE;
- un nuovo Centro Europeo di Competenza per l'Innovazione Sociale.

L'accesso ai finanziamenti è già stato evidenziato come una sfida per le organizzazioni dell'economia sociale nel contesto dello SBI e dieci anni dopo rimane ancora una sfida. Il miglioramento dell'accesso ai finanziamenti è pertanto un'area di lavoro importante nell'ambito del piano d'azione per l'economia sociale. La rassegna che si evince dal riferimento in nota, circa le opportunità di accesso ai finanziamenti europei nella programmazione 2021-27 del Bilancio europeo, è già una buona base di partenza, peraltro non sempre nota agli operatori nella complessità delle sue articolazioni.

Il piano d'azione è inoltre accompagnato da due documenti di lavoro:

- a. Il primo fornisce un'analisi delle sfide e delle opportunità per l'economia sociale in Europa e una sintesi delle consultazioni condotte⁹.
- b. Il secondo, *Scenari verso la co-creazione di un percorso di transizione per un ecosistema industriale di Prossimità ed Economia Sociale più resiliente, sostenibile*

⁶ L. JAHIER, Contributo di Terzjus alla consultazione della CE per il piano di azione UE e per l'economia sociale (PAES), portale online Terzjus, 2021

⁷ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Haarich, S., Holstein, F., Spule, S., et al., *Impact of the European Commission's Social Business Initiative (SBI) and its follow-up actions : final report*, Publications Office, 2021,

⁸ Reports and analysis - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu)

⁹ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24989&langId=en>

e digitale, delinea gli scenari per la transizione digitale e verde dell'ecosistema industriale. Indica anche quali azioni e impegni congiunti sono necessari per accompagnare questa transizione.¹⁰

Il Piano, nel suo approccio finalmente sistemico e di orizzonti trasformativi, pienamente parte di quel processo di transizioni verso l'Europa della competitività sostenibile prima richiamato, è certamente una miniera di iniziative e azioni e il fatto che ne esista una calendarizzazione solo fino al solo 2023, lascia ampi spazi di sviluppo e adattamento fino al 2030, essendo comunque prevista una tappa di valutazione del Piano nel 2025. Un anno dopo le prossime elezioni europee e dunque un cambio di Commissione, fatto che richiede una vigilanza accresciuta perché il tutto non finisca su un binario morto con il nuovo mandato.

Possono cogliersi quattro principali linee di prospettiva per le organizzazioni dell'economia sociale nel quadro del corrente Piano europeo, negli anni a venire.

La prima deriva proprio da una delle azioni chiave del Piano, cioè il lavoro verso una *raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale*, prevista nel 2023. Essa non potrà che focalizzarsi prioritariamente sul quadro politico e giuridico fondamentale per la creazione dell'ecosistema idoneo allo sviluppo auspicato dell'economia sociale europea, includendo quindi aspetti cruciali quali la fiscalità, gli appalti pubblici (che oggi rappresentano il 14% del PIL europeo) e la disciplina degli aiuti di Stato. Vista la rilevanza di tale materia e la consistenza ormai non più marginale degli attori in campo, diventa sempre più pregnante una questione annosa, finora largamente lasciata da parte, cioè la definizione di un più preciso perimetro concettuale, che consenta una definizione giuridica finalmente più solida, comune e soprattutto giustiziabile.

Negli ultimi anni vi è stata senza dubbio una consistente evoluzione sul fronte delle legislazioni nazionali o altri livelli di regolamentazione e piani d'azione, ma questa manca di un quadro di coerenza e omogeneità a livello europeo. Come disse la stessa OCSE nel 2020: "La diversità delle definizioni e delle basi legali, come la diversità dei metodi di raccolta dati sul settore, rende difficile la comparazione tra paesi del peso e del contributo reale dell'economia sociale, che dunque non è adeguatamente riflesso nel PIL di ogni paese". Malgrado l'enorme lavoro fatto nei due decenni scorsi, tra i quali gli oltre quindici pareri approvati dal CESE solo negli ultimi dieci anni, non si è ancora potuto raggiungere un accordo almeno a livello europeo per una definizione giuridica omogenea, sia con riferimento all'insieme delle organizzazioni dell'economia sociale, che sono in gran parte piccole e senza fini di lucro, sia per le organizzazioni con una più specifica vocazione produttiva ed imprenditoriale, orientata al bene comune e che adottano il principio della destinazione esclusiva delle risorse economiche generate (lucro) al solo perseguimento dello scopo sociale dell'organizzazione.

Si deve anzi osservare che proprio uno dei frutti migliori della crescita di riconoscimento e peso di tali organizzazioni, vale a dire la moltiplicazione di tante legislazioni

¹⁰ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24990&langId=en>

nazionali e/o di regolazioni legate alla messa in opera di tanti strumenti innovativi (vedi per esempio SBI) abbia reso ancora più differenziata e variegata la situazione, come si evince dai due grafici che seguono. (Quadri di riferimenti che si riferiscono alle imprese sociali il primo e leggi, forme legali o statuti per le imprese sociali il secondo)

Figura 2: European Commission, *A map of social enterprises and their ecosystems in Europe, 2020.*

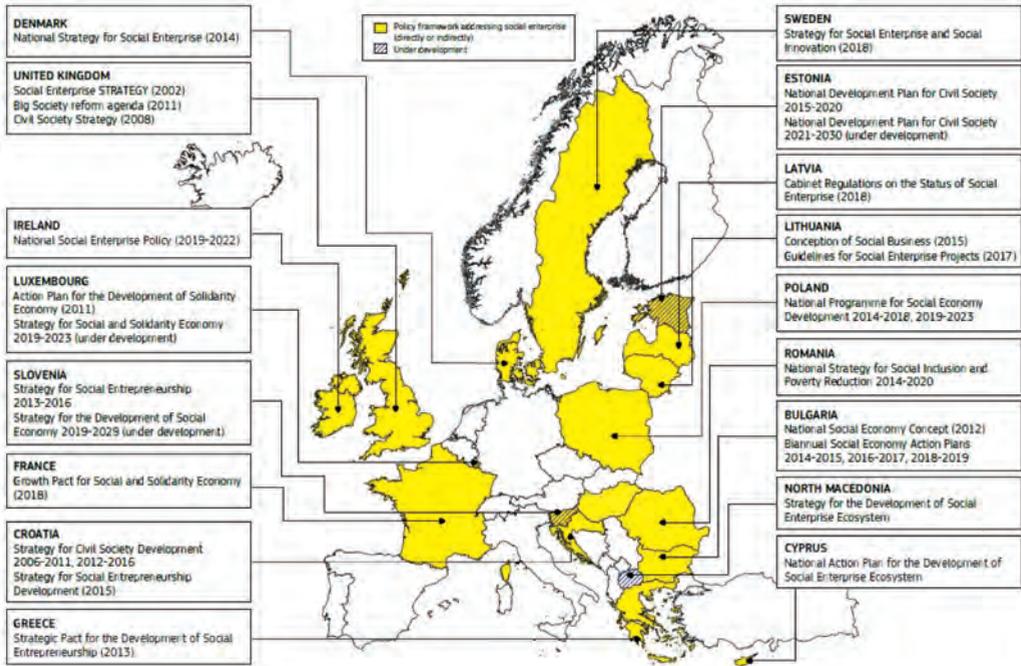
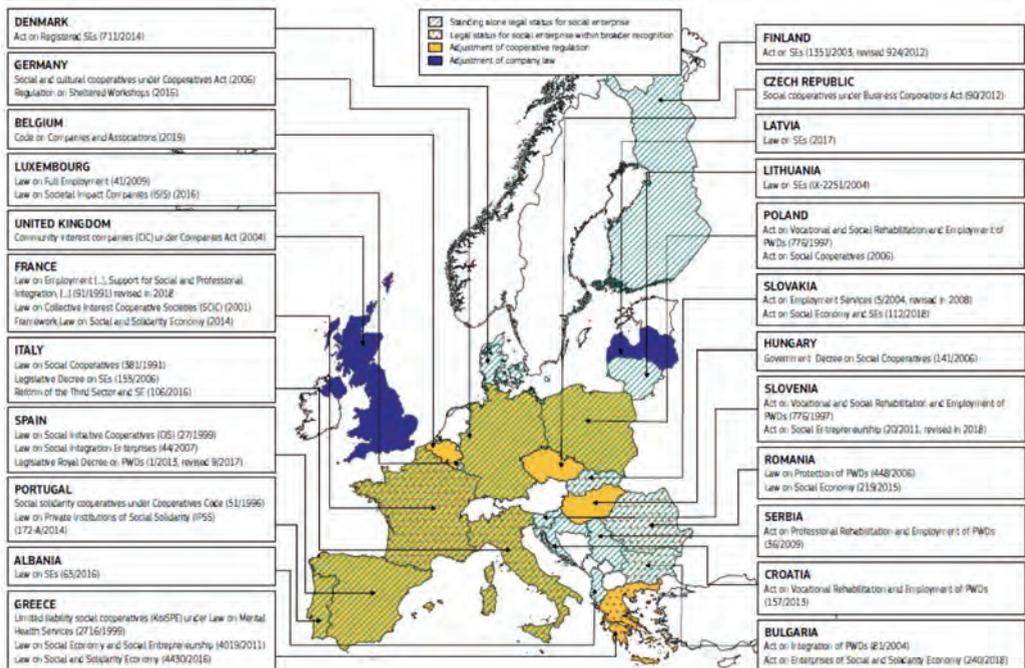


Figura 3: European Commission, *A map of social enterprises and their ecosystems in Europe, 2020.*



Il CESE già proponeva nel 2019¹¹ di introdurre nel diritto dell’UE un quadro giuridico tale da consentire un migliore riconoscimento almeno delle Imprese dell’Economia Sociale, esplorando il concetto di lucro “limitato”; di estendere le disposizioni pertinenti delle definizioni di aiuti di Stato destinato alle società cooperative a tutte le IES; di elaborare una comunicazione interpretativa dell’articolo 54 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea), nonché degli articoli del Trattato sul diritto della concorrenza, al fine di chiarire il concetto di attività senza fini di lucro nel diritto dell’UE; di riflettere sulla necessità di allegare un protocollo sulla diversità delle forme di imprese al TFUE, al pari del protocollo n. 26 sui servizi di interesse economico generale.

Ben sapendo quante siano state le resistenze di diversi Stati membri negli anni passati di addivenire alla adozione di basi legali unitarie europee, almeno su alcune specifiche forme giuridiche dell’economia sociale, nondimeno ritengo che la raccomandazione del Consiglio debba permettere un vero salto qualitativo, in grado di dare riferimenti certi e univoci – e giustiziabili di fronte alla Corte di Giustizia Europea – per quegli altri ambiti essenziali prima richiamati (politiche fiscali, aiuti di Stato, appalti pubblici). Credo si dovrà procedere almeno nelle due seguenti direzioni.

¹¹ Verso un appropriato quadro legale per le imprese dell’economia sociale, parere di iniziativa CESE adottato il 19/06/2019 - INT/871-EESC-2019, Relatore A. Coheur

Primo, un lavoro di sistematica analisi e comparazione di tutte le legislazioni e quadri normativi esistenti nell'ambito dell'Unione Europea e dei 27 paesi membri, condivisa da tutti gli attori pubblici e privati interessati, che permetta di evidenziare i punti di convergenza e quelli di dissonanza e differenziazione, al fine di mettere le basi di un possibile processo di coordinamento e armonizzazione generale a livello europeo, che divenga la base comune di riferimento per ogni azione o politica stabilita a livello dell'Unione e funga anche da benchmark, sia per le amministrazioni statali e regionali, che per il dialogo in sede internazionale e la costruzione di politiche a quel livello (OCSE, ILO, Banca Mondiale, altri). Un ottimo lavoro di riferimento e senza dubbio lo studio realizzato per CECOP da Antonio Fici nel 2020¹².

Secondo, una misura più puntuale, che possa perlomeno permettere di semplificare il carico amministrativo legato all'accesso alle diverse misure di finanziamento europeo. Vale a dire, sviluppare la proposta già avanzata dal PE nel 2018 di introdurre una etichetta/certificazione per le organizzazioni dell'economia sociale, basata sull'art 50 TFUE (adozione di direttive per realizzare la libertà di stabilimento di determinate attività), esplorando anche la possibilità di riferirsi all'art 14 TFUE sui servizi di interesse economico generale¹³.

Certo la raccomandazione del Consiglio non avrebbe valore cogente rispetto agli Stati membri, ma intanto avrebbe un impatto certo sull'insieme delle politiche e azioni dell'intera Unione in quanto tali e in secondo luogo diventerebbe un punto di riferimento anche per le legislazioni nazionali, finendo probabilmente per spingerle ad una maggiore convergenza, come già accaduto in altri campi.

Una seconda linea di lavoro richiama l'urgenza, che era già contenuta nella Dichiarazione di Roma del 17-18 novembre 2014, di addivenire alla *creazione di un sistema condiviso di misurazione dell'impatto sociale*, che sia poi applicato universalmente. Fu già istituito a suo tempo un gruppo di lavoro europeo nell'ambito del GECES nel 2012, che produsse una articolata proposta nel 2014¹⁴, legata a due particolari misure finanziarie dell'UE, che prevedevano la misurazione di impatto. Purtroppo, quel lavoro non ha avuto seguito. Ma questa esigenza sta crescendo in modo esteso, con particolare riferimento all'impianto del Regolamento generale del Piano europeo di ripresa e resilienza, che trova poi specifico riscontro nei Piani nazionali di ripresa e resilienza legati al NextGenerationEU (per 750 miliardi di Euro complessivi, da spendersi entro pochi anni) che sono legati a precisi obblighi di rendicontazione semestrale basata sulla misurazione di impatto. Le organizzazioni dell'economia sociale hanno

¹² A. Fici, *Social Enterprise Laws In Europe After the 2011 "Social Business Initiative"*, CECOP, dicembre 2020, in <https://cecop.coop/uploads/file/bzuQI79nF5yrrwoDvUNUg47Ro7iaHA6wAxsv-K9yo.pdf>.

¹³ Tale proposta fu basata sulle raccomandazioni fornite nello studio di Antonio Fici, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*, Study for the Committee on Legal Affairs of the European Parliament, European Union, Brussels, 2017.

¹⁴ EC, *Proposed Approaches to Social Impact Measurement in European Commission legislation and in practice relating to EuSEFs and the EaSI*, GECES Sub-group on Impact Measurement 2014, Manuscript DG Employment, October 2014

sempre rivendicato la loro specificità, che implica anche ricadute in termini di coesione, partecipazione, democrazia economica e infine di felicità. Ma senza uno sforzo decisivo, anche per superare le molte resistenze interne a convenire e poi dotarsi di una propria specifica metodica, riconosciuta e validata, di misurazione del proprio impatto sociale, finirà che saranno altri a definirla o ad imporre all'economia sociale metodi e protocolli pensati per altri ambiti e fini. Un processo che peraltro sta già avvenendo, in particolare nel settore della finanza privata, soprattutto in forza della definizione delle nuove regole della tassonomia europea per la finanza sostenibile.

È pertanto utile ripartire dalle conclusioni del lavoro del GECES e giungere ad un sistema semplice, condiviso e largamente adottato, ma anche di riflettere sulle interconnessioni sempre maggiori con l'agenda per lo sviluppo sostenibile e con l'evoluzione della economia di mercato. Da questo punto di vista paiono molto stimolanti i sette criteri per ridisegnare il capitalismo, proposti dall'economista Mariana Mazzucato nel suo ultimo lavoro¹⁵: valore creato collettivamente; modellare non fissare i mercati; capacità dinamiche delle organizzazioni; budget basato sui risultati; condivisione di rischi e benefici, partnership basata su obiettivi e valore per gli stakeholder; sistemi aperti per co-progettare il nostro futuro (partecipazione).

Una terza linea deve considerare, a mio avviso, che questo non è un piano per migliorare e rafforzare la già ampia, ricca e articolata strutturazione dell'economia sociale e farle semplicemente conquistare nuovi spazi, in una società in trasformazione. Concentrandosi dunque semplicemente nello sviluppo di misure e finanziamenti dedicati ad un settore da "proteggere". Ma è un piano che lavora molto di più *sulle frontiere, sulle contaminazioni, sulle intersezioni, sulla generazione di ciò che non c'è ancora, sulla capacità di innovazione* nel prendere il mare aperto della costruzione dell'economia europea di domani, delle sue forme industriali, di protezione sociale, di figure professionali e di partecipazione che ancora non immaginiamo, ma che verranno.

Si tratta di accogliere l'imponente sfida trasformativa, di cui dicevamo nella prima parte (la competitività sostenibile) cui i poteri pubblici, le imprese e il mondo del lavoro sono già interpellati, innestandovi la propria generatività specifica (cooperativa, mutualistica, partecipativa, dalla parte delle componenti più deboli delle nostre società, ecc.) Questo vale sia nei terreni più usuali (i rapporti con le pubbliche amministrazioni) che soprattutto nelle nuove frontiere dei rapporti con il mondo profit, con le imprese del mercato, con la finanza privata, con il mercato digitale, ecc.

In questa direzione va letto lo spostamento, di fatto, dalla relazione prevalente con il solo Pilastro sociale ad una logica anche collegata alle nuove direttrici delle Politiche industriali dell'Unione europea, alla costruzione di network, alla nuova tassonomia della Finanza sostenibile, ad un maggiore coinvolgimento della Filantropia privata, allo sviluppo di meccanismi di raccolta di capitali sul mercato privato e co-investimento e così via. Tutti aspetti che richiedono uno sviluppo decisivo sia delle capacità di progettazione e gestione, che di metodiche adeguate e largamente condivise e adottate di misurazione dell'impatto sociale.

¹⁵ M. Mazzucato, *Missione economia: una guida per cambiare il capitalismo*, Laterza, Bari 2021

Detto in estrema sintesi, le due direttrici di sviluppo sui quali l'insieme dei soggetti dovranno misurarsi nei prossimi anni, con sfide non secondarie di natura organizzativa ed imprenditiva, sono:

- i rapporti con le amministrazioni pubbliche, dando finalmente forma e consistenza a quel principio di amministrazione condivisa, di co-progettazione in particolare sui livelli territoriali, che comporta anche un salto di qualità nello sviluppo di forme più moderne ed efficaci di concertazione con le autorità pubbliche nazionali;
- i rapporti con i soggetti privati (imprese e finanza) che sono la modalità efficace per navigare in molte delle nuove opportunità di accesso ai finanziamenti e/o al credito, in una Europa in trasformazione.

Tutto questo richiede infine una quarta linea di lavoro: una necessaria e consistente *sfida formativa*. Adeguare e incrementare competenze, per lavorare su terreni inediti; generare alleanze nuove e oltre le proprie frontiere, anche in ambiti multilinguistici e multiculturali; essere in grado di sposare con decisione la logica di “impatto” delle politiche e degli investimenti e saperla misurare e confrontarsi sui risultati; saper interloquire con la sempre più ampia gamma di opportunità già esistenti nelle diverse linee di finanziamento europeo, ma anche recuperare il gap esistente, purtroppo, nell'essere oggi solo e parzialmente un soggetto terminale nella messa a terra di molti dei Piani di ripresa e resilienza degli Stati membri. Ecco la straordinaria sfida formativa e la necessità di un investimento consistente sui quadri, dirigenti e operatori dell'economia sociale tutta. In questo non mancano gli strumenti e le azioni specifiche che il Piano già elenca, ma che sono soltanto uno stimolo ad una azione assai più diffusa e strutturata, che deve farsi negli Stati, nei territori e nei sistemi delle organizzazioni. Insomma, un investimento massiccio in formazione continua, anche con stage in altri paesi, è l'orizzonte con cui misurarsi.

5. Conclusioni: alzare le vele e prendere il largo

Il Piano di Azione per l'Economia Sociale offre una strategia di vera svolta e di questo bisogna essere assai riconoscenti alla Commissione europea, a tutti coloro che ci hanno lavorato per anni e al Commissario Nicolas Schmit che l'ha fortemente perseguita. Ma la svolta si svilupperà solo nei contesti nazionali, locali, delle organizzazioni e delle loro capacità di sperimentare e generare innovazione nelle frontiere, nei territori oggi sconosciuti e nelle alleanze, anche inedite. Così come nella capacità di organizzazione, rappresentanza e comunicazione. Altrimenti non ci sarà svolta, almeno non per parti significative delle organizzazioni attuali dell'economia sociale, che verranno tentate dalla sola difesa delle proprie “nicchie”, probabilmente alcune progressivamente residuali. Nasceranno così nuove organizzazioni, che occuperanno e svilupperanno questi spazi immensi. Perché questa rotta è quella necessaria per l'Europa post-pandemica, oggi anche sfidata dalla guerra, e per quello che dobbiamo trasformare e costruire da qui al 2030 e oltre.

PARTE QUARTA

**ALLA PROVA DEI FATTI:
STORIE DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA**

CAPITOLO XVI

ETS AI NASTRI DI PARTENZA*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Farsi carico del disagio educativo: la nascita di SAS Scuole s.r.l. Impresa Sociale. – 3. AIL. Nuovi strumenti per continuare la battaglia contro le leucemie. – 4. Missione filantropia: la Fondazione Italia Sociale muove i primi passi. – 5. AUSER: come far convivere associati e volontari sotto lo stesso tetto. – 6. AIRC: una fondazione filantropica che promuove la ricerca sul cancro. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

La riforma del terzo settore, raccolta in un codice unico (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117) e in diverse misure attuative¹, dopo una lunga e complicata gestazione è finalmente entrata a regime, con il varo del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), strumento fondamentale per il funzionamento di questo ambizioso disegno legislativo. Sarebbe quantomeno prematuro voler valutare un sistema di regolazione del tutto inedito per il nostro paese e peraltro ancora incompleto²; ci vorrà, difatti, un congruo periodo di applicazione per verificare quali sono i suoi effetti sulla platea dei destinatari, e i punti di forza e di debolezza delle norme in esso contenute. In democrazia ogni atto legislativo è per sua natura sottoposto al vaglio critico degli esperti, dei decisori politici, degli operatori e degli stessi cittadini, ma prefigurane gli esiti sarebbe un esercizio sterile oltreché fuorviante.

Non è perciò questa la sede dove ragionare sulle implicazioni giuridiche e politiche del Codice del Terzo Settore (CTS), essendo forse più utile soffermarsi sul modo con cui i diretti interessati, gli Enti del Terzo Settore (ETS), lo stiano recependo, mentre affrontano una fase storica per molti versi drammatica. In poco meno di tre lustri, il mondo ha vacillato sotto i colpi di una serie di crisi (in parte concatenate) che mettono in seria discussione il modello di sviluppo delle società tardocapitalistiche, sia nelle cosiddette nazioni avanzate che nei paesi emergenti: lo shock finanziario causato dal crack dei mutui subprime nel 2008, la successiva ondata recessiva che ha investito l'economia reale, facendosi sentire soprattutto nei paesi europei più indebitati (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna); il conflitto in Siria e gli imponenti flussi di profughi che, tra il 2015 ed il 2016, hanno incrinato la coesione all'interno della UE su una materia spinosa come le politiche di accoglienza; la diffusione del Covid 19 che, oltre a creare un'emergenza sanitaria permanente, si è ben presto trasformata in una sorta

* **A cura di Cristiano Caltabiano** - Sociologo, ricercatore non accademico.

¹ Per una analisi dello stato di avanzamento di questa importante normativa organica, che regola e promuove il Terzo Settore nel nostro paese, si rinvia al capitolo 1 del presente report.

² Manca difatti ancora un passaggio fondamentale per una piena attuazione della riforma, ovvero l'approvazione definitiva delle disposizioni tributarie che l'accompagnano, dopo aver ricevuto il beneplacito dalla Commissione Europea.

di esperimento di massa nel quale il lavoro da remoto, la Didattica a distanza (Dad), il commercio elettronico e la partecipazione civica online sono entrati definitivamente a far parte della vita quotidiana di una moltitudine di persone, con ripercussioni ancora poco chiare dal punto di vista economico, sociale e psicologico; la guerra che infuria in Ucraina, spingendo verso l'Europa occidentale milioni di sfollati e destabilizzando ulteriormente l'ordine geopolitico internazionale. Per non parlare del cambiamento climatico, che aleggia all'orizzonte come un pericolo ormai imminente, sollecitando una transizione ecologica di cui l'establishment politico ed economico globale non sembra ancora pronto a farsi realmente carico. Come ha osservato di recente l'economista Tim Jackson, le democrazie occidentali sembrano essere giunte ad un punto di non ritorno, in quanto il paradigma della crescita illimitata (su cui si fondano) non ha saputo ridurre le disuguaglianze sociali e l'instabilità finanziaria, senza trovare vie risolutive sulla questione ambientale e lasciando l'umanità impreparata di fronte ad una pandemia per molti versi devastante³.

In uno scenario dominato dall'incertezza è interessante capire se (e in che misura) le disposizioni del CTS possano sostenere i diversi attori del terzo settore (associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, imprese sociali, fondazioni civiche e comunitarie, ecc.) nelle sfide pressanti che si trovano ad affrontare. È quanto si tenterà di fare nelle prossime pagine, attraverso alcune *case histories* realizzate con i responsabili di cinque ETS che operano in diversi ambiti (scuola, filantropia, ricerca scientifica, tutela dei malati, empowerment degli anziani – vedi tabella 1). Sono organizzazioni con finalità e profili giuridici profondamente diversi, come si avrà modo di vedere più avanti nel testo.

Tabella 1 - *Case histories: enti, intervistati e ruoli nell'organizzazione*

<i>Ente</i>	<i>Intervistato</i>	<i>Ruolo</i>
Associazione Italiana contro Leucemie, Linfomi e Mieloma (AIL)	Francesco Gesualdi*	Direttore Generale
Fondazione AIRC per la ricerca sul cancro	Niccolò Contucci	Direttore Generale
AUSER - Associazione per l'invecchiamento attivo	Domenico Pantaleo	Presidente Nazionale
Fondazione Italia Sociale	Gianluca Salvatori	Segretario Generale
SAS Scuole Impresa Sociale	Simona Fazio**	Presidente

Altri intervistati: * Oriana Avitabile, Responsabile Area Supporto e Coordinamento Sezioni

** Francesco Abbà, componente del CDA di Spazio Aperto Servizi

La ricerca sul campo è stata realizzata nei mesi di marzo e aprile 2022 e si basa prevalentemente su interviste in profondità con il duplice scopo di ricostruire la genesi e l'evoluzione recente di tali ETS, e di comprendere come il CTS possa rappresentare

³ Cfr. T. Jackson, *Post crescita. La vita oltre il capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 2022.

un'opportunità, o al contrario, un vincolo nelle strategie di medio-lungo periodo di queste realtà del "privato sociale". I colloqui con i testimoni privilegiati sono stati effettuati in parte in presenza, in parte da remoto, attraverso videochiamate. Nell'uno come nell'altro caso i protagonisti della ricerca sono stati sollecitati ad esprimere le loro opinioni in modo spontaneo, rispetto ad una scaletta di argomenti che loro stessi hanno liberamente integrato, aggiungendo spesso temi e spunti di riflessione che non erano stati inseriti fra le domande iniziali della traccia d'intervista⁴. Gli incontri con i testimoni privilegiati sono stati registrati e, in seguito, si è provveduto a riascoltare integralmente il materiale audiovisivo per estrapolare i brani più significativi e trovare delle chiavi di lettura adeguate a quanto emerso nell'interazione verbale tra ricercatore e testimoni privilegiati⁵. Per arricchire gli studi di caso sono stati raccolti documenti e informazioni di vario genere sulle organizzazioni: atti costitutivi, statuti, bilanci sociali ed economici, ecc.; relazioni e report sulle attività svolte; pubblicazioni, working paper, e articoli giornalistici; e quant'altro. Nelle prossime pagine impareremo a conoscere meglio questi soggetti della società civile e l'arduo lavoro che stanno compiendo per tessere legami comunitari e dare un sostegno a chi ne ha bisogno in un passaggio epocale nel quale i valori portanti e gli assetti della democrazia vengono rimessi in discussione da più parti e da molteplici fattori.

2. Farsi carico del disagio educativo: la nascita di SAS Scuole s.r.l. Impresa Sociale

Da due anni a questa parte l'area della sofferenza sociale si è notevolmente ingrossata nel nostro come in altri paesi, a causa della pandemia. Una delle ragioni del disagio dilagante è rappresentata dalla difficoltà di socializzare nelle consuete forme con cui gli esseri umani hanno per millenni interagito, ovvero in presenza. La costruzione del sé, in particolare durante l'infanzia e l'adolescenza, avviene attraverso un gioco di rispecchiamento con gli adulti e i coetanei; in questa dinamica la formazione dell'identità personale si dispiega attraverso il contatto con gli altri nell'ambiente circostante, potendosi avvalere di tutte le facoltà sensoriali (vista, tatto, udito, gusto, olfatto) che consentono alla dimensione corporea (oltreché a quella mentale) di esprimersi compiutamente. Le relazioni on line non possono surrogare gli scambi interpersonali nel mondo fisico, come non si stancano di ripetere gli esperti dei nuo-

⁴ Sull'impiego dell'intervista non direttiva nella pratica di ricerca può essere opportuno consultare un volume pubblicato di recente, che tiene anche conto delle nuove tecniche di indagine a distanza (on line). Cfr. M. CARDANO, L. CARIGLIO, *Metodi qualitativi. Pratiche di ricerca in presenza, a distanza e ibride*, Roma, Carocci, 2022.

⁵ Le interviste hanno avuto una durata media tra quarantacinque e novanta minuti. La comunicazione è stata piuttosto fluida, anche quando si è interagito da dietro lo schermo di un computer, segno che si può condurre ricerca sociale di buon livello da remoto, come è accaduto sempre più di frequente da quando è scoppiata la pandemia. Sul tema si veda B. LOBE, B., D. MORGAN, K.A. HOFFMAN, *Qualitative Data Collection in an Era of Social Distancing*, in «International Journal of Qualitative Methods», 19, 2020.

vi media digitali⁶. Non sorprende quindi che il malessere tra i bambini e i ragazzi sia aumentato a dismisura con il perdurare dell'emergenza sanitaria, dovendo improvvisamente sottostare ad un regime di distanziamento sociale: le quarantene, le restrizioni per accedere ai locali al chiuso dove ci si diverte o si svolgono attività sportive, il ricorso alla Dad al posto delle ordinarie lezioni in classe, il semplice fatto di dover disinfettare le mani dopo aver toccato qualcuno o qualcosa, stare un metro più in là rispetto ad un compagno di classe e indossare un dispositivo di sicurezza sono tutti elementi che limitano fortemente i bambini e i ragazzi rendendoli assai fragili. Uno studio condotto da un team qualificato di studiosi ha delineato un quadro piuttosto allarmante sui problemi che il coronavirus ha provocato sui minori, tanto in Italia che all'Estero.

Gli studi internazionali condotti in molti Paesi, come Spagna, Portogallo, o Svezia sono concordi nell'evidenziare che la situazione stressante che accompagna la diffusione del Covid-19 ha fatto emergere nei giovani paure e frustrazione, sia legate alla malattia ma anche alle conseguenze economiche/sociali per la propria famiglia. Le misure restrittive hanno poi costretto i giovani per ore davanti agli schermi con una conseguente riduzione della propria attività fisica. Anche le routine quotidiane sono state fortemente influenzate, portando da un lato a un maggior numero di ore di sonno, dall'altro a disturbi della qualità del sonno stesso anche nei più giovani [...]. Se restringiamo ora l'obiettivo e focalizziamo l'attenzione sulle ricerche condotte in Italia il quadro sostanzialmente non cambia e i dati rilevano chiare evidenze di un crescente disagio da più punti di vista⁷.

Aumenta lo stress, l'angoscia, la paura, il senso di isolamento, la frustrazione, l'insonnia, per non parlare del rischio di obesità per stili di vita eccessivamente sedentari. Crescere nella società pandemica non è affatto semplice, i disturbi legati alla crisi sanitaria stanno diventando un tratto piuttosto comune nella condizione di molti bambini ed adolescenti (e una fonte di preoccupazione costante per i loro genitori). La scuola è un crocevia naturale dove si manifestano queste lacerazioni psicologiche e troppo spesso non ha risorse adeguate per aiutare gli studenti. SAS Scuole è un'impresa sociale che nasce nel mese di maggio del 2020, proprio per dare una risposta concreta al surplus di fabbisogni educativi e di sostegno socio-psicologico che si sono venuti a determinare dopo un lungo periodo di lockdown che ha portato allo scoperto queste criticità. Simona Fazio racconta come è nata l'idea di costituire questo ente di cui è presidente, a partire dall'esperienza maturata all'interno della cooperativa Spazio Aperto Servizi (SAS), attiva nel territorio milanese da quasi trent'anni.

⁶ Secondo Sherry Turkle l'intensificazione della comunicazione su diversi canali e dispositivi digitali impoverisce le relazioni interpersonali, rendendo più vulnerabili e isolati sia gli adulti che i bambini. Cfr. S. TURKLE, *Insieme ma soli. Perché ci aspettiamo sempre più dalla tecnologia e sempre meno dagli altri*, Torino, Einaudi, 2019.

⁷ GRUPPO EMERGENZA COVID-19, *Covid-19 e adolescenza*, Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, report di ricerca, maggio 2021, p. 4.

Spazio Aperto Servizi è una cooperativa sociale che esiste ormai da quasi trent'anni e si è sempre spesa nel lavoro all'interno delle scuole, fondamentalmente attraverso il lavoro di supporto all'inclusione degli alunni con disabilità, ma non solo. Abbiamo sempre intersecato il mondo della scuola, tramite progettualità e attività che andavano a sostenere i processi di inclusione all'interno del contesto scolastico. Siamo anche gestori di asili nido, ci siamo sempre cimentati con il settore dell'educazione e dell'istruzione ma sempre con una prospettiva di integrazione rispetto alla gestione pubblica dei servizi scolastici. Nell'estate del 2019 la parrocchia di Gesù, Maria e Giuseppe, che gestiva una scuola dell'infanzia e primaria nel quartiere di Villapizzone, ci ha contattato perché sentiva il bisogno di ragionare sul futuro di questo plesso scolastico. Molte scuole gestite da parrocchie si sono confrontate nel tempo qui a Milano con la difficoltà nella gestione di questi istituti, spesso per la carenza di personale religioso o per la complessità della normativa o dei fabbisogni espressi dalle famiglie e dai bambini. Quello che ci riportava la parrocchia era di non sentirsi più adatta a fungere da soggetto gestore della scuola. Ha letto la nostra cooperativa come un interlocutore con cui aprire un dialogo, intravedendo la possibilità di costruire una continuità con alcune dimensioni valoriali, che avevano contraddistinto fino ad allora la scuola. Una scuola che era stata un po' una cerniera rispetto alla dimensione sociale del territorio, nel senso che rispecchia al suo interno la composizione del quartiere, che vede alcune famiglie di uno strato socio-economico medio-alto, quindi con una buona capacità di spesa, convivere con abitanti provenienti da complessi dell'edilizia residenziale pubblica, con maggiori fragilità socio-economiche. La scuola poi attrae una collettività di alunni cinesi davvero imponente, la comunità cinese presente nel quartiere ha una forte propensione ad investire sull'istruzione privata ed aveva scelto l'istituto come punto di riferimento. La parrocchia ha sentito l'esigenza di identificare un soggetto capace di portare avanti la dimensione dell'inclusione all'interno della scuola, di una scuola che nell'essere privata voleva essere di tutti e per tutti. Quindi ha letto in SAS questo tipo di centratura e ha avviato un dialogo con noi, tenendo presente che probabilmente se non avessero trovato un soggetto idoneo a rilevare la scuola, questa avrebbe chiuso. Si è quindi aperto un lungo dialogo che ci ha portato a ragionare sia sull'identità della scuola, sia su una nostra possibile proposta e su un eventuale contenitore che consentisse a SAS di gestirla. Nel frattempo c'è stato anche l'avvento della pandemia, che ha impattato sull'iniziativa proprio quando stavamo definendone il perimetro. L'emergenza sanitaria avrebbe potuto frenarci: davanti ad un evento così dirompente che aveva portato alla chiusura delle scuole, in uno scenario di enorme incertezza sotto molteplici punti di vista, anche la sospensione dei servizi nei quali era impegnata la cooperativa, avrebbe potuto fare invertire il processo, facendoci concludere che non era più il caso di proseguire. Nel nostro caso è avvenuto proprio il contrario: la pandemia, la sospensione della scuola, ha messo ancora di più in luce quanto l'istruzione dell'infanzia e primaria rappresenti un ambito fondamentale per le famiglie, rispetto alla possibilità non solo di generare servizi inclusivi ma di affermare i diritti dei bambini, e la loro dimensione di cittadinanza. Abbiamo così capito che proseguire [il dialogo con la parrocchia – Nda.] e accettare la sfida di gestire una scuola era anche una grande opportunità di testimoniare la necessità di investire sulla scuola. E l'abbiamo fatto in senso concreto, ci siamo esposti in prima persona rilevando una scuola in piena pandemia, mentre tutte le scuole erano chiuse. Era un atto di testimonianza oltretutto una sfida imprenditoriale. Abbiamo aperto la scuola e ci siamo da subito confrontati con la complessità organizzativa legata al contenimento del virus. Nell'estate del 2020 non eravamo così abituati ai protocolli sanitari, come misurare la temperatura all'ingresso, e alle mascherine. Non è stato facile accogliere le famiglie e farsi conoscere come nuovo soggetto gestore in un momento in cui praticamente non ci si poteva incontrare in presenza [Simona Fazio, intervista, 4 marzo 2022].

Nell'estate del 2019 la cooperativa è stata contattata dal parroco di Villapizzone nel comune di Milano, un quartiere densamente popolato e con una composizione sociale mista, dove convivono famiglie di ceto medio ed elevato, con un buon potere d'acquisto accanto a nuclei assegnatari di alloggi dell'edilizia popolare, alquanto fragili dal punto di vista economico. Ai residenti italiani si affianca anche una numerosa comunità cinese. La parrocchia gestiva dal lontano 1962 la Scuola Paritaria dell'Infanzia e Primaria Giovanni XXIII, un presidio educativo molto importante nella zona, in quanto aveva sempre proposto una filosofia inclusiva nell'offerta didattica, mostrando attenzione ai bisogni dei bambini e dei loro genitori. Il sacerdote ha aperto un dialogo con Simona Fazio⁸ e gli altri responsabili della cooperativa sociale SAS, che conosceva bene in quanto si trattava di un soggetto del terzo settore radicato nella città meneghina, che aveva negli anni costruito una rete capillare di strutture e servizi socio-educativi raggiungendo importanti risultati dal punto di vista economico: oltre venti milioni di giro economico e quasi mille persone occupate⁹. Il problema è stato quello di passare la mano nella direzione delle attività scolastiche, messe a dura prova dalla carenza di personale religioso, da problemi di adeguamento normativo e dalla difficoltà di leggere i nuovi bisogni in una comunità quanto mai articolata sotto il profilo sociale, culturale e abitativo¹⁰. L'istituto ecclesiale era in quel momento a rischio di chiusura se non fosse subentrata una nuova gestione. La cooperativa era un candidato papabile a cui affidare le sorti future della "Giò 23"¹¹, non solo perché poteva vantare professionalità ed esperienza nel supporto educativo ai bambini, ma anche nella misura in cui esprimeva istanze in sintonia con i valori sino ad allora propugnati dalla scuola retta da religiosi: l'inclusività a livello sociale e culturale, l'ascolto attivo nei confronti delle esigenze mutevoli espresse dalle famiglie residenti nel quartiere. In breve, lo scopo era quello di assicurarsi che il presidio educativo, pur essendo privato, rimanesse "di tutti e per tutti", continuando ad agire come una cerniera rispetto al territorio.

⁸ Oltre ad essere presidente della neocostituita impresa sociale, l'intervistata è componente del Cda della cooperativa sociale SAS.

⁹ La cooperativa offre servizi a carattere educativo operando in alcuni asili nido e scuole per l'infanzia della metropoli lombarda, e organizzando centri ricreativi e campus, attività di supporto didattico; si occupa inoltre di disabilità e autismo (centri diurni e socio-educativi, percorsi di sostegno personalizzati, terapie e riabilitazioni), effettua interventi domiciliari rivolti a famiglie che ne hanno necessità su richiesta dei servizi territoriali; è attiva anche sul fronte dei servizi di housing sociale e nell'accoglienza a persone senza fissa dimora. La SAS gestisce queste strutture di servizio in modo autonomo, in partenariato con altri ETS e enti ecclesiali o partecipando a bandi pubblici. Si tratta senza dubbio di una impresa sociale di dimensioni ragguardevoli e assai strutturata: alla fine del 2020 dava lavoro complessivamente a 995 operatori sociali, di cui 331 soci-lavoratori, con un valore della produzione di circa 22 milioni 745mila euro, offrendo sostegno ad una platea di 19.603 persone. Cfr. Spazio Aperto Servizi, Bilancio Sociale 2020, documento scaricabile dal sito web (www.spazioapertoservizi.org).

¹⁰ Basti pensare che la scuola si affaccia davanti ad un insediamento di case popolari dove vivono prevalentemente migranti, mentre alle spalle vi sono caseggiati residenziali dove risiedono persone in condizioni economiche piuttosto agiate.

¹¹ L'appellativo affettuoso ben si adatta ad una scuola primaria e dell'infanzia dedicata a Papa Giovanni XXIII.

Viene perciò avviato un discorso tra la struttura parrocchiale e la SAS, nel corso del quale si ragiona a tutto campo (dall'approccio pedagogico alle soluzioni concrete) per giungere ad un cambio della gestione scolastica. Assumere tale responsabilità non deve essere stato semplice per Fazio e per i suoi colleghi; far funzionare una scuola materna e elementare può essere assai complicato, dovendosi districare tra norme e cavilli burocratici, senza contare il problema dell'ammodernamento dei locali in cui si tengono le attività didattiche e ricreative. Non è agevole mettersi nei panni di un qualunque preside costretto a misurare la capienza delle aule e la sicurezza degli ambienti. A maggior ragione se sopraggiunge un'emergenza sanitaria come quella che il nostro paese ha vissuto negli ultimi due anni per il coronavirus. Come sottolinea l'intervistata vi erano fondati motivi per fermarsi, per evitare di rilevare la "Gio 23", subito dopo il lockdown della primavera del 2020, quando l'incertezza regnava sovrana: in gran parte d'Italia le attività scolastiche erano ancora sospese e i dirigenti erano alle prese con il calcolo d'agibilità dei locali per capire se gli alunni sarebbero potuti ritornare in classe. Non era inoltre un buon biglietto da visita presentare una nuova organizzazione ai genitori in un frangente nel quale non si potevano garantire i colloqui in presenza. Ad onta di ciò, il Cda di SAS ha accettato la sfida di prendere in mano le redini dell'istituto scolastico, anche per offrire una testimonianza del fatto che l'istruzione è un bene essenziale per la collettività, in un periodo nel quale i bisogni dei bambini e delle loro famiglie avrebbero potuto restare inevasi. La prima questione da risolvere è stata quella di trovare una formula giuridica per condurre in porto l'operazione, ossia scegliere un assetto adeguato per un progetto di gestione scolastica che, visto il contesto in cui prendeva corpo, presentava non poche insidie per i suoi proponenti, come spiega Francesco Abbà, dirigente della cooperativa sociale SAS.

Avevamo la possibilità di acquisire la scuola come cooperativa e, all'inizio, abbiamo ragionato in questi termini. Poi entrando nei dettagli emergevano questioni che orientavano la scelta societaria in una direzione diversa. C'era il problema della sostenibilità e la parrocchia che riteneva che avrebbe chiuso la scuola se non avesse trovato un nuovo gestore [...] Noi avevamo bisogno di un periodo di prova, che poi è stato fissato in cinque anni, per capire se potevamo stare dentro questa attività, ovvero rilanciarla. I temi erano due: gestione della scuola e gestione dell'immobile all'interno del quale viene svolta la didattica. A un certo punto abbiamo costituito un'impresa sociale [*SAS Scuole – Nda.*] che ci consentiva di mantenere agevolmente le condizioni contrattuali esistenti, ad esempio con i lavoratori della scuola, che avevano il contratto AGIDAE¹², che non sarebbe stato applicabile (se non in modo assai complesso) nella SAS, la quale aderisce al contratto nazionale del lavoro (CNL) delle cooperative sociali. La nuova impresa sociale ci permetteva di collocare in un unico soggetto giuridico l'attività didattica [...] e di avere una governance snella, per il fatto che SAS controlla al 100% l'impresa sociale, in quanto il Cda di quest'ultima è composto da 3 persone che fanno anche parte del Cda della cooperativa; con Simona Fazio abbiamo

¹² La "Gio 23" aderiva infatti al contratto collettivo del lavoro stipulato nell'ambito dell'Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica (AGIDAE), ente che dal 1960 raggruppa gli istituti religiosi che svolgono attività apostoliche rilevanti anche per l'ordinamento dello Stato (Scuole, Pensionati per studenti, Case di riposo e di assistenza, Case per ferie, Case per esercizi spirituali, Diocesi, Parrocchie, Seminari).

potuto gestire lo start-up del progetto (abbiamo visto avvicinarsi due parroci e ci siamo rapportati anche con un emissario, un oblatto nominato dalla Curia per seguire l'operazione), senza subentrare dopo come amministratori. Mantenere la continuità nella governance è stato importante in un percorso complesso durato quasi un anno: i colloqui sono iniziati nell'estate del 2019, a novembre del 2019 abbiamo raggiunto un accordo preliminare, poi è arrivata la pandemia, nel mese di maggio 2020 è nata l'impresa sociale, che ha cominciato ad operare nell'AS. 2020-2021. Le questioni in discussione con la parrocchia sono state essenzialmente due: la sostenibilità dell'iniziativa nel breve-medio periodo, l'operazione immobiliare, l'attività della scuola si svolge in un edificio di quattro piani, non molto efficiente dal punto di vista energetico, la parrocchia ci ha concesso un diritto di superficie per 5 anni e noi abbiamo scelto che la parte immobiliare venisse separata da quella gestionale. Alla fine SAS Scuole è il soggetto gestionale, la cooperativa sociale SAS è invece il soggetto immobiliare, cioè il diritto di superficie è assegnato alla cooperativa che poi ha sottoscritto un contratto di comodato d'uso con SAS Scuole per farla operare nell'edificio [...] Abbiamo raggiunto poi alcuni accordi con la parrocchia per consentire alla cooperativa di non essere gravata di manutenzioni straordinarie, ad esempio per l'impianto di riscaldamento. La parrocchia è una sorta di coinvestitore dell'operazione nei primi anni: tra chiudere definitivamente e scaricare tutti gli oneri su un altro soggetto, siamo riusciti a raggiungere un compromesso. Questo assetto ci ha permesso di avere una sostenibilità, come attestano i dati di bilancio del primo anno di gestione che sono in equilibrio [...] la cooperativa era già entrata in altre imprese sociali. Ci è venuto quindi naturale, rimanendo nell'alveo del Terzo Settore, dar vita a questa forma giuridica imprenditoriale. La capitalizzazione da parte della cooperativa sociale alla fine è stata bassa, diecimila euro, perché fortunatamente le scuole non hanno problemi di cassa, visto che il pagamento delle rette è anticipato. Non ci sono finora stati problemi di liquidità [Francesco Abbà, *intervista*, 4 marzo 2022].

La scelta di costituire un'impresa sociale è stata il frutto di molteplici considerazioni che sono emerse in un percorso preparatorio durato quasi un anno. In una fase iniziale i responsabili di SAS avevano pensato di procedere all'acquisizione della scuola attraverso la cooperativa sociale. Quest'ultima sarebbe stata in effetti in grado di sostenere un'operazione del genere, avendo una solidità economica ed una expertise di tutto rispetto dietro le spalle. Nonostante ciò Francesco Abbà e gli altri dirigenti cercavano una soluzione protempore, che gli desse l'opportunità di verificare in un arco temporale sufficientemente lungo (cinque anni) la sostenibilità della nuova attività in cui si accingevano ad entrare. Diversi elementi li spingevano ad essere cauti, a cominciare dalla posizione espressa dal parroco e dalle persone che lo affiancavano negli incontri preliminari, ossia che la scuola sarebbe stata chiusa se non si fosse trovato qualcuno disponibile a prendere il timone nella sua gestione. Vi era poi un altro nodo critico che era venuto al pettine: l'edificio in cui si tenevano le attività didattiche, come succede in gran parte dei plessi scolastici, non era ben messo, soprattutto sul piano del classamento energetico. Bisognava perciò scongiurare l'evenienza, non tanto inverosimile, che presto o tardi la cooperativa sociale sarebbe stata chiamata ad assumersi l'onere di manutenzioni straordinarie su un immobile che non era di sua proprietà, sopperendo ad esempio alle carenze dell'impianto di riscaldamento. Lo stratagemma che i operatori milanesi hanno escogitato per cautelarsi è stato quello di creare un'impresa sociale strumentale, prevista dal D.lgs. 112/2017, che dà la facoltà

tà ad uno o più ETS di istituire tale figura giuridica per gestire specifiche attività di interesse generale, non necessariamente legate alle proprie finalità prevalenti¹³. E tale impresa sociale hanno costituito in forma di società a responsabilità limitata, essendo questa una forma che ammette il socio unico (SAS è infatti l'unica socia e sola "proprietaria" dell'impresa sociale). Adottando questa veste legale, SAS ha innanzi tutto avuto la possibilità di attivare una *start-up* nel settore scolastico, un ambito che non l'aveva mai vista protagonista, se non nei servizi di sostegno socio-assistenziale alla didattica; accanto a ciò, il vantaggio è stato anche di tenere separata la gestione della struttura dall'organizzazione della didattica, senza fare il passo troppo lungo rispetto alla propria gamba. L'immobile è stato preso in carico dalla cooperativa sociale, con tutti i meccanismi di salvaguardia del caso rispetto alla proprietà ecclesiale, che nei primi cinque anni si è impegnata a contribuire ai costi di manutenzione dell'edificio, senza scaricarli completamente su SAS, pur avendo concesso a quest'ultima il diritto di superficie sullo stesso. La conduzione della didattica è stata invece attribuita alla neocostituita impresa sociale che nel maggio 2020 comincia a muovere i primi passi, concentrandosi sull'attività di insegnamento nella scuola materna e infantile. SAS Scuole è però, come si sottolineava in precedenza, interamente controllata dalla cooperativa, e i tre membri del Cda fanno parte anche del direttivo dell'organizzazione madre. In questo modo, sebbene i due soggetti siano distinti sul piano giuridico, vi è una forte compenetrazione nelle decisioni, con una governance snella, tale per cui le cariche sociali dei due enti sono in larga parte sovrapposte, senza procurare conflitti d'interesse o problemi di trasparenza amministrativa. Francesco Abbà e Simona Fazio sono stati così nominati nel board di SAS Scuole per quanto siano anche consiglieri della cooperativa sociale, avendo partecipato al negoziato con i diversi attori della struttura religiosa (i due parroci che si sono avvicendati nel corso della trattativa, e un oblato indicato dalla curia). Sono perciò dei garanti di un faticoso accordo raggiunto con la controparte e non due amministratori catapultati all'improvviso alla guida di un ETS. Conoscono i retroscena di quelle trattative (anche i punti più controversi), non debbono far nulla per accreditarsi presso la parrocchia.

L'impresa sociale strumentale diventa perciò il veicolo organizzativo con cui traghettare la scuola verso una nuova gestione, cercando di tenere prima di tutto in equilibrio i conti, la qual cosa sembra riuscire sin dal primo esercizio di attività (anno scolastico 2020-2021), come nota con una certa soddisfazione Francesco Abbà: il capitale che la cooperativa ha sinora immesso nella SAS Scuole è una cifra modesta (diecimila euro), in quanto quest'ultima non ha avuto problemi di liquidità, anche perché le rette vengono pagate in anticipo dai genitori. Al di là della sostenibilità economica, si è innescato un processo di trasformazione graduale, nel quale la spinta al cambiamento e gli elementi di continuità si bilanciano; non è irrilevante, ad esempio, che SAS Scuole abbia assorbito il personale che lavorava in precedenza nell'istituto educativo religioso, applicando il CCN del lavoro AGIDAE. D'altro canto, sono diverse le novità che

¹³ Per approfondire l'argomento si veda A. FICI, *L'impresa sociale strumentale*, articolo apparso il 30 dicembre 2021 in «Impresa Sociale», Forum (<https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/>).

la nuova dirigenza ha introdotto da quando si è insediata nella scuola, come ha riferito Simona Fazio in un altro passo dell'intervista: l'apertura dell'asilo nido (0-2 anni), che integra l'offerta didattica preesistente, la quale constava di una sezione primavera (24-36 mesi), di una materna e delle elementari; il perfezionamento delle policy inclusive rivolte agli abitanti del quartiere, con la razionalizzazione della scontistica praticata alle famiglie meno abbienti, che non di rado stentano a pagare le rate mensili, una difficoltà che si è acuita con l'arrivo del Covid-19¹⁴; il multiculturalismo, con l'introduzione nell'organico di un mediatore linguistico e culturale, impegnato in un'azione costante di ascolto attivo nei confronti dei genitori cinesi¹⁵; pur mantenendo lo staff della struttura ecclesiale, è stata inserita una pedagoga esperta di neuroscienze e di metodologie educative innovative, con l'intento di rinnovare progressivamente i modelli e i percorsi didattici; sull'onda dell'emergenza sanitaria è stata anche posta particolare cura alla progettazione degli spazi, ragionando sul distanziamento non solo come vincolo ma anche come occasione per rimodulare l'attività scolastica. Benché non sia stata sconsigliata l'ispirazione religiosa che permea da quasi sessant'anni l'identità della "Gio 23", la metodologia d'insegnamento è stata fortemente rivisitata impiegando la didattica per competenze, il lavoro per centri di interesse¹⁶, i materiali destrutturati, gli esperimenti *open ended* in cui gli interventi sono centrati sugli allievi e si crea un clima che favorisce la scoperta libera, le attività laboratoriali basate sul *tinkering*¹⁷ e sull'integrazione pratica delle STEM (Science, Technology, Engineering e Math) per supportare l'apprendimento di abilità nelle materie scientifiche da parte dei bambini; un investimento sulla connettività per consentire a tutti i bambini di usufruire della Dad (anche in forma integrata presenza-remoto) quando è necessario; attingendo al

¹⁴ La presidente dell'impresa sociale ha sottolineato che è stato messo a punto un sistema calmierato di accesso alle tariffe scolastiche, in base al quale i nuclei familiari con minori capacità reddituali usufruiscono di significative riduzioni delle rette. Allo stesso tempo si è cercato anche di agevolare con dei piani di rientro quelle famiglie che erano rimaste molto indietro con i pagamenti. Simona Fazio ha anche sottolineato che stanno ragionando sull'istituzione di un fondo (individuando dei donatori potenziali) che possa sostenere i genitori che non riescono a far fronte alle rate mensili. Questa policy trova conferma anche dallo screening effettuato dal sito Web milanese Radio Mamma, dove si afferma che la *Gio 23* «pur essendo una scuola privata non è una scuola per pochi: è inclusiva, pone attenzione alle famiglie con maggiori fragilità, e non prevede prerequisiti di ingresso. Le rette dell'Asilo Nido e della Scuola dell'Infanzia sono differenziate su base ISEE e la Scuola Elementare ha una retta calmierata». Brano estratto l'8 maggio 2022 da <https://www.radiomamma.it/spazi-servizi-per-famiglie-milano/scuola-gio-23>.

¹⁵ Come ha raccontato l'intervistata, tra dicembre 2020 e gennaio 2021, quando c'è stato il secondo picco di contagi del coronavirus le famiglie cinesi erano molto riluttanti a mandare i figli a scuola. Il mediatore si è adoperato in quel frangente per far comprendere a questi genitori che erano stati adottati protocolli sanitari stringenti per rendere (per quanto possibile) sicuri gli spazi scolastici, riuscendo a riportare in classe tutti gli alunni cinesi.

¹⁶ Una metodologia sviluppata dal pedagogo belga Oliver Decroly (1871-1932), secondo il quale la didattica, sia nel ciclo della materna che in quello delle elementari, deve essere pianificata e realizzata facendo riferimento ai bisogni emergenti (centri di interesse appunto) dei bambini. Cfr. O. DECROLY, *La funzione di globalizzazione nell'insegnamento*, Firenze, La Nuova Italia, 1984.

¹⁷ Una tecnica che insegna a pensare attraverso l'utilizzo della manualità, un metodo educativo per avvicinare bambini e ragazzi allo studio delle materie STEM (Scienze, Tecnologia, Ingegneria, Matematica) in modo pratico e ludico.

parco di professionalità esistenti nella cooperativa sociale sono stati inoltre attivati nei locali seminterrati dell'edificio scolastico servizi di psicomotricità, logopedia e pedagogia per gli allievi che hanno disturbi dell'apprendimento e altri problemi psicologici; infine, proprio in considerazione delle restrizioni dei colloqui con i genitori, non potendo mostrare il lavoro svolto a scuola nelle usuali modalità (appendendo i lavori alle pareti), è stato creato un *padlet*, vale a dire uno spazio virtuale dove madri e padri possono visionare il materiale audiovisivo del lavoro svolto in classe dai loro figli.

Come si vede, in appena un anno e mezzo di esperienza, la SAS Scuole ha compiuto molti passi in avanti per rilanciare la "Giò 23". Un punto di forza è stato di sicuro il travaso di competenze presenti nella cooperativa sociale all'interno dell'attività didattica, in parte frutto di una strategia organizzativa, in parte dettato dall'urgenza del momento: non tutte le scuole (pubbliche o private che siano) possono mettere in campo un mediatore culturale per comunicare con un gruppo di genitori stranieri e rassicurarli sul fatto che sono state prese misure idonee a garantire la salubrità degli spazi scolastici, riuscendo così a vincere le loro resistenze e a rimandare i figli in classe; oppure, affidare la rielaborazione dei piani didattici ad una pedagoga con un curriculum che spazia dalle neuroscienze a tecniche di insegnamento all'avanguardia; o, ancora, sfruttare gli spazi inutilizzati per erogare terapie fondamentali per i bambini che hanno disturbi dell'apprendimento o del comportamento, dalla psicomotricità alla logopedia, passando per interventi riabilitativi a carattere pedagogico. Non ci sarebbe stato questo innesto di professionalità se dietro alla neonata impresa sociale non ci fosse una realtà multiforme come la cooperativa sociale SAS, con un bacino di occupati che sfiora le mille unità e un ampio ventaglio di servizi e strutture d'accoglienza disseminati nel territorio milanese. SAS Scuole non è una start-up come tutte le altre, poiché trae alimento dal capitale di expertise accumulato da un attore centrale nel welfare mix ambrosiano. In definitiva è per questo che la formula dell'impresa sociale strumentale sembra alquanto convincente, almeno nel caso esaminato in queste pagine: un ecosistema imprenditoriale che fa leva su sinergie ed economie di scambio travalicando i confini settoriali, nella fattispecie passando dall'erogazione di servizi di sostegno socio-educativo alla direzione di una struttura scolastica privata¹⁸. Non è forse incidentale che nella denominazione della società creata nel 2020 si usi l'espressione scuola al plurale, manifestando in qualche modo la volontà di replicare un progetto anche in altri contesti del capoluogo lombardo. A certe condizioni, il modello della scuola di Villapizzone potrebbe essere trapiantato anche in diverse zone della metropoli. Bisognerà tuttavia attendere del tempo per capire se questa pratica sociale può reggere all'ondata d'urto della pandemia, in un momento storico in cui il disagio educativo è purtroppo sempre più diffuso tra i bambini e gli adolescenti. Ci vogliono risorse (umane, economiche, culturali) e molta determinazione per coltivare l'ambizione di dar vita ad un ente di istruzione aperto al territorio, in una fase in cui è estremamente com-

¹⁸ Tali economie di scambio tra la cooperativa sociale e SAS Scuole impresa sociale sono state realizzate attraverso contratti di appalto fra i due enti, tra cui i servizi di prescuola, doposcuola e centri estivi prestati dagli operatori della cooperativa all'interno dell'edificio scolastico.

plicato realizzare eventi in presenza, per chiamare a raccolta i genitori e coinvolgerli nella comunità educativa. Simona Fazio è conscia che occorre sintonizzarsi sempre più con le esigenze delle famiglie; vi è infatti uno stress posttraumatico derivante dalla pandemia, che si riflette anche nel disorientamento che i bambini vivono in classe (ansie, fragilità nel relazionarsi in gruppo, disorganizzazione del comportamento, difficoltà di stare seduti). Per tale ragione è stato ultimamente creato un polo clinico nella scuola, in cui operano psicoterapeuti esperti nella cura di questi traumi psichici. Ad un'ora dalla sua apertura, erano già arrivate venti e-mail di genitori che chiedevano un aiuto per affrontare il malessere dei propri figli. Segno che le famiglie hanno bisogno di essere colte, lette e accompagnate nell'adempimento delle funzioni genitoriali. L'impressione è che una scuola speciale, come quella nata a Villapizzone, da una inedita alleanza fra una parrocchia e una cooperativa sociale storicamente attiva sul fronte del disagio socioeducativo, possa assolvere bene questo compito.

3. AIL. Nuovi strumenti per continuare la battaglia contro le leucemie

Ci sono organizzazioni che hanno contribuito a far diventare prioritarie alcune questioni sociali e per questo son entrate a far parte dell'immaginario collettivo. L'Associazione Italiana contro le Leucemie, i Linfomi e il Mieloma (AIL), in oltre cinquant'anni di vita, ha di sicuro svolto un ruolo di apripista facendo capire all'opinione pubblica del nostro paese quanto sia importante la prevenzione, le terapie e la ricerca medica per combattere le malattie del sangue. Francesco Gesualdi, direttore generale di questo ETS assai popolare, dà il senso di una lunga storia vissuta al fianco di chi viene colpito da tali gravi malattie.

AIL nasce nel 1969 da un gruppo di personaggi di grande prestigio tra cui Albert Sabin, Susanna Agnelli, Alberto Marmont, Luigi Chieco Bianchi, Felice Gavosto, il principe Fabrizio Alliata di Montereale, che hanno dato vita a questa associazione perché da poco in Italia si parlava di ematologia, in precedenza le malattie del sangue venivano curate nei reparti di medicina generale. Specialmente le leucemie, quando venivano riscontrate, venivano rubricate come semplici tumori del sangue. Gli studi fatti in Francia dal professor Mandelli (che è stato l'anima di AIL, la persona che nel nostro paese ha combattuto per affermare l'ematologia), la sperimentazione fatta assieme al professor Sante Tura di Bologna hanno fatto sì che mettesse un riflettore sulle malattie del sangue e, grazie alla loro determinazione e alla loro voglia di dare risposte ai pazienti, hanno creato in tutta Italia l'ematologia. Quindi non più solo il trattamento di un tumore del sangue, ma uno studio attento su tutti i problemi del sangue, tant'è che siamo un'associazione italiana contro le leucemie, perché la leucemia non è una, sono tante e ogni patologia va trattata in modo diverso. Per cui nel corso degli anni quest'associazione si è affermata perché ha dato vita a tutta una serie di attività che hanno creato quasi una particolarità nel mondo associativo, in quanto l'AIL si è sviluppata puntando sulla ricerca scientifica, che ha creato le condizioni per far sì che la leucemia non fosse più una specie di condanna a morte, una malattia che poteva essere curata con ottime probabilità di successo, soprattutto nei bambini; ma, oltre alla ricerca, si è anche distinta come un'associazione che sta vicino ai pazienti e alle loro famiglie, attraverso un enorme esercito di volontari che sono presenti nei reparti ospedalieri [Francesco Gesualdi, *intervista, 24 marzo 2022*].

AIL viene fondata nel 1969 da un gruppo di medici insigni (fra i quali spiccano Albert Sabin, il virologo che ha sviluppato il vaccino più diffuso contro la poliomielite, Alberto Marmont, ematologo e autore del primo trapianto di midollo osseo in Italia, Luigi Chieco Bianchi, oncologo di punta all'Università di Padova, Felice Gavosto, che in seguito sarà uno dei precursori della ricerca sulle cellule staminali) e da alcuni filantropi illuminati come Susanna Agnelli, presidente delle fondazioni Telethon e Faro, e il principe Fabrizio Alliata di Montereale. All'epoca l'obiettivo per cui viene creata l'associazione è quello di migliorare le terapie nei confronti delle leucemie, un settore sanitario che sul finire degli anni Sessanta era poco sviluppato nel nostro paese, tant'è che le malattie del sangue venivano ancora curate nei reparti di medicina generale. Non vi era in quel momento uno studio sistematico sulle diverse forme che questa patologia può assumere e sui rimedi per allungare (o salvare) la vita dei pazienti. Oggi è risaputo che dalle leucemie si può guarire, specie se vengono diagnosticate per tempo; ma allora non era così, anche perché non vi era una chiara cognizione (anche in campo sanitario) di quanto fosse cruciale istituire dei reparti specialistici di ematologia negli ospedali, dove sperimentare nuove terapie e mettere a punto dei protocolli sanitari capaci di incidere sulle varie neoplasie sanguigne che possono colpire gli adulti e i bambini. Grazie all'impegno profuso dagli iniziatori dell'organizzazione e dall'impulso decisivo dato alla disciplina dal professor Franco Mandelli, presidente dell'associazione dal 2004 alla sua morte nel 2018, agli inizi degli anni Settanta cominciano a nascere le prime divisioni di ematologia negli istituti universitari di medicina e negli ospedali, per poi diffondersi negli anni successivi in moltissimi presidi sanitari esistenti nella nostra nazione. Da questo punto di vista AIL è stato un attore chiave per far progredire questa branca medica, dando un apporto essenziale (principalmente tramite la raccolta fondi) alla ricerca scientifica e alla definizione di molteplici protocolli sanitari per la prevenzione e il trattamento delle leucemie, dei linfomi e del mieloma; ma questo ente assai originale non è stato solo in prima fila per dare una speranza a chi contrae tali malattie, sostenendo la medicina specialistica; si è anche speso sul fronte della vicinanza ai pazienti, mobilitando un esercito di volontari che alimentano numerose attività a sostegno di questi ultimi e dei loro familiari, come sottolinea con una punta di orgoglio il direttore generale.

Sono i nostri volontari che contribuiscono a tenere in piedi le case di accoglienza AIL, che sono delle case che vengono gestite dalle sezioni territoriali della nostra organizzazione e che danno ospitalità alle persone poco abbienti e che hanno problemi durante le trasferte che sono costrette a fare per curare i propri cari, perché purtroppo le degenze nei reparti di ematologia sono lunghe, le cure richiedono tempo, specialmente per quel che riguarda i bambini c'è proprio uno stravolgimento nell'esistenza delle madri, che sono quelle che con maggiore frequenza stanno al fianco dei propri figli [...] ci siamo distinti anche con l'assistenza domiciliare, perché non appena possibile è necessario riportare il paziente nel suo habitat quotidiano, facendolo uscire dall'ospedale, con i suoi disagi e i suoi tormenti. È anche questa una terapia perché aiuta molto stare in casa e potersi curare. Sosteniamo, sempre quando ci sono difficoltà, le persone nei viaggi verso i poli sanitari di eccellenza, si fanno viaggi costosi e sfibranti che pesano molto sulla famiglia e noi, per quel che possiamo, riusciamo a venir incontro a queste spese che non sono indifferenti. Da qualche

anno abbiamo sviluppato un rapporto con i gruppi dei pazienti a cui diamo informazioni, organizziamo seminari con i medici per parlare delle loro patologie, ed è un modo per avvicinare (cosa più difficile) in ospedale il paziente al medico. Purtroppo la vita ospedaliera ha i suoi tempi e riuscire ad approfondire argomenti e fare richieste sulla propria terapia o malattia sono tutte cose importanti che aiutano il paziente o il familiare, che è sempre un anello importante nel decorso della malattia. Organizziamo anche per tre volte a settimana, sempre rivolto ai pazienti, un numero verde, a cui rispondono ematologi per dare informazioni sulle varie patologie e le cure; e poi anche uno sportello informativo sui diritti del malato. Sappiamo quanto è difficile per un paziente accedere al credito bancario, quanto è difficile essere trattati sul luogo di lavoro come un qualsiasi altro collega che non ha un problema serio di salute, supportiamo le persone che spesso non sanno cosa possono ottenere [dalle leggi esistenti, Nda.] e le modalità sbagliate con cui vengono non di rado trattate. Dare informazioni su questo tipo di problematiche può contribuire a rasserenare una persona che vive in una condizione di profondo disagio a causa della malattia [Francesco Gesualdi, intervista, 24 marzo 2022].

Proviene dai volontari dell'associazione la spinta ad aiutare le persone in difficoltà con iniziative diversificate: le Case AIL, alloggi per i pazienti e i familiari poco abbienti che sono costretti a trasferirsi a lungo lontano da casa per curarsi; i servizi domiciliari, prestando non appena è possibile assistenza ai malati presso l'abitazione, in un ambiente più confortevole dove proseguire le terapie; il sostegno economico per i nuclei familiari che non riescono a sostenere i costi dei viaggi verso i poli sanitari d'eccellenza; l'informazione ai gruppi di pazienti, attraverso appositi seminari in cui gli ematologi rispondono alle domande e alle preoccupazioni delle persone affette dalle leucemie e dei loro familiari; e, infine, uno sportello sui diritti per chi si trova a vivere questa difficile condizione sia in prima persona, sia come *caregiver* (soprattutto madri nel caso delle malattie infantili), i quali non di rado subiscono abusi sul luogo di lavoro o non accedono a benefici di legge, di cui potrebbero godere perché non li conoscono. Col trascorrere degli anni quest'azione, in larga parte gratuita e spontanea, a sostegno dei malati si è intensificata e consolidata con il concorso di una organizzazione che opera su tutto il territorio nazionale mediante 82 sezioni provinciali¹⁹, in cui sono presenti 14.171 volontari e 440 dipendenti, come si può desumere da alcuni dati raccolti nel bilancio sociale del 2020²⁰:

- 72 sezioni hanno supportato i reparti di ematologia in 115 strutture ospedaliere, facendo compagnia ai malati, in alcune circostanze aiutando i bambini ricoverati a tenersi al passo con i programmi scolastici o facendoli svagare in sale giochi;
- 35 sezioni hanno gestito case AIL (solo 4 a pagamento), ospitando in totale 795 pazienti adulti, 61 pazienti bambini e 1.077 familiari;
- 42 sezioni hanno erogato cure sanitarie domiciliari (di cui 27 in forma diretta), prendendo in carico 2.626 pazienti;

¹⁹ Le sezioni provinciali sono autonome rispetto al livello nazionale, sia sotto il profilo giuridico che amministrativo. Il dato sulle 82 sedi provinciali è aggiornato al 2022.

²⁰ AIL, *Costruiamo un futuro oltre l'emergenza*, bilancio sociale 2020. Nella sede nazionale lavorano invece 34 dipendenti, coadiuvati da 56 volontari.

- 64 sezioni hanno invece prestato servizi socio-assistenziali di varia natura alle persone malate e ai loro congiunti (dagli aiuti nelle faccende domestiche al supporto psicologico, passando per i servizi di trasporto da e per l'ospedale e il disbrigo di pratiche burocratiche);
- sono stati erogati contributi economici a 393 pazienti e 99 familiari per le loro trasferte legate alla cura in strutture sanitarie distanti da casa;
- anche il volume dell'attività di informazione è stato significativo: 855 consulenze gratuite attraverso il numero verde, 280 risposte dallo sportello sociale sui diritti, 1700 iscrizioni ai seminari tra medici e pazienti (nel corso dei quali sono state offerte 850 consulenze personalizzate);
- 58 sezioni provinciali hanno infine finanziato o svolto attività di ricerca, consentendo di sviluppare 205 progetti di ricerca²¹.

Per far funzionare una macchina così complessa è necessario che le persone attive sia nelle sezioni provinciali, che nella sede nazionale, si sentano coinvolte in alcune cause comuni e percepiscano la loro utilità nell'assolvimento dei compiti che gli vengono assegnati, specialmente i volontari che sono la spina dorsale dell'associazione, prendendo parte alle attività svolte sul territorio, comprese le manifestazioni di piazza periodicamente realizzate per raccogliere fondi. La pandemia ha penalizzato la partecipazione volontaria, avendo agito da freno tanto sugli eventi di aggregazione sociale, quanto sulle relazioni con i destinatari degli interventi di sostegno. Per superare l'impasse la dirigenza dell'associazione ha deciso di inaugurare nel 2020 la Scuola di formazione del volontario AIL, accelerando l'esecuzione di un progetto che era da tempo in gestazione. La Scuola è stata messa in cantiere con una donazione di 40mila euro concessa dalla società Pfizer Italia e attingendo dall'esperienza maturata a Palermo, dove la sezione provinciale contava su circa 200 volontari attivi e motivati, sviluppando da anni dei percorsi formativi specifici a loro rivolti. Ispirandosi a questa buona prassi locale, il programma nazionale ha visto l'erogazione nel 2020 di 147 ore di formazione a 445 volontari, in 18 sezioni sui seguenti temi: la relazione con il paziente e i suoi familiari, il rapporto con il personale medico e paramedico nei reparti ospedalieri, l'empatia ai tempi del Covid, le relazioni di cura, la raccolta fondi e il marketing sociale, le finalità delle sedi provinciali e i servizi che offrono. Nel 2021 le iniziative formative sono state perfezionate ed approfondite, in forza anche del lavoro di una équipe di psicologhe in servizio in diverse sezioni locali, che hanno elaborato un manuale e dei materiali didattici, allo scopo di omogeneizzare gli standard della formazione in tutti i territori. Pfizer ha inoltre rinnovato la donazione, portando il contributo a 60mila euro, e questo ha dato la possibilità di accrescere gli interventi formativi: 23 corsi di base, frequentati da circa 500 volontari, per un numero complessivo di 345 ore di formazione. Rispetto alla precedente edizione, i moduli delle

²¹ Tali finanziamenti vengono in larga misura dirottati nella fondazione GIMEMA (Gruppo Italiano Malattie Ematologiche dell'Adulto) ubicata a Roma, creata nel 1982 per volontà di Franco Mandelli, allo scopo di promuovere, coordinare e gestire "protocolli di ricerca clinica indipendente sulle malattie del sangue" (<https://www.gimema.it/la-fondazione/>). Attualmente la Fondazione è un network che raggruppa 129 centri di Ematologia di strutture sanitarie presenti in tutte le regioni italiane. Al riguardo si veda la relazione di missione dell'ente pubblicata sul suo sito Internet.

lezioni sembrano maggiormente fruibili e compatti: mission e valori di AIL; patologie ematologiche, donazione di sangue e midollo; ruolo del volontario: aspettative, mansioni e confini; vissuto e bisogni del paziente e dei caregiver; raccolta fondi e marketing sociale; comunicazione e relazione tra volontari e con il personale medico²².

Le risorse economiche sono un altro aspetto fondamentale per raggiungere dei risultati tangibili nella lotta alle leucemie e nel prestare aiuto alle persone che hanno contratto questa malattia. Da un esame del tutto sommario delle informazioni riportate nel bilancio di esercizio del 2020 si evince che le fonti di entrata con cui l'Associazione finanzia le sue attività meritorie sono in totale pari a 21.960.164 euro²³. Una cifra consistente in cui risulta preponderante la voce contributi versati dai non soci (15.312.381 euro, pari al 69,7%), dove l'attività tipica è rappresentata dalla raccolta fondi (cinque per mille, sponsorizzazioni da aziende, collette attraverso manifestazioni di piazza quali la vendita di Uova di Pasqua per finanziare la ricerca scientifica o delle Stelle di Natale per potenziare i trattamenti a favore dei pazienti ematici, la commercializzazione o la distribuzione di gadget); per quanto ragguardevole, minore è l'incidenza delle voci donazioni liberali, eredità, legati e altri contributi similari (3.464.104 euro, 15,8%) e contributi su singoli progetti concessi da imprese, fondazioni o ottenuti da bandi pubblici e privati (2.358.203 euro, 10,7%); mentre appaiono alquanto residuali le quote versate da soci o associati (593.646 euro, 2,7%), le somme incassate per attività di informazione e comunicazione (201.080 euro, 0,9%) e i proventi finanziari, patrimoniali e da attività accessorie (30.751 euro, 0,2%). Il *fundraising* è perciò un canale di finanziamento essenziale per AIL, stimolato di certo con l'ausilio di migliaia di volontari che popolano le piazze, dietro i banchetti, parlando con i passanti e convincendoli ad acquistare una stella di Natale o le uova di Pasqua; ma anche con un'azione pervicace di comunicazione e marketing veicolata attraverso diversi media, on line e off line²⁴.

AIL è perciò una rete articolata che sfrutta appieno il volontariato e il marketing sociale per dare impulso ai protocolli di cura contro le leucemie e non lasciare soli i pazienti. L'appuntamento con la riforma del terzo settore può essere un'occasione, ma

²² I dati e le informazioni sul 2021 sono delle anticipazioni del Bilancio Sociale 2021 di AIL, gentilmente concesse all'autore del capitolo dallo staff della sede nazionale.

²³ Cfr. AIL Nazionale, Bilancio di esercizio 2020, documento scaricato l'11 maggio 2022 da <https://www.ail.it/chi-siamo/gestione-fondi>.

²⁴ Nel 2020 l'home page di ail.it ha raccolto circa sei milioni e 600mila visualizzazioni; è intenso anche il traffico sui social media: più di 994mila visualizzazioni ottenute dai video delle iniziative dell'associazione su YouTube, 223mila like e 29mila nuovi follower su Facebook, 19milacinquecento follower su Twitter, 10imilacinquecento follower su Instagram, 3miladuecento su LinkedIn. Nello stesso anno sono stati inoltre 5.473 i lanci redazionali dell'Ufficio stampa sulla carta stampata, su Internet, in televisione e sulla radio, e sulle agenzie stampa. Per quel che riguarda il marketing sono diversi i mezzi utilizzati per raggiungere potenziali donatori e stakeholders: invio di volantini e lettere con richiesta di contributi mediante le poste ordinarie; messaggi che sollecitano donazioni attraverso e-mail; *crowdfunding* per progetti e iniziative, telemarketing, raccolta di donazioni istantanee tramite il sito Web, e-commerce (raccolta di donazioni mediante l'offerta di un bene solidale), e naturalmente acquisizione di erogazioni liberali nel corso di eventi organizzati da AIL (banchetti in piazza, cene di gala, manifestazioni sportive e concerti musicali). Informazioni riprese dalla versione cartacea del bilancio sociale 2020 citata nella nota 20.

anche uno snodo critico, per un'organizzazione complessa che intende preservare la sua centralità nell'ambito della tutela della salute dei malati e dello sviluppo della ricerca in campo medico. In quest'ottica il rapporto tra il livello nazionale e le articolazioni locali diventa fondamentale, in quanto le seconde agiscono con un ampio margine di autonomia rispetto al primo. Oriana Avitabile è responsabile nella sede nazionale dell'area che supporta le sezioni provinciali; il suo è perciò un osservatorio privilegiato per capire come la base dell'associazione si stia adattando al nuovo quadro normativo.

AIL è costituita da una sede nazionale e da 82 associazioni autonome chiamate "Sezioni". Nella nostra realtà il percorso che la Riforma del Terzo Settore ha richiesto di intraprendere è stata una presa di coscienza di quello che eravamo dal punto di vista organizzativo. La maggior parte delle associazioni [*Sezioni, Nda.*] si definivano Onlus, come previsto dalla precedente normativa che dava di diritto la qualifica ONLUS alle organizzazioni iscritte nei registri regionali del Volontariato. Ciò aveva creato confusione tra le Sezioni sulla propria natura e spesso vi era la convinzione di essere iscritti all'anagrafe ONLUS invece che nel registro regionale del volontariato. Al momento della verifica nei registri, infatti, è emerso che la maggior parte delle Sezioni fossero già ODV e alcune di loro avessero una doppia iscrizione, essendo presenti anche nell'anagrafe ONLUS. Il punto di partenza è stato mappare la nostra realtà per capire quale sezione del RUNTS fosse il vestito migliore per AIL e le sue Sezioni. La riforma è un'innovazione, è la giusta spinta che serviva in AIL: attraverso la nuova legislazione è possibile valorizzare il ruolo che AIL ha assunto in oltre 50 anni di attività per l'Ematologia italiana. Nella nostra associazione questo processo di adeguamento normativo è stato molto faticoso: gli adempimenti per entrare nel RUNTS sono stati spesso visti dalla nostra base come un peso burocratico e il ruolo di AIL Nazionale è stato quello di cercare di valorizzare il cambiamento richiesto come una opportunità di crescita e di miglioramento nelle attività organizzative. Il percorso attivato si è basato su due pilastri fondamentali: l'affiancamento nelle procedure e la formazione. Obiettivo principale è stato sin dall'inizio portare tutte le Sezioni AIL all'interno del nuovo registro e strutturare tutte le Sezioni con i requisiti richiesti, tenendo conto della diversità del territorio, della nostra storia e del rapporto con i reparti di ematologia che hanno a livello locale. Ci sono Sezioni più grandi e associazioni più piccole, ma quale è il criterio per classificare l'ampiezza dell'associazione? Il bilancio o il numero di pazienti raggiunti? Non è scontato che un'associazione con un bilancio cospicuo grazie ad una raccolta fondi ottimale, riesca poi a realizzare tutti i servizi che si prefigge di attivare. Una difficoltà ricorrente è la mancanza di personale sanitario per il servizio di Cure Domiciliari: infatti, nonostante spesso si abbia il patrimonio economico da destinare a questo servizio, non è sempre facile trovare personale medico o infermieristico per attivare servizi di sostegno ai pazienti. Abbiamo quindi intrapreso un percorso interno e cominciamo a fare un'opera di perfezionamento della gestione come, ad esempio, mettendo in ordine tutti i registri dei volontari, affrontando il tema delle caratteristiche degli stessi volontari (socio, non socio, ricorrente, non ricorrente), lavorando anche in collaborazione con i CSV. Si tratta di un percorso ancora in evoluzione, un percorso che penso necessiti di anni per essere messo a sistema su diversi aspetti. L'animo che spinge un volontario è la cosa più preziosa, ma questo deve essere accompagnato da un sistema professionale che valorizzi il tempo dedicato agli altri da ogni singolo volontario. Il nostro compito è quello di far capire che la riforma è lo strumento giusto ma che necessita di strutturazione e professionalità a diversi livelli. Si tratta di un cambiamento di natura culturale, non è solamente un adempimento formale. [*Oriana Avitabile, intervista, 24 marzo 2022*].

Il dato da cui partire è quello dell'indipendenza delle sezioni provinciali; come si legge nel sito web di AIL quest'ultima si definisce come un'associazione di associazioni, nella quale viene preservato il principio per cui i fondi vengono spesi dove vengono raccolti²⁵; ciò vuol dire che la sede nazionale può orientare le scelte delle sedi locali senza imporle, un ruolo di guida che la sede centrale ubicata a Roma sembra aver svolto in modo sistematico nel processo di adeguamento al CTS. Oriana Avitabile ha seguito gli adempimenti formali delle sedi territoriali, verificando in quale albo regionale fossero iscritte (quasi sempre nel registro delle Odv), la regolarità del registro dei volontari e delle assicurazioni contro gli infortuni, la stesura dei nuovi statuti; ma non si è limitata solo a prestare un'assistenza tecnica nei confronti della base, ha cercato di far passare il messaggio che la riforma non era solo un regime normativo che creava burocrazia, quanto semmai un sistema di regole con cui si potevano migliorare le proprie performance, operando per il bene dei pazienti e per il progresso della medicina specialistica. Come dice l'intervistata, con un'organizzazione più strutturata e conforme alla legge si può essere maggiormente efficaci nell'aiuto alle persone bisognose di cure e nel sostegno alla ricerca clinica. Questa consapevolezza non poteva essere assolutamente data per scontata in una base associativa incline a coltivare gesti di solidarietà concreti in modo informale, tanto nell'attività di raccolta fondi, quanto in quella di sostegno ai malati. Per tale ragione il recepimento della riforma ha innescato una trasformazione culturale profonda, ancora in divenire, facendo sinora riscoprire alle sezioni di AIL quale sia la loro vocazione originaria, ossia quella di essere fondate su un legame associativo tra volontari. Fatto sta che, pur nelle difficoltà che tale passaggio comporta, per la dirigenza nazionale si tratta di un'innovazione sociale, sulla quale è stato opportuno puntare, attraverso una formazione continua dei quadri locali, che continua ancora oggi. Oriana Avitabile, pur essendo convinta dell'utilità del nuovo quadro normativo, non si nasconde i problemi emersi nel suo iter attuativo, che hanno avuto effetti negativi sulla sua associazione.

Le diverse proroghe per le modifiche statutarie e il ritardo dell'operatività del Registro hanno generato insicurezza tra le Sezioni, impegnate sin dal 2019 negli adeguamenti statutarî previsti dalla legge 117 e molti statuti approvati, alla luce delle circolari ministeriali emanate in seguito, avrebbero potuto essere predisposti in modo diverso. Il processo di adeguamento alla Riforma è stato un percorso seguito in parallelo anche dalla Sede Nazionale, la quale, diversamente dalle Sezioni socie, ha intrapreso una strada fatta di indecisioni e rinvii. Il primo passo compiuto da AIL Nazionale è stato quello di adottare la qualifica di ETS (settima sezione del Registro Unico, "Altri enti del Terzo settore") attraverso lo statuto deliberato a giugno 2019, ma l'operatività di tale scelta è stata rimandata all'anno successivo all'autorizzazione da parte della Commissione Europea dei nuovi aspetti fiscali. Ad oggi siamo ancora in attesa degli ultimi elementi attuativi e dal nostro punto di vista questa si è rivelata essere una pecca della riforma. Un altro aspetto importante per AIL è stato il valorizzare il ruolo dell'organo di controllo rispetto alla gestione e alla redazione dei bilanci: abbiamo chiesto che tutte le Sezioni si dotassero di quest'organo, anche laddove il CTS non lo rendeva obbligatorio. Lo stesso percorso è stato avviato per la tenuta della con-

²⁵ Cfr. <https://www.ail.it/chi-siamo/struttura-ail>.

tabilità e la redazione dei bilanci: tutte le Sezioni hanno l'obbligo di contabilità ordinaria, anche nei casi in cui la legge non lo prevede, una scelta che ha elevato la trasparenza a livelli più alti²⁶. La messa in atto di tali orientamenti ha fatto emergere la difficoltà di reperire professionisti esperti di Terzo Settore, in particolare nelle medie e piccole città. Inoltre, abbiamo riscontrato che non tutte le piattaforme adottate dalle regioni per la trasmigrazione degli enti al RUNTS sono di facile consultazione o vengono prontamente aggiornate, come invece avviene per quella utilizzata dalla regione Emilia-Romagna. [*Oriana Avitabile, intervista, 24 marzo 2022*].

La nota dolente è stata soprattutto il ritardo dell'entrata in vigore del RUNTS, provocando non pochi disguidi alle sezioni provinciali, che su input della sede nazionale avevano già provveduto entro il 2019 a depositare i nuovi statuti. Paradossalmente, non è stato vantaggioso aver ottemperato in anticipo a questa revisione statutaria, essendo state in seguito emanate diverse circolari ministeriali che hanno fugato dubbi sulla stesura di questi regolamenti interni; tant'è che in alcune regioni, i funzionari hanno richiesto chiarimenti o integrazioni rispetto agli atti depositati dalle associazioni provinciali dell'AIL per iscriversi al Registro Unico. Un altro impedimento di non poco conto è la carenza, specie in alcune regioni del Sud d'Italia, di commercialisti competenti in grado di tenere le scritture contabili di enti particolari quali sono le Odv, e di nominare professionisti capaci di fungere da organo di controllo amministrativo esterno. Al di là di queste lacune, che possono sicuramente pesare in alcune realtà territoriali, vi sono due criticità che destano preoccupazione agli occhi della responsabile nazionale dell'Associazione: da una parte la disomogeneità con cui le regioni hanno provveduto a gestire la fase di trasmigrazione al RUNTS e i rispettivi controlli da parte degli uffici competenti; dall'altra, la questione ancora aperta della norme tributarie collegate al CTS che sono un'incognita soprattutto per la sede nazionale, la quale si iscriverà come ETS generico (settima sezione del RUNTS), essendo un'organizzazione di secondo livello finalizzata al coordinamento di sezioni locali dell'associazione autonome dal punto giuridico, con apporto prevalente di personale dipendente (e non di volontari); per la struttura centrale di AIL è un'incertezza di non poco conto non sapere se in futuro potrà beneficiare dei benefici fiscali previsti dalla normativa per le attività commerciali accessorie, in assenza di un pronunciamento definitivo da parte della Commissione Europea. Ad ogni buon conto, il merito principale della riforma è stato quello di aver valorizzato la figura del volontario, come ha affermato Oriana Avitabile in un altro momento dell'intervista. L'aver inserito l'obbligo di tenere e vidimare i registri dei volontari e di assicurarli contro gli infortuni, sia se essi si impegnino in modo ricorrente o in forme occasionali. Per un'associazione che porta migliaia di persone in piazza, talvolta solo durante le manifestazioni, ciò implica un lavoro non indifferente, ma ne vale la pena perché esse sono una risorsa vitale per lo sviluppo di un'organizzazione come AIL. Francesco Gesualdi non si stanca di ribadire

²⁶ Come è noto il D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (articolo 87), introduce l'obbligo di presentazione del bilancio di esercizio per gli ETS che abbiano ricavi uguali o superiori a 220.000 euro, al di sotto di quella soglia economica essi possono redigere un semplice rendiconto di cassa. La normativa prevede anche che il bilancio o il rendiconto economico vengano depositati presso il RUNTS entro il 30 giugno di ogni anno.

come siano loro i protagonisti della sussidiarietà, soprattutto per quel fanno nei reparti di ematologia, messi sotto pressione dalla pandemia e da deficit strutturali che vengono da lontano: «è inutile raccontare la situazione in cui versano alcuni ospedali, spesso e volentieri si trovano i nostri volontari con i camici che aiutano i familiari ad orientarsi nei reparti, ovviamente non sostituiscono né i medici e né gli infermieri, ma aiutano, si occupano di persone che sono troppo spesso disorientate e abbandonate a loro stesse, perché c'è il blocco del turnover e non c'è il personale, il personale sanitario lavora con gli occhi rossi perché non di rado non riesce a reggere turni e ritmi sfiibranti». Sarebbe opportuno che ci fosse un maggiore riconoscimento (non solo sul piano giuridico) dell'opera svolta da questi attivisti silenziosi, che ogni giorno con discrezione e determinazione fanno qualcosa di utile per alleviare la sofferenza dei pazienti e di chi gli sta al fianco.

4. Missione filantropia: la Fondazione Italia Sociale muove i primi passi

Non viene menzionata di frequente ma forse rappresenta uno degli elementi più innovativi della riforma del terzo settore. La Fondazione Italia Sociale (FIS), istituita dalla legge delega n. 106 del 6 giugno 2016 (art. 10), nasce con l'obiettivo di accrescere la dotazione di risorse economiche private per finanziare progetti a forte impatto sociale su scala nazionale, volendo con ciò colmare il ritardo con altri paesi dove da tempo esistono analoghe esperienze: la King Baudouin Foundation in Belgio, la Fondation de France in Francia, la Charities Aid Foundation nel Regno Unito. Gianluca Salvatori, segretario generale della FIS, ragiona sui motivi che hanno portato all'introduzione di questa organizzazione all'interno della nuova normativa.

La Fondazione [...] ha come retroterra l'intuizione che ci sono due problemi da affrontare, che la riforma del terzo settore nella sua impostazione iniziale non aveva previsto. Il primo problema è quello di mobilitare un maggior numero di risorse private per la crescita del terzo settore in Italia. Le risorse private sono aumentate in questi anni: al contrario di quel che si pensa la dipendenza del terzo settore, in tutte le sue articolazioni, dai trasferimenti pubblici non è elevata, per effetto di due fenomeni. Da un lato la contrazione o la staticità dei bilanci pubblici a fronte di una domanda che aumenta e quindi in proporzione la spesa sociale non cresce quanto dovrebbe; dall'altro, dinnanzi a questa tendenza, gran parte delle organizzazioni del terzo settore hanno cominciato ad attrezzarsi, aggiungendo attività nuove o svolgendo diversamente le attività tradizionali, in modo da rivolgersi anche ad altre forme di finanziamento. Perciò è aumentata la capacità di produrre risorse proprie da parte del terzo settore, ricorrendo sia alle donazioni che alle attività di tipo commerciale. Oggi noi abbiamo una situazione in cui il trasferimento diretto di risorse pubbliche copre il 30% scarso dell'insieme delle risorse che vengono mobilitate nell'insieme dalle circa 360mila organizzazioni del terzo settore nel nostro paese²⁷, l'altro 70% è costituito dalle voci market

²⁷ Stando agli ultimi dati raccolti dall'Istat nel censimento permanente sulle Istituzioni Non Profit (INP), gli enti variamente riconducibili al terzo settore erano 362.634 alla fine del 2019. Cfr. ISTAT, *Struttura e profili del settore non profit*, report, Roma, 15 ottobre 2021. Si deve aggiungere che tra gli INP si stima che circa 44mila resteranno esclusi dal RUNTS in quanto si tratta di "fondazioni bancarie, partiti politici,

e donazioni²⁸. Questa è una trasformazione che è cominciata lentamente per poi diventare sempre più importante nei modelli organizzativi del terzo settore, creando anche tensioni e la necessità di riposizionamento, di formazione di nuove competenze, di adozione di diversi modelli gestionali [...] Questa constatazione ha suggerito che anche in Italia, come in altri paesi, servisse un'organizzazione nazionale con un imprinting pubblico, ma non con una gestione privata, che lavorasse sulla ulteriore crescita della componente donativa delle risorse che alimentano il terzo settore, che si concentrasse sul fatto che nel nostro paese il rapporto tra donazioni e ricchezza privata è molto sbilanciato, e non sta crescendo [...] La ricchezza degli italiani, negli ultimi tre-quattro anni, è aumentata da 9miliardi a quasi undicimila miliardi di euro, tra la parte mobiliare e quella immobiliare. Se si vede solo la componente della liquidità si nota che nel corso degli ultimi tre anni questa è esplosa, a causa anche della pandemia. I conti correnti sono cresciuti e gli investimenti no. C'è quindi una grande disponibilità potenziale di ricchezza privata, che è un unicum perché l'Italia è tra i primi due, tre paesi al mondo, in proporzione alla popolazione, per ricchezza delle famiglie. Non è ovviamente una ricchezza distribuita omogeneamente. A fronte di questi undicimila miliardi le donazioni sono statiche, in una forchetta compresa tra sette e dieci miliardi di euro l'anno, una variazione ampia dovuta al fatto che ci sono molte elargizioni che non vengono registrate essendo erogate per le vie brevi, ossia che non passano per canali di tracciabilità finanziaria [...] Quindi 10 miliardi contro 11miliardi, con la ricchezza che cresce e le donazioni che non esprimono il loro potenziale [...] la filantropia non è sviluppata quanto dovrebbe esserlo, nella riforma ci stava bene un soggetto che si occupasse in modo verticale di questa questione. La seconda considerazione che ha portato alla costituzione della Fondazione è che nel nostro paese un progetto su scala locale si finanzia più facilmente di un progetto su scala nazionale. A livello locale è più facile trovare le risorse, anche elargizioni liberali, perché siamo una nazione fatta di campanili, in cui l'attaccamento al territorio è forte, la solidarietà si sviluppa nei territori principalmente, il livello nazionale sollecita di meno. Trovare donatori che si facciano carico di un progetto che copre il paese dal Passo del Brennero fino a Pantelleria è enormemente più complicato rispetto a cercare le risorse per un'iniziativa del terzo settore in un borgo o in una piccola città. La struttura del terzo settore è d'altronde assai distribuita dal punto di vista geografico, quello che conta sono soprattutto i terminali locali più che le organizzazioni centrali. Se si osservano le esperienze dell'associazionismo negli ultimi 30 anni si vede che le organizzazioni più forti sono quelle che hanno radicamento. Il nostro paese è un luogo dove il terzo

sindacati, associazioni professionali, associazioni datoriali, associazioni di categoria, enti non commerciali che svolgono un'attività prevalente non riconosciuta tra quelle di interesse generale". Cfr. A. BASSI, M. LORI, *Quanti e quali sono gli enti del Terzo settore in Italia? Alcune riflessioni e proiezioni a partire dalle statistiche Istat sulle Istituzioni Non Profit*, in TERZJUS (a cura di), *Riforma in movimento. Primo rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 132.

²⁸ Dal Censimento Istat sull'industria e i servizi e sulle INP si evince anche che, al termine del 2015, queste ultime hanno totalizzato circa 20miliardi e 110 milioni di euro da fonti di entrata pubblica (sussidi e contributi gratuiti, contratti convenzioni), a fronte di circa 50miliardi e 289 milioni da fonti di entrata private (contributi aderenti, vendita di beni e servizi, offerte, lasciti testamentari, donazioni, entrate derivanti da gestione finanziaria o patrimoniale, altre fonti private di entrata). In termini percentuali le risorse derivanti dal pubblico sono pari al 28,6%, mentre quelle di natura privata incidono per il 71,4%. Cfr. Istat, Censimento dell'industria e dei servizi/Istituzioni non profit, Tavola 3.4 - Entrate delle Istituzioni non profit attive (Euro) per voci di entrata e forma giuridica. Anno 2015 (valori assoluti), scaricabile da <https://www.istat.it/it/archivio/229719>.

settore nasce dal basso, sia su spinta ideale che pragmatica, per risolvere problemi puntuali che sono sotto gli occhi di chi si attiva. Questo va bene, è un tratto distintivo del non profit italiano, poi però ci sarebbero dei progetti che avrebbero la possibilità di essere replicati a livello nazionale, senza essere ripetuti per venti volte in differenti contesti loro. Ci sarebbero progetti nazionali che non hanno una porta a cui andare a bussare per procurarsi le risorse necessarie. Ci vogliono milioni di euro per mettere a terra iniziative che abbiano l'ambizione di servire tutto il paese. Questo è il secondo spunto di riflessione che ha portato alla creazione della Fondazione: dar vita ad un soggetto che utilizzando risorse private aggiuntive sostenga i progetti solidali che oggi sono più in difficoltà, avendo il potenziale di rivolgersi a tutta la popolazione, con un'idea forte che però ha bisogno di energia e di benzina e di tempo [Gianluca Salvatori, intervista, venerdì 8 aprile 2022].

In Italia le donazioni, insieme ad altre attività commerciali non lucrative, sono il principale canale di finanziamento per le organizzazioni del terzo settore, incidendo nel 2015 per il 71,4% sul totale delle risorse economiche complessivamente introitate dagli ETS, mentre sono poco meno del 28,6% i trasferimenti pubblici. La minore dipendenza dai finanziamenti statali (europei, nazionali, regionali, provinciali e comunali) è una tendenza stabile negli ultimi due decenni, derivante da restringimenti sulla spesa sociale e dalla maggiore propensione degli stessi enti non profit ad alimentarsi con risorse private. Questo scenario rende, senza dubbio, le donazioni una leva sempre più rilevante per lo sviluppo futuro del terzo settore. Il punto è che le libere elargizioni degli italiani non sono cresciute negli ultimi anni in modo proporzionale rispetto all'aumento di ricchezza privata detenuta dalle famiglie: le prime ammontano attorno ai dieci miliardi di euro (considerando anche i flussi di denaro non tracciabili), la seconda è pari a circa undicimila miliardi di euro, essendosi incrementata di circa duemila miliardi di euro negli ultimi tre o quattro anni. In estrema sintesi, prescindendo dalla sua iniqua distribuzione, il patrimonio degli italiani è aumentato in modo notevole ultimamente, mentre le donazioni sono rimaste statiche, rappresentando una quota davvero modesta rispetto ai risparmi accumulati dalla nostra popolazione. L'idea di creare FIS matura in questo quadro di riflessioni, che spingono ad introdurre nel nostro paese un'organizzazione con un'impronta pubblica, il cui fine è proprio quello di stimolare il potenziale inespresso della filantropia, vista anche la sua centralità come veicolo di sostentamento degli ETS. Ma la scelta di inserire questo ente nella legge delega della riforma del terzo settore trae origine anche da un'altra constatazione: l'Italia è il paese dei campanili, le tradizioni e le appartenenze territoriali influiscono su diverse sfere, tra cui anche il welfare, un ambito nel quale l'associazionismo, il volontariato e le imprese sociali hanno da sempre manifestato un protagonismo attraverso l'attivazione di progettualità e servizi di interesse collettivo. Il *bias localistico* fa sì che sia più agevole far finanziare queste iniziative a livello comunale, provinciale o regionale piuttosto che nazionale, rendendo difficilmente praticabili azioni di sistema che potrebbero ottenere dei cambiamenti nella vita delle persone dal passo del Brennero fino all'isola di Pantelleria. La FIS viene istituita anche per colmare questo gap, cercando di attrarre investimenti e risorse su progetti degli ETS che hanno l'ambizione di rispondere ai fabbisogni della popolazione, da Nord a Sud, dando anche la possibilità

a questi di raggiungere i risultati auspicati in un arco temporale più lungo di quanto non sia l'orizzonte fissato nei bandi di finanziamento di fondazioni e casse di risparmio che operano sul territorio (di solito al massimo tre anni). Nel *sociale* la variabile tempo non può essere compressa più di tanto, in quanto si ha a che fare con le complesse transizioni biografiche cui vanno incontro le persone, come mostrano gli interventi contro la povertà educativa dei minori, i cui benefici possono essere apprezzati solo quando i bambini presi in carico diventano adulti.

La Fondazione comincia ad agire nel 2018, una volta completato l'iter di avviamento previsto dalla normativa: a luglio del 2017 viene approvato il suo statuto con un decreto del Presidente della Repubblica, all'inizio di marzo dell'anno successivo viene indetta la prima riunione del Comitato di gestione. La natura ibrida dell'ente (indirizzo pubblico, gestione mista²⁹) trova applicazione nella composizione di questo organismo a cui è affidato il compito di amministrare l'organizzazione e definire le sue strategie di breve-medio periodo. Tre dei dieci membri del Comitato sono di nomina statale, venendo designati rispettivamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF); un componente viene nominato dal Consiglio nazionale del Terzo settore, sei sono indicati dal collegio dei partecipanti, ossia 29 soggetti profit e non profit che hanno aderito alla FIS versando una quota minima annuale di cinquantamila euro³⁰. Il board della Fondazione ha fissato alcuni significativi traguardi, che sono oggetto di monitoraggio continuo e comunicati ogni anno in Parlamento attraverso una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori. Tra questi vi è l'impegno a contribuire all'ampliamento del volume di donazioni da dieci a quindici miliardi di euro entro il 2030, finanziare a fondo perduto dai quindici ai venti progetti di rilevanza sociale e nazionale elaborati da ETS (con una durata fino a dieci anni), creare occupazione investendo nel terzo settore, sensibilizzare l'opinione pubblica (in particolare i giovani) sull'importanza del civismo come fattore di coesione e sviluppo della comunità. Gianluca Salvatori ripercorre i primi quattro anni di lavoro svolti insieme al suo staff³¹, senza sorvolare sulle difficoltà incontrate, vuoi per ostacoli di natura amministrativa, vuoi perché è un'impresa piuttosto improba far partire dei programmi filantropici ad ampio spettro, specie se si considera che durante questo mandato iniziale si sono succeduti cinque governi, il che ha complicato non di poco l'attuazione dei diversi progetti messi in cantiere, dovendo la Fondazione necessariamente passare al

²⁹ Sotto il profilo giuridico la FIS è una fondazione privata di partecipazione, pur essendo stata creata per legge. Di qui la sua funzione di cerniera tra istanze pubbliche e private, un concetto sul quale Gianluca Salvatori è tornato più volte durante l'intervista, per spiegare la difficoltà di armonizzare queste due "anime" nell'esercizio concreto delle attività.

³⁰ Nella compagine sociale della Fondazione figurano multinazionali, prestigiose compagnie commerciali italiane, università private, media companies, fondazioni culturali, sociali e d'impresa, banche, editori, studi professionali, società di consulenza internazionali, altri soggetti lucrativi e non lucrativi. L'elenco completo è riportato in <https://fondazioneitaliasociale.org/partecipanti>.

³¹ Lo staff con cui lavora il segretario generale è piuttosto agile: una responsabile degli affari istituzionali, due analisti che effettuano studi e ricerche, due addetti alla comunicazione, un formatore; vi è poi il settore donor seguito da un presidente, un responsabile operativo e due project manager.

vaglio del potere esecutivo, almeno per le sue attività strategiche. Il cambio di interlocutori a Palazzo Chigi e nei dicasteri competenti (MEF e MLPS) non ha favorito perciò l'avanzamento delle proposte indirizzate ai decisori pubblici, dovendo ogni volta far ripartire da zero i diversi dossier.

Come Fondazione c'eravamo dati degli obiettivi per la fine del quadriennio più ambiziosi rispetto a quelli che siamo riusciti a conseguire [...]. Il primo obiettivo che ci eravamo posti era mettere a disposizione del terzo settore italiano qualche nuovo strumento di raccolta fondi; ci siamo riusciti? In parte sì, nel 2018 abbiamo ideato e ottenuto l'istituzione di una lotteria filantropica. Le lotterie in Italia sono regolate con norma, e quindi c'è voluta l'approvazione di una legge che ha avuto un iter parlamentare molto breve, ma anche un percorso amministrativo molto lungo; la legge è passata a dicembre 2018, mentre il decreto attuativo è arrivato a dicembre 2021, ci sono quindi voluti tre anni di confronto anche abbastanza tortuoso tra i due ministeri competenti, il MLPS e il MEF, e l'Agenzia dei monopoli e dei giochi. Una complessa vicenda amministrativa, che ora sembra essersi finalmente risolta, in quanto saremo i primi a sperimentare questo strumento innovativo di raccolta fondi per far crescere le donazioni. La lotteria filantropica è aperta a tutte le organizzazioni, noi la utilizzeremo per primi ma anche ogni ETS nazionale può avvalersi di questo strumento di raccolta fondi per far finanziare progetti con un raggio d'azione esteso a tutta la Penisola. Vedremo come va, noi ci auguriamo che possa diventare una leva con cui aumentare significativamente le risorse destinate ai progetti e così sviluppare il terzo settore nel nostro paese. Un'altra iniziativa a cui abbiamo dedicato tempo, ma che è ancora al palo, è quella di proporre una modifica delle imposte di successione. Studiando da vicino come funzionano le fondazioni francofone, abbiamo visto che in Belgio e in Francia uno dei modi maggiormente diffusi per orientare la ricchezza privata verso obiettivi sociali sono i lasciti, in maniera seriale e professionale. La fondazione di Francia gestisce un patrimonio di 2,2 miliardi di euro che ogni anno si arricchisce di ulteriori 220 milioni di euro e la gran parte vengono da lasciti testamentari destinati a opere, progetti e attività di interesse generale e assegnati ad ETS per il tramite della fondazione francese, che li gestisce in nome e per conto del donatore, con le garanzie dello Stato di trasparenza, corretta e controllo. Questa leva finanziaria funziona negli altri paesi perché c'è una legislazione tributaria a monte che rende conveniente donare al sociale, perché l'alternativa è pagare tasse molto elevate. In Italia chi ha un parente di primo grado, figlio o coniuge, paga un importo di tassa successione dal 4% per gli eredi di primo grado all'8% per gli eredi di sesto grado; in altri paesi il minimo è due tre volte di più e il massimo arriva al 40% o al 50% non all'8% (in Belgio addirittura il massimale arriva all'80%). A meno che il testatore o il suo erede non facciano un lascito sociale in quel che caso il patrimonio non viene tassato. Noi abbiamo proposto un meccanismo simile in Italia, facendo una proposta nella quale, per non urtare la cultura di un paese che difende la ricchezza privata delle famiglie, non si toccherebbero le attuali aliquote per gli eredi di primo, secondo e terzo grado (figli, coniugi, fratelli e sorelle); però dal quarto al sesto grado, laddove i rapporti di parentela sono più sfilacciati, l'aliquota verrebbe aumentata su un livello europeo, intorno al 40%, con un meccanismo secondo il quale lo Stato continua a prelevare l'8%, mentre il resto (32%), se il testatore o l'erede lo vuole, può essere destinato ad un ETS, come avviene con il cinque per mille, mettendo nel testamento il codice fiscale dell'ente beneficiario del lascito. Su questa iniziativa di policy ci siamo spesi, interloquendo con tutte le forze politiche e con gli ETS, abbiamo riscosso attenzione, sostegno, più dal terzo settore che

non dalla politica per la verità, ma ci sono stati momenti negli ultimi due anni in cui ci è sembrato ci fosse convergenza tra le forze politiche per far passare un provvedimento del genere. Oggi l'attenzione sembra meno forte verso la proposta, è stata inserita nella legge delega in discussione questi giorni, ma non sappiamo cosa accadrà. In ogni caso, anche se non dovesse passare, torneremo alla carica, in quanto ci sembra un tema meritevole di essere discusso in Parlamento. Una terza direzione in cui ci siamo mossi è quella di proporre la costituzione di un fondo unico nazionale multisoggetto, quindi accessibile a tutti gli ETS, oggi ce ne sono due, uno per le Odv e le Aps gestito dal MLPS, l'altro per le imprese sociali, gestito da Invitalia per conto del MISE. Con la nostra proposta si attira l'attenzione sul fatto che serve un accesso omogeneo, semplice, facilmente comprensibile, presidiato da competenze e quindi per noi il punto era superare la frammentazione degli strumenti finanziari esistenti per il terzo settore, come la Commissione Europea che ha riunificato svariati fondi per lo sviluppo in InvestEU. Hanno fatto ordine in un marasma di fondi e misure che nel frattempo si erano accumulati, verso cui era francamente difficile orientarsi. Noi abbiamo proposto di fare la stessa cosa, facendo un accordo e una proposta con Invitalia: la costituzione di un fondo per investimenti accessibile a tutti gli ETS, e la costituzione di un nucleo di competenze che accompagnasse gli ETS e la pubblica amministrazione nell'accesso al fondo. Questa è una proposta, denominata Costruisco, che ha girato per tanti tavoli, parecchie scrivanie ministeriali, riscuotendo interesse, ma non è atterrata da nessuna parte. Non è finita su un binario morto, ma su una linea di percorrenza rallentata da numerosi semafori rossi. [Gianluca Salvatori, intervista, venerdì 8 aprile 2022].

Gli obiettivi del quadriennio sono stati solo parzialmente raggiunti dalla Fondazione, nonostante questa abbia agito come un *think tank*³², formulando con insistenza proposte ai decisori politici e interloquendo anche con le reti dell'associazionismo, del volontariato e dell'economia sociale per trovare delle sponde nel loro iter di approvazione parlamentare o ministeriale. La prima idea è stata quella di dotare l'Italia di una lotteria filantropica per raccogliere fondi a sostegno delle iniziative del terzo settore. In pratica aziende, organizzazioni e singoli cittadini potranno acquistare un biglietto (con una donazione non inferiore a 500 euro) contribuendo a finanziare progetti presentati dagli ETS, che rispettino i seguenti criteri: rispondono a bisogni sociali pressanti, hanno un raggio d'azione nazionale, generano occupazione (in particolare a beneficio dei giovani), sono sostenibili ovvero possono svilupparsi ed autosostenersi nel medio-lungo periodo. La lotteria vedrà un unico vincitore, che potrà scegliere uno fra i progetti selezionati dall'ente proponente e intitolarlo a suo nome. La prima edizione dell'evento verrà organizzata dalla FIS, ma in futuro potrà essere un qualsiasi ETS a gestirla, a condizione che abbia un patrimonio netto di almeno 500mila euro. Con tutta probabilità, la Lotteria Filantropica Italia (LFI) vedrà la luce solo quest'anno dopo un percorso alquanto accidentato, non tanto in sede parlamentare, dove la legge

³² Termine mutuato dalla lingua inglese, la cui traduzione letterale in italiano è "serbatoio di pensiero", indica gruppi, istituti di ricerca o organismi a carattere istituzionale o politico che analizzano problemi sociali ed economici complessi fornendo soluzioni e proposte di merito. Per approfondire il tema si veda M. DILETTI, *I think tank. Le fabbriche delle idee in America e in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.

istitutiva è stata approvata in tempi abbastanza celeri³³, quanto per la successiva fase di attuazione, nella quale vi è stato un confronto assai macchinoso tra i due ministeri competenti (MEF e MLPS) e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che si occupa anche di questo tipo di giochi. Il decreto ministeriale che regola la lotteria è stato emanato a fine luglio del 2021 (ma pubblicato in gazzetta ufficiale il 10 dicembre 2021), con il risultato che la LFI verrà inaugurata nel 2022 se tutto va bene, più di tre anni e mezzo dopo il varo della legge istitutiva³⁴. Nel frattempo la FIS ha provveduto a dar vita ad una fondazione di diritto privato che gestirà la lotteria, iscrivendola nel mese di maggio 2022, unitamente alla Fondazione Donor Italia (di cui si avrà modo di parlare più avanti), nella sezione degli enti filantropici del RUNTS. Questi ultimi enti fanno dunque parte a tutti gli effetti del terzo settore e secondo Salvatori possono giocare un ruolo non secondario nella coprogrammazione dei servizi di welfare a livello locale.

Una seconda proposta ha riguardato la tassazione sulle successioni, che potrebbe rappresentare un volano per filantropia, come accade oltralpe, dove la Fondation de France, gestisce un fondo di 2,2 miliardi di euro (che si arricchisce del 10% circa ogni anno), frutto dei lasciti testamentari dei contribuenti francesi, e volto a finanziare opere e progetti meritori. Queste donazioni vengono sollecitate da norme tributarie sulle successioni molto meno generose di quanto non lo siano quelle vigenti nel nostro paese. A differenza dell'Italia, dove le aliquote oscillano da un minimo del 4% ad un massimo dell'8%, a seconda che si applichino agli eredi di primo grado (mogli e figli) o agli eredi di quinto e sesto grado (figli di cugini e cugini dei genitori, discendenti degli stessi), in altri paesi tali aliquote sono doppie o triple; per fare qualche esempio il massimale è pari al 40% in Francia (come nel Regno Unito), in Germania e Svizzera è pari al 50%, mentre in Belgio si arriva al 80%³⁵. Nella repubblica transalpina, come in altre nazioni, le tasse sulle eredità sono perciò meno vantaggiose, a meno che il testatore o i suoi successori non decidano di fare un lascito ad un ente come la Fondation de France per l'appunto, per sostenere un ente che fa opere di interesse collettivo, con tutte le garanzie del caso: trasparenza, correttezza e controllo sul suo utilizzo. In tal caso, la somma non viene tassata. Ciò induce molti francesi ad avvalersi di questa possibilità, a fronte di un forte gravame del tributo. La FIS ha studiato una

³³ La legge n. 136 del 17 dicembre 2018, all'articolo 18 comma 2 bis e ter, ha previsto l'istituto della «lotteria filantropica».

³⁴ Cfr. MEF (di concerto con MLPS), *Disciplina delle modalità tecniche delle lotterie filantropiche*, pubblicato in GU Serie Generale n.293 del 10-12-2021. Il soggetto che organizza la lotteria è tenuto a presentare alla Agenzia delle dogane e dei monopoli (e per conoscenza al MLPS) la richiesta di autorizzazione allo svolgimento della stessa almeno 90 giorni prima dell'inizio delle attività di raccolta fondi mediante la vendita dei biglietti. Per quanto la Fondazione abbia evidenziato sul suo sito Web i criteri del livello nazionale, della rilevanza sociale e della generazione di occupazione, per la selezione dei progetti, il decreto si limita a stabilire che gli enti che organizzano la lotteria “raccolgono fondi destinati alla realizzazione di progetti sociali, aventi ad oggetto lo svolgimento di una o più attività di interesse generale di cui all'art. 5, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, secondo le previsioni dei relativi statuti (articolo 2, comma 2).

³⁵ Dato riportato in Federico Migliorini, *I 10 Paesi senza imposta di successione*, articolo apparso su <https://fiscomania.com>, martedì 1 Settembre 2020.

formula adatta all'Italia, salvaguardando le aliquote esistenti fino al terzo grado di parentela (coniuge, figli, fratelli), per non urtare un sentimento assai diffuso nella nostra nazione, per il quale la ricchezza familiare deve essere difesa dall'ingerenza dello Stato. L'innalzamento dell'aliquota (su livelli che oscillano tra il 20 e il 40%) viene praticato solo dal quarto grado di parentela in avanti (cugini, prozii, figli e genitori dei cugini, ecc.), sempre che il testatore e i suoi discendenti non si avvalgano della facoltà di fare un lascito a favore di un ETS per attività di interesse generale, indicando il suo codice fiscale nel testamento, sulla falsariga di quanto avviene già oggi con il cinque per mille nella dichiarazione dei redditi. In tal modo essi pagherebbero l'attuale 8%, devolvendo il surplus d'imposta all'ente beneficiario del lascito. La proposta prevede anche che vengano introdotti dei meccanismi di controllo trasparente sull'impiego dei lasciti³⁶. Sull'introduzione di questa modifica al regime tributario delle successioni si è registrata in alcuni momenti una certa convergenza da parte dei diversi schieramenti politici, oltretutto dagli organismi di rappresentanza del terzo settore. Nondimeno, la sua approvazione non sembra così imminente, come nota Salvatori, che si ripromette di tornare alla carica con i parlamentari, qualora la misura non venisse approvata con la legge delega sul fisco, in discussione sia alla Camera dei deputati che al Senato.

Il terzo filone di attività di FIS è il riordino dei fondi pubblici rivolti all'associazionismo di promozione sociale, al volontariato e all'economia sociale. Accorpando questi dispositivi finanziari piuttosto frammentari si potrebbe semplificare non poco la vita degli ETS. L'adozione di un fondo unico di investimento per il terzo settore consentirebbe di uniformare i criteri e le procedure di accesso alle risorse economiche, rendendo le norme più intelleggibili ai destinatari e favorendo il controllo sulle modalità con cui vengono spese, anche attraverso l'attivazione di un nucleo di esperti che supportino la pubblica amministrazione nelle verifiche previste dalla legge. Il progetto "Costruiamo", elaborato in collaborazione con l'Agenzia Invitalia, ha girato su diversi tavoli e scrivanie ministeriali dstando apparente interesse, ma non è "atterrato da nessuna parte". Il Segretario Generale della Fondazione sa bene che agendo come *advisor* dei decisori pubblici si corre sempre il rischio di rimanere impantanati nelle lungaggini della burocrazia, soprattutto quando il clima politico non volge al meglio. Si possono incontrare una serie di semafori rossi lungo il cammino verso la meta finale. Talvolta ciò comporta un ritardo, come nel caso della LFI; in altre circostanze (vedi la modifica del regime fiscale delle successioni e il fondo unico per il terzo settore) è opportuno perseverare, attendendo il momento propizio per ripresentare misure e soluzioni comunque valide, magari apportando qualche ritocco che non ne modifichi l'impianto generale. Il pragmatismo è d'altronde una qualità essenziale per superare i banchi di prova, soprattutto quando questi prendono corpo nelle aule parlamentari o nei piani alti dei ministeri; a maggior ragione se la propria mission è quella di contribuire allo sviluppo della filantropia in Italia, cercando di ricucire gli interessi (spesso divergenti) delle istituzioni pubbliche, delle forze politiche, degli ETS e del privato di mercato. Ad ogni modo, non tutta l'attività si esaurisce nel

³⁶ La proposta è stata illustrata in modo compiuto in un quaderno a cura della Fondazione. Cfr. FIS, *Un'eredità fertile*, Civic, n. 3, 2020.

dialogo con il complesso politico-istituzionale e con le parti sociali; vi sono ambiti dove la FIS è più libera di dare le ali alle proprie progettualità, come è stato per la Fondazione Donor Italia, creata nel 2020, con lo scopo di fungere da intermediario per le attività filantropiche di singoli cittadini, imprese ed enti non profit. Questo organismo *in house* gestisce in particolare i Donor-Advised Fund (DAF), fondi filantropici di persone fisiche e giuridiche che vogliono investire nella solidarietà, pur non avendo competenze e tempo per creare un ente di beneficenza, motivo per cui si affidano ad un soggetto terzo come Donor Italia³⁷; e si occupa anche di filantropia internazionale, dando modo ai donatori italiani di devolvere il proprio denaro per cause benefiche in venti paesi europei, grazie al network Transnational Giving Europe.

Vi è anche un altro settore dove la Fondazione ha esercitato il suo dinamismo in questi anni, fuoriuscendo in qualche modo dall'alveo delle sue attività istituzionali, partendo dalla consapevolezza che le donazioni possono crescere solo se c'è un pubblico attento, consapevole e sensibile ai temi per cui si mobilitano gli ETS. Seguendo questo assunto è stata varato *beCivic*, un progetto culturale per promuovere il civismo in un territorio diversificato come quello italiano. Per coinvolgere persone e stimolare un dibattito sulle forme di partecipazione comunitaria, in un periodo concitato come quello vissuto durante la pandemia, è stata in primo luogo creata una linea editoriale ad hoc, nella forma di quaderni semestrali (*Civic*), che ospitano voci autorevoli di studiosi ed esperti su temi inesplorati che affiorano nella nostra società, oltre a fungere da rivista dove vengono pubblicati le analisi e le proposte della Fondazione; accanto a ciò, con la Luiss di Roma, è stata avviata una sperimentazione, realizzando un corso universitario sulla cultura civica, caratterizzato dall'interdisciplinarietà anche per attirare studenti di diverse facoltà; l'esperienza pilota ha funzionato e, dopo tre anni, è stata inserita tra gli insegnamenti che danno crediti in vista del conseguimento della laurea. Sull'onda di questo successo, il progetto è stato presentato alla Conferenza dei Rettori per replicare l'attività didattica in altri atenei, colmando un gap di preparazione verso una materia importante come l'educazione civica, che viene troppo spesso trascurata nella scuola secondaria. L'ultimo terreno d'azione di *beCivic* è stata una vasta campagna di animazione culturale, predisposta anch'essa per tre anni, chiedendo a realtà associative e a singoli cittadini di confrontarsi sul significato e sulle prospettive dell'impegno civico al giorno d'oggi: nel 2020 quest'attività di *storytelling* ha riguardato le esperienze civiche, mentre nel 2021 ha preso a spunto i luoghi dove si può costruire la comunità. L'ultimo anno sono state raccolte oltre duecento testimonianze, provenienti da ogni area geografica del paese. Dieci fra queste narrazioni civiche sono state selezionate e accompagnate dallo staff della Fondazione in un percorso di crescita che passa per una maggiore visibilità sui media e sull'inserimento in una piattaforma di crowdfunding (*GoFundMe*). A regime queste buone prassi potrebbero diventare dei centri comunitari dove coltivare una filantropia capace di mettere a sistema il terzo settore.

³⁷ Dalla relazione presentata nel 2021 dalla FIS in Parlamento si apprende che il patrimonio dei DAF gestito da Donor Italia ammonta ad oltre 2 milioni di euro. Cfr. Fondazione Italia Sociale, *Relazione alle Camere 2021*, p. 38.

5. AUSER: come far convivere associati e volontari sotto lo stesso tetto

La questione dell'invecchiamento della popolazione è destinata a restare in primo piano in una nazione come l'Italia, dove l'incidenza delle coorti più anziane della società è crescente e fra le più elevate in Europa e nel mondo³⁸. Questo trend inarrestabile appare con tutta evidenza dall'andamento dell'indice di vecchiaia, passato da un valore di 131,4 nel 2002 a 182,6 nel 2021, ciò vuol dire che se vent'anni fa vi erano nel nostro paese tredici ultrasessantacinquenni ogni dieci bambini e ragazzi fino a 14 anni, oggi questo rapporto è salito a 18 a 10³⁹. Questi dati statistici vengono di solito utilizzati per suonare un campanello d'allarme sulle ripercussioni a lungo termine del cosiddetto "inverno demografico": declino progressivo degli abitanti, aumento del carico sul welfare a causa di un sempre maggior numero di persone che necessitano di cure e assistenza, squilibrio nei conti pubblici per l'ampliamento della spesa pensionistica; calo della natalità, ecc. Vi è tuttavia anche un'altra faccia della medaglia in questo scenario: si incrementa la quota di italiani che arrivano in buone condizioni di salute alla fase del ritiro dalla vita professionale, potendo offrire un contributo non solo ai familiari, tramite l'accudimento dei nipoti quando i genitori non sono in casa, ma anche mettendo il tempo libero e la propria esperienza al servizio della comunità. AUSER nasce proprio con l'obiettivo di promuovere l'attivismo sociale di questi cittadini maturi. Il presidente Domenico Pantaleo prende le mosse dal 1989, quando la CGIL e il suo sindacato dei pensionati (SPI) decidono di costituire un'associazione che promuova la cittadinanza e la partecipazione nella "terza età", mentre a riempire le pagine di cronaca dei giornali sono gli accadimenti che conducono alla caduta del muro di Berlino e al disfacimento dell'Unione Sovietica.

L'AUSER nasce nel 1989 su input della CGIL e del Sindacato Pensionati della CGIL con una sua finalità essenziale, quella di promuovere la cittadinanza attiva rispetto all'invecchiamento. Da allora a oggi l'organizzazione è cresciuta notevolmente, attraverso una grande ramificazione territoriale: oggi conta circa 1.500 sedi, 250.000 iscritte e iscritti, 42.000 volontarie e volontari. Quindi un'organizzazione molto radicata sul territorio, con una struttura differente rispetto agli altri ETS, sviluppata nelle due principali diramazioni che compongono la varietà dell'Associazione, una rivolta alla promozione sociale e l'altra al volontariato, che sviluppano attività peculiari: il Filo d'Argento, che rappresenta tutte le attività specifiche di aiuto alla persona, il Volontariato Civico, e la Rete Cultura che si occupa prevalentemente di apprendimento permanente. Una rete complessa quindi, con ramificazioni in tutti i territori, con un modello organizzativo che prevede un livello nazionale, regionale, territoriale e di associazioni affiliate, che sono l'asse portante della nostra associazione, sia quelle di promozione sociale, sia quelle di volontariato. AUSER è conosciuta, e ha ottenuto anche molti riconoscimenti,

³⁸ Alla fine del 2021 l'Italia registrava la percentuale più alta di over 65 nella UE (23,5% a fronte del 20,8% nella media a 27 paesi). Cfr. EUROSTAT, *Population Structure and Ageing*, update 24 febbraio 2022, dati scaricati il 17 maggio 2022 da <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained> (online data code: *demo_pjanind*).

³⁹ Dati Istat riferiti alla popolazione residente al 1 gennaio di ogni anno, estratti il 17 maggio 2022 dal sito web <https://www.tuttitalia.it/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione>.

per le attività legate al *Filo d'Argento*: la telefonia sociale, per non far sentire sole le persone anziane (soprattutto durante la pandemia), il sostegno alla mobilità, con accompagnamenti principalmente per fini sanitari, ma anche per soddisfare le diverse tipologie di esigenze dei soggetti più fragili come la consegna della spesa o dei medicinali a casa, l'espletamento di commissioni varie, l'accompagnamento verso i cimiteri e davvero molto altro ancora. Insomma, un presidio che ha garantito a tante persone di aver al fianco un'organizzazione che non li ha lasciati soli, in una fase complicatissima per il paese. La nostra associazione poi, attraverso la promozione sociale sviluppa attività nel campo della dell'apprendimento permanente, dell'alfabetizzazione digitale, di iniziative culturali e ricreative. Una pluralità di iniziative che fa dell'AUSER un ETS molto radicato sul territorio. Non è un caso che in tutte le nostre discussioni interne parliamo di due orizzonti strategici: la centralità della persona e il territorio. Sono i due pilastri su cui abbiamo costruito in questi anni l'Associazione. Tali prerogative, ribadite nell'ultimo congresso, che si è tenuto nel mese di novembre 2021, trovano nei tre strumenti fondamentali la nostra identità: una carta dei valori, un codice etico e un progetto strategico [...] Questa è la nostra idea di un'Associazione con una definita fisionomia organizzativa e una forte articolazione territoriale e che ha nell'invecchiamento attivo un punto di riferimento basilare [*Domenico Pantaleo, intervista, 12 aprile 2022*].

In trent'anni di vita l'AUSER ha acquisito una fisionomia complessa forse andando anche al di là delle aspettative del principale sindacato italiano, che l'aveva promossa con l'intento di fornire spazi per la socialità e per l'impegno ad una moltitudine di lavoratori andati in pensione. Sospinto da oltre 1.500 sedi sparse su tutto il territorio nazionale, frequentate da circa 251mila iscritti e 42mila volontari, questo ETS si ramifica in ogni regione, dando impulso ad una rete di iniziative assai diversificate: il *Filo d'argento*, ovvero il volontariato di aiuto nei confronti degli anziani (e non solo) che vivono in condizione di limitata autonomia e di isolamento sociale (servizio di ascolto, trasporti, consegna della spesa, ecc.); le attività più propriamente culturali (università popolari, corsi di alfabetizzazione informatica e sull'uso dei dispositivi digitali, ecc.) per favorire l'apprendimento permanente nella platea degli iscritti; gli eventi di natura ricreativa (organizzazione di balli e pranzi, turismo sociale). Il modello organizzativo vede la coesistenza di una Aps e una Odv nazionali (una caratteristica sulla quale si avrà modo di tornare più avanti), oltre ad una integrazione fra i diversi livelli territoriali (circoli di base, sedi provinciali o di comprensorio, sedi regionali e struttura centrale ubicata a Roma), pur salvaguardando l'autonomia di questi ultimi. Pantaleo tiene a precisare che l'azione dell'Ente per l'invecchiamento attivo è imperniata su due valori imprescindibili: la centralità della persona e il radicamento nelle diverse aree della Penisola. Questi principi non sembrano astratti, almeno a giudicare dai dati sulle performance dell'Associazione riportati in una infografica del suo bilancio sociale 2020 (Fig.1).

Dagli indicatori utilizzati in questo documento si desume che 18.429 volontari hanno sostenuto 395.100 persone in difficoltà con poco più di un milione e mezzo di interventi quali l'accompagnamento protetto, la consegna di pasti, spesa e medicinali, i piccoli aiuti domestici, il disbrigo di pratiche burocratiche, la compagnia (al telefono o di persona), la presenza in case di riposo. Notevole anche l'impegno gratuito profuso in attività civiche (vigilanza davanti alle scuole, scuolabus, cura aree verdi, sorveglianza nei musei e biblioteche, ecc.) in cui sono stati coinvolti 10.750 volontari per un numero complessivo di poco meno di un milione seicentomila ore nell'arco di dodici mesi. Accanto a tali forme di volontariato

assistenziale e civico, vi è anche quello di solidarietà internazionale e di supporto ai migranti, seppur con un volume di attività più contenuto, che oscilla tra le 9.089 e 21.798 ore annue.

Poi vi è il filone dell'apprendimento permanente, un ambito cruciale per un'organizzazione che si rivolge ad una platea di iscritti che, essendo spesso ultrasessantenni, è più probabile non abbiano titoli di studio particolarmente elevati; questi associati manifestano tuttavia l'interesse di approfondire diversi temi e materie, soprattutto nelle università popolari⁴⁰, ma anche in centri culturali o negli stessi circoli di base. AUSER ha organizzato nel 2020 2.809 corsi, 616 conferenze e 46 visite culturali a cui hanno partecipato 34.404 persone. Benché con minore assiduità, anche il turismo sociale è una attività che tiene impegnate molte sedi locali (510 iniziative e 12.149 partecipanti), al pari della pratica sportiva e degli esercizi fisici (17.061 partecipanti). Gli eventi ricreativi (cene sociali, balli e feste, giochi di gruppo) sono comprensibilmente tra le iniziative più diffuse, essendo organizzate da 393 associazioni territoriali per un totale di 207.550 partecipazioni.

Figura 1 - AUSER: Volontari, partecipanti e ore di volontariato per tipo di attività e regione (2020)



Fonte: Auser, *Bilancio sociale 2020*, pp.16-17.

⁴⁰ L'offerta dei corsi delle università popolari sembra molto variegata, essendo tarata sulle esigenze espresse dagli iscritti alle diverse associazioni territoriali. Per citare solo qualche caso a Milano sono stati attivati corsi di storia, scienze e ambiente, letterature, benessere psicofísico, società nel mondo, ecc.; a Palermo invece sono stati predisposti moduli didattici sulla storia e letteratura siciliana, sulla lingua e la cultura inglese, sullo spagnolo e il tedesco, oltreché sui funghi (dalla raccolta alla tavola).

Vi è infine un dato sul quale è opportuno soffermarsi: con i suoi eventi l'Associazione ha attratto nella sua orbita 313.448 partecipanti, più di quanto non siano i suoi tesserati (251.772). Ciò sta ad indicare che i servizi erogati si estendono oltre la sua base associativa, proiettando l'ente fondato dalla CGIL oltre i confini di un patto mutualistico fra tesserati, attraverso il perseguimento di finalità solidaristiche ben espresse dalle attività di volontariato descritte in precedenza. Una tendenza che resta marcata, anche in un anno difficile come il 2020, dove si è registrata una fisiologica flessione delle attività in presenza. Non è perciò casuale che all'AUSER facciano capo sia una Aps che una Odv, entrambi con un raggio d'azione nazionale, segno che il radicamento territoriale in due soggetti giuridici è un tratto portante dell'ente di ispirazione sindacale, che rispecchia una duplicità di prassi e componenti valoriali: legami prosociali e spinte altruistiche dimorano sotto lo stesso tetto dell'organizzazione che ha lo scopo di valorizzare le risorse degli anziani, come spiega Pantaleo.

Le associazioni locali nascono anche autonomamente nei territori e si affiliano successivamente alla rete nazionale; in AUSER vi sono associazioni che nascono spontaneamente sul territorio e associazioni nate per iniziativa della rete nazionale. A livello locale ci sono persone volenterose, che trovano nell'associazione uno scopo per esprimere il proprio impegno e le proprie competenze. I nostri volontari sono al 90% associati in età di pensione, è un invecchiamento attivo che si affronta sui due versanti, sia offrendo occasioni di socialità, sia suscitando impegno e protagonismo civile da parte degli anziani cui ci si rivolge. Perciò anche rispetto alla duplice figura socio e volontario vi è spesso una sovrapposizione. Il volontariato è qualcosa di contagioso nei contesti locali: nasce con poche persone che si animano e fanno qualcosa a beneficio della comunità più estesa e se l'iniziativa trova il giusto humus poi arrivano a coinvolgersi anche coloro che inizialmente hanno cominciato a frequentare un circolo solo con semplici scopi di svago. Se ripenso ad alcune esperienze, è interessante notare che nelle relazioni tra partecipanti alle attività e volontari si inserisca anche una terza figura, soprattutto grazie al numero verde nazionale del *Filo d'argento*, con cui gli anziani e i loro familiari possono contattare l'AUSER e cercare dei piccoli aiuti o delle informazioni; attraverso la richiesta di fruizione di tali servizi accanto ai soci e i volontari, troviamo anche gli anziani che chiedono sostegno, a volte li chiamiamo assistiti, in realtà non abbiamo mai trovato una definizione che ci soddisfacesse del tutto. Anche queste persone, al di là dell'aiuto che cercano dall'associazione, in modo più o meno esplicito, pongono una domanda di socialità nient'affatto banale, espressa nel bisogno di compagnia e di relazionalità. Pertanto le stesse persone che si avvicinano a noi per essere supportati, se trovano risposte alle loro richieste, si lasciano coinvolgere dentro contesti socializzanti e diventano parte della risposta ai loro stessi problemi. Se una persona ha un bisogno di socialità ed entra far parte di un gruppo dove ci sono altre persone con questa stessa esigenza è possibile che, qualora gli ambienti siano sufficientemente tutelati e guidati, la stessa persona diventi parte della risposta alla socialità che dal territorio emerge. Quindi nella nostra base sussistono volontari, partecipanti e assistiti, fra di essi si vengono a creare delle dinamiche circolari e a volte ci possono essere dei passaggi da una figura all'altra, ciò esprime bene cosa la nostra associazione vuol fare sul piano statutario [*Domenico Pantaleo, intervista, 12 aprile 2022*].

Questa coesistenza nasce dalle stesse dinamiche che si instaurano nei circoli di base; sarebbe davvero arduo, e tutto sommato controproducente, porre dei confini netti tra la figura dell'associato e quella del volontario: gli anziani che aderiscono alle

associazioni locali di AUSER lo fanno in principio per trascorrere il tempo, volendosi semplicemente svagare; ma poi incontrano altre persone desiderose di fare qualcosa di utile per la comunità o per chi sta peggio di loro e si lasciano coinvolgere in attività a carattere solidale. Il volontariato può essere contagioso; anche la partecipazione sociale può essere un'alternativa a portata di mano per quegli anziani che si avvicinano alle sedi locali in veste di utenti, contattando il numero verde del *Filo d'argento*: non è raro che si facciano trascinare in contesti socializzanti, specie se ricevono risposte concrete ai loro bisogni, riconducibili perlopiù a condizioni di isolamento sociale. In tal senso gli assistiti, tesserati e volontari non sono delle pedine che possono essere tenute separate nello scacchiere di AUSER, vi sono di frequente dei passaggi da un campo all'altro. Gli utenti diventano partecipativi e i tesserati si dedicano al volontariato; questa osmosi è assai salutare, in quanto libera energie nel tessuto associativo, oltre ad alimentare uno "zoccolo duro" di attivisti che si impegnano per cause sociali, costituito da quel 16,7%⁴¹ di tesserati che si fanno carico dei problemi della collettività agendo da volontari.

L'aver al proprio interno sia una centrale Odv che una Aps nazionale fa parte quindi del Dna di questo ETS, essendo riconducibile alla sua *constituency*, ossia al rapporto con gli anziani, che agiscono al contempo come portatori e risolutori di bisogni sociali, avvertendo spesso il richiamo della solidarietà verso gli altri. Il tema si è riproposto con forza con il varo della riforma del terzo settore, in quanto la nuova normativa impone a tutti gli ETS di assumere una veste giuridica univoca con cui iscriversi al RUNTS; un'operazione che si è rivelata tutt'altro che semplice in un'organizzazione ibrida qual è AUSER, come afferma il Presidente.

Nel terzo settore si trovano di solito Aps o Odv. Nell'AUSER abbiamo al nostro interno entrambe le tipologie di associazioni, il che rappresenta un tratto molto peculiare, per certi versi anomalo, della nostra rete. Per noi trasformarci in rete nazionale è un punto importante, non è solo una procedura burocratica o un passaggio amministrativo. È un grande passo politico: essere rete nazionale significa potersi relazionare con le pubbliche amministrazioni e con le diverse soggettività private, con una credibilità e un raggio d'azione molto ampio, perché si è in grado di valorizzare facendole convergere le tante attività svolte sul territorio, con un'efficace e per noi molto importante criterio di rappresentanza. Noi stiamo pensando di realizzare una rete di rappresentanza trasversale che aggregi le due reti verticali Odv e Aps: una rete orizzontale nazionale che ha una funzione di governo, rappresentanza e di autocontrollo come prevede la legge, ma soprattutto con una capacità di valorizzare la nostra sfaccettata organizzazione. Questa è la nostra idea, ma va armonizzata con una operativizzazione del concetto stesso delle reti e delle loro funzioni che la nuova normativa ha introdotto, facendo anche riferimento a un poliformismo che lascia aperto un ampio ventaglio di possibili declinazioni. Si tratta di un qualcosa che sta animando anche la discussione in atto in questo momento nel Forum nazionale del terzo settore, con concezioni variegata di come dovranno operare queste reti. In attesa di ulteriori indicazioni, anche da parte delle Istituzioni sul raggio di azione di queste reti, e sulle loro modalità di interazione con le pubbliche amministrazioni, noi abbiamo strutturato

⁴¹ La percentuale è riferita al 2020 e si ottiene rapportando i volontari (42.099) agli iscritti 251.772.

una bozza di Statuto, che data la complessità del nostro ente potrebbe diventare un punto di riferimento anche per gli altri ETS. La circolare del ministero del 2021 fornisce alcuni chiarimenti ma ci sono ancora questioni sulle quali ulteriori elementi andranno approfonditi⁴². Ad esempio si dovrà valutare come saranno regolati i rapporti all'interno di possibili reti di reti. E' comunque evidente che le reti nazionali possono agevolare un salto di qualità del terzo settore [...]. Nessuno nell'AUSER mette in discussione che noi siamo una rete nazionale, perché agiamo e ci muoviamo già in un'ottica di rete nazionale unitaria. Noi abbiamo un applicativo unico usato da tutte le nostre sedi locali dove si gestiscono i bilanci e si registrano gli iscritti, abbiamo un codice di comportamento organizzativo che è uguale per tutte le associazioni. La ricomposizione fra queste due gambe [Odv e Aps] avviene quotidianamente senza alcun problema, perché tutti noi ci sentiamo parte dell'AUSER. Il problema della formalizzazione di questo statuto nasce dal fatto che ci muoviamo in un ambito assolutamente nuovo e senza riferimenti certi; ciò ci sta portando a mesi di lavoro perché ogni cosa va armonizzata con aspetti delle normative a volte di non semplicissima lettura; alcune di queste questioni toccano dei punti delicati come l'esercizio della nostra democrazia interna, il diritto di un iscritto di essere un elettore attivo e passivo, il fatto che a livello provinciale, regionale e nazionale, ci siano delle regole che tengano insieme la varietà dell'associazioni e che trovino sintesi in modo coerente fra loro e con la normativa. Ora abbiamo elaborato una bozza convincente di statuto, che stiamo sperimentando e mettendo in relazione con tutti i casi specifici della nostra articolazione organizzativa per capire se può coprire tutte le eccezioni del caso. Un traguardo importante e tutt'altro che scontato [*Domenico Pantaleo, intervista, 12 aprile 2022*].

Costituirsi in rete nazionale è una questione assai ingarbugliata tanto più per un'organizzazione come AUSER, che rappresenta per certi versi un'anomalia nel panorama del terzo settore, facendo coabitare due soggetti distinti di livello nazionale, una federazione di ODV⁴³ e una rete di APS⁴⁴. Queste due realtà sono compresenti e non provocano attriti all'interno del movimento per l'invecchiamento attivo. Come dice l'intervistato, l'organizzazione già agisce e si muove come una rete unitaria, con procedure e strumenti condivisi da tutte le sedi locali (c'è ad esempio un applicativo comune per gestire i bilanci e le registrazioni degli iscritti), oltre ad un codice di condotta a cui si sono allineati tutti gli enti presenti sul territorio. Il problema non è perciò quello di arrivare a fare quello che la normativa prevede per le reti di secondo livello: ossia coordinare e svolgere un'azione di autocontrollo rispetto alla base associativa, fornendo alle strutture locali un'assistenza tecnica per conformarsi alle norme contenute nel CTS e nei suoi dispositivi attuativi. Alcuni dei dilemmi su cui Pantaleo, gli organi politici e lo staff tecnico della

⁴² L'intervistato fa riferimento alla circolare n. 2, emanata nel mese di marzo 2021, dal MLPS: "Reti associative. Portata applicativa delle norme in materia, tra cui l'applicabilità delle deroghe alle disposizioni aventi portata generale da parte dei livelli territoriali".

⁴³ AUSER Odv- Federazione nazionale Onlus è stata a Roma il 10 maggio 2019. Lo statuto è accessibile on line dal sito dell'organizzazione: <https://www.auser.it>. Così come quello della rete associativa menzionata nella nota successiva.

⁴⁴ Lo statuto di "AUSER APS rete associativa nazionale per l'invecchiamento attivo - ONLUS", approvato dall'Assemblea Nazionale dei Delegati il 25 maggio 2021, è stato inviato al MLPS, e figura dal mese di gennaio 2022 nell'elenco delle reti nazionali iscritte ai registri Aps/Odv autorizzate ad operare nel regime transitorio.

sede nazionale lavorano da mesi sono i poteri e come si esercita la democrazia interna in una rete nazionale formata da due componenti specifiche non sovrapponibili: il volontariato e la promozione sociale; e poi vi è la varietà dei circoli e delle associazioni di cui si compone AUSER nelle sue differenti articolazioni territoriali; non si tratta solo di entità giuridiche ma anche di persone fisiche associate, quindi la preoccupazione è quella di riuscire a garantire l'accesso di una compagine sociale così diversificata nella nuova organizzazione ombrello dell'associazione. La soluzione individuata sembra andare nella direzione di creare tre reti: due reti verticali, con un modello organizzativo piramidale a livello territoriale, che rappresentino rispettivamente le Odv e le Aps, iscritte alle apposite sezioni del RUNTS; e una rete orizzontale a carattere nazionale, che svolga un'azione di coordinamento, autocontrollo e rappresentanza politica nei confronti delle prime due, la quale potrebbe iscriversi nella sezione riservata agli altri ETS⁴⁵. La difficoltà principale è stata elaborare le regole basilari di partecipazione e definire i meccanismi decisionali all'interno di quest'ultimo network, in quanto gli organi competenti del MLPS hanno sì chiarito le caratteristiche di questi organismi di rappresentanza, ma allo stesso tempo lasciato autonomia statutaria ai soggetti che li istituiscono⁴⁶. Una libertà difficile da esercitare per AUSER (e forse anche per altri ETS che daranno vita a delle reti nazionali), visto che ci si deve muovere su un terreno scarsamente esplorato con l'esigenza di costruire punti di riferimento con cui orientarsi. Fatto sta che la bozza di statuto è ormai quasi pronta, ma mentre si dà alle stampe questo capitolo viene ancora sottoposta a tutte le verifiche del caso per capire se il modello adottato può avere in prospettiva una buona tenuta. La cautela non è mai troppa per un passaggio che l'AUSER non considera un mero adempimento burocratico, quanto semmai uno snodo cruciale per una associazione che vuole continuare ad essere accessibile e rappresentativa nei confronti di una membership assai eterogenea, dove ciascun circolo (e gli anziani che lo frequentano) possa mantenere la propria identità, sentendo di appartenere ad un'organizzazione centrale che lo rappresenta nelle sedi istituzionali e presso i principali stakeholder, oltre a godere di un supporto nel processo di adeguamento previsto dalla riforma. La preparazione del nuovo statuto è una sfida importante, non un banale lavoro di redazione di norme, ma esplicitazione delle regole basilari con cui ci si associa. Domenico Pantaleo afferma che la rete nazionale può far fare un salto di qualità alla sua associazione e anche agli altri ETS. Più in generale è l'intera riforma che può essere un trampolino di lancio per il terzo settore, come ha sostenuto la guida politica di AUSER in un altro punto dell'intervista. La nuova normativa, legittimando e riconoscendo il mondo della solidarietà nelle sue diverse espressioni (Aps, Odv, imprese sociali, fondazioni civiche e comunitarie), lo incoraggia a cambiare con decisione, per recitare una parte di rilievo occupando con pari dignità (rispetto al pubblico e il privato) l'arena dei servizi di welfare, in particolare attraverso la coprogettazione e la coprogrammazione delle prestazioni socio-assistenziali

⁴⁵ Dalle parole del Presidente si intuisce che le due reti verticali (Aps e Odv) afferiranno alla rete nazionale orizzontale come uniche socie della stessa organizzazione, che avrà mandato per rappresentare le loro istanze presso terzi: tavoli e organismi rappresentativi degli ETS, pubbliche amministrazioni, parti sociali.

⁴⁶ In proposito si veda M. MONTARI, *Riconosciuta l'autonomia statutaria delle reti associative*, articolo pubblicato il 10 marzo 2021 in www.cantieretertozosettore.it.

in collaborazione con gli enti locali. In questa transizione non sono però poche le insidie che intravede all'orizzonte il Presidente. La dilatazione dei tempi di attuazione del CTS provoca due rischi molto concreti: da una parte che misure e strumenti introdotti più di cinque anni fa possano diventare prematuramente obsoleti, entrando in vigore in un contesto politico e sociale che è profondamente mutato (si pensi alle ripercussioni della pandemia e agli effetti a catena che sta provocando la guerra in Ucraina, dall'inflazione che ridimensiona le ipotesi di rilancio delle economie nazionali, all'accoglienza di milioni di profughi in tutta la UE, compresa l'Italia); dall'altra, che il prolungarsi dei tempi di implementazione della nuova normativa tenda a minare alle basi lo spirito unitario di tale legislazione, in quanto col trascorrere dei mesi è normale che si manifestino interessi divergenti in un ambito poliedrico quale è il terzo settore, soprattutto su questioni strategiche come l'assetto del sistema dei servizi socio-sanitari, fra chi vorrebbe che Aps, Odv e imprese sociali generassero servizi innovativi di welfare e chi invece vede di buon occhio che contribuiscano a potenziare il livello dell'offerta dei servizi di cura territoriale (assistenza domiciliare, case di comunità, ecc.). Vi è poi un altro elemento critico che non può essere tralasciato, ovvero un eccesso di regolazione che caratterizza soprattutto le procedure di attuazione del CTS, creando confusione sull'interpretazione delle norme o barriere di accesso allo stesso RUNTS. A soffrirne potrebbero essere soprattutto le realtà associative che nascono spontaneamente nelle comunità locali, spesso in aree decentrate o spopolate, per iniziativa di giovani che vogliono impegnarsi in campo culturale (teatro, cinema, attività musicale ed artistiche). Questi ed altri enti non profit sono destrutturati e perciò non hanno le competenze per espletare le pratiche d'iscrizione al registro unico. In tal senso potrebbero restare tagliati fuori dalle riforme. Un motivo in più per fare presto anche con l'iter che dovrebbe condurre alla validazione della normativa fiscale che correda la riforma. Pantaleo vede crescere un clima di disincanto attorno ad un provvedimento che reputa comunque positivo per le sorti del terzo settore. Per questo ritiene necessario che si dia una sterzata decisa verso il completamento del CTS. AUSER sarà in prima fila per accompagnare questo processo.

6. AIRC: una fondazione filantropica che promuove la ricerca sul cancro

Il cancro continua a mietere vittime, come ricorda tristemente la home page di *World Cancer Day*, in occasione dell'ultima edizione tenutasi il 4 febbraio 2022 di questa campagna mondiale che mira a sensibilizzare l'opinione pubblica su uno dei mali più crudeli che affligge l'umanità: nel 2020 si stima che vi siano stati 20 milioni di nuovi casi di tumore, mentre 10 milioni sono stati i decessi causati dalle neoplasie. Nei prossimi due decenni le previsioni sono di un aumento del 50% della numerosità di queste malattie, per cui nel 2040 i nuovi casi dovrebbero salire a 30 milioni⁴⁷. La prevenzione (stili di vita adeguati e screening), le terapie e la ricerca medica sono i principali stru-

⁴⁷ Cfr. World Cancer Day 2022: Close the care gap (<https://www.paho.org/en/campaigns/world-cancer-day-2022-close-care-ap#>).

menti con cui si può alimentare la speranza di ridurre le morti e assicurare una vita più lunga e dignitosa ai pazienti. AIRC (Associazione Italiana per la Ricerca sul Cancro) è venuta alla luce nel 1965 con l'obiettivo di sostenere la ricerca sul cancro, attraverso la raccolta fondi, oltre a fornire un'informazione corretta ed aggiornata sul ruolo della prevenzione e delle terapie. Niccolò Contucci, il direttore generale della Fondazione, torna al momento in cui l'associazione viene fondata e illustra le ragioni per cui è nata.

AIRC viene costituita come associazione nel 1965 a Milano, all'interno dell'Istituto Nazionale Tumori (INT), a cura di Umberto Veronesi, all'epoca giovane chirurgo illuminato, egli aveva fatto un'esperienza negli Stati Uniti, dove aveva visto che le pratiche cliniche erano già accompagnate da attività di ricerca scientifica che lui non aveva praticamente mai condotto in Italia. Quindi tornò nel nostro paese con il proposito di trasformare l'INT non solo in una struttura di cura, che in quegli anni significava operare come un lazzaretto per persone che avevano una chance davvero modesta di uscire vive dopo la diagnosi del tumore; la sua idea, condivisa con Beppe Della Porta, fu quella di impiantare anche lì un centro di ricerca avanzato, che contribuisse nel lungo periodo a garantire una prospettiva di sopravvivenza ai pazienti. Così fece, usò le sue splendide armi di relazione nei confronti dell'alta e ricca borghesia milanese, le grandi famiglie di industriali, i Pirelli, i Falck e molte altre aderirono a questo programma che Veronesi proponeva e dette quindi vita ad AIRC, che si proponeva di raccogliere fondi inizialmente da queste grandi famiglie solo per sviluppare programmi di ricerca scientifica. La prima intuizione fu quella di non occuparsi con questa associazione contemporaneamente della ricerca e dell'assistenza dei pazienti, ne esistono molte di organizzazioni che hanno questa caratteristica. Veronesi capì in quel momento storico il vero punto era sostenere la ricerca, perché la terapia che non c'è la puoi ottenere esclusivamente con uno strumento, la ricerca, non ci sono altri metodi. L'associazione crebbe in maniera importante, prima a Milano poi in Lombardia, si cominciarono a predisporre i primi bandi di concorso nel giro di una decina d'anni perché la raccolta dei fondi era superiore a quella che gli stessi ricercatori dell'INT di Milano potevano gestire. Quindi si cominciarono a fare i primi bandi di concorso aperti agli oncologi di tutta la nazione [Niccolò Contucci, *intervista, 31 marzo 2022*].

Umberto Veronesi, allora un giovane chirurgo, tornò in Italia dopo un soggiorno di studi negli Stati Uniti, nel corso del quale si rese conto che la pratica clinica per la cura del cancro veniva affiancata da programmi di ricerca pluriennali, a differenza di quel che accadeva nel nostro paese, dove le investigazioni scientifiche sulle patologie tumorali erano praticamente inesistenti, col risultato che i pazienti avevano scarse probabilità di sopravvivere alla malattia. Fu così che, insieme al suo collega Giuseppe Della Porta, decise di impiantare un centro di ricerca nell'INT di Milano, fino ad allora solo una struttura di cura. L'AIRC venne creata per raccogliere i fondi necessari a finanziare indagini sistematiche sulle neoplasie, sollecitando in principio le donazioni dell'alta borghesia milanese, ben rappresentata da alcune famiglie industriali come i Pirelli e i Falck. L'intuizione di Veronesi e Della Porta è stata di attribuire all'associazione solo compiti di *fundraising*, senza pretendere di integrare nella missione dell'associazione anche l'assistenza ai malati, di cui peraltro si occupavano all'epoca già altri enti non lucrativi. I due medici erano in altre parole consapevoli che senza ricerca non si sarebbero perfezionati i protocolli di cura e che per questo la priorità dovesse essere quella di far avanzare gli studi scientifici

parallelamente all'attività clinica. Per questo era necessario puntare con forza sulla leva delle donazioni, creando un'organizzazione che facesse delle campagne per sollecitare le persone a erogare denaro a sostegno delle indagini scientifiche sul cancro. L'iniziativa ebbe da subito successo: l'associazione si estese da Milano a tutta la Lombardia e già durante i primi anni di attività l'entità delle risorse reperite fu superiore al fabbisogno dei progetti di ricerca realizzati nell'ambito dell'INT e per questo fu possibile bandire dei concorsi esterni. Verso la metà degli anni Ottanta AIRC si era strutturata in 17 presidi regionali, in cui operavano volontari, che si impegnavano nella ricerca di donatori a livello locale. Sul finire del decennio venne poi istituita la Fondazione Italiana per la Ricerca sul Cancro (FIRC), con il mandato di ricevere e gestire i lasciti testamentari che un numero sempre maggiore di benefattori avevano destinato all'associazione; un'attività complicata questa perché tali eredità sono spesso costituite da patrimoni immobiliari che richiedono manutenzione e la tenuta dei rapporti con gli inquilini in affitto, prima di poterli vendere ed investire il ricavato nella ricerca in campo medico. Mentre è sul finire degli anni Novanta che matura l'idea di dar vita ad un istituto di ricerca sull'oncologia molecolare, sempre per impulso di Veronesi e Della Porta e con la collaborazione di alcune fra le più prestigiose istituzioni milanesi nel settore sanitario (lo stesso INT, l'Istituto europeo di oncologia, il San Raffaele, l'Università Statale e la Fondazione Humanitas). IFOM (Istituto Firc di Oncologia Molecolare) nasce con una vocazione internazionale, richiamando in Italia eminenti giovani scienziati che stavano all'estero. Dalla istituzione (1998) ad oggi AIRC ha sostenuto questo innovativo organismo scientifico, garantendo gli stipendi di circa 270 ricercatori provenienti da 25 nazioni e la copertura degli oneri strutturali, per un esborso complessivo di circa quindici milioni di euro annui. La filosofia è quella che agli studiosi venga assicurata un'entrata mensile fissa, per lasciarli liberi di elaborare progetti innovativi con cui partecipare a call di finanziamento a livello globale. Con questa impostazione l'Istituto ha prosperato offrendo elevati standard in termini di produttività scientifica e una capacità di innovazione nell'oncologia molecolare⁴⁸.

Se queste sono per sommi capi le principali tappe di sviluppo dell'ente creato da Umberto Veronesi e Giuseppe Della Porta, occorre dire che l'evoluzione recente dell'organizzazione segue da vicino il percorso della riforma del terzo settore, come sostiene Niccolò Contucci, che dell'iter che ha portato all'approvazione del CTS è stato un testimone diretto.

Nel 2016, quando il Parlamento approva la legge delega che impegna il Governo a produrre un decreto legislativo sulla riforma del terzo settore [...] ci rendemmo subito conto che c'era bisogno di fare una riflessione molto attenta su questo impulso innovativo che veniva dato al terzo settore dal Legislatore italiano, rispetto alla nostra governance del momento: un'associazione, pur con personalità giuridica, con il diritto di voto a tutti i soci

⁴⁸ Effettuando una query sul motore di ricerca Google Scholar si ottengono 16.200 citazioni di contributi di ricerca che riportano la menzione "AIRC Italian association" (dati estratti il 21-05-2022 da <https://scholar.google.com>). Inoltre tra il 2008 e il 2020 gli articoli pubblicati su riviste scientifiche nel settore medico, che ringraziano AIRC in quanto ente finanziatore della ricerca, sono passati 1.112 a 2.238, con un aumento del 100,1% tra i due periodi (Fonte: Web of Science Dataset 2008-2020, dati aggiornati al mese di febbraio 2021).

che avevano versato almeno dieci euro, ovvero circa 850mila. Non è un dettaglio: avevamo un problema, per contenere un tale volume di soci l'assemblea ordinaria avrebbe dovuto essere in linea di principio svolta all'interno dell'Aeroporto di Linate. Il fatto che storicamente, nonostante comunicassimo la convocazione a tutti i soci attivi, poi si presentassero all'Assemblea in duecento, ci fece riflettere che il socio AIRC non si sentiva militante di un'organizzazione non profit, quanto piuttosto sostenitore. Quindi facemmo una survey fra tutti i soci, dichiarando che l'intenzione del consiglio direttivo di AIRC era quello di trasformarsi in Fondazione, per poter rispondere in maniera corretta dall'inizio al mandato che nel frattempo stava emergendo nella riforma del terzo settore, ovvero il CTS, che conoscevamo in quanto eravamo coinvolti nei tavoli di discussione che accompagnavano il provvedimento. I soci non batterono ciglio e quindi ci siamo trasformati in Fondazione nell'aprile del 2020, prima dell'istituzione del RUNTS. La seconda decisione istituzionale che è stata presa, per logica conseguenza, è stata quella di assorbire nella fondazione AIRC la FIRC, diversamente vi sarebbero state due fondazioni con praticamente la stessa denominazione, sarebbe stato anche difficile raccontare all'esterno la coesistenza di queste due fondazioni. La FIRC aveva del resto sempre operato in stretto coordinamento con AIRC, sebbene con autonomia giuridica [...] In tutte le decisioni politiche la capofila rimaneva sempre AIRC e quindi con molta facilità siamo arrivati alla decisione di fonderci con la FIRC per incorporazione, la qual cosa è avvenuta ad aprile del 2021. Così i lasciti testamentari sono diventati una delle aree operative della fondazione AIRC. Lo stesso IFOM è diventato un istituto intramurale di AIRC, finanziato e gestito dall'associazione, in quanto ne nomina le principali cariche (presidente, vicepresidente, direttore generale e direttore scientifico). AIRC determina la governance politica dell'Istituto, non quella scientifica, senza interferire sulla programmazione della ricerca [Niccolò Contucci, *intervista*, 31 marzo 2022].

La riforma avviata nel 2016 in Parlamento suggerisce dunque al gruppo dirigente di AIRC di ripensare i meccanismi interni di governance, in quanto la trasparenza nelle procedure interne di formazione del consenso democratico costituisce uno dei cardini imprescindibili del CTS che si prefigura all'orizzonte. Come sottolinea il direttore generale, ci sarebbe stato un problema di agibilità per un'associazione con una base di 850mila soci che versavano la quota minima per tesserarsi. Per celebrare un'assemblea plenaria degli associati ci sarebbe in teoria voluto un locale capiente come l'aeroporto di Linate, senza contare che Contucci e gli altri responsabili dell'ente sapevano che storicamente non più di 200 soci prendevano parte all'evento assembleare, nonostante la convocazione venisse inviata per tempo a tutti gli iscritti; ciò li ha fatti riflettere sullo stesso legame che tiene uniti gli aderenti a questo ETS: evidentemente costoro non si percepiscono come dei militanti attivi, reputandosi piuttosto dei sostenitori di una causa meritoria qual è la ricerca sul cancro. La forma giuridica che si adatta meglio alle prerogative di AIRC sembra essere quella della fondazione, perciò viene avviata una vasta consultazione on line coinvolgendo tutti gli iscritti, una sorta di referendum per capire se la trasformazione in fondazione gode dell'appoggio dei membri dell'associazione. Dopo aver ricevuto il disco verde dalla propria base, il cambiamento della forma giuridica è stato portato avanti in tempi piuttosto spediti, stipulando l'atto di costituzione della Fondazione AIRC nel mese di aprile 2020, prima dell'entrata in vigore del RUNTS. Nel nuovo ETS

vengono anche incorporate la FIRC e IFOM (di cui la prima è peraltro fondatrice), nell'aprile del 2021: la prima diventa un'area operativa che si occupa di lasciti testamentari, il secondo assume la funzione di centro di ricerca *in house* (direttamente finanziato da AIRC). Queste due modifiche negli assetti interni potrebbero contribuire ad una razionalizzazione dei processi, migliorando l'integrazione fra le attività di raccolta fondi e l'implementazione dei progetti di ricerca, non più svolte da due enti separati, nella fattispecie l'AIRC e l'IFOM, per quanto l'associazione controllasse l'istituto anche nell'assetto precedente, nominando i suoi vertici (presidente, vicepresidente, direttore generale e direttore scientifico). Comunque, come ha rilevato l'intervistato, rimarrà saldo il principio per cui la governance politica non interferirà sulla programmazione della ricerca scientifica.

In definitiva, rispetto all'associazione che è un'organizzazione formata da persone che si uniscono per raggiungere uno scopo comune, la caratteristica della fondazione è quella di essere un patrimonio destinato a una finalità, permettendo di presidiare meglio il capitale economico accumulato in vista della *mission*, ovvero il sostegno alla ricerca sul cancro e la diffusione di informazioni aggiornate sul tema presso la cittadinanza. Il Cda di questa tipologia di ETS è l'unico responsabile di fronte alla legge per la gestione dei fondi, come lo sono gli amministratori di un'impresa quotata in borsa. Questo onere può essere sostenuto in modo più efficace con un Consiglio di indirizzo di 35 membri (di cui 17 presidenti dei comitati regionali) e un Cda di nove membri, rispetto ad un'assemblea generale di potenziali 850mila soci e un consiglio direttivo di 35 persone, come stabiliva il vecchio statuto dell'Associazione⁴⁹. Il nuovo ente dà la possibilità di esercitare una governance più snella a fronte di un carico crescente di doveri e prerogative che il CTS pone in capo ai dirigenti degli ETS.

Per far avanzare gli studi e la sperimentazione in un settore medico cruciale come l'oncologia è necessario non allentare mai la presa sulla raccolta dei fondi, attraverso molteplici iniziative organizzate dai comitati regionali e dallo staff della sede nazionale⁵⁰: la comunicazione sociale per favorire le donazioni provenienti dal cinque per mille; il marketing digitale e postale con l'invio di bollettini e form per le libere sottoscrizioni, le campagne nazionali organizzate nelle piazze per sensibilizzare i cittadini e sollecitare elargizioni tramite la distribuzione di prodotti che promuovono stili di vita salutari (*le Arance della salute*, *le Azalee della ricerca* sui tumori che colpiscono le donne, le spillette del *Nastro Rosa*, per la ricerca sul cancro al seno, i Cioccolatini della Ricerca); *i Giorni della ricerca*, che si tengono per una settimana, in genere all'inizio

⁴⁹ Lo statuto della Fondazione AIRC può essere consultato on line sul sito Internet dell'organizzazione: <https://www.airc.it/fondazione/chi-siamo/statuto>.

⁵⁰ In totale sono circa 150 i dipendenti che operano nella fondazione AIRC e un numero variabile di volontari che scendono in piazza durante le principali manifestazioni di piazza organizzate dall'ente, le Azalee della ricerca (a maggio per la festa della mamma, quasi 4000 mila piazze, ventimila volontari), a fine gennaio l'Arancia della salute (poco meno di tremila piazze, 15mila volontari) e ad inizio novembre i Cioccolatini della ricerca (1500 piazze, poco meno di 15mila volontari), come ha precisato Contini durante l'intervista.

di novembre, nel corso dei quali conduttori di programmi televisivi e radiofonici della RAI e ricercatori raccontano i progressi compiuti dalla ricerca oncologica, invitando i telespettatori a donare ad un numero verde 45521 o su [airc.it](https://www.airc.it)⁵¹; le attività di contatto e di informazione per sollecitare donazioni aziendali e lasciti testamentari; infine gli eventi locali, realizzati dai Comitati regionali, che spaziano dalle lotterie filantropiche, alle serate enogastronomiche, la partecipazione a mercatini solidali, concerti o altre manifestazioni/ esposizioni aperte al pubblico.

Nonostante le limitazioni imposte dall'emergenza sanitaria, nel 2020 questi sforzi sono stati premiati da un volume notevole di risorse economiche reperite attraverso questa ampia gamma di canali di fundraising (Fig. 2): complessivamente sono stati 209,5 milioni di euro i ricavi di tale attività nell'anno nero della pandemia. Come si vede dal grafico sottostante la fonte principale di sostentamento della Fondazione AIRC è il 5xmille: 133,2 milioni di euro sommando i contributi delle dichiarazioni dei redditi del 2018 e del 2019⁵². Sulla restante quota di entrate, circa 76 milioni di euro, pesano in modo significativo i contributi concessi da cittadini e imprese (33,6 milioni di euro), i lasciti (154 in un solo anno per un ammontare di 19 milioni di euro fra beni mobili e immobili), le donazioni raccolte nella campagne nazionali (11,7 milioni di euro aggiungendo le somme incassate dalla vendita di arance, azalee e cioccolatini, nonché da *I giorni della ricerca*⁵³), i contributi finalizzati elargiti da 351 grandi donatori (4,5 milioni di euro).

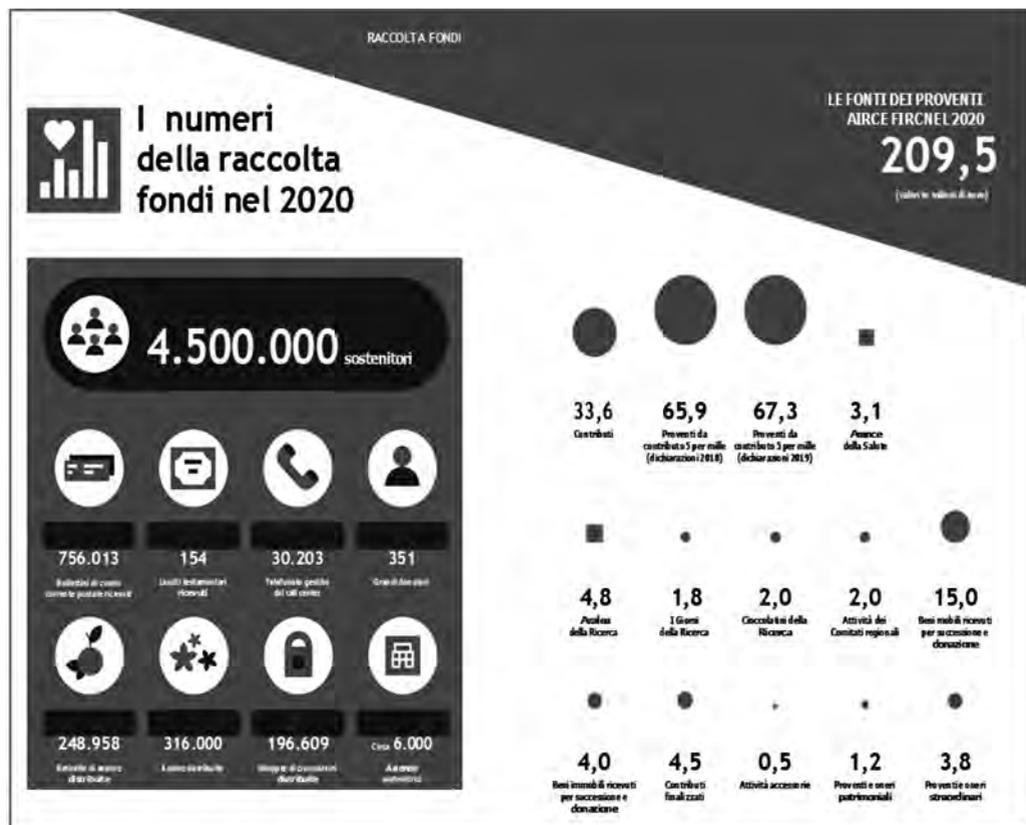
Altre voci hanno una rilevanza minore nel bilancio della Fondazione, seppure raggiungano quasi sempre cifre al di sopra dei sei zeri: iniziative locali dei comitati regionali (2 milioni di euro), proventi straordinari (3,8 milioni di euro) e patrimoniali (1,2 milioni di euro), attività accessorie (0,5 milioni di euro). Dalla figura si apprende anche che AIRC ha intercettato nell'insieme 4,5 milioni di persone disposte in varia misura a sostenere le sue diverse attività di raccolta fondi per la ricerca sul cancro.

⁵¹ Nell'ultima edizione (2021) della campagna televisiva e radiofonica sono stati raccolti 9 milioni di euro (informazione desunta dal sito Web: <https://www.airc.it/iniziative/giorni-della-ricerca>).

⁵² Nel 2020, AIRC ha usufruito dei provvedimenti emergenziali varati dal Governo e dal Parlamento a sostegno degli ETS (l'art. 156 del DL 34/2020, conosciuto come Decreto Rilancio), avvalendosi della possibilità di incassare i contributi del cinque per mille relativi alle dichiarazioni fiscali del 2019, oltre a quelli del 2018.

⁵³ I contributi della campagna I Giorni della Ricerca, pari a 1,8 milioni di euro, tengono conto solo delle donazioni fatte in diretta dagli spettatori durante le trasmissioni telefoniche e radiofoniche, ad essi si aggiunge l'indotto di vendite e donazioni, come ad esempio i Cioccolatini della ricerca, raccolte in quei giorni su invito dei testimonial e dei conduttori durante gli stessi live. Nel bilancio sociale AIRC e FIRC 2020, a pagina 99, si legge che nel 2020 "l'iniziativa ha permesso di raccogliere circa 5 milioni di euro".

Figura 2 - Proventi derivanti dal fundraising (2020)



Fonte: Auser, *Bilancio sociale AIRC e FIRC 2020*, pp.112.

Non si persuadono milioni di donatori a versare un contributo se non si crea fiducia verso l'ETS che promuove una causa sociale. Nel caso in esame un fattore che contribuisce a rinsaldare questo sentimento è di sicuro la convinzione che le elargizioni raccolte vengano spese bene, ovvero che sovvenzionino progetti di ricerca realmente utili a sconfiggere le recidive dei tumori. La Fondazione dedica molto tempo a comunicare come vengono finanziati gli studi scientifici. Nel 2020, ad esempio, sono stati finanziati 715 progetti di ricerca e programmi di formazione professionale, di cui:

- 518 *Investigator Grant* (bandi rivolti a ricercatori con una expertise scientifica consolidata, della durata di cinque anni);
- 89 *My First AIRC Grant* (assegnati a ricercatori giovani con una esperienza in un laboratorio di ricerca oncologica in Italia o all'estero, affinché possano sviluppare studi in proprio diventando progressivamente autonomi);
- 66 *borse di studio* in Italia (destinate a neolaureati per apprendere le basi della ricerca) e 5 all'estero (per consentire a ricercatori di partecipare a programmi di ricerca oncologica in altre nazioni);

- 15 *start-up Grant* (riservati a ricercatori che abbiano raggiunto un livello di eccellenza riconosciuta nella comunità scientifica internazionale, e volti ad avviare un laboratorio di sperimentazione oncologica nel nostro paese);

- e per finire 22 *programmi speciali* finanziati con il 5xmille per progetti che vedono coinvolti gruppi interdisciplinari di ricercatori e sono finalizzati alla individuazione delle cause biologiche dei tumori e alla prototipazione di dispositivi volti a diagnosticare o prevenire l'insorgenza delle metastasi.

Il processo di selezione delle proposte è rigoroso, essendo sottoposto ad una *peer review* che dura in media 9 mesi, coinvolgendo 353 revisori internazionali e 28 membri del comitato tecnico scientifico dell'IFOM⁵⁴. Queste informazioni vengono divulgate sui mezzi d'informazione tradizionali (televisione, radio, carta stampata), sui social media (Facebook, YouTube, Instagram, Twitter, LinkedIn), nei festival della scienza e nelle *speaking platform* degli editori, sulle pagine di airc.it, attraverso diversi format: documenti ufficiali digitali o cartacei (report, ebook, bilancio sociale, guide), webinar, podcast, magazine e newsletter, ecc. L'informazione è quindi un *must* per AIRC, essendo doverosa la trasparenza verso chi dà un appoggio nei confronti della ricerca oncologica; ma vi è anche un'altra motivazione che spinge a comunicare i risultati delle acquisizioni scientifiche in questo settore medico, ovvero la sensibilizzazione dell'opinione pubblica su quanto siano importanti la prevenzione e le terapie per ridurre la diffusione delle neoplasie e combatterle quando sopravvengono. È in quest'ottica che AIRC tiene degli incontri (anche da remoto) nelle università e nella scuola primaria e secondaria, inviando ricercatori e volontari a parlare con studenti e insegnanti delle nuove frontiere dell'oncologia, dell'importanza di assumere stili di vita salutari e di effettuare i controlli per tempo⁵⁵).

Niccolò Contucci ricopre oramai da quattordici anni l'incarico di direttore generale in AIRC; dalla sua esposizione sobria e lucida sembra trasparire una certa soddisfazione per il percorso sinora compiuto, avendo gestito (assieme ad altri colleghi e ai collaboratori) una importante trasformazione all'interno dell'organizzazione. Sull'onda dei risultati raggiunti egli guarda con speranza al futuro e in particolare alla riforma che ha ridisegnato il quadro di regole con cui si confronterà il terzo settore nei prossimi anni.

I passi in avanti fatti con il CTS sono sotto gli occhi di tutti: l'individuazione nell'articolo 5 dell'attività di interesse generale, nell'articolo 6 delle attività diverse e nell'articolo 7 per la prima volta nell'ordinamento giuridico civilistico del nostro paese si definisce la raccolta fondi, continuativa e organizzata o occasionale, prima c'erano solo norme di natura fiscale. Il solo fatto che in Italia, come in altri paesi del mondo, fino a oggi il nostro settore fosse identificato con una negazione, cioè essere non profit, definiva quanto fosse poco chiaro cosa fossimo dal punto di vista positivo. Il fatto di essere ora ETS, e non enti

⁵⁴ Cfr. Bilancio sociale AIRC e FIRC 2020, pp. 49-57.

⁵⁵ Le scuole che hanno partecipato a tali workshop informativi sono state 700. In proposito si veda la presentazione del progetto AIRC nelle scuole, svolto in ogni istituto scolastico di ordine e grado in collaborazione con il Ministero dell'istruzione. Cfr. Il futuro della ricerca comincia in classe, presentazione, scaricabile sul sito <http://scuola.airc.it>.

non commerciali come in precedenza, quindi senza un inquadramento civilistico [...] è un lavoro straordinario, al punto da definire sul piano civilistico anche la raccolta fondi, che è finalmente un istituto riconosciuto e regolato. L'articolo 6 è una delle rivoluzioni del CTS, ossia la possibilità di svolgere attività diverse: il fatto che con questa norma si siano separate le due categorie concettuali di commercialità e di scopo di lucro, è stata un'evoluzione quasi sorprendente per chi come me lavora da quasi trent'anni nel terzo settore italiano. In precedenza, l'attività commerciale (organizzata come impresa) veniva assimilata al lucro, privando il terzo settore della possibilità di svolgere un'attività in forma commerciale senza distribuire gli utili, ovvero come uno strumento per portare risorse economiche alle attività di interesse generale descritte per l'appunto nell'articolo 5 del CTS. Nel nuovo impianto normativo l'attività commerciale così intesa è stata disciplinata da un decreto attuativo già approvato, che conferma tutte le potenzialità di questo dispositivo. AIRC [*come gli altri ETS, Nda.*] può quindi aprire una pizzeria, una friggitoria o un negozio di scarpe, non ci sono più elementi ostativi da questo punto di vista. Ci si può definire ETS commerciale o non commerciale, a seconda della prevalenza di fonti di entrata di natura commerciale o non commerciale. Il vero punto della questione, che è il complemento dell'articolo 6, sono gli articoli dal 79 all'87 del CTS sul regime fiscale da applicare a tali attività, che fanno parte di un dossier che il MLPS deve ancora oggi inviare alla Commissione della UE per ottenere l'avallo al fatto che questa nuova fiscalità degli ETS non costituisca aiuto di Stato. Se la UE rigettasse queste norme, questo complemento fiscale cadrebbe e sarebbe forse una menomazione dell'intenzione civilistica. La fiscalità di un ETS non commerciale che intenda fare delle attività commerciali, marginali rispetto a quelle istituzionali, sarebbe pagare dell'imposte IRES nella misura del 3,8% anziché del 24% come si fa oggi. Oggi se la Fondazione AIRC prende una sponsorizzazione da un'impresa, noi paghiamo l'aliquota del 24%. Se la UE conferma l'articolato fiscale, una delle nuove potentissime armi che il CTS ha messo a disposizione degli ETS sarà finalmente fruibile. Di lì poi ci vorrà la capacità di intraprendere questa attività commerciali. Se si è sempre finanziata la ricerca oncologica attraverso il fundraising non è detto che si sia in grado di rendere efficiente una friggitoria. Ogni Cda degli ETS farà i conti con quello che saprà fare. Di sicuro è un'opportunità monumentale [*Niccolò Contucci, intervista, 31 marzo 2022*].

Il direttore della Fondazione considera il bicchiere mezzo pieno nella riforma. Il CTS ha per la prima volta dato un inquadramento giuridico positivo al terzo settore, individuando le attività di interesse generale (articolo 5) che gli conferiscono una legittimazione sociale accanto al settore pubblico e a quello privato. Per una sigla come AIRC, antesignana nel campo del *fundraising*, non può che essere inoltre salutato come una svolta epocale l'articolo 7, che definisce sotto il profilo civilistico la raccolta fondi, distinguendo una prassi ricorrente ed organizzata da forme più episodiche di sollecitazione delle elargizioni liberali dei cittadini. Ma forse l'elemento più rivoluzionario della nuova normativa è contenuto nell'articolo 6 sulle attività diverse, per cui si ammette la possibilità che gli ETS svolgano attività commerciali non lucrative. Questa norma nei fatti sancisce la possibilità che anche nel nostro Paese si possa fare impresa senza distribuire gli utili, vale a dire come mezzo per ampliare le attività di interesse generale, e ha come complemento una fiscalità di vantaggio (artt. 79-86 de CTS), tra cui un IRES al 3,8% anziché al 24%. Resta da capire se la Commissione UE confermerà questo impianto normativo, o se lo rigetterà considerandolo come un aiuto di Stato

lesivo dei principi di libera concorrenza sui cui si regge il mercato comune. In attesa che il MLPS istruisca finalmente il dossier e che da Bruxelles arrivi il parere definitivo, Contucci rimane alla finestra, convinto che questa sia un'opportunità monumentale per capire se un giorno potrà gestire una pizzeria o un negozio di scarpe tramite la Fondazione, per accrescere i fondi da reinvestire nella ricerca sul cancro.

7. Conclusioni

Le storie raccontate nelle precedenti pagine rivelano quanto sia complessa la transizione avviata con l'adozione del CTS. Al pari di altre normative organiche, anche il D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (e i conseguenti provvedimenti attuativi) richiede una non comune capacità di adattamento da parte degli ETS, che sono chiamati a compiere scelte non banali per collocarsi all'interno di un quadro di regole innovativo e puntuale, nel quale la trasparenza e la coerenza sono due requisiti essenziali per potersi accreditare nel RUNTS e per godere dei benefici previsti dalla legge.

Sono molti gli spunti di riflessione che emergono dall'analisi dei percorsi di adeguamento intrapresi dalle organizzazioni esaminate nella ricerca, ciascuna con le proprie specificità, che sono il portato di esperienze meritorie di civismo e solidarietà, sviluppate nel corso degli anni con assetti e strutture del tutto peculiari, oggi parzialmente rivisitati per conformarsi alla nuova legislazione. Per quanto diversi siano questi enti, sono abbastanza evidenti le opportunità che essi possono cogliere (come in parte hanno già fatto) aderendo alla riforma del terzo settore. Nel caso della cooperativa sociale SAS di Milano, poco prima dello scoppio della pandemia si materializza l'occasione di rilevare una scuola paritaria gestita dalla parrocchia di Villapizzone, un quartiere con una folta comunità cinese e la presenza di nuclei familiari fragili dal punto di vista economico. I dirigenti dell'organizzazione, abituati a gestire servizi di sostegno educativo e socio-assistenziale in diverse aree della metropoli lombarda, si avventurano su un terreno inesplorato, quello della gestione di una struttura scolastica, in una zona dove peraltro vi sono stridenti contrasti sociali. L'iniziativa presenta le sue insidie, tra cui la principale è assumersi l'onere dell'immobile che ospita il plesso scolastico, un edificio piuttosto fatiscente che avrebbe comportato ingenti investimenti di riqualificazione (tra cui il riclassamento energetico e l'adeguamento alla normativa sulla sicurezza e prevenzioni incendi), difficilmente sostenibili per una start-up. È qui che il CTS viene in soccorso al progetto coltivato dalla SAS, attraverso la costituzione di un'impresa sociale strumentale, figura giuridica introdotta dal D.lgs. 112/2017, per cui uno o più ETS possono dar vita ad una società a responsabilità limitata che eroga servizi di interesse generale, non legati direttamente alle proprie finalità prevalenti. La cooperativa sociale crea così nel 2020 la SAS Scuole impresa sociale s.r.l., sotto il suo controllo completo, la quale assume la direzione della didattica della scuola dell'infanzia e primaria, senza doversi preoccupare dell'immobile, di cui si fa carico la cooperativa sociale, una realtà con un assetto economico ben più solido, che negozia con la parrocchia un accordo di diritto di superficie, in base al quale la struttura ecclesiale

compartecipa nei primi anni alle spese di ristrutturazione del fabbricato. Ciò dà modo di sperimentarsi in una nuova attività, rendendola sin dal principio sostenibile sul piano economico. Ma questa impresa sociale non procura solo un vantaggio all'ETS che l'ha costituita; quel che si delinea è una strategia *win-win*, come direbbero gli esperti di management, in cui a vincere sono anche gli altri soggetti presenti nel quartiere: la parrocchia, che pur disimpegnandosi dalla conduzione della scuola, si assicura che il soggetto subentrante rispetti i principi di inclusione sociale e apertura al territorio, da sempre alla base della "Gio 23"; le famiglie e i bambini che hanno la possibilità di usufruire di un istituto scolastico fuori dal comune, dove i programmi didattici e le metodologie d'insegnamento vengono elaborati da una studiosa di neuroscienze e dove, in orari extrascolastici, vengono attivate terapie per allievi che hanno difficoltà di apprendimento o di natura psicologica, oltre ad un servizio di ascolto rivolto ai genitori. Tutto ciò perché tra la cooperativa e l'impresa sociale si generano delle economie di scambio, attraverso le quali la prima può agevolmente mettere a disposizione della seconda un *know how* maturato in decenni di lavoro nei servizi educativi e socio-assistenziali. In una fase storica come quella attuale, dove il disagio monta tra i bambini e i genitori a causa delle condizioni limitative imposte dalla pandemia, questo genere di integrazione di competenze può davvero fare la differenza, rendendo la scuola di Villa-pizzone un'esperienza esportabile anche in altri contesti del tessuto cittadino milanese dove affiorano problematiche simili.

Le potenzialità del CTS non sembrano manifestarsi solo quando un'organizzazione del terzo settore decide di avvalersi di uno dei nuovi strumenti giuridici offerti dalla normativa. Soprattutto in ETS complessi ed articolati, è la stessa dinamica di inquadramento in un sistema integrato di regole a innescare un processo di razionalizzazione interna che, per quanto non sia esente da complicazioni, può avere degli effetti salutari sugli stessi enti. AIRC, ad esempio, si è interrogata sulla natura del patto che la lega ai circa 850mila italiani che la sostengono nella battaglia per far avanzare la ricerca sul cancro; avendo agito per oltre cinquant'anni come associazione che raccoglie attorno a sé un numero esorbitante di persone su un tema così cruciale, e ben sapendo che nella pratica solo una minima parte dei soci (non più di 200) partecipava concretamente alle assemblee plenarie, nonostante venissero informati e convocati per tempo, ha deciso di sottoporre ai suoi tesserati un quesito dirimente, chiedendo loro se fossero stati d'accordo a cambiare la natura giuridica dell'organizzazione, passando da associazione a fondazione. Una base così ampia di aderenti non ha mostrato alcun dubbio o contrarietà di fronte all'ipotesi di cambiare la forma giuridica, confermando quello che pensavano i dirigenti dell'organizzazione fondata da Umberto Veronesi: le persone che si avvicinano ad AIRC non si sentono degli associati, quanto piuttosto dei sostenitori di una causa prioritaria, ossia il progresso della scienza medica per dare una speranza ai pazienti colpiti da un tumore. Il pronunciamento della base ha aperto le porte alla trasformazione in Fondazione nel mese di aprile 2020. Questa configurazione giuridica non rende solo più limpido il rapporto con i cittadini che aderiscono alle campagne per la ricerca sul cancro, i quali sono ora forse più consapevoli di essere dei donatori e non dei militanti attivi mentre sostengono tali iniziative; ma permette anche

di portare avanti quest'attività in modo più efficace di quanto non avvenisse prima con un modello incentrato su un'associazione che partecipava e controllava diversi enti strumentali. La fondazione è infatti per sua natura un patrimonio al servizio di una finalità sociale, e per ciò consente di compiere operazioni di fusione e accorpamento per raggiungere gli obiettivi statuari; così AIRC ha potuto agevolmente assorbire la fondazione che gestiva i lasciti testamentari e l'istituto di ricerca che selezionava i progetti di ricerca e verificava i loro risultati garantendo che i finanziamenti raccolti con il fundraising fossero ben spesi; tale formula giuridica può in effetti assicurare compattezza ed efficienza nel medio lungo periodo.

Nel caso di AIL, il passaggio alla nuova normativa è stato un modo per riscoprire l'identità di un'organizzazione largamente fondata sull'azione dei volontari che, oltre a raccogliere fondi, aiutano i malati di leucemia nei reparti degli ospedali o in casa. La procedura per l'accesso al RUNTS delle 82 sezioni provinciali di questo ETS, non è stato un iter meramente burocratico, essendo queste associazioni autonome rispetto al livello nazionale, che svolge nei loro confronti un'azione di coordinamento e rappresentanza. Una funzione che con l'entrata in vigore del CTS si è sviluppata in due direzioni: da una parte fornire alla base associativa una cassetta di attrezzi operativi per rispettare il nuovo quadro normativo e per sfruttare anche le prerogative che esso attribuisce agli ETS; dall'altra formare i circa 15.000 volontari che alimentano nei diversi territori le iniziative di AIL, attraverso una apposita scuola dove si coltivano competenze e attitudini per sostenere meglio i pazienti e i loro familiari. L'appuntamento con la riforma è stato quindi un motivo per rinsaldare i propri ranghi, senza sottovalutare le sfide e i cambiamenti che il D.lgs. 117 del 2017 pone ad una realtà associativa che opera in prima linea nel settore sanitario.

Anche AUSER non ha preso sotto gamba la riforma del terzo settore, cercando di individuare soluzioni adeguate a facilitare l'ingresso nel Registro Unico della sua composita base sociale, formata da circa 1.500 Odv e Aps che operano in ogni regione d'Italia per promuovere l'invecchiamento attivo delle persone mature. La particolarità di questo ETS è che al suo interno convivono sia il volontariato che l'associazionismo di promozione sociale. Questa duplicità è un tratto caratteristico di questa organizzazione, in quanto nasce proprio dai modi con cui gli ultrasessantenni si avvicinano alla stessa, non solo come portatori di bisogni, ma anche come attivisti che condividono pratiche di socializzazione, cercano soluzioni comuni per rendere più ospitali i luoghi in cui vivono e non di rado aiutano coloro che stanno peggio di loro (non solo gli anziani). Per tale ragione non è facile porre delle distinzioni nella membership di questo ETS: chi entra in contatto con AUSER può iniziare come utente, per poi trasformarsi in un socio attivo che frequenta assiduamente un'associazione locale o in un volontario che si impegna per qualcosa o per qualcuno in una sede locale di una Odv. In definitiva è questo il senso più profondo per cui nasce questo ente: per far sì che la "terza età" non sia la stagione del ritiro dalla vita attiva occorre creare occasioni di socialità e iniziative solidali, incoraggiando la partecipazione e il dinamismo sociale in una fase della vita in cui vi è l'esperienza e il tempo per sentirsi ancora utili alla collettività. Dare rappresentanza a questo attivismo polivalente, che coinvolge strati sempre più

consistenti della popolazione⁵⁶, non è semplice. Per questo AUSER sta lavorando ad una rete unitaria nazionale che riunifichi sotto lo stesso ombrello un movimento associativo così poliedrico e ramificato a livello territoriale.

Come si vede il CTS ha già spinto verso il cambiamento gli ETS di cui si è dato conto in questo capitolo, con effetti per molti versi positivi di cui queste organizzazioni potrebbero beneficiare negli anni a venire. Ciò non toglie che l'attuazione della riforma abbia anche provocato una serie di problemi, sui quali gli intervistati si sono a più riprese soffermati. Un primo nodo critico è legato al dilatarsi dei tempi di attuazione delle disposizioni contenute nella riforma; questi ritardi hanno avuto già delle conseguenze negative secondo alcuni dei dirigenti coinvolti nell'indagine. Senza dubbio, sono trascorsi cinque anni dall'approvazione del CTS (luglio 2017) al varo del RUNTS (agosto 2022⁵⁷), senza il quale la normativa non poteva entrare compiutamente in vigore. Un periodo di interregno davvero lungo nel quale sono accaduti molti eventi significativi in Italia e nel mondo, tali da trasformare radicalmente il contesto sociale, economico e politico in cui si muovono gli ETS; si pensi solo al peso che la pandemia ha avuto sulla socialità e sul disagio vissuto dai soggetti fragili; o alla guerra che si sta consumando nel cuore dell'Europa, creando tensioni geopolitiche assai preoccupanti, oltre a minare le basi per una ripresa dell'economia dopo due anni di rallentamento della crescita causato dall'emergenza sanitaria. Le disposizioni del Codice potrebbero in tal senso rivelarsi inadeguate alla realtà odierna, in quanto sono state ideate prima che intervenissero queste trasformazioni per molti versi epocali. Si tratta di una argomentazione meritevole di considerazione, ma bisognerà comunque attendere che la riforma sia applicata per un lasso di tempo ragionevole per capire se, in che misura e in quali parti essa sia superata dall'attualità, tenendo conto degli scopi per cui è stata concepita, ovvero costruire un sistema di regolazione del terzo settore che possa favorire un suo sviluppo equilibrato nella nostra società. Di certo, non aiuta a compiere tale valutazione il tassello mancante del via libera della Commissione Europea sull'ammissibilità delle norme tributarie presenti nel CTS rispetto alla legislazione UE sul mercato comune. Senza questo nulla osta preventivo diventa arduo immaginare l'avvio di attività commerciali a carattere non lucrativo con una fiscalità di vantaggio. I diretti interessati, ovvero gli ETS, rimangono così alla finestra, in attesa di sapere se potranno in futuro utilizzare queste forme di imprenditorialità per reperire risorse economiche aggiuntive da reinvestire in iniziative di interesse generale.

Una seconda questione spinosa riguarda il rischio che l'attuazione del nuovo quadro legislativo possa far lievitare la burocrazia nel terzo settore, mettendo paletti e

⁵⁶ Nel 2050 Eurostat stima che il tasso di dipendenza (rapporto fra persone over 65 anni e 15-64enni) sarà in Italia tra i più elevati nella UE, dietro solo a Portogallo e Grecia, ovvero pari al 61,5%, ciò vuol dire che ci saranno meno di due adulti in età lavorativa per ogni anziano. Cfr. M. TADDEI, *L'invecchiamento della popolazione italiana in quattro grafici*, articolo pubblicato su «lavoce.info» il 01/10/2021.

⁵⁷ Il 20 agosto 2022 è il termine entro cui saranno trascorsi i 180 giorni (dal 21 di febbraio 2022, data in cui le Regioni hanno comunicato al RUNTS i dati degli ETS iscritti) entro i quali la pubblica amministrazione dovrebbe concludere l'istruttoria sulle circa 88.000 associazioni che sono "trasmigrate" dai precedenti registri di ODV e APS.

limitazioni in un ambito sociale di per sé poco avvezzo a seguire le procedure e i formalismi; in particolare, sarebbero gli ETS meno strutturati ad essere penalizzati da un eccesso di regolazione, trattandosi di organizzazioni che nascono spontaneamente dal basso nella comunità locale, perlopiù sorrette dall'entusiasmo e dalla capacità di improvvisazione dei partecipanti. Non avendo competenze e risorse da dedicare alla gestione amministrativa sarebbe il tessuto di base dell'associazionismo e del volontariato a correre il pericolo di essere tagliato fuori dai meccanismi di accreditamento previsti dal CTS. Su questo versante, molto dipende da come le norme vengono interpretate dai dirigenti e dai funzionari della pubblica amministrazione, che hanno l'onere di far in modo che l'osservanza delle leggi si fondi su aspetti sostanziali e non su inutili cavilli o conflitti di competenza. Da questo punto di vista, non è molto incoraggiante quello che hanno segnalato alcuni enti come AIL e la stessa AUSER che, fornendo supporto ai propri enti affiliati per la trasmigrazione dagli albi regionali delle Aps e Odv al RUNTS, hanno notato come vi siano notevoli difformità nella richiesta di documentazione e nella verifica della stessa conformità degli statuti da parte degli uffici competenti istituiti da Regioni e Province autonome. In tal senso è auspicabile che vi sia, come in parte è peraltro già avvenuto di recente, un allineamento generale tra Ministero e istituzioni regionali sulle modalità di accesso al RUNTS e sui criteri che vengono utilizzati nell'istruttoria delle domande presentate dagli ETS. Seguendo alla lettera il D.Lgs. 117 del 2017, l'iscrizione al Registro Unico è un prerequisite fondamentale in quanto dà un riconoscimento giuridico sostanziale all'ente che lo richiede, qualificandolo come un soggetto che concorre all'interesse generale e per questo si vede attribuiti diritti e benefici conseguenti. Sarebbe davvero una iattura se l'esercizio di questa facoltà fosse disomogeneo nelle diverse aree del paese, per divergenze di veduta fra pubbliche amministrazioni⁵⁸. Ma c'è tempo, se necessario, per correggere il tiro. Il CTS è ai nastri di partenza, la sua parabola è ancora tutta da scrivere, con lungimiranza, perseveranza e buon senso. Come ha sostenuto Thomas Carlyle "la sola riforma solida, anche se molto più lenta, è quella che inizia e si perfeziona su se stessa".

⁵⁸ Tali divergenze possono subentrare anche tra diversi ministeri e agenzie pubbliche, come mostra il caso della Fondazione Italia Sociale, che ha dovuto attendere tre anni per far partire la Lotteria Filantropica Italia (LFI), nonostante il Parlamento avesse votato una legge per istituirla.

PARTE QUINTA

SINTESI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

CAPITOLO XVII

UNA RIFORMA IN CAMMINO COSA RESTA DA FARE E COSA C'È DA CAMBIARE*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il 2021: un anno intenso. – 3. A che punto siamo: una sintetica rassegna. – 3.1. Il Registro unico nazionale del Terzo settore. – 3.2. Il fermento attorno all'amministrazione condivisa. – 3.3. I nuovi schemi di bilancio e le linee guida per la raccolta fondi. – 3.4. Delle attività diverse e delle donazioni di beni commerciali o in natura. – 3.5. *Social lending* e creazione di ramo di impresa. – 3.6. Il Servizio civile universale. – 3.7. Il 5 per mille: una firma che conta. – 3.8. La normativa fiscale tra novità e criticità. – 3.9. L'orizzonte europeo. – 4. La riforma tra adempimento e opportunità: la parola agli ETS. – 4.1. Due chiavi di lettura trasversali. – 4.2. Lo scarto tra percezione e comportamenti. – 4.3. “Non profit come stai?” – 5. Buone pratiche come segnali di futuro. – 6. Guardando al 2023: quello che resta da fare, quello che va corretto o migliorato. – 6.1. Una riforma in dirittura d'arrivo ma con un handicap importante. – 6.2. Correzioni, modifiche, miglioramenti di alcune norme fiscali e non del CTS. – 6.3. RUNTS: semplificazioni e alleggerimenti procedurali. – 6.4. Un 5 per mille da potenziare. – 6.5. Un servizio civile veramente universale. – 6.6. L'amministrazione condivisa: cooperare è meglio che competere. – 6.7. Avanti con il *social lending* e il social bonus. – 6.8. Meno regolazione, più promozione. – 7. Tre sfide per il Terzo settore che verrà. – 7.1. Vettore dell'inclusione sociale e lavorativa. – 7.2. Sentinella dei territori e delle persone abbandonate. – 7.3. Attore non subalterno della democrazia digitale. – 8. Conclusione.

1. Premessa

“Gli sviluppi legati al Codice del Terzo settore (CTS) sono ben più estesi di quelli finora percepiti”¹. Le parole sono dell'attuale Presidente della Corte Costituzionale Giuliano Amato che era intervenuto nel luglio del 2021 alla presentazione del primo Rapporto di Terzjus e che, a proposito del principio di sussidiarietà introdotto all'art. 118 della Costituzione, aveva altresì osservato: “Ebbene il CTS è la prima compiuta e consapevole attuazione di tale principio. E la sentenza 131/2020 della Corte costituzionale ne dà atto in modo esplicito. Grazie all'art. 55 del CTS, la conformazione dell'azione amministrativa viene per la prima volta adeguata al nuovo art. 118 ed è in primo luogo per questo che il Codice acquista la caratteristica di ‘grande riforma’”².

Quello che Terzjus ha provato a fare in questo suo secondo Rapporto è di documentare quanto e come questa “grande riforma” sia diventata non solo atto normativo

* A cura di Luigi Bobba - Presidente di Terzjus.

¹ G. AMATO, *Verso un'amministrazione condivisa*, in <https://terzjus.it/articoli/verso-unamministrazione-condivisa/>, 2 agosto 2021.

² *Ibidem*.

ma “diritto vivente”, ovvero quanto i diversi soggetti interessati – dagli ETS, ai Ministeri e alle Amministrazioni locali, dagli Ordini professionali alle imprese profit, dagli accademici agli operatori sul campo – abbiano percepito e recepito la riforma e come abbiano contribuito alla sua attuazione, alla sua efficacia e al suo miglioramento.

Ma questo Terzjus Report 2022 ha un secondo obiettivo che lo distingue nettamente da quello pubblicato nel luglio del 2021. Ne è un indicatore anche la modifica del sottotitolo. Non più “Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul Terzo settore in Italia”, ma “Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore”. Ovvero, abbiamo cercato di mettere sotto la nostra lente di ingrandimento non solo i provvedimenti attuativi del complesso degli atti normativi collegati alla riforma (anche se ne costituiscono la parte preponderante); ma di porre sotto esame quello che il direttore scientifico di Terzjus, Antonio Fici³, chiama il “diritto vivente”, vale a dire quanto la legislazione abbia orientato i comportamenti quotidiani degli attori istituzionali, professionali, sociali e accademici.

Solo così potremo avere dati, riflessioni e proposte per verificare se l’affermazione del Presidente Amato abbia trovato un effettivo riscontro nella realtà del Paese.

2. Il 2021: un anno intenso

Come è stato ben documentato nei primi due capitoli della prima parte di questo Rapporto, curati rispettivamente da Antonio Fici e Gabriele Sepio, il 2021 è stato un anno particolarmente intenso e cruciale nel processo di attuazione della riforma.

La promessa del Ministro del lavoro, Andrea Orlando di mettere mano a ciò che era rimasto o del tutto fermo, o fortemente rallentato nei governi giallo-verde e giallo-rosso, è stata in buona parte mantenuta. I provvedimenti più importanti sono stati emanati⁴ anche se mancano ancora alcuni decreti ministeriali.

L’unico vero neo – e non è certo poca cosa – è il mancato invio della notifica alla Commissione Europea di alcune norme fiscali soggette ad autorizzazione comunitaria. Un ritardo ormai imbarazzante e ingiustificato che produce diversi danni proprio agli ETS: dal mancato decollo delle nuove imprese sociali al confinamento delle Onlus – specialmente quelle che hanno attività commerciali prevalenti – in una specie di sala d’attesa per poter entrare nel RUNTS; dallo scoraggiamento a iscriversi per i nuovi ETS in ragione della mancanza di chiarezza sui regimi fiscali, al blocco dei Titoli di solidarietà. Un danno che può essere quantificato – dal 2018 al 2021 – in circa 245 milioni di risorse non attribuite agli ETS e ritornate al bilancio dello Stato. Ma altresì un danno d’immagine che getta un’ombra negativa anche sulle molte cose buone che sono state fatte.

³ A. FICI, *Un diritto per il Terzo settore*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

⁴ Cfr. tabella in A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, in questo *Volume*.

3. A che punto siamo: una sintetica rassegna

3.1. Il Registro unico nazionale del Terzo settore

Certamente il 2021 è stato segnato dalla partenza dalla RUNTS. Trasmigrate dai vecchi registri regionali più di 85.500 Aps e Odv; trasferiti da Unioncamere i dati delle oltre 23.000 imprese sociali iscritte nella sezione speciale del Registro delle imprese; presentate più di 10.000 domande di nuove iscrizioni, di cui 4.200 accolte positivamente; nei prossimi mesi vedremo come sarà completata l'effettiva iscrizione nel RUNTS di Aps e Odv "trasmigranti" e quale sarà l'andamento del tasso di iscrizione dei nuovi ETS.

Su entrambi i fronti non possiamo non evidenziare comportamenti non sempre omogenei delle diverse Regioni; fatto che ha spinto il Ministero del lavoro ad emanare una circolare, la n. 9 del 21 aprile 2022, nell'intento sia di assicurare l'omogenea applicazione della normativa su tutto il territorio nazionale, sia di chiarire non pochi dubbi interpretativi della stessa. L'approccio di ciascuna Regione ha poi influenzato in modo significativo i comportamenti degli ETS, vecchi e nuovi. Un'applicazione corretta e non pedante, l'apertura di interlocuzioni informali e canali di dialogo, una sollecita risposta alle domande di nuova iscrizione sono sicuramente in grado di evitare che si diffonda una percezione di un eccesso di burocrazia e di rendere meno oneroso il percorso sia per le nuove iscrizioni sia per l'aggiornamento dei dati degli enti trasmigrati.

Il trasferimento dei dati da Unioncamere ha portato in emersione il fatto che delle 23.411 imprese sociali, più di 3.700 sono in liquidazione o in fallimento. Enti, cioè, ormai defunti ma che, per via della complessa procedura ministeriale di cancellazione, rimangono nel Registro delle imprese ancora per lungo tempo.

Più in generale, la mancanza di un Registro unico si è fatta sentire nella vicenda dei "ristori" originariamente previsti dal Dl 137 dell'ottobre del 2020 e la cui dotazione finanziaria è stata poi incrementata di 100 milioni dal Dl 41 del marzo 2021.

Ebbene, a causa del colossale (e ingiustificato) ritardo del MEF nell'esprimere il proprio concerto al decreto attuativo di competenza del Ministero del Lavoro, i "ristori" sono stati pagati solo nell'estate del 2022. Una vicenda paradossale per cui i tempi della burocrazia finiscono per snaturare la finalità della norma, ovvero sostenere subito gli ETS per i danni subiti durante la pandemia. Va osservato che, dei circa 110.000 enti destinatari potenziali delle risorse (circa 50.000 Aps, 38.000 Odv e 22.000 Onlus), poco più dell'11% – 12.468 – ha presentato istanza e solo 11.797 sono risultati idonei a ricevere il contributo. La maggiore partecipazione alla misura si è registrata con le Aps (circa il 15,7% del totale di tutte le Aps); performance probabilmente dovuta al lavoro delle reti associative che hanno convogliato circa i due terzi di tutte le domande giunte al Ministero. L'apporto delle Odv è stato pari al 7,7% (2.951) del totale di quelle presenti nei Registri regionali (38.184). Ancora più bassa la quota delle Onlus ammesse, pari a poco più del 4%, ovvero 900 su un totale di 22.000.

Cosa insegna la vicenda? Che oltre al ruolo negativo della burocrazia del Tesoro, l'assenza del Registro Unico non fa che moltiplicare la frammentazione, gli inceppi

procedurali e il contenzioso. Un analogo provvedimento, che riguardava le associazioni sportive dilettantistiche (Asd), ha avuto tutt'altro esito, ovvero i “ristori” sono già stati rapidamente attribuiti avvalendosi – come parametro di verifica – dell'iscrizione al Registro del Coni. Vale anche la pena osservare che, mentre le reti nazionali delle Aps hanno dato discreta prova della loro capacità di raccogliere e convogliare le istanze dei loro affiliati, probabilmente i CSV, finora costituiti e rivolti quasi esclusivamente alla Odv, non sono riusciti a fare altrettanto, tanto che le domande delle Odv sono percentualmente la metà delle Aps. E ancora peggio è avvenuto per le Onlus, forse perché non dotate di una loro rete di servizio e rappresentanza. Nel paragrafo conclusivo, formuleremo qualche proposta onde evitare il ripetersi di una tale situazione, per cui i tre quarti circa delle risorse stanziare sono ritornate al bilancio dello Stato.

3.2. Il fermento attorno all'amministrazione condivisa

Il 2021 è stato, oltreché l'anno del RUNTS, quello dell'avvio, seppur ancora incerto, dell'amministrazione condivisa. Il contributo di Luciano Gallo⁵ ne fa un esame puntuale rendendo conto, sia della grande effervescenza che si è manifestata dopo la sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, sia degli aspetti ancora controversi e delle dinamiche non sempre virtuose che si verificano nelle amministrazioni locali; sia, infine, delle questioni prospettiche connesse ad una traiettoria di grande rilevanza.

È evidente che l'affermazione di Giuliano Amato aveva colto nel segno. La completa ed efficace applicazione degli art. 55, 56 e 57 è ancora tutta da realizzare, anche se è già ben chiaro che gli stessi articoli contengono un potenziale di innovazione formidabile, a patto che si risolvano i nodi problematici ben enumerati da Gallo. E, di fondamentale rilevanza, sarà il prosieguo dell'azione formativa affidata dal Ministero del Lavoro ad Anci e rivolta agli eletti delle amministrazioni territoriali, ai funzionari della PA e ai quadri degli ETS. A tal fine, anche Terzjus intende portare il proprio contributo offrendo sia ad Anci sia al Forum del Terzo settore le proprie competenze tecnico-giuridiche mediante l'avvio di un “Laboratorio dell'Amministrazione condivisa”.

3.3. I nuovi schemi di bilancio e le linee guida per la raccolta fondi

Accanto al RUNTS sono entrati in vigore i nuovi Schemi di bilancio per tutti gli ETS nelle diverse forme in cui ciascun ETS è tenuto a redigere un rendiconto, un bilancio vero e proprio, nonché, per chi supera un fatturato di un milione di euro, anche il bilancio sociale; tutti documenti da trasmettere al Registro unico. Un'operazione i cui benefici si potranno vedere solo nel tempo e che è stata ben documentata da Matteo Pozzoli⁶. L'adozione di schemi omogenei di bilancio aiuterà a capire – al di là delle rilevazioni statistiche dell'Istat – il valore effettivo della mobilitazione di risorse economiche degli ETS, la loro composizione e i mutamenti nel tempo. Dati decisivi sia

⁵ Cfr. L. GALLO, *L'evoluzione dell'“amministrazione condivisa”*, in questo *Volume*.

⁶ Cfr. M. POZZOLI, *Il bilancio degli enti del Terzo settore*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2022.

per verificare l'effettiva coerenza ed efficacia delle nuove norme fiscali introdotte con la riforma, sia per eventualmente correggerle o innovarle. Questo infatti è il campo in cui i dati sono più frammentati, a volte oscuri e comunque non confrontabili, e dunque di scarso valore predittivo. L'Istat peraltro ci informa che l'80% degli ETS – reali o potenziali – si avvale di fonti finanziarie di natura prevalentemente privata (quote associative, donazioni, 5 per mille, lasciti, entrate da attività commerciali) e non – come spesso si crede – di risorse pubbliche. Non sarà un'operazione né rapida, né semplice. Perché, in primo luogo, ci vorrà tempo prima che tutti gli ETS li adottino e li utilizzino in modo corretto, così da rendere trasparente e verificabile il proprio bilancio non solo nei confronti dei soci, ma anche dei donatori, dei volontari oltreché delle istituzioni; perché, in secondo luogo, le informazioni raccolte vengano utilizzate dal Ministero del Lavoro per elaborare nuovi provvedimenti, migliorare quelli esistenti, indire bandi con formule appropriate alle diverse tipologie di ETS.

Altrettanto rilevante è stata l'approvazione nel giugno 2022 delle “Linee guida per la raccolta fondi” in applicazione di quanto disposto all'art. 7 del CTS. La finalità di queste linee guida consiste nel conformare l'attività di raccolta fondi per tutti gli ETS e agevolare gli obblighi di assolvimento della rendicontazione. Verità, trasparenza e correttezza sono i principi guida a cui si devono attenere gli ETS nella raccolta fondi, che sta diventando non più solo un'attività occasionale ma un canale strutturato e continuativo di reperimento di risorse attraverso molteplici strumenti anche di carattere digitale. Questo provvedimento può diventare un vettore per favorire il reperimento di risorse donative, facendo della sussidiarietà fiscale la via maestra per sostenere lo sviluppo delle attività di interesse generale degli ETS.

3.4. Delle attività diverse e delle donazioni di beni commerciali o in natura

Questi due provvedimenti, il decreto ministeriale n. 107 del 19 maggio 2021, che disciplina le attività diverse previste dall'art. 6 del CTS, e quello del novembre 2019, che innova la regolamentazione fiscale circa le donazioni beni in natura o commerciali, sicuramente incideranno in modo rilevante sulle risorse (in denaro o in natura) che possono essere messe a disposizione degli ETS.

Con il decreto 107/2021 si dà una regolamentazione unitaria e semplificata di tutte le attività diverse da quelle di interesse generale, che possono generare utilità economiche per gli ETS, purché siano secondarie e strumentali. Una novità particolarmente significativa che potrebbe spingere gli ETS a finanziarsi anche mediante la gestione di attività commerciali trattate fiscalmente in modo più vantaggioso.

Lo stesso può valere per le donazioni di beni in natura o commerciali, la cui regolazione non sarà più fiscalmente onerosa per quelle imprese che effettuano la cessione non onerosa di tali beni; fatto che potrebbe rafforzare e incrementare un flusso di beni strumentali e di supporto dalle imprese profit verso gli ETS. Entrambi i provvedimenti perseguono lo scopo di rafforzare l'autonomia finanziaria degli ETS e consentire di disporre in modo stabile di risorse in denaro o strumentali finalizzate allo sviluppo delle attività di interesse generale.

3.5. Social lending e creazione di ramo di impresa

Facciamo qui riferimento a due modifiche legislative di particolare rilievo intervenute nel corso del 2021. La prima relativa al *social lending* – legge n. 108/2021, abrogazione del comma 3 dell’art. 78 del CTS – consente di rendere finalmente operativo questo innovativo strumento previsto dal CTS⁷. Attraverso piattaforme on-line, gestite da intermediari autorizzati, si favorisce l’incontro tra piccoli investitori ed ETS al fine di indirizzare il risparmio verso progetti di utilità sociale. Tale vincolo di destinazione delle somme raccolte viene premiato con una misura fiscale per cui la rendita del capitale prestato è tassata al prestatore come la rendita di un titolo pubblico (12,5%). In sintesi, con lo sviluppo delle piattaforme on-line nella raccolta fondi, tale strumento può facilitare gli ETS nel reperimento di risorse finanziarie a prestito con minori costi e, allo stesso tempo, orientare quote di risparmio privato verso finalità di bene comune.

L’altra modifica legislativa intervenuta sempre con legge n. 108/2021 riguarda gli enti ecclesiastici qualora procedano alla costituzione di un patrimonio dedicato per dare vita ad un ramo di impresa sociale. Un’opportunità importante che era rimasta sostanzialmente congelata per il fatto che la norma originaria appariva di incerta applicazione circa le conseguenze non sempre prevedibili e limitate sul patrimonio complessivo dello stesso ente ecclesiastico. Ora, con tale modifica legislativa, si è voluto facilitare la collocazione di attività di natura commerciale svolte dall’ente ecclesiastico proprio attraverso la costituzione di un ramo di impresa sociale. Una potenzialità che si potrebbe rivelare di particolare interesse in relazione alle consistenti attività di tipo educativo e formativo oggi in capo a non pochi enti ecclesiastici.

3.6. Il Servizio civile universale

La legge delega n. 106/2016 ha previsto anche una revisione della disciplina del servizio civile che, con D.lgs. n. 40/2017, è diventato servizio civile universale.

Il passaggio da servizio civile nazionale a servizio civile universale (SCU) non è stato solo un mutamento nominalistico. Infatti, dalle poche migliaia di giovani in servizio negli anni precedenti l’approvazione della riforma, si è giunti in questo 2022 a un’offerta di posti per 65.000 volontari. Nonostante ciò, la domanda che nasce dai progetti formulati dagli enti è superiore di circa 20.000 posti e le richieste dei giovani nell’anno 2021 sono state pari a 112.000⁸. Dunque l’obiettivo di rendere “universale” il servizio civile, ovvero disporre risorse e progetti in grado di accogliere tutte le domande dei giovani, è ancora ben lontano dall’essere raggiunto, se per più del 40% dei giovani che vorrebbero accedere al servizio civile, la risposta dello Stato è ancora negativa. Nondimeno il cambiamento è stato imponente, visto che il servizio civile nel 2014 era ormai

⁷ Cfr. N. MELLI, *Social lending e titoli di solidarietà: primi risultati e proiezioni future*, in questo Volume.

⁸ Cfr. F. SPAGNOLO, *Il servizio civile universale a più di quattro anni dalla riforma*, in questo Volume.

vicino all'estinzione e che grazie agli iniziali investimenti disposti dai governi Renzi e Gentiloni, ha potuto essere rilanciato e rivitalizzato.

L'offerta progettuale degli enti del Terzo settore e degli enti pubblici si è alquanto arricchita e diversificata, grazie anche alle nuove opportunità offerte dalle istituzioni (servizio civile con Garanzia giovani, con l'agricoltura sociale, con i beni culturali e, più recentemente, servizio civile digitale e ambientale) in modo da rispondere meglio alle domande di impegno civico volontario da parte dei giovani. Certo il gap quantitativo è ancora importante e servono risorse aggiuntive – come quelle che sono state previste dal PNRR – per conseguire lo scopo dichiarato nel D.lgs. 40/2017. Vi è altresì un gap di tipo qualitativo: alcune delle principali novità della riforma non sono state valorizzate adeguatamente, così da tracciare una duratura traiettoria di sviluppo. Ci riferiamo all'apertura ai giovani residenti in Italia ma non cittadini comunitari e al coinvolgimento dei giovani meno favoriti, così come alla validazione delle competenze maturate durante il servizio e alla possibilità di svolgere un periodo del servizio civile – da uno a tre mesi – in un paese della UE. Numeri ancora troppo modesti, dovuti in primo luogo alle scarse risorse messe a disposizione degli enti che decidono di impegnare nei propri progetti giovani meno istruiti o di programmare attività anche con enti presenti in altri paesi comunitari. O, ancora, l'incerta applicazione della procedura di validazione delle competenze, non consente in molti casi al giovane – al termine del servizio – di valorizzarle nella ricerca di un'attività lavorativa.

C'è infine da segnalare una positiva novità: nel Trattato del Quirinale tra Italia e Francia del febbraio 2022, è stata prevista la possibilità per 250 giovani di svolgere servizio civile in ciascuno dei due Paesi, al fine di rafforzare lo spirito europeo mediante un'esperienza di impegno civico e di solidarietà.

Resta comunque la necessità di trovare le strade per coinvolgere un maggior numero di giovani nel servizio civile in modo da favorire lo sviluppo di disponibilità all'azione volontaria anche successivamente al periodo di servizio. Un investimento che potrebbe rivelarsi strategico per il futuro degli ETS e sul quale formuleremo qualche proposta nella parte conclusiva di questo capitolo.

3.7. Il 5 per mille: una firma che conta

Con il D.lgs. n. 111/2017 e con il successivo Dpcm del 23 luglio 2020, si è definito e formalizzato il percorso di riforma del 5 per 1000 contenuto nella legge delega 106/2016. La puntuale ricostruzione delle modifiche legislative, regolamentari e amministrative che hanno ridisegnato questo istituto nato nel 2006⁹, consente di portare in evidenza le novità più rilevanti quali l'estensione dell'accesso a tale beneficio a tutti gli ETS iscritti al Registro, il dimezzamento dei tempi di erogazione e la fissazione a 100 euro della soglia sotto la quale l'amministrazione non procede all'erogazione del beneficio.

⁹ Cfr. E. DI PASSIO, *Il cinque per mille, novità, criticità e potenzialità ancora inespresse*, in questo Volume.

Tra il 2017 e il 2021 abbiamo avuto una modesta decrescita¹⁰ del numero dei contribuenti che si sono avvalsi della facoltà del 5 per 1000, che dopo il picco del 2019 – 16.894.888 – è sceso a 16.335.942 nel 2021. Tale leggera flessione è il risultato di una diminuzione più consistente delle scelte puntuali (ovvero chi indica il codice fiscale dell'ente destinatario) e di una leggera crescita invece delle scelte di tipo generico (chi indica solo il settore). Poiché l'incremento delle scelte generiche è concentrato sulla ricerca sanitaria e scientifica, è probabile che questo sia il riflesso dell'esplosione della pandemia, e dunque della crescente attenzione dei cittadini alle azioni di investimento sulla ricerca sanitaria. Il totale del sottoscritto nel 2020 ha superato, anche se di poco, l'intero importo del Fondo pari a 520 milioni. Mentre nel 2021, il sottoscritto è stato inferiore – 507 milioni – alla dotazione prevista per il 2022 pari a 525 milioni. Questa diminuzione si spiega sia con il minor numero di dichiarazioni presentate – meno 1% – sia soprattutto con la riduzione del reddito disponibile, considerato che il PIL 2020 ha avuto un decremento del 8%. L'importo medio del sottoscritto ha conosciuto invece un lieve incremento passando dai 30,5 euro pro capite del 2017 ai 32,05 del 2021.

In questo quadriennio vi è stata una forte crescita del numero degli enti beneficiari che sono passati da 62.000 circa a più di 72.000; incremento dovuto quasi interamente al maggior numero di enti del volontariato, Onlus e associazioni sportive.

Il dato che maggiormente colpisce è che quasi il 13,6% (8.718) del totale degli enti di volontariato e delle associazioni sportive non riceve neppure una preferenza (3.158) oppure (5.560) si trova sotto la nuova soglia di 100 euro per cui il beneficio non viene versato. Infine, va segnalato che sul totale dei contribuenti con una tassazione positiva (più di 30 milioni), circa 14 milioni non utilizzano la facoltà del 5 per 1000. La ragione prevalente sembra risiedere nel fatto che i contribuenti che non hanno altri redditi, procedono solo con la certificazione unica (CUD) e non esercitano l'opzione del 5 per 1000. Infatti, solo l'1% delle sottoscrizioni del 5 per 1000 proviene da CUD, il 25% dal modello Unico e il 74% dal modello 730. Ne deriva che il potenziale stimato sottoscrivibile – qualora la quasi totalità di contribuenti con tassazione positiva eserciti l'opzione – potrebbe aggirarsi intorno ai 780 milioni, ben al di sopra dell'attuale dotazione del Fondo pari a 525 milioni.

3.8. La normativa fiscale tra novità e criticità

La riforma del Terzo settore ha inteso perseguire un obiettivo di riordino non solo del preesistente quadro civilistico, ma altresì di quello fiscale; inoltre, in coerenza con i principi della legge delega 106/2016, sono state introdotte innovazioni coerenti con il nuovo quadro civilistico.

Prima del 2017, esistevano infatti circa un centinaio di riferimenti normativi relativi al trattamento fiscale degli enti non profit sparsi in svariati provvedimenti e spesso di

¹⁰ Tutte le informazioni quantitative di questo paragrafo hanno come fonte "Elaborazioni su dati Agenzia delle entrate" prodotte da NP Solutions Srl.

natura particolaristica, fatta eccezione per le disposizioni contenute nel D.lgs. 460/97, meglio conosciuto come il decreto che ha istituito le Onlus.

Ora, la puntuale e analitica disamina¹¹ della complessa revisione operata sia mediante il CTS sia nel D.lgs. 112/2017, consente di individuare meglio le rilevanti novità introdotte, come pure le criticità che si sono manifestate in particolare per il mancato invio da parte del Governo della notifica alla Commissione europea di alcune norme fiscali soggette ad autorizzazione comunitaria.

L'intento del legislatore era di disegnare – tenendo conto della normativa generale del TUIR e delle norme euro-unionali – un “vestito fiscale” coerente con il nuovo profilo giuridico degli ETS, ovvero di un campo di enti – differenziato e plurale – ma accomunato, oltretutto dall'assenza di scopo lucrativo, dal perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale. In sintesi, di valorizzare, mediante la leva fiscale, la funzione sussidiaria di tali enti, così chiaramente indicata all'art. 118, ultimo comma della Costituzione.

Un'operazione ambiziosa che ha dovuto necessariamente tener conto che a livello europeo non esiste una cornice giuridica puntuale – quale quella delineata dal CTS – per gli enti dell'economia sociale (terminologia più in uso al livello europeo rispetto alla dizione “Terzo settore”).

Infatti, l'intento era quello di dare forma ad una “sussidiarietà circolare” in campo tributario, ovvero di sostenere non solo gli ETS nello svolgimento di attività di interesse generale, ma altresì di premiare i comportamenti virtuosi degli enti di mercato che concorrono al perseguimento di finalità di bene comune.

Un obiettivo che si rivela oggi del tutto coerente con le finalità del nuovo “Piano d'azione per l'economia sociale” varato dalla Commissione europea che appunto intende promuovere e sviluppare un'economia al servizio delle persone.

Inoltre le nuove norme sono state scritte attenendosi ad un duplice criterio; da un lato, attribuendo agli enti più piccoli (che rappresentano la grande maggioranza dei potenziali ETS) regimi semplificati e di maggior favore; dall'altro, prevedendo norme di vantaggio per gli enti che perseguono eminentemente uno scopo solidaristico – come le Odv – mediante l'impiego esclusivo o principale di volontari e avvalendosi in via prioritaria di risorse donative¹².

Una diversificazione che si ritrova, seppur con forme del tutto diverse, anche per le imprese sociali. A queste ultime infatti, si applica il regime fiscale ordinario delle imprese, ma contestualmente godono di alcuni specifici vantaggi fiscali sia per coloro che investono nel capitale sociale, sia nel trattamento degli utili interamente reinvestiti.

Certamente, il mancato invio della notifica da parte del governo (sono ormai trascorsi 5 anni) ha non solo impedito che le nuove norme potessero generare i vantaggi

¹¹ Cfr. G. SEPIO, *La leva fiscale per lo sviluppo dell'economia sociale: le opportunità della riforma del Terzo Settore*, in questo Volume.

¹² Cfr. G. SEPIO, *La leva fiscale per lo sviluppo dell'economia sociale: le opportunità per la riforma del Terzo settore*, cit.

fiscali previsti, ma altresì prodotto una situazione di stand-by per le Onlus e accresciuto l'incertezza per la generalità degli ETS.

Dare certezza e coerenza sistematica alle norme era – e rimane – un obiettivo essenziale; obiettivo ora parzialmente inficiato da una credenza diffusa che le nuove norme siano meno vantaggiose di quelle preesistenti.

Una credenza erronea perché quasi la metà della dotazione finanziaria strutturale della riforma (che è pari a 190 milioni annui) è ritornata nella casse dello Stato proprio in ragione della mancata introduzione non solo dei nuovi regimi fiscali, ma anche del social bonus, dei titoli di solidarietà e delle norme di maggior favore previste per le imprese sociali. Ne consegue che agli ETS, tra il 2018 e il 2022, sono state sottratte – o meglio non assegnate – risorse per più di 250 milioni di euro. Anche solo questo dato dovrebbe spingere a non attendersi ancora in discussioni anche ragionevoli, ma che nei fatti si rivelano dannose per gli ETS.

3.9. *L'orizzonte europeo*

Al centro dei due contributi di Luca Jahier e di Gianluca Salvatori¹³ non vi poteva non essere il “Piano di Azione per l'Economia sociale” varato dalla Commissione Europea nel dicembre 2021.

Un piano che segna una svolta almeno per tre ragioni. Innanzitutto per il cambio di paradigma che è stato adottato. L'economia sociale non è più una variante dell'economia di mercato come nella “Social Business Initiative” del decennio scorso, ma diventa una componente originale, distintiva e autonoma di un'economia non segnata esclusivamente dalla cifra dello scambio e del profitto, ma caratterizzata invece dal valore della solidarietà e dal metodo della collaborazione.

Nasce immediatamente il problema di come individuare i soggetti tipici dell'economia sociale. Anche per evitare che l'economia sociale diventi un universo indifferenziato. Quattro sono le caratteristiche distintive dei soggetti dell'Economia sociale: l'indipendenza dai poteri pubblici; il prevalente interesse verso le persone e le finalità sociali e ambientali piuttosto che verso la ricerca del profitto; il vincolo al reinvestimento in attività di interesse generale della maggior parte degli utili prodotti; la governance democratica o partecipativa. Insomma un vero “terzo pilastro”, contrassegnato da una cifra non comprimibile sia dall'agire pubblico che da quello del mercato. E il Codice del Terzo settore, con gli articoli 55-57, può essere un riferimento decisivo per ridefinire un rapporto con il pubblico non ispirato alla mera concorrenzialità ma guidato dal principio di collaborazione. In questo senso la individuazione di un perimetro concettuale che consenta di giungere ad una definizione giuridica solida e condivisa è obiettivo essenziale per evitare la dispersione delle diverse misure e la scarsa efficacia delle stesse.

¹³ Cfr. L. JAHIER, *Il terzo settore nelle politiche europee: un nuovo paradigma trasformativo*, e G. SALVATORI, *Dal dogma della competizione all'economia sociale: una prospettiva internazionale*, entrambi in questo *Volume*.

In secondo luogo, sarebbe importante giungere a un sistema di misurazione dell'impatto sociale delle misure che saranno varate che sia semplice, condiviso e largamente adottato; anche riprendendo il buon lavoro realizzato dal GECES già nel 2012.

Il Piano d'azione per l'economia sociale individua tre specifici strumenti: una raccomandazione del Consiglio Europeo che funga da orientamento di fondo delle politiche nazionali; un riconoscimento dell'economia sociale come settore specifico delle politiche industriali della UE; un piano rafforzato di investimenti formativi volto all'acquisizione di nuove competenze per gli attori dell'economia sociale.

Dunque l'economia sociale non solo come elemento chiave del "Pilastro sociale" della UE ma anche componente essenziale delle politiche industriali. Non solo nuova collaborazione con la PA, ma anche contaminazione e intersezione con il profit.

4. La riforma tra adempimento e opportunità: la parola agli ETS

4.1. Due chiavi di lettura trasversali

Nella premessa generale alla seconda parte di questo Rapporto, contenuta nel quarto capitolo, è già stata esplicitata la metodologia con cui sono state condotte sia la survey digitale "Non profit come stai?", sia quella denominata "Impresa sociale come stai?".

Poiché i campioni risultanti dalle risposte volontarie delle auto-compilazioni dei due questionari presentano caratteristiche sostanzialmente omogenee con le informazioni di base che si possono ricavare sia dai Censimenti dell'Istat sulle istituzioni non profit, sia – per le imprese sociali – dalla sezione speciale del Registro tenuto dalle Camere di commercio, proviamo a formulare alcune considerazioni interpretative di quanto è emerso dalle indagini sul campo. Tale esercizio non è certo finalizzato a dimostrare un'inferenza statistica dei dati raccolti, quanto piuttosto a raccogliere le istanze e i messaggi che arrivano dagli ETS, a metterli in relazione ai comportamenti effettivi adottati nel dare applicazione alla riforma; e, infine, nel cercare di formulare proposte rivolte in primo luogo alle istituzioni al fine di non lasciare senza risposta le domande che sono state espresse, così come anche nel non disperdere le opportunità finora non ancora colte.

Due sono le chiavi di lettura che vogliamo adottare per cercare di attraversare sinteticamente questa complessa mole di dati:

- la riforma, e in particolare l'avvio del RUNTS, è percepita come un'opportunità o piuttosto come un vincolo, un adempimento necessario?
- ora che la riforma sul piano normativo e amministrativo è quasi completata, qual è lo stato di salute del Terzo settore?

Due chiavi di lettura trasversali che ci consentono di ripercorrere le risposte della totalità dei soggetti che hanno aderito alla survey (1.284); poi di coloro che hanno fornito le risposte non solo alle questioni poste, ma anche hanno completato la loro anagrafica di base (870); e, tra questi, di coloro che hanno già fatto accesso al RUNTS (435); e, infine, di coloro che hanno partecipato alla survey dedicata alle nuove imprese sociali (188).

4.2. Lo scarto tra percezione e comportamenti

L'iscrizione al RUNTS è percepita dai due terzi dei rispondenti come un'opportunità sia per accedere al perimetro del Terzo settore sia per poter godere di alcuni vantaggi fiscali e non; mentre per l'altro terzo si presenta come un obbligo, un vincolo, un adempimento necessario e richiesto.

Accanto a questo dato positivo, se ne affianca uno invece problematico. Il 75% degli ETS manifesta una preoccupazione per il tempo e le competenze che saranno necessari per poter effettivamente adeguarsi alla nuova normativa. Anche se tale preoccupazione è percepita in modo differenziato: chi la trova molto pesante, chi solo parzialmente. **Dunque un approccio positivo accompagnato da un timore manifesto.** Ciò che colpisce è che tali timori siano più evidenti e macroscopici nella percezione delle nuove norme piuttosto che nei comportamenti effettivamente messi in atto. Tale scarto risulta evidente in quanto:

- la stragrande maggioranza degli ETS ha già approvato le modifiche statutarie o lo sta per fare (92%);
- il 77% ha partecipato ad attività formative per conoscere meglio le regole da seguire;
- una parte non irrilevante degli enti in trasmigrazione (41%) ha già fatto accesso al RUNTS, pur non avendo ancora una necessità formale di inserire o trasmettere dati;
- la stragrande maggioranza si è avvalsa del supporto di risorse interne, dei CSV, delle Reti associative o di professionisti per poter applicare correttamente la nuova normativa;
- il 78% ha già attivato o sta per attivare il Registro dei volontari;
- il 60% intende promuovere, indicandole nel Registro, le attività diverse (60%);
- tra coloro che hanno già fatto accesso al RUNTS, l'esperienza dell'utilizzo della procedura informatica non è stata negativa, anzi complessivamente abbastanza soddisfacente (68%).

Tutti comportamenti proattivi volti a prepararsi adeguatamente a questa fase di cambiamento e a servirsi delle nuove regole per cogliere al meglio le opportunità previste. Per cui pare non infondato affermare che il disagio in più parti manifestato sia anche il frutto dell'eco di una comunicazione pubblica troppo incentrata sulla logica degli adempimenti e poco orientata ad incoraggiare ad incamminarsi positivamente sulla nuova strada disegnata dalla riforma.

Il peso di questa percezione (fatica, timore di inadeguatezza, eccessivo carico burocratico, obblighi aggiuntivi, complessità delle norme) si presenta in modo più marcato tra:

- i soggetti non affiliati ad una Rete, non collegati ad un CSV o ad un coordinamento;
- gli enti di piccole e piccolissime dimensioni (bilanci sotto i 5.000 euro, nessun dipendente e pochi volontari);
- gli enti del terzo settore diversi da Odv e da Aps.

Dunque, se non si vuole sottovalutare questa percezione problematica, occorre muoversi in tre diverse direzioni:

- incrementare e diffondere il lavoro delle Reti e dei CSV in modo da raggiungere anche quel 45% di non affiliati. Questa era una scommessa delineata già nella nuova normativa che, non a caso, riconosce nuove funzioni e risorse aggiuntive ai CSV e attribuisce un ruolo chiave alle Reti associative nell'esercizio delle funzioni di promozione, rappresentanza e controllo dei propri affiliati;
- avviare da parte degli organi istituzionali specifiche campagne di comunicazione con modalità più empatiche, semplici e coinvolgenti;
- procedere ad un riesame delle procedure adottate per fluidificare l'applicazione quotidiana dei provvedimenti.

4.3. "Non profit come stai?"

La domanda un po' provocatoria con la quale si apriva la survey digitale è la nostra seconda chiave di lettura.

Si ricorderà¹⁴ che alla domanda sullo stato di salute del Terzo settore, i 1.284 rispondenti, al netto di un 11% che non prendeva posizione, si articolavano in quattro sottogruppi:

- **i "prudenti"** (50,3%), ovvero coloro che vedono dei miglioramenti ma ritengono sia prematuro pronunciarsi in modo definitivo;
- **gli "scettici"** (23,3%), che non percepiscono cambiamenti significativi né in meglio, né in peggio;
- **i "critici"** (21,7%), che ritengono che la condizione del Terzo settore sia peggiorata;
- **gli "entusiasti"** (4,7%), che attribuiscono alla riforma un segno nettamente positivo.

Dunque la maggioranza esprime una valutazione positiva seppur con elementi di cautela; mentre circa il 45% si divide fra coloro che ritengono che lo stato di salute sia sempre lo stesso, insieme a chi invece lo ritiene peggiorato. Infine, quasi un 5% manifesta un orientamento di netto miglioramento. Come leggere queste dichiarazioni?

Si può osservare che in generale pesano su questo giudizio almeno tre variabili strutturali:

- **le dimensioni** (fatturato, numero di volontari, presenza di dipendenti), per cui i piccolissimi (fino 5.000 euro di fatturato, pochi volontari, nessun dipendente) sono i più critici, quasi impauriti dalle trasformazioni che la riforma induce;
- **l'appartenere alla categoria "altri ETS"**, ovvero degli enti diversi dalle Odv e dalle Aps;
- **l'essere o meno affiliati ad una Rete**: chi gioca da solo percepisce i cambiamenti in modo più minaccioso; chi si trova invece dentro una Rete si sente più protetto e maggiormente orientato a valutare positivamente le proprie condizioni.

¹⁴ Cfr. M. MOIOLI, *Tra riforma e RUNTS: l'indagine online*, in questo *Volume*.

Aggiungiamo altre due considerazioni relative invece alla survey sulle “nuove” imprese sociali dalla quale emerge con molta chiarezza una valutazione largamente positiva dei nuovi strumenti che la riforma ha messo in opera (*social lending*, Titoli di solidarietà, possibilità di distribuire una parte degli utili, social bonus, ecc.). Quasi a dire che le realtà che sono nate dopo la riforma, non avendo un carico di storia e di situazioni pregresse, vogliono affrontare il cambiamento come una risorsa per la loro fase di startup. È ciò è tanto più vero per le “nuove” imprese sociali non costituite in forma di cooperativa sociale. Nuove imprese che si trovano dentro un itinerario del tutto inedito e libero dai fardelli del passato.

La seconda riguarda le risposte alla domanda se la mancata notifica alla CE di alcune norme fiscali avesse frenato l’attività e lo sviluppo della propria organizzazione. A dispetto del fatto che la questione è alquanto dibattuta e ha conseguenze non certo irrilevanti, il 37% dei rispondenti non la conosce. Gli altri si dividono tra coloro che sostengono che la loro attività è stata bloccata o rallentata (35%): e più del 29% invece che dichiara che non ha inciso in modo significativo.

Cosa ci dice questo dato rispetto alla valutazione generale? Che anche i temi molto presenti nel dibattito pubblico, alcune volte sfuggono alla percezione di una parte degli ETS. E, in secondo luogo, che gli effetti della mancata notifica – certamente molto rilevanti per alcune categorie di ETS – hanno un’incidenza diversa per tutti gli altri, anche in ragione dell’attività tipica che svolgono. Valga a questo proposito anche il caso delle “nuove” imprese sociali: le innovazioni si stanno facendo strada nonostante che le nuove norme fiscali non siano ancora adottate. C’è dunque una spinta al cambiamento che potrebbe essere alquanto rafforzata e dispiegata qualora si procedesse alla completa attuazione della riforma.

In conclusione, credo che si debba contare sulla maggioranza dei rispondenti (50,3%) che ha espresso un atteggiamento positivo anche se vuole “toccare con mano” i miglioramenti. In secondo luogo, con un nuovo impulso attuativo e promozionale, si potrebbero riguadagnare gli “scettici”, portando a compimento i cambiamenti in atto e rendendoli visibili e attrattivi. Più in generale, ha sicuramente inciso su queste valutazioni degli ETS anche la doppia emergenza vissuta in questi ultimi anni: prima la pandemia, ora la guerra con tutte le conseguenti ricadute economiche e sociali. Così come l’atteggiamento controverso delle istituzioni nei confronti degli ETS circa la messa in opera del PNRR. A grandi affermazioni di principio sul ruolo fondamentale del Terzo settore nei processi di inclusione sociale e lavorativa, nello sviluppo dei territori deprivilegiati, nell’accesso ad una buona sanità e istruzione anche per le persone meno favorite, non sono seguite scelte sempre coerenti circa la effettiva assegnazione di risorse e un coinvolgimento non marginale né occasionale nei piani di attuazione di singoli Ministeri e delle istituzioni locali.

La riforma del Terzo settore è un potente vettore di cambiamento, ma perché questa non rimanga solo una dichiarazione di intenti, occorre non smarrire la direzione di marcia ed evitare di considerare le norme sempre come un ostacolo o, al contrario, come un totem salvifico. Saranno invece decisivi i comportamenti degli attori sul campo e le “regole sociali” che si riusciranno ad affermare. Queste ultime forse sono ancor più incisive delle stesse norme di legge.

5. Buone pratiche come segnali di futuro

Come nel Terzjus Report 2021, anche quest'anno, nel secondo Rapporto, abbiamo provato a individuare alcune buone pratiche di attuazione della riforma. Non si tratta di esperienze esemplari, bensì di un tentativo di raccontare la riforma non solo attraverso i diversi atti normativi, amministrativi e regolamentari, ma osservando nel concreto la vita quotidiana di alcuni ETS. Cosa hanno in comune le cinque “storie” di ETS che hanno cominciato ad applicare la riforma?¹⁵

Innanzitutto lo **sguardo**. Hanno colto la riforma non tanto come un adempimento burocratico – senza per questo negare il peso della nuova regolazione – ma come opportunità per innescare una trasformazione della propria organizzazione.

Poi il **tempismo**. Pur in presenza di significativi ritardi nell'attuazione da parte degli organi preposti, non sono rimasti inerti ma hanno iniziato il processo di adeguamento e di innovazione, anche anticipando alcune scelte che poi hanno trovato formalizzazione nei provvedimenti amministrativi.

Infine, la **proiezione di futuro**. Non hanno guardato alla riforma con gli occhi fissi sullo specchio retrovisore, inseguendo un passato che non ritorna. Ma hanno alzato lo sguardo e utilizzato alcuni strumenti forse anche in modo più creativo di quanto il legislatore stesso avesse preconizzato.

Ma proviamo a ripercorrere sinteticamente i caratteri e gli elementi distintivi di ciascuna delle “storie” per poi giungere a qualche conclusione.

Nella vicenda della SAS Scuole, c'è sicuramente una solida esperienza cooperativa alle spalle, quella di SAS (Spazio Aperto Servizi) nel campo dell'educazione e dell'inclusione sociale. Di fronte alla proposta di rilevare un'attività – gestione di una scuola d'infanzia e primaria – di un soggetto in condizioni non certo brillanti, i dirigenti di SAS, anziché incorporare l'attività nella cooperativa, hanno utilizzato un originale strumento previsto dal d.lgs. 112/2017, quello dell'impresa sociale strumentale¹⁶. Così, pur avvalendosi delle risorse finanziarie e dell'expertise della cooperativa sociale, hanno avuto modo di misurarsi con una nuova attività imprenditoriale in condizioni di partenza non certo favorevoli. La scelta di creare una startup totalmente controllata dalla cooperativa e con una guida integrata, ha consentito di avere un veicolo organizzativo adatto a traghettare la vecchia struttura scolastica parrocchiale in un moderno servizio educativo capace anche di misurarsi con le sfide dell'inclusione di un quartiere multietnico di Milano.

Creatività, adeguatezza della soluzione giuridico organizzativa e travaso di competenze hanno consentito di portare a compimento un'operazione non certo semplice né tanto meno scontata. Con una implicita proiezione di futuro, visto che il nome “Scuole Impresa sociale” fa immaginare una replicabilità dell'esperienza.

Di tutt'altro tenore la “storia” di AIL, una primaria associazione con più di 50 anni di vita particolarmente impegnata nella lotta contro le leucemie. Di fronte alla nuova regolazione della riforma, non si sono fatti trovare impreparati, ma hanno cer-

¹⁵ Cfr. C. CALTABIANO, *ETS ai nastri di partenza*, in questo *Volume*.

¹⁶ Cfr. A. FICI, *L'impresa sociale strumentale*, in *Impresa sociale*, 2021.

cato di valorizzare i punti di forza della loro associazione. Innanzitutto i volontari, vera spina dorsale nella gestione dei tanti servizi di assistenza e di informazione nei confronti delle persone e delle famiglie interessate dalle patologie ematiche, ma anche attori fondamentali nel fundraising nelle iniziative di piazza e nelle strade. Così è stato fatto un duplice investimento: una scuola di formazione del volontariato AIL e un accompagnamento e un'assistenza tecnica nel recepire e utilizzare le nuove norme da parte delle unità associative sul territorio. L'obiettivo stava nel non comprimere la forte autonomia e capacità di iniziativa delle sezioni territoriali e allo stesso tempo portare tutte le 82 unità locali ad iscriversi al RUNTS. Il percorso ha utilizzato due leve: la valorizzazione del potenziale di innovazione culturale insito nella riforma; dall'altro una cospicua dose di formazione e di accompagnamento per evitare un eccessivo peso degli adempimenti regolamentari. Così, poco per volta, e il percorso non è concluso, si è fatta strada la consapevolezza che le regole sono strumento per migliorare la propria performance – essere vicini a tanti pazienti – e allo stesso tempo si è riscoperta la forza originaria del legame associativo tra volontari. Anche qui il peso dei ritardi si è fatto sentire in due modi: nella percezione che la sede nazionale volesse imporre regole che non erano ancora in vigore; e nel fatto che proprio la sede nazionale si trovasse ancora in una specie di limbo per via della incertezza sui nuovi regimi fiscali. In sintesi, grazie alla forza del volontariato e alla capacità di iniziativa delle sezioni territoriali, AIL è stata capace di attraversare la trasformazione indotta dalla riforma, non dimenticando il cuore antico dell'associazione ma con lo sguardo ben rivolto al futuro.

Sebbene operi in un campo del tutto analogo – quello della lotta ai tumori mediante il sostegno e lo sviluppo della ricerca medico-scientifica – **AIRC**, forse la più rilevante realtà in questo campo nel nostro Paese, si è avvalsa della nuova regolazione introdotta con il Codice del Terzo settore, per giungere a scelte giuridico-organizzative del tutto diverse da quelle di AIL. Un segno che il CTS consente di adattare il “vestito” giuridico alla natura e alle specificità delle singole organizzazioni. Così AIRC, nel 2020, decide di trasformarsi da associazione in fondazione, anche mediante una consultazione con i circa 850.000 soci. La scelta ha una duplice motivazione. Le persone che sono vicine ad AIRC – con una donazione, con la scelta del 5 per mille o collaborando alle diverse giornate promozionali – più che soci si percepiscono come sostenitori e vedono in AIRC un veicolo per conseguire uno scopo comune, ma non si identificano mediante un legame associativo. Di qui la scelta di assumere la veste di fondazione, in quanto forma giuridica finalizzata alla conservazione e valorizzazione di un patrimonio destinato a promuovere la ricerca sul cancro oltretutto modello organizzativo che consente una governance più snella e orientata a intercettare l'apporto di circa 4,5 milioni di sostenitori. Infine, va rilevata la capacità di cogliere attraverso la riforma gli elementi che maggiormente possono fungere da vettore dell'innovazione all'interno di AIRC: l'inquadramento giuridico positivo del Terzo settore che fornisce ad esso una piena legittimazione; la definizione di un profilo civilistico della raccolta fondi, attività fondamentale per AIRC sia per il coinvolgimento delle persone, sia per sostenere programmi di ricerca a medio-lungo termine; la regolazione delle attività diverse, che possono diventare una fonte di risorse strumentali per il sostegno delle finalità tipiche di AIRC.

Del tutto originale è il caso di AUSER. Un'organizzazione che affonda le sue radici nel mondo del sindacato, ma che nel tempo ha saputo sviluppare una identità distintiva sia nella forma di associazione di promozione sociale, sia di organizzazione di volontariato. Gli elementi cardine di questo prorompente sviluppo si ritrovano sia nella centralità della persona – in questo caso delle persone anziane –, sia nel forte radicamento sul territorio. L'osmosi realizzata tra anziani portatori di bisogni e risolutori degli stessi è forse il dato più caratteristico che trova risponidenza nel tenere insieme persone bisognose di un'assistenza, tesserati legati da un vincolo associativo e volontari motivati da una spinta altruistica. Così AUSER, con un lavoro paziente e metodico, ha cercato di utilizzare la riforma per consolidare questo suo originale insediamento nel mondo associativo e del volontariato nonché di verificare come avvalersi delle reti associative come catalizzatori di tante energie presenti ai livelli territoriali. Sarà interessante vedere quale modello AUSER sceglierà sia per tenere insieme le due reti già esistenti – quella delle Aps e quella delle Odv –, sia per sfruttare al meglio la possibilità di fornire a tutte le unità associative assistenza tecnica, rappresentanza e sviluppo dell'autocontrollo.

Secondo Auser, il ritardo nell'emanazione di alcuni decreti attuativi, potrebbe far diventare obsoleti alcuni degli strumenti previsti dal CTS e indebolire quello spirito unitario che ha caratterizzato la nuova legislazione. Di qui la spinta a risolvere rapidamente i nodi problematici e ad evitare l'eccesso di regolazione puntando maggiormente sugli aspetti promozionali della nuova legislazione.

Infine, **Fondazione Italia sociale.** Fin dall'inizio ha rappresentato una novità per il nostro Paese e anche una sfida ad alto rischio: riuscire ad incrementare la raccolta di risorse donative da privati per orientarle a progetti promossi da ETS con un forte impatto sociale ed occupazionale. Fondazione Italia Sociale ha interpretato, pur ancora tra non poche difficoltà realizzative, una spinta all'innovazione provando a sperimentare in Italia un modello di Fondazione nazionale con un profilo pubblico, ma con una gestione privata per conseguire risultati non in un territorio locale, bensì in campo nazionale. È nata così una batteria di strumenti che potrebbero rivelarsi un'importante fonte di innovazione: la lotteria filantropica, la Fondazione Donor Italia, il progetto – non ancora decollato – di riordino dei fondi di sostegno al Terzo settore denominato “Costruiamo” e la proposta di una diversa tassazione sulle successioni al fine di orientare, mediante una premialità fiscale, patrimoni privati verso progetti di Terzo settore.

Il tempo ci dirà se questa nuova realtà conseguirà lo scopo di attrarre risorse private aggiuntive dalle imprese per finanziare progetti ad alto impatto sociale e favorire la creazione di nuovo lavoro nel Terzo settore.

Questa sintetica ricognizione ci porta ad una conclusione: se lo sguardo degli attori del Terzo settore (imprese sociali, reti associative, Fondazioni) è proiettato al futuro, ne deriva la capacità, non solo di cogliere gli elementi di trasformazione culturale che la riforma presuppone, ma anche di adottare soluzioni innovative partendo proprio dagli strumenti messi a disposizione. Non si tratta di tacere dei ritardi, degli eccessi di regolazione e delle difficoltà della transizione da enti non profit a enti del Terzo settore, bensì di non considerare i problemi come ostacolo insormontabile. Perché sono

proprio le scelte degli ETS che danno forma a quel “diritto vivente” che è il principio guida di questo Rapporto.

6. Guardando al 2023: quello che resta da fare, quello che va corretto o migliorato

6.1. Una riforma in dirittura d'arrivo ma con un handicap importante

Come ben evidenziato nella Tab. 1 all'interno del capitolo d'apertura di questo Rapporto, a cura del Direttore scientifico di Terzjus, Antonio Fici¹⁷, i decreti attuativi correlati ai diversi decreti legislativi con cui la Riforma è entrata nel nostro ordinamento, sono ormai quasi tutti stati emanati. Se si considera che il decreto sulle “Modalità attuative del Social bonus” attende solo di essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale, mancano solo cinque decreti, il più importante dei quali è quello in materia di vigilanza sugli ETS.

Come si può evincere da questa ricognizione, l'iter attuativo è giunto sostanzialmente alla conclusione. E questo contrasta ancor di più con il fatto che il Governo non abbia provveduto all'invio della notifica alla Commissione Europea di alcune norme – quelle relative agli artt. 77, 79 comma 2 bis, 80, 86 del d.lgs. 117/2017 e art. 18 del d.lgs. 112/2017 – che introducono sia nuovi regimi fiscali per gli ETS sia norme di vantaggio per le nuove imprese sociali.

Un ritardo ingiustificato che tiene in standby numerose organizzazioni, in particolar modo le Onlus e in parte anche le Associazioni sportive dilettantistiche. Già nel Terzjus Report 2021 avevamo evidenziato tale discrasia, che oggi si fa ancora più pesante anche per il fatto che tutti gli altri provvedimenti attuativi sono stati emanati o sono in dirittura d'arrivo.

6.2. Correzioni, modifiche, miglioramenti di alcune norme fiscali e non del CTS

Il quadro legislativo che emerge dalla riforma del Terzo settore è ormai delineato e definito nelle linee essenziali sia dal punto di vista civilistico che tributario. Come tutte le grandi riforme che incidono su una platea vasta di soggetti e attività, le nuove norme avranno bisogno prima di tutto di essere rodiate nell'applicazione pratica, adattate alle singole realtà e ai futuri cambiamenti della società. A partire dal 2017, anno di pubblicazione dei decreti previsti dalla legge delega, sono state introdotte diverse modifiche alla disciplina del Terzo settore volte a orientare, migliorare e semplificare il quadro normativo con riferimento a specifiche disposizioni. Pensiamo, soltanto per fare un esempio, alla previsione di una disposizione ad hoc che permette ai “rami” degli enti religiosi che accedono al Registro unico nazionale di tutelare il proprio patrimonio attraverso una separazione giuridica dai restanti beni. In questo modo i creditori del ramo non potranno aggredire il patrimonio dell'ente religioso e viceversa. Oppu-

¹⁷ Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit.

re alle norme introdotte successivamente per regolare l'accesso al RUNTS degli enti già dotati di personalità giuridica, i chiarimenti sulle attività commerciali svolte dalle organizzazioni di volontariato e molto altro. Insomma, il diritto del terzo settore è un diritto in fieri che per la prima volta viene accorpato in un unico sistema legislativo che deve consentire un dialogo costante tra tutti gli attori coinvolti tenendo conto della biodiversità e dei diversi ambiti di interesse generale coinvolti. In questo scenario si inseriscono alcune proposte di semplificazione e di aggiustamento utili a chiarire meglio l'impianto normativo generale. Si tratta di richieste che prendono le mosse da analisi tecniche da parte dei Ministeri coinvolti e da sollecitazioni che arrivano dalle realtà più rappresentative del terzo settore.

Un primo chiarimento, inserito all'art. 26 del D.l. semplificazioni (D.l 73/2022) riguarda il definitivo riconoscimento della immediata applicabilità a tutti gli enti iscritti nel RUNTS delle misure fiscali di vantaggio già riconosciute ad Onlus, Aps e OdV a far tempo dall'1 gennaio 2018. Dunque anche gli enti di nuova costituzione, oppure le realtà prive di una qualifica specifica che iscrivendosi al RUNTS assumono quella di ETS, potranno applicare i benefici fiscali legati alle erogazioni liberali in denaro o in natura, le esenzioni riferite alle imposte indirette e tributi minori, nonché le esenzioni previste per OdV e Aps con riferimento alla gestione degli immobili. A questi si aggiunga il social bonus nonché il social lending.

Accanto a tali misure ci sono ulteriori aspetti che troveranno auspicabilmente spazio nei veicoli legislativi di prossima approvazione e che sono da tempo oggetto di analisi tecnica. Pensiamo prima di tutto ai chiarimenti circa le regole applicabili in merito ai calcoli da svolgere per poter classificare gli enti nella categoria di quelli commerciali o non commerciali. Una analisi importante da cui dipende l'accesso ad una serie di misure e strumenti fiscali di vantaggio. Come chiarito nel secondo capitolo di questo Rapporto, una attività di interesse generale si qualifica come non commerciale, ai sensi dell'art. 79 del codice del terzo settore, se le entrate sono pari ai costi effettivi, diretti e indiretti dell'ente, oppure se registra un avanzo di gestione che non può superare il 5% per cento per non più di due esercizi consecutivi. Un primo ritocco normativo potrebbe riguardare proprio quest'ultimo aspetto, con un innalzamento della percentuale e l'aumento del numero di periodi in cui è ammesso lo scostamento.

La definizione indicata all'art. 79 del Codice risponde all'esigenza di allineare la normativa interna con quanto previsto a livello comunitario per i c.d. enti non economici che svolgono la propria attività dietro versamento di corrispettivi che non sono finalizzati a produrre utili ma a remunerare i fattori della produzione (in sostanza i costi diretti, indiretti, forza lavoro, utenze, etc.). Un calcolo, quello relativo alle entrate ed uscite, che potrà essere svolto dunque, anche tenendo conto del risultato complessivo unitario mettendo insieme tutte le attività di interesse generale svolte. Questo al fine di evitare, specie per gli enti di più piccole dimensioni, l'effettuazione di calcoli separati per ciascuna singola attività di interesse generale. Un chiarimento, dunque che appare in linea con l'attuale testo del Codice del terzo settore ma che potrebbe essere utile ad evitare conflittualità con eventuali interpretazioni difformi dell'amministrazione finanziaria.

Inoltre la definizione di costi effettivi dovrà comprendere, secondo la ratio della norma, tutte le passività legate allo svolgimento delle attività includendo anche quelle tributarie e finanziarie. Un aspetto che dovrebbe già emergere dalla norma ma che potrebbe essere esplicitato onde evitare, anche in questo caso, future criticità nei rapporti con l'amministrazione finanziaria.

Ulteriore semplificazione riguarda il mondo associativo. Una richiesta che ormai da tempo arriva dalle reti, incluse quelle del mondo sportivo, è quella di estendere l'esenzione fiscale anche ai corrispettivi e alle quote supplementari versate, oltre che dai soci, associati e loro familiari, anche dagli iscritti e tesserati. Questo per coordinare la norma fiscale con quanto già previsto dal TUIR e consentire agli enti di poter continuare a defiscalizzare questo tipo di entrate: pensiamo alle quote supplementari per la partecipazione ai corsi o a gare o alle entrate derivanti dalla somministrazione di alimenti e bevande.

Altro tema riguarda la necessità di inserire una **norma che possa attenuare gli effetti legati al mutamento della qualifica dell'ente da non commerciale a commerciale.** La semplificazione riguarda la possibilità di far scattare gli effetti del mutamento della qualifica, sotto il profilo fiscale e degli adempimenti di rendicontazione contabile, solo a far tempo dal periodo d'imposta successivo a quello in cui si verificano i presupposti. Questo specie per la prima fase di rodaggio, che potrebbe includere i primi due anni dall'entrata in vigore delle nuove norme fiscali.

Sempre sul versante fiscale alcune modifiche riguarderanno la **tassazione delle rendite derivanti dalla gestione immobiliare di Ody e Aps.** L'occasione è utile per confermare che, a prescindere dalla destinazione dell'immobile alle attività istituzionali, tutte le entrate legate agli immobili e reinvestite nella attività statutarie beneficiano della non imponibilità. Dunque anche i canoni di locazione derivanti dalla gestione degli immobili costituenti il patrimonio dell'ente ed utilizzati per finanziare le attività di interesse generale, rientreranno in questa misura fiscale agevolativa.

Anche per gli **enti filantropici** ormai da tempo si è aperto un dibattito in merito alla **possibilità di prevedere una defiscalizzazione specifica per le rendite derivanti dalla gestione patrimoniale.** Proprio in funzione delle caratteristiche di tali enti, spesso dotati di patrimoni apportati dal fondatore, derivanti da lasciti o donazioni oppure generati dalle attività svolte, ci sarà la possibilità di riconoscere la defiscalizzazione delle rendite derivanti dalla gestione immobiliare o finanziaria.

Ultimo aspetto di rilievo riguarda invece **l'ampliamento del plafond** che in base ai regolamenti della Commissione europea consentono di assegnare specifici benefici ad alcune tipologie di enti in deroga alle norme sugli aiuti di stato. In altre parole sarà possibile passare dal regime ordinario del "de minimis" a quello più ampio concesso alle imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (SIEG) e che arriva a 500 mila euro nell'arco di un triennio.

6.3. RUNTS: semplificazioni e alleggerimenti procedurali

I dati sulle nuove iscrizioni al RUNTS mostrano un significativo interesse del generico non profit rispetto al "nuovo" terzo settore, così come disegnato dalla riforma

del 2017. Le iscrizioni su domanda di “nuovi” ETS avanzano al ritmo di circa 500 iscrizioni al mese, e più del doppio sono le domande mensilmente presentate.

Ciononostante, una semplificazione del procedimento di iscrizione è possibile ed alcuni vincoli potrebbero essere allentati al fine di rendere agli enti la vita ancora più semplice.

Primo tra tutti, non sembra ragionevole limitare concretamente al rappresentante legale (dell'ente o della rete associativa) la legittimazione a presentare domanda d'iscrizione (art. 8, comma 2, DM 106/2020). È vero che l'art. 47, comma 1, CTS, letteralmente fa riferimento a una domanda presentata dal rappresentante legale (dell'ente o della rete associativa), ma non v'è ragione per escludere che costoro possano demandare a un loro rappresentante (eventualmente individuato tra professionisti), fornito di apposita procura (da depositare agli atti), la proposizione concreta della domanda. A questa conclusione, peraltro, si potrebbe pervenire già in via interpretativa, anche senza modificare la normativa vigente, poiché l'iscrizione di un ente in un registro costituisce di certo un atto in linea di principio delegabile.

L'agevolazione dell'iscrizione al RUNTS richiede inoltre un approccio diverso alla valutazione di legalità degli statuti degli ETS. Un eccesso di rigore e di formalismo, fondato su una lettura poco convincente delle norme, nonché di alcuni documenti di prassi, può obbligare gli enti a dover adeguare gli statuti più volte prima di poter essere iscritti al RUNTS, quando in realtà la normativa primaria non è violata.

Diversi sono gli esempi che possono farsi. Talvolta gli Uffici negano l'iscrizione sulla base di aspetti puramente formali oppure di dubitabili condizioni di illegalità fondate su principi, come quello di democraticità, che si prestano agli usi che ciascun Ufficio vuole farne.

Per questa ragione, la facilitazione più attesa ed importante è quella prevista nel Codice del terzo settore all'art. 47, comma 5, che ancora non si è realizzata per un ritardo del Ministero nell'attuazione di questa misura. L'approvazione ministeriale degli statuti standard predisposti dalle reti associative è utile non solo e non tanto perché riduce i tempi dell'iscrizione (da 60 a 30 giorni), ma soprattutto perché toglie ogni discrezionalità agli Uffici nella valutazione della legalità del singolo statuto, allo stesso tempo garantendo uniformità di trattamento degli ETS nell'intero territorio nazionale.

L'auspicio è dunque che il Ministero si dedichi presto a questa attività ed approvi gli statuti standard che di fatto le reti associative stanno già proponendo ai loro enti.

6.4. Un 5 per mille da potenziare

Mentre stiamo scrivendo, la Commissione Bilancio della Camera sta esaminando una proposta di legge avanzata dalla Lega e già approvata a grande maggioranza al Senato, con la quale si intende allargare la platea dei beneficiari del 5 per 1000 anche ai fondi di assistenza e previdenza di numerosi Corpi dello Stato (Polizia, Carabinieri, Esercito, Guardia di Finanza, ecc). Una proposta che rivela come una parte dei senatori della Repubblica non abbia ben chiara la specificità e l'importanza di tale istituto della sussidia-

rietà orizzontale qual è il 5 per 1000. Questi parlamentari pensano di utilizzare il Fondo dedicato al 5 per 1000 come una specie di “tesoretto” per accontentare – a fini elettorali – questa o quella corporazione, producendo così un danno non solo economico nei confronti degli attuali beneficiari, ma altresì snaturando un istituto che, in più di 15 anni di vita, si è rivelato efficace ed è utilizzato ed apprezzato da più di 16 milioni di contribuenti. A ciò si aggiunga che non poche realtà associative di persone appartenenti agli stessi Corpi dello Stato sono già regolarmente iscritte tra i soggetti destinatari del beneficio.

Invece, tale originale istituto, anche dopo le incisive innovazioni contenute nel CTS e nel d.lgs. 40/2017, andrebbe rafforzato, consolidato e promosso proprio perché ha dato buona prova di sé ed è perfettamente coerente con lo spirito della riforma ispirata al principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 della Carta costituzionale. Qui, il principio richiamato è applicato in campo fiscale, ovvero si attribuisce al cittadino la facoltà di indirizzare una quota delle tasse dovute ad ETS che realizzano senza finalità lucrative attività di interesse generale.

In quale direzione andrebbe rafforzato e promosso? Formuliamo tre proposte:

- innanzitutto serve un incremento della dotazione del Fondo. È pur vero che nel triennio 2020-2022 l’importo del Fondo è passato da 500 a 525 milioni, ma il valore del sottoscritto da parte dei contribuenti negli ultimi quattro anni è stato quasi sempre vicino alla soglia massima del Fondo stesso; ad esclusione del 2022 per l’oggettiva riduzione del reddito disponibile in capo ai contribuenti. A ciò si aggiunga che la norma del CTS, che consente a tutti gli enti iscritti al RUNTS di optare per ricevere il 5 per 1000, presumibilmente, porterà ad un incremento anche delle scelte dirette e indirette da parte dei contribuenti. Dunque, servirebbe per i prossimi anni una dotazione di circa **550 milioni**;
- proprio il collegamento tra beneficio del 5 per 1000 e iscrizione al RUNTS potrebbe indurre gli enti a considerare questa risorsa non come qualcosa di occasionale – una specie di manna che cade dal cielo – ma come una opportunità che, per passare da potenziale a reale, deve essere coltivata, potenziata e organizzata;
- in tal senso, se all’azione promozionale degli ETS, venisse associata una **campagna di informazione promossa dalla Presidenza del Consiglio**¹⁸ per raggiungere e convincere almeno in parte, i 14 milioni contribuenti con tassazione positiva che non utilizzano tale facoltà, si raggiungerebbero due importanti risultati: un rafforzamento della capacità del cittadino – singolo e associato – di sostenere attività di interesse generale; una possibilità di avvicinarsi al potenziale sottoscrittibile da parte dei contribuenti che è stato stimato in circa 870 milioni¹⁹.

Queste tre azioni porterebbero non solo ad un incremento di risorse per gli ETS, ma altresì ad un rafforzamento organizzativo degli stessi nel realizzare finalità di bene comune.

¹⁸ Proprio nell’arco temporale in cui si sta effettuando la dichiarazione dei redditi relativi al 2021, è stato programmato uno spot promozionale a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri per invitare i contribuenti a sottoscrivere l’8 per mille per lo Stato. Iniziativa meritoria che potrebbe essere estesa anche alla crescita delle opzioni per il 5 per mille.

¹⁹ Stima effettuata da NP Solutions sulla base di proiezioni relative ai dati dell’Agenzia delle Entrate.

6.5. Un servizio civile veramente universale

Da quanto è stato evidenziato nel paragrafo 3.6 di questo capitolo conclusivo del Rapporto, è ben chiaro che l'obiettivo di giungere ad un servizio civile veramente universale è ancora lontano. Servirebbe un sostanziale raddoppio delle risorse oggi disponibili o meglio un incremento tale da poter disporre ogni anno di circa 500/600 milioni di euro. Uno sforzo in tale direzione è contenuto nel PNRR che stanziava dal 2022 al 2026 più di 150 milioni ogni anno. Ma sono risorse non ancora sufficienti a soddisfare gli oltre 100.000 giovani che ogni anno presentano domanda per fare servizio civile volontario. In attesa delle possibili scelte del Parlamento, da subito indichiamo due strade per meglio valorizzare e attuare due norme già contenute nel d.lgs. 40/2017. Ci riferiamo alla necessità di attribuire maggiori risorse – una cifra pari a circa 30 milioni – agli enti che decidono di misurarsi con due importanti novità contenute nella riforma del servizio da nazionale ad universale:

- l'impiego di un maggior numero di giovani meno favoriti (per istruzione, origine familiare, ecc.) nei progetti che gli enti presentano al Dipartimento del Servizio civile;
- programmare – con numeri più sostenuti delle attuali poche centinaia – esperienze di servizio civile che prevedano anche la possibilità di svolgerlo per un massimo di tre mesi in una realtà associativa di un altro paese dell'UE, favorendo così la diffusione tra le generazioni più giovani di uno spirito europeo;
- infine vogliamo qui riprendere una proposta, formulata a suo tempo da chi scrive²⁰, per cui, al fine di coltivare e diffondere la cultura dell'impegno volontario e civico tra i più giovani, sarebbe auspicabile l'introduzione di un'alternanza scuola/servizio civile negli istituti secondari scolastici e nei centri di formazione professionale. La finalità è quella di raggiungere una platea larga di giovani mediante i percorsi scolastici e formativi, in modo da favorire la maturazione di una disponibilità all'impegno volontario che, all'arrivo della maggiore età, possa poi tradursi nella scelta del servizio civile vero e proprio.

L'alternanza scuola/servizio civile – destinata agli studenti di età compresa tra 15 e 17 anni, con una durata complessiva di tre mesi – potrebbe essere prevalentemente realizzata nei mesi estivi (come accade già nella Provincia autonoma di Trento). Naturalmente questo tempo dedicato all'alternanza scuola/servizio civile dovrebbe essere pienamente integrato nel curriculum scolastico dello studente con il riconoscimento di appropriati crediti formativi. Una sperimentazione per il prossimo anno scolastico 2022/23 potrebbe riguardare 20/40.000 giovani (tra il 5 e il 10%) della popolazione scolastica con un impegno di spesa pari a circa 50 milioni.

6.6. Verso l'amministrazione condivisa: cooperare è meglio che competere

Fin dalla sua costituzione, Terzjus ha dedicato un'attenzione particolare al tema sottostante agli art. 55, 56 e 57 del CTS; tema che oggi è rubricato – dopo la sentenza

²⁰ Cfr. L. BOBBA, *Tre mosse per fare davvero universale il servizio civile*, in *Avvenire*, 21 aprile 2020.

131/2020 della Corte Costituzionale – come “Amministrazione condivisa”. L’approfondimento effettuato da Terzjus già nel giugno 2020 ha dato poi luogo al Quaderno di Terzjus sui “Rapporti tra amministrazioni pubbliche e enti del Terzo settore”²¹ e successivamente ai due contributi di Luciano Gallo contenuti nel primo e in questo secondo Rapporto. Proprio dalle osservazioni critiche e dalle indicazioni prospettiche individuate da Gallo, Terzjus ha elaborato una proposta per contribuire a far sì che questa stagione di effervescenza dell’amministrazione condivisa, diventi foriera di risultati qualificati e duraturi nel tempo. Infatti, come tutti i processi di innovazione, richiede un accompagnamento strutturato e di non breve durata. Per questo Terzjus intende mettere a disposizione la propria competenza e le proprie risorse professionali in modo che i diversi attori istituzionali (Ministero del Lavoro, Anci e Regioni) e il principale soggetto di rappresentanza degli ETS – il Forum nazionale del terzo settore – insieme alle molteplici reti associative possano trovare un sostegno e un’assistenza tecnica nel concreto sviluppo dell’amministrazione condivisa.

Il progetto denominato LAC – Laboratorio dell’Amministrazione Condivisa – si propone di dar vita ad una **mappa delle diverse esperienze** collegate agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, delle convenzioni e degli accreditamenti finalizzati alla realizzazione in forma collaborativa tra PA ed ETS di attività e servizi di interesse generale.

In secondo luogo, anche in ragione del moltiplicarsi dei pronunciamenti della giurisprudenza amministrativa, sembra utile **elaborare, insieme ai diversi attori coinvolti, un sistema di procedure amministrative rispondente alle puntuali indicazioni contenute sia nel CTS che nelle Linee guida** emanate dal Ministero del Lavoro con il DM 72 del marzo 2021, prendendo altresì le mosse dall’importante e qualificato lavoro formativo già svolto da ANCI su incarico del Ministero del Lavoro. L’Osservatorio e le Mappe sono finalizzati ad apprendere dal territorio, considerando la comunità come risorsa per la co-programmazione. Infatti, nel dibattito pubblico e nelle nuove procedure messe in campo dalle istituzioni locali, si è messo spesso l’accento sulla co-progettazione, lasciando invece in ombra la altrettanto importante attività relativa alla co-programmazione. Questa carenza va colmata in quanto in non pochi casi, gli interventi di carattere sociale non sortiscono il risultato atteso per le carenze nella individuazione dei bisogni e nella ricognizione delle risorse disponibili nella comunità territoriale. Proprio qui, il Terzo settore può svolgere un ruolo primario, apportando una puntuale conoscenza dei bisogni e dei soggetti derivante dal suo essere al centro delle dinamiche della comunità territoriale. Lo sviluppo di metodiche, competenze e procedure appropriate nella co-programmazione può consentire una partecipazione effettiva della società civile organizzata e allo stesso tempo favorire poi una co-progettazione efficace nella risposta ai bisogni individuati.

L’inerzia della burocrazia e la mancanza di procedure adeguate rischiano di svuotare la carica innovativa degli istituti dell’amministrazione condivisa. Per questo sareb-

²¹ Cfr. A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

be fondamentale che l'opera di formazione e assistenza tecnica avviata dal Ministero del lavoro con ANCI proseguisse, anzi si incrementasse nei prossimi anni, favorendo una partecipazione più larga e distribuita a livello territoriale, in modo da selezionare non solo le procedure giuridicamente più solide e adeguate, ma anche le esperienze che generano risultati più efficaci. E su questo terzo punto, con il LAC si vorrebbe contribuire, insieme con altri istituti di ricerca che già hanno lavorato in tale direzione – in primo luogo Aiccon –, **a realizzare un sistema di metriche e indicatori affidabili di valutazione dell'impatto sociale** che gli interventi ispirati all'Amministrazione condivisa sono in grado di generare. Ciò che sta a cuore non è solo la correttezza e adeguatezza procedurale e amministrativa, ma ancor prima l'impatto sociale che gli interventi hanno saputo generare sulla comunità di riferimento. Il CTS introduce per la prima volta la nozione giuridica di "Valutazione di impatto sociale" (VIS) che è ancora ben lungi dall'essere utilizzata dalle Amministrazioni per impostare progetti e servizi e per verificarne l'efficacia. Questa sarà la frontiera degli anni futuri.

Infine serve anche un racconto positivo di questo pullulare un po' disordinato di innovazione. Potremmo dire **uno storytelling dell'amministrazione condivisa**. Al fine di contrastare una concezione e una pratica che guardano agli ETS come semplici fornitori di beni e servizi di mercato alla PA, bisogna elaborare e diffondere un nuovo "senso comune" che faccia invece percepire gli stessi ETS come "partner" della PA, in quanto condividono una "comunione di scopo" nella produzione di attività e servizi di interesse generale.

6.7. *Avanti con il social lending e il social bonus*

Il contributo di Nicolò Melli²² ha già richiamato la novità introdotta con il dl 77/2021 per cui non è più necessario un decreto attuativo di regolazione da parte del Ministero del Tesoro per l'avvio del *social lending*. Dunque lo strumento introdotto dal CTS può essere già utilizzato dalle 28 piattaforme operative di *crowdfunding* e *lending* (che hanno raccolto nell'anno passato 302 milioni di euro) per formulare un'offerta interessante sia per il risparmiatore sia per il fruitore del prestito, ovvero tutti gli ETS.

Una potenzialità tutta da sviluppare che per diventare reale abbisogna di almeno tre condizioni:

- che un attore istituzionale – il Ministero del Lavoro – ma anche le reti associative promuovano una **conoscenza puntuale degli strumenti di finanza sociale: *social lending*** ma anche i Titoli di solidarietà;
- che vi sia **un'analisi e una comprensione degli effettivi bisogni finanziari degli ETS**. A tal fine sono da prendere in attenta considerazione i risultati di un'analisi effettuata da Banca Etica su un campione di soggetti della propria clientela²³;
- che le **piattaforme autorizzate colgano effettivamente la potenzialità** dello strumento e siano capaci di intercettare i cittadini orientati ad indirizzare il

²² Cfr. N. MELLI, *Social lending e titoli di solidarietà: primi risultati e proiezioni future*, cit.

²³ Cfr. AA.VV., *Il terzo settore dopo la pandemia*, www.bancaetica.it.

proprio risparmio verso gli investimenti degli ETS, anche usufruendo di una tassazione della rendita sul capitale prestatato più favorevole.

Poiché l'abrogazione della previsione relativa al decreto del MEF è avvenuta solo a fine della scorsa estate, non siamo ancora in grado di capire come i diversi soggetti autorizzati abbiano reagito a questa novità. Nondimeno, l'azione promozionale e la conoscenza effettiva dei bisogni finanziari degli ETS sono essenziali al decollo di questo originale strumento di finanza sociale.

È peraltro auspicabile – e Terzjus avanza la relativa proposta – che il vincolo oggi posto di notificare alla Commissione Europea anche l'art. 77 sui Titoli di solidarietà, venga rimosso. Infatti, la quota del Titolo di solidarietà corrisposta dal risparmiatore in forma di erogazione liberale – 0,6% del valore – trattato fiscalmente in modo più favorevole appare così esigua da rendere del tutto eccessiva la preoccupazione che la norma venga sanzionata a livello comunitario. Tale vincolo, per via del mancato invio del Governo alla Commissione Europea anche delle altre norme di carattere fiscale, ha di fatto impedito agli operatori bancari e finanziari di emettere e collocare sul mercato i Titoli di solidarietà. Un danno ben più grave del rischio di veder sanzionata la norma sopracitata.

Abbiamo già osservato che, finalmente, il decreto relativo alle Misure attuative del Social bonus è entrato in vigore. Ora, bisogna farlo decollare. Per cui ci permettiamo di formulare qualche modesta proposta:

- **il Ministero del Lavoro metta rapidamente in funzione il Portale** su cui dovranno essere registrati i progetti di valorizzazione e utilizzo di immobili pubblici presentati dagli ETS e approvati dall'amministrazione concedente. Perché solo con l'iscrizione al Portale del progetto stesso, l'ETS potrà far partire la campagna di raccolta di erogazioni liberali fortemente incentivate sul piano fiscale per finanziare l'intervento di ristrutturazione e valorizzazione dell'immobile stesso;
- il Ministero, avvalendosi di un'agenzia professionale, realizzi una campagna promozionale sul Social bonus in modo da far conoscere la validità dello strumento e le modalità di utilizzo dello stesso;
- il Ministero riattualizzi il protocollo di intesa sottoscritto all'inizio del 2018 dallo stesso Ministero, con Anci, Regioni, Agenzia del demanio e Agenzia dei beni confiscati alle mafie, in modo sollecitare gli stessi ad individuare gli immobili che possono essere oggetto di concessione nelle modalità previste dal decreto sul Social bonus;
- si ponga mano nella prossima legge di bilancio ad una modifica parziale della norma abrogando la previsione che nell'immobile avuto in concessione non possano essere svolte attività (di interesse generale o "diverse") di tipo commerciale. Una restrizione che rischia di rendere troppo poco attrattivo il Social bonus, in quanto è presumibile che le risorse per la valorizzazione dello stesso immobile non siano poca cosa e che quindi sia necessario poter svolgere anche attività commerciali che generano utili o avanzi aggiuntivi in modo da rendere sostenibile nel medio periodo l'intera operazione.

Ora che lo strumento c'è, non facciamolo fallire con regole che non tengono conto della logica sussidiaria che ispira tale norma.

6.8. Meno regolazione, più promozione

Se dovessimo sintetizzare qual è il focus su cui concentrare l'attenzione e le risorse per il 2023, potremmo usare l'espressione: **meno regolazione, più promozione**.

Infatti, a parte l'inderogabile necessità dell'invio della notifica alla Commissione Europea, il sistema di regolazione è stato in gran parte costruito e le poche norme attuative che mancano – escluse quelle sui controlli – non sono poi così rilevanti. Anzi, se possiamo avanzare un'osservazione critica, nel lodevole sforzo di dare organicità all'intera normativa, si sono prodotti alcuni colli di bottiglia che è necessario sbloccare al più presto. Ci riferiamo alla opportunità di semplificare alcune delle procedure sia nella prima iscrizione al RUNTS sia nell'aggiornamento ricorrente dei dati anche mediante una delega alle Reti o ai CSV che consenta anche a loro di poter intervenire in luogo dell'ETS loro associato o affiliato. È una richiesta che si evince chiaramente proprio dai dati dell'indagine condotta su quasi 1.300 organizzazioni, per i 2/3 di piccole dimensioni. Una richiesta che si presenta in forma ancor più esplicita proprio da coloro che oggi non sono associati ad una Rete o non si sono ancora avvalsi dei servizi dei CSV.

In secondo luogo, poiché sono trascorsi quasi cinque anni dall'approvazione dei decreti legislativi, il Parlamento, con la prossima legge di bilancio o con altro provvedimento, avrebbe il dovere – prima che si chiuda la legislatura – di fare una verifica sull'intero apparato di norme. Non certo per smontarlo ma per abrogare quelle disposizioni che con il tempo si sono rivelate inefficaci o che sono diventate obsolete; di migliorare quelle che non hanno dato buona prova nella applicazione pratica sul campo; e introdurre eventuali correttivi o integrazioni per rispondere alle esigenze che si sono nel frattempo manifestate. Infine, sempre il Parlamento, in raccordo con il Governo, dovrebbe mettere mano al coordinamento tra il CTS e le norme dei decreti legislativi collegati alla riforma dello sport onde evitare contraddizioni, sovrapposizioni, trattamenti differenziati non giustificati tra ETS e ASD; tale mancato coordinamento ha contribuito non poco a trattenere fuori dalla porta del RUNTS una parte rilevante del mondo sportivo.

All'Esecutivo poi è chiesto in particolare di mettere rapidamente in atto le misure promozionali che abbiamo indicato (campagna per il 5 per 1000, alternanza scuola/servizio civile, lancio delle misure di finanza sociale e del social bonus).

Ma altresì vogliamo raccogliere una sollecitazione che è stata formulata dall'ex presidente di Fondazione Cariplo, Giuseppe Guzzetti, a partire da quanto disposto dall'art. 29 della l.152/2021 sulla "Repubblica digitale". Ebbene, il Ministro del Lavoro, in uno dei prossimi provvedimenti o nella legge di bilancio, lanci la proposta di un **"Fondo per la Repubblica solidale"**. Infatti, se sono importanti e decisive la transizione ecologica e quella digitale, nondimeno lo è quella sociale. Per cui, avvalendosi del fatto che agli ETS, tra gli anni 2018-2022, per via dei ritardi nell'attuazione della riforma e per l'inerzia burocratica del MEF, non sono state corrisposte risorse per circa 400 milioni di euro, si destini tale importo ad un plafond di partenza del "Fondo per la Repubblica solidale". Tale fondo, con la finalità di promuovere interventi a favore dei Neet o progetti di welfare di comunità, potrebbe funzionare allo stesso modo del "Fondo per il contrasto alla povertà minorile" (che ha dato ottimi risultati), mediante

anche un coinvolgimento delle Fondazioni bancarie, attribuendo alle stesse un credito di imposta sulla rendita del proprio patrimonio contestuale all'impegno a contribuire in parte con risorse proprie.

Potrebbe essere un segnale importante che, oltre alle declamazioni sull'importanza del Terzo settore e sul ruolo che ha svolto anche nelle crisi più recenti, si investono risorse significative per fare del Terzo settore un soggetto autonomo, qualificato e capace di intervenire anche nelle situazioni più critiche.

7. Tre sfide per il Terzo settore che verrà

Giunti al termine di questo secondo Rapporto, vogliamo provare ad indicare alcune proiezioni future, perché, oltre all'esame puntuale dei provvedimenti, alla ricognizione delle percezioni e dei comportamenti degli ETS, alle proposte di correzione e miglioramento delle attuali norme, serve anche alzare lo sguardo e provare ad indicare una direzione di marcia.

Non è un tempo facile per il Terzo settore. Investito prima dalla crisi pandemica, poi dagli effetti dell'invasione russa dell'Ucraina, rischia di subire danni rilevanti sulle proprie strutture, sulla disponibilità all'impegno volontario delle persone e sul reperimento delle risorse finanziarie. E rischia altresì di non riuscire a misurarsi positivamente con la nuova regolazione determinata dalla Riforma del 2017 e, insieme, a coglierne tutte le opportunità per innovare e trasformarsi. Si aggiunga che tutto questo accade mentre il Paese è impegnato nella messa in opera del PNRR, che si presenta come un'occasione imperdibile per mettere mano a questioni a lungo irrisolte, ma altresì per delineare quello che il Terzo settore e l'Italia vogliono diventare. Fattori di crisi – pandemia e guerra in Ucraina – e fattori istituzionali – Riforma e PNRR – spingono il Terzo settore non tanto ad occupare nuovi spazi quanto piuttosto ad avviare processi. Facendo innanzitutto leva sulla capacità di stare sulla frontiera della crescita inclusiva; di resistere nei territori interni come nelle periferie più abbandonate; di muoversi nella democrazia digitale senza lasciarsi irretire dal fascino degli algoritmi ma continuando a credere e a praticare la democrazia partecipativa. Ecco, se dovessimo delineare il ruolo del Terzo settore nei prossimi anni potremmo rappresentarlo attraverso queste tre metafore: **vettore** della crescita inclusiva; **sentinella** delle persone vulnerabili e dei luoghi dimenticati; **attore non subalterno** dello spazio pubblico nel tempo della democrazia digitale. Queste tre metafore individuano i processi da attivare per delineare una “transizione sociale”, ancora poco tematizzata, ma forse altrettanto decisiva rispetto alla transizione ecologica e a quella digitale. Una transizione sociale che, nel campo economico, al predominio dei valori dello scambio e del profitto, vuole affermare il metodo della collaborazione e il valore dell'inclusione; ai processi di atomizzazione della vita quotidiana e alla crescente solitudine, rispondere con la ricostruzione dei legami comunitari; alla crescente invasività delle piattaforme informative, mediatiche e dell'entertainment, anteporre la cura dei processi partecipativi e democratici e la promozione di una società aperta e plurale.

L'affronto di queste sfide può altresì trovare un contesto di riferimento favorevole in quanto, nel dicembre scorso, la Commissione Europea – per iniziativa del Commissario Nicolas Schmit – ha varato il “Social Economy Action Plan” con l’obiettivo di migliorare gli investimenti sociali, supportare l’innovazione e creare occupazione. La scelta appare convincente per favorire una nuova fioritura di imprese sociali, riorientare le risorse comunitarie verso le organizzazioni in grado di dare risposte innovative ai bisogni più dimenticati e legittimare il Terzo settore sia come attore economico, sia come protagonista dello sviluppo dell’inclusione e della cittadinanza attiva.

7.1. *Vettore dell’inclusione sociale e lavorativa*

La prima sfida per il Terzo settore sta nel come diventare un attore rilevante dell’economia sociale intesa non come segmento marginale, ma come componente strutturale di una libera economia di mercato; ovvero come riuscire a generare valore economico e insieme valore aggiunto sociale. Un’originale forma di produzione di beni e servizi incentrata su una nozione di sviluppo non riducibile alla sola crescita del PIL, ma altresì al miglioramento del benessere delle persone che lavorano nelle realtà del terzo settore e nella comunità di riferimento. Tale prospettiva, a fronte di una finanziaria sempre più spinta dei processi produttivi, potrebbe apparire un po’ irenica o del tutto irrealistica. Eppure, dopo la crisi pandemica qualcosa si sta muovendo in tale direzione: dalla proposta di una carbon-tax ad una tassazione minima di base dei giganti multinazionali che traggono profitto dai territori senza restituire quasi nulla. Oppure, su un piano più microsociale, si pensi al desiderio sempre più forte nelle generazioni giovani di utilizzare le proprie competenze e i propri saperi non unicamente e non principalmente per fulminee carriere e per accrescere il proprio reddito, bensì per realizzare i propri sogni, tra i quali quello di svolgere attività professionalmente qualificate e allo stesso tempo socialmente orientate. Questo potenziale di persone motivate e preparate può essere un formidabile volano di innovazione; saranno in grado le imprese sociali di intercettarlo e valorizzarlo? Ad esempio, nelle grandi imprese evolute, c’è una crescente attenzione alle politiche della *diversity*, ovvero a criteri di gestione delle persone orientate ad includere e valorizzare le molte diversità ormai presenti negli ambienti di lavoro (di genere, di razza, di religione, oltre alle molte forme della disabilità). Ora, le imprese sociali, che sono state capaci di inventare forme di inserimento al lavoro per quei soggetti che presentavano disabilità e disagi di varia natura, potrebbero diventare una piattaforma di expertise e di formazione delle imprese profit, finalizzata ad evitare di considerare che le differenze e le disabilità siano considerate solo un problema e non una risorsa.

7.2. *Sentinella dei territori e delle persone abbandonate*

C’è una seconda sfida che interroga il Terzo settore: come ricostruire legami comunitari in società dominate da un individualismo radicale e dove la solitudine sta diventando una delle più rilevanti patologie sociali. Da un lato, nelle città e nelle metropoli, si assiste ad una

crescente atomizzazione della vita quotidiana e delle relazioni sociali. Dall'altro, i territori interni e le periferie appaiono come luoghi da cui fuggire perché privi di opportunità di vita e di prospettive specialmente per i più giovani. È ben chiaro che la crisi pandemica ha eroso una delle risorse fondamentali delle reti associative, cooperative e di volontariato, ovvero la forza, la persistenza e la qualità delle relazioni interpersonali che sono il capitale invisibile di queste organizzazioni, la loro miniera nascosta che consente loro di durare, di resistere anche nei momenti più critici. Ebbene, nel tempo del Covid, la relazione anziché risorsa e potenziale espansivo, è diventata pericolo, rischio da cui guardarsi. E tanto più la crisi è stata profonda, tanto più può affermarsi la convinzione che sia meglio salvarsi prima e da soli. Vale per le persone, come per le nazioni. Vale nel tenersi ben stretto il proprio reddito garantito, come pure per l'irresponsabilità delle nazioni ricche nel non impegnarsi in un piano globale di accesso universale ai vaccini. È dentro questo contesto che il Terzo settore può essere foriero di innovazioni nei modi di lavorare, vivere, abitare e condividere culture nell'orizzonte della convivialità delle differenze. È qui che si può far vivere la comunità non come orizzonte nostalgico e ristretto, ma risorsa per superare la crescente incertezza. Vale per le cooperative di comunità che nascono nei nostri borghi abbandonati; vale per l'avvio di nuove forme dell'abitare grazie all'housing sociale; vale per le esperienze di coworking; vale per la resilienza dimostrata dalle Pro Loco nel tempo della pandemia, assumendosi compiti di assistenza sociale e solidarietà elementare prima mai svolti; vale per le nuove imprese sociali che assumono la sfida imprenditoriale di favorire la transizione ecologica degli immobili del Terzo settore per restituirli alla loro missione originaria; vale per le tante piccole realtà del Terzo settore che decidono, utilizzando le nuove norme della riforma, di unirsi in una rete associativa, non solo per avere più forza e visibilità nella rappresentanza, ma anche per potersi concentrare sulla propria specifica missione; vale per i tradizionali enti di formazione professionale che decidono di ripensarsi per fare della formazione e del lavoro luoghi partecipativi e comunitari; vale, infine, per i Municipi, che anziché limitarsi ad attuare esternalizzazioni di servizi sociali verso soggetti di mercato, decidono di metter in campo processi più complessi e partecipati – quelli dell'amministrazione condivisa – per realizzare servizi con enti del Terzo settore, fornendo così un marchio comunitario ad attività di rilievo pubblico.

I semi di una nuova stagione comunitaria ci sono, ma vanno protetti, curati e coltivati.

7.3. Attore non subalterno della democrazia digitale

Infine una terza sfida sta di fronte ai soggetti di Terzo settore. È forse la più insidiosa, perché più difficile da raccogliere. Sta nel fatto che le tecnologie digitali hanno cambiato la sfera pubblica, ovvero il luogo dell'azione e del confronto democratico. In un recente saggio, anche lo stesso Giuliano Amato, attuale Presidente della Corte Costituzionale si è chiesto “Ma cosa è successo alla democrazia?”²⁴. La domanda non è né retorica né scontata. Perché, oltre alla sclerotizzazione dei partiti, il nostro tempo vede un dominio

²⁴ G. AMATO, *Ma cosa è successo alla democrazia?*, in *Rivista di Scienze dell'Educazione*, 58 (2020) 3, p. 370-378.

incontrastato della Rete. Le piattaforme informative, della musica, dei film, dei video sono diventate la spina dorsale della sfera pubblica o meglio l'infrastruttura della stessa. Ma non possiamo essere ingenui. Queste piattaforme rispondono ad interessi privati e dunque sono strutturate così da attirare l'attenzione degli utenti nel modo tendenzialmente più completo possibile. Rispondono ai bisogni di consumo, di emozioni, di relazioni, di divertimento, di informazione: insomma colonizzano tutta la sfera relazionale. Per di più nella sfera delle informazioni/opinioni di carattere sociale e politico tendono a tollerare la diffusione di molte fake news o a spingere i post che attirano maggiormente l'attenzione: quelli con contenuti conflittuali. Ne deriva una polarizzazione degli orientamenti sociali e politici, che alimenta una crescita del percepito a danno del reale. Cioè diventa più importante indicare i colpevoli di una situazione di crisi, che cercare soluzioni. Al Terzo settore spettano due compiti nuovi: promuovere un'alfabetizzazione mediatica dei propri quadri, soci, volontari e lavoratori, perché solo un uso consapevole di questi mezzi, può evitare la subordinazione, la passività e soprattutto la crescita del digital divide. L'altro compito è quello di saper creare delle nuove piattaforme informative e di servizio per aggregare le domande che nascono dal moltiplicarsi dei bisogni insoddisfatti e dalle nuove disponibilità – in non pochi casi in forma individuale e non associata – all'impegno volontario e alla partecipazione civica.

8. Conclusione

In conclusione, le tre sfide sinteticamente illustrate rappresentano un'opportunità formidabile per il Terzo settore per diventare un vero "terzo pilastro". E la riforma e il nuovo "diritto del terzo settore" sono strumenti utili per dare solidità e durata a questo "terzo pilastro". Ciò che abbiamo raccolto, analizzato e presentato in questo secondo Rapporto è finalizzato a mettere a disposizione di tutti – a cominciare dagli ETS già riconosciuti, quelli in transizione e quelli soltanto potenziali – una riflessione sistematica non limitata ai soli provvedimenti legislativi o amministrativi; ma di cogliere altresì, come e quanto gli strumenti giuridico-normativi della riforma e quelli ad essa connessi, incidano o meno sulla vita degli ETS; quanto rafforzino e qualificano lo sviluppo della disponibilità all'impegno civico e volontario; quanto stiano favorendo il diffondersi della pratica del servizio civile universale; quanto incentivino la pratica delle donazioni in denaro e in natura dei cittadini e delle imprese per sostenere buone cause; quanto siano all'origine della crescita e dello sviluppo di "nuove" imprese sociali; quanto stiano favorendo quella rivoluzione culturale nelle pubbliche amministrazioni che dovrebbe portare a considerare gli ETS dei "partner" piuttosto che dei fornitori; quanto infine riescano ad incoraggiare una contaminazione positiva tra enti di mercato ed ETS al fine di accrescere la responsabilità sociale delle imprese.

Il cantiere della riforma è in pieno fermento anche se, a volte, l'organizzazione del lavoro appare un po' disordinata; talvolta mancano i materiali e gli strumenti per procedere nella costruzione; non sempre la preparazione e la competenza di chi ci lavora sono adeguati; non sempre le regole di costruzione sono chiare, semplici e fa-

cilmente applicabili cosicché rischia di prevalere l'osservanza puntigliosa delle stesse anziché la motivazione a lavorare assiduamente all'opera. Ma la costruzione procede e il "terzo pilastro" è già una realtà. Non conclusa, non perfetta, ma non la si può più ignorare, aggirare o misconoscere. Perché, come scriveva, ormai più di 15 anni fa, Ralf Dahrendorf, "La democrazia e l'economia di mercato non bastano. La libertà ha bisogno di un terzo pilastro per essere salvaguardata: la società civile. La caratteristica essenziale della società aperta è che le nostre vite si svolgono in 'associazioni', intese in senso lato, che stanno al di fuori della portata dello Stato"²⁵. In queste poche ma illuminanti parole, c'è l'orizzonte di futuro del Terzo settore.

²⁵ R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio: benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 32.

Finito di stampare nel mese di luglio 2022
presso *Grafica Elettronica* (Na)

Rapporto a cura di Terzjus - Osservatorio di diritto del Terzo settore della filantropia e dell'impresa sociale

Autori:

Andrea Bassi
Luigi Bobba
Cristiano Caltabiano
Elda Di Passio
Antonio Fici
Claudio Gagliardi
Luciano Gallo
Luca Jahier
Nicolò Melli
Chiara Meoli
Mara Moioli
Alessandro Perego
Gianluca Salvatori
Gabriele Sepio
Francesco Spagnolo

Il Terzjus Report 2022 è stato realizzato grazie al contributo di:



CONSULTA DELLE FONDAZIONI
DI ORIGINE BANCARIA DEL PIEMONTE E DELLA LIGURIA

e anche di:

FONDAZIONE

Unipolis



UNIONCAMERE

Questo volume è stato impresso con il contributo di:



GENERALI

CATTOLICA
ASSICURAZIONI

ISBN 979-12-5976-367-9



9 791259 763679

euro 40,00