RIFORMA IN MOVIMENTO

1° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE SUL TERZO SETTORE IN ITALIA

TERZ*JUS* REPORT 2021

EDITORIALE SCIENTIFICA

TERZJUS REPORT 2021

L'ASSOCIAZIONE TERZ*JUS*

L'Associazione Terz*jus* – Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, con sede in Roma, via dei Redentoristi, n. 9 (www.terzjus.it), è stata fondata nel febbraio del 2020, con l'obiettivo di realizzare 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.
L'Associazione 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. Terz*jus* propone inoltre seminari di alta formazione nonché momenti di aggiornamento in forma agile denominati "quickinar".
L'Associazione ha istituito, con l'Editoriale Scientifica, la collana "Quaderni di Terz*jus*", i cui volumi approfondiscono tematiche specifiche ed emergenti. I Quaderni sono liberamente scaricabili dal sito www.terzjus.it

SOCI FONDATORI DI TERZ*JUS*

ACLI APS, Fondazione AIRC, ANPAS ODV, Assifero, AUSER APS, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Consiglio Nazionale del Notariato, Consorzio Sistema Integrato Welfare Ambito BR/3, Fondazione Italia Sociale, Forum Nazionale del Terzo Settore, Italia non Profit, Rete Misericordia e Solidarietà

SOCI ORDINARI DI TERZ*JUS*

ANBIMA, Poliedros Management Consulting, UNPLI, Studio ACTA

ORGANI SOCIALI DI TERZ*JUS*

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Gianluca Abbate, Lorenzo Anselmi, Gianluca Budano, Giulia Frangione, Fabrizio Maddalena, Maurizio Mumolo, Maurizio Postal, 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, Mario Calderini, Achille Carrabba, Marcello Clarich, Luigi Corvo, 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, Gian Domenico Mosco, Florian Möslein, Andrea Perrone, Dianora Poletti, Matteo Pozzoli, 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.

www.terzjus.it

TERZJUS

Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale

RIFORMA IN MOVIMENTO

1° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE DELLA LEGISLAZIONE SUL TERZO SETTORE IN ITALIA

TERZJUS REPORT 2021

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
Mario Calderini
Debora Caloni
Cristiano Caltabiano
Antonio Fici
Giulia Frangione
Luciano Gallo
Alessandro Lombardi
Massimo Lori
Mario Renna
Gabriele Sepio
Giuseppe Taffari
Stefano Visonà

Il Terzjus Report 2021 è stato realizzato grazie al contributo di:

Fondazione CARIPLO
ASSOCIAZIONE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA DEL PIEMONTE
FONDAZIONE Unipolis

Questo volume è stato impresso con il contributo di:

CATTOLICA ASSICURAZIONI

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2021
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-081-4

I N D I C E

INTRODUZIONE 11
di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio

PARTE PRIMA
PRINCIPI GENERALI E OBIETTIVI DELLA RIFORMA

CAPITOLO I
L'EVOLUZIONE NORMATIVA E LO STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA 17

1 Le ragioni costituzionali del riconoscimento e della promozione legislativa degli enti del Terzo settore 17
2. "Terzo" ma non proprio tale 20
3. Il quadro legislativo preesistente alla riforma 22
4. Verso la riforma: la legge delega 6 giugno 2016, n. 106 26
5. L'attuazione della delega: il codice del Terzo settore e gli altri decreti legislativi 30
6. Sulla mancata riforma del primo libro del codice civile 33
7. La "nuova" legislazione regionale 33
8. La normativa secondaria 36
9. La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa 40
10. La prassi interpretativa ministeriale 48
11. Le massime dei Consigli Notarili 51
12. La fine della fase transitoria con l'avvio del RUNTS 54
13. Questioni e prospettive 55
14. Una riforma culturale prima ancora che giuridica 56

CAPITOLO II
I PROFILI GENERALI DELLA NUOVA DISCIPLINA 63

1. Le fonti della disciplina 63
2. L'ente del Terzo settore in generale: fattispecie e requisiti essenziali 66
   2.1. La forma giuridica 68
   2.2. L'indipendenza dai soggetti "esclusi" 69
   2.3. Lo svolgimento di attività di interesse generale 70
   2.4. L'assenza di scopo di lucro e il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale 73
   2.5. L'iscrizione nel RUNTS (e/o nel Registro delle Imprese) 75

3. Le tipologie particolari di enti del Terzo settore 77
3.1. Le organizzazioni di volontariato 80
3.2. Le associazioni di promozione sociale 82
3.3. Gli enti filantropici 82
3.4. L'impresa sociale 83
3.5. Le società di mutuo soccorso 87
3.6. Le reti associative 88
4. La *governance* 90
4.1. I soci e l'assemblea 90
4.2. Il consiglio di amministrazione 91
4.3. L'organo di controllo 94
4.4. Il revisore legale 96
5. Gli oneri di trasparenza 96
6. Tutela e coinvolgimento dei lavoratori 98
7. Promozione e controlli 99
8. Il volontariato e gli strumenti di sua promozione 101

Capitolo III
GLI ENTI DEL TERZO SETTORE E LA COMMERCIALITÀ/LUCRATIVITÀ TRA DIRITTO INTERNO ED EURO UNITARIO 105

1. Il concetto di commercialità nel nostro ordinamento prima della riforma del Terzo settore 105
2. Le novità introdotte dal codice del Terzo settore 108
3. La nozione di "attività economica" nel diritto UE e le correlate implicazioni sulle disposizioni fiscali del CTS 113
4. Conclusioni 115

Parte Seconda
CON GLI OCCHI DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE: IMPATTO E PERCEZIONE DELLA RIFORMA

Capitolo IV
QUANTI E QUALI SONO GLI ENTI DEL TERZO SETTORE IN ITALIA? ALCUNE RIFLESSIONI E PROIEZIONI A PARTIRE DALLE STATISTICHE ISTAT SULLE ISTITUZIONI NON PROFIT 119

1 Introduzione 119
2 Questioni definitorie 120
3 L'avvio del RUNTS 124
4. Qualche numero: una simulazione del RUNTS 127
5. L'ambito di applicazione del RUNTS 132
6. Conclusioni 136

Capitolo V
L'INDAGINE ONLINE: COSA NE PENSI DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE? 141

1. Premessa 141
2. Introduzione e approccio metodologico 142
   2.1. Il questionario online e l'anagrafica dei rispondenti 144
3. Le opinioni delle organizzazioni sulla riforma 154
   3.1. Organizzazioni e riforma: quale è il livello di conoscenza della normativa 157
   3.2. L'impatto della riforma sulle organizzazioni 162
   3.3. Come le organizzazioni sono entrate in contatto con la riforma 169
   3.4. I suggerimenti delle organizzazioni partecipanti ai responsabili dell'attuazione della riforma 170
   3.5. Sezione dedicata alle imprese sociali e cooperative sociali 171
   3.6. Cluster di interesse 175

Capitolo VI
LA PAROLA AI RESPONSABILI DEL TERZO SETTORE: LE INTERVISTE QUALITATIVE 189

Parte Terza
FOCUS TEMATICI

Capitolo VII
IL REGISTRO UNICO DEL TERZO SETTORE: PROFILI GENERALI 199

1. Dalla pluralità di registri al registro unico: le tappe nell'evoluzione legislativa 199
   1.1. I registri regionali delle ODV (l. 266/1991) 199
   1.2. I registri, nazionale e regionali, delle APS (l. 383/2000) 200
   1.3. L'anagrafe unica delle ONLUS (d.lgs. 460/1997) 201
   1.4. L'iscrizione delle imprese sociali nell'apposita sezione del Registro delle Imprese (d.lgs. 155/2006) 202
   1.5. Il disegno riformatore nella legge delega 106/2016 203
2. Le funzioni del RUNTS e gli effetti della registrazione 204
   2.1. L'effetto costitutivo della qualifica di ETS (e del diritto di accedere ai relativi benefici) 204
   2.2. L'effetto costitutivo della personalità giuridica 205
   2.3. L'effetto di opponibilità 207
   2.4. L'effetto di pubblicità-notizia 207
3. La struttura del RUNTS e degli uffici pubblici preposti alla sua gestione 207
4. Le forme e i procedimenti di registrazione 210
   4.1. L'iscrizione d'ufficio per trasmigrazione (di ODV e APS già iscritte nei "vecchi" registri) 211
   4.2. L'iscrizione su istanza dell'ente interessato 212

4.3. L'iscrizione tramite il notaio 213
4.4. L'iscrizione automatica delle imprese sociali (e delle SOMS) 214
5. Questioni e prospettive 215

Capitolo VIII
IL REGISTRO UNICO DEL TERZO SETTORE E IL "DESTINO" DELLE ONLUS 219

1. Introduzione 219
2. L'accesso delle ONLUS alla riforma del Terzo settore 221
3. Le scelte delle ONLUS nel passaggio al nuovo regime 222
3.1. La sezione impresa sociale: aspetti da considerare 224
3.2. La scelta di iscriversi nella sezione del RUNTS dedicata alle ODV o alle APS 226
3.3. L'iscrizione nel RUNTS come ente filantropico 229
3.4. La scelta della sezione residuale 230

Capitolo IX
SPORT DILETTANTISTICO E TERZO SETTORE 231

1. Lo sport dilettantistico tra riforma del Terzo settore e disciplina dello sport 231
2. La compatibilità tra l'iscrizione nel RUNTS e l'iscrizione nel registro del CONI 232
3. L'iscrizione delle ASD nella sezione APS del RUNTS: valutazioni preliminari 234
4. Vantaggi fiscali: confronto tra il regime di cui alla l. n. 398/1991 e i regimi di cui agli artt. 80 e 86 del codice del Terzo settore 236
5. Gli enti di promozione sportiva del CONI quali reti associative del Terzo settore: modelli di statuto *standard* per le associazioni affiliate 241
6. Le SSD nel RUNTS: valutazioni di accesso alla riforma quali imprese sociali 243

Capitolo X
LAVORO E VOLONTARIATO NEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE 245

1. Trattamento dei lavoratori e contratti collettivi nel Terzo settore 245
2. Volontariato e .. dintorni. 251

Capitolo XI
I RAPPORTI TRA ENTI PUBBLICI ED ENTI DEL TERZO SETTORE 257

1. I rapporti tra enti pubblici e Terzo settore: inquadramento generale 257
2. Le forme e le modalità di coinvolgimento del Terzo settore nel codice del Terzo settore 258
2.1. La co-programmazione 259
2.2. La co-progettazione 260
2.3. L'accreditamento locale 261
2.4. Le convenzioni con APS e ODV 262
2.5. L'uso e la valorizzazione dei beni pubblici 263

3. La riforma della disciplina dell'impresa sociale 266
4. La declinazione regionale del codice del Terzo settore 268
5. Il rapporto con il codice dei contratti pubblici 269
6. La procedimentalizzazione dell'amministrazione condivisa 270
7. Questioni e prospettive 271

Capitolo XII
BILANCIO SOCIALE E VALUTAZIONE D'IMPATTO: TECNICHE, PRATICHE E RISVOLTI GIURIDICI 273

1. Valutazione dell'impatto sociale e obblighi normativi 273
   1.1. Il bilancio sociale (decreto del 4 luglio 2019 – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) 273
   1.2. Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore (decreto del 23 luglio 2019 – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) 275
   1.3. Il documento di descrizione di impatto sociale (circolare n. 3677/c del 20 gennaio 2015 – ministero dello Sviluppo economico) 276
   1.4. Lo standard di valutazione esterno (legge n. 208/2015 "Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato") 277
   1.5. Il non financial reporting (d.lgs. 254/2016) 278
2. Risvolti normativi in tema di valutazione dell'impatto sociale nel Terzo settore 278
   2.1. Bilancio sociale: strutturazione 279
   2.2. Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale: strutturazione 282
   2.3. Metodologie di valutazione d'impatto sociale e relazione con le linee guida 285
3. Questioni e prospettive 287

Parte Quarta
BUONE PRASSI NELL'APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

Capitolo XIII
PROVE GENERALI DI CAMBIAMENTO. STORIE DI ENTI DEL TERZO SETTORE CHE HANNO PUNTATO SULLA RIFORMA 293

1. Introduzione 293
2. Verso l'impresa formativa: la Fondazione Engim 295
3. Una transizione ecologica per il Terzo settore: Fratello Sole Energie Solidali 306
4. Il risveglio di una periferia: il Centro di accoglienza Padre Nostro di Brancaccio 317
5. Pratiche di amministrazione condivisa: la coprogettazione del welfare a Lecco e Latina 325
6. L'evoluzione delle reti: l'Unione delle Pro Loco d'Italia e la Nazionale Misericordia e Solidarietà 335
7. Conclusioni 344

Parte Quinta
SINTESI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

Capitolo XIV
GUARDANDO AL 2022: UN NECESSARIO CAMBIO DI PASSO 349

1. Cantiere infinito? No, forse "Fabbrica di San Pietro" 349
2. Monitorare, documentare, valutare e proporre 350
3. Con gli occhi degli enti di Terzo Settore 351
4. Un varco inatteso 352
5. Gli enti di promozione sportiva tra due "grandi riforme" 353
6. Oltre la retorica: la valutazione dell'impatto sociale 354
7. Pronti a partire 355
8. Non rinviare: le azioni più urgenti 357
9. Sfide per il 2022 362
10. Al servizio dell'"Italia che ricuce" 368

Introduzione

di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio

Il volume oggetto di queste brevi note introduttive è, se non ci si inganna, unico nel suo genere. Mancava infatti nel vasto panorama della letteratura giuridica un'opera interamente e specificamente dedicata ad esaminare e valutare lo "stato di salute" di una normativa nonché il suo "impatto" su utenti e destinatari, al fine di trarre insegnamenti per il futuro, ovverosia indicazioni utili a correggerla, modificarla ed integrarla per renderla più efficace nel perseguimento dei suoi obiettivi.

In questo senso, il Rapporto di Terz*jus*, che avrà cadenza annuale, si occupa della realtà del diritto ovvero del diritto nella sua realtà. Chi lo ha ideato e curato concepisce il diritto come uno strumento di soluzione di esigenze concrete e specifici bisogni. Uno strumento, come tanti altri, da valutarsi, molto pragmaticamente, per la sua capacità di risolvere problemi reali o di indirizzare la realtà verso determinati traguardi.

Questa visione del diritto è di certo agevolata da una legislazione speciale, come quella sul Terzo settore del 2017, che sempre più abbandona l'approccio astratto del codice civile in favore di quello più concreto degli status, come quello di ente del terzo settore. A questa legislazione interessano poco i tipi astratti di enti (l'associazione, la fondazione, la società) e sempre più le concrete modalità di azione di un ente, ciò che esso fa (le attività di interesse generale), perché lo fa (le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale) e come lo fa (senza scopo di lucro, impiegando volontari, ecc.). Parimenti, la sua attenzione si concentra non già sulla persona in astratto, bensì su figure concrete di esseri umani, quali gli associati, i volontari e i lavoratori degli enti del terzo settore, o i destinatari delle attività di interesse generale.

Se questa è la funzione del diritto, si comprende allora perché l'analisi giuridica possa, anzi debba, combinarsi con analisi di altro tipo, economiche, sociologiche, statistiche, politologiche, ecc. Il dialogo tra scienze sociali è necessario affinché si predispongano norme efficaci ed efficienti, che soddisfino le istanze per cui sono state prodotte. È così che, in questo Rapporto, accanto a contributi di taglio eminentemente giuridico, come quelli di cui alla prima parte (a cura di Antonio Fici, Mario Renna e Gabriele Sepio), che hanno l'obiettivo di fornire al lettore un quadro quanto più possibile chiaro e completo della nuova legislazione sul Terzo settore, figurano contributi di natura statistica e sociologica, come quelli presenti nella seconda parte (a cura di Andrea Bassi, Massimo Lori, Giulia Frangione e Italia non profit), diretti a valutare e descrivere quanti potranno essere gli enti del terzo settore nell'immediatezza dell'avvio del RUNTS e come la riforma sia stata percepita dai suoi principali destinatari, ovvero gli enti del terzo settore e le persone che li guidano.

Per quanto "bella" possa essere la nuova legislazione sul Terzo settore e/o densa di significati e risvolti teorico-sistematici, che senso può avere se non è apprezzata da coloro cui si rivolge? se non soddisfa i loro interessi e, per questa via, il bene comune?

In sostanza, l'approccio concreto e pragmatico al "nuovo" diritto del Terzo settore impone di modificare subito ciò che non va o di inserire al più presto quel che manca, affinché le norme possano effettivamente soddisfare gli interessi cui sono destinate. Da qui l'opportunità di analisi volte a conoscere quanto e perché cittadini ed enti siano soddisfatti (o insoddisfatti) di una legislazione importante (anche sul piano dei valori costituzionali) come quella di riforma del Terzo settore.

Le regole giuridiche intese dunque non come dogmi, ma come strumenti al servizio di obiettivi concreti, e nel caso specifico del Terzo settore, del bene comune. È muovendo da questa prospettiva che deve leggersi questo Rapporto, così come, più in generale, deve intendersi ed apprezzarsi l'attività di Terz*jus* in favore del Terzo settore.

I focus tematici che occupano la terza parte del Rapporto sono stati selezionati dai curatori del volume sulla base dell'attualità ed importanza dell'argomento che approfondiscono. Per ciascun tema, il lettore potrà conoscere lo stato dell'arte, i potenziali benefici, le persistenti criticità e le prospettive future.

Il tanto (ed ancora oggi) atteso RUNTS (di cui si parla nei capitoli VII e VIII, curati rispettivamente da Antonio Fici ed Alessandro Lombardi, il primo, e da Gabriele Sepio il secondo) è di centrale importanza perché dal suo avvio ed efficace funzionamento dipende l'implementazione dell'intera Riforma (all'iscrizione nel RUNTS segue infatti l'acquisizione dello status di ente del terzo settore), oltre che la possibilità per gli enti del terzo settore di cogliere specifiche opportunità, come quella di conseguire, in forma automatica, la personalità giuridica di diritto privato.

I rapporti tra enti del terzo settore ed enti pubblici (oggetto del capitolo XI, a cura di Luciano Gallo) hanno interessato il dibattito degli ultimi anni, anche grazie all'impulso della Corte costituzionale (con la fondamentale sentenza n. 131/2020, cui Terz*jus* ha dedicato il suo primo Quaderno) e del Ministero del Lavoro (con le recenti Linee-guida contenuto nel decreto del 31 marzo di quest'anno).

Non meno centrali e delicate sono le questioni relative a lavoro e volontariato negli enti del terzo settore, proposte ed affrontate da Stefano Visonà nel capitolo X.

Di bilancio sociale e valutazione d'impatto sociale, altri temi di grande attualità, tratta invece il capitolo XII, curato da Mario Calderini, Debora Caloni e Giuseppe Taffari.

Infine, il capitolo IX (a cura di Antonio Fici e Gabriele Sepio) mette in luce l'importanza di coordinare in maniera attenta la legislazione sul Terzo settore con le legislazioni sui singoli settori di attività in cui gli enti del terzo settore operano, come quella recente sullo sport, che se non sarà modificata per facilitare questo coordinamento, rischierà di essere – senza che ve ne sia ragione alcuna – di nocumento non solo agli enti del terzo settore ma anche agli enti sportivi dilettantistici, non solo al mondo del terzo settore ma anche al mondo dello sport.

La riforma del Terzo settore, si diceva, dovrebbe fornire adeguati strumenti di azione ai cittadini interessati a perseguire, in forma individuale o collettiva, il bene comune. In ciò risiede la sua capacità di dare concretezza a precisi precetti costituzionali come quelli di solidarietà, eguaglianza sostanziale e sussidiarietà orizzontale (e "circolare", come oggi da più parti si sottolinea). Per questa ragione, nella quarte parte del Rapporto, il capitolo XIII, a cura di Cristiano Caltabiano, racconta storie di enti che si sono avvalsi (o intendono avvalersi) della nuova legislazione per realizzare precisi obiettivi di utilità sociale in maniera più

efficace ed efficiente. Per questi enti, le nuove norme non sono state foriere di oneri bensì di opportunità. Se così è, il diritto ha realizzato la sua funzione di interesse generale, ed ancor più in questo caso, considerata la particolare natura giuridica degli enti del terzo settore.

Chiude il volume, nella sua quinta parte, il capitolo XIV, a cura di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio, dove, riassunti gli esiti della ricerca, si formulano alcune (tra le tante possibili) proposte migliorative della vigente legislazione, interpellando e coinvolgendo altresì i potenziali responsabili del necessario cambiamento. Il diritto "vivente", infatti, non è frutto esclusivo della legislazione, ma, muovendo da essa, si forma grazie a molteplici interventi, non solo "dall'alto", da parte delle autorità pubbliche preposte all'attuazione della Riforma o chiamate a risolvere eventuali controversie da essa originate, ma anche "dal basso" ad opera di attori diversi, tra cui i professionisti intellettuali maggiormente coinvolti da questa Riforma (notai, avvocati e consulenti legali, commercialisti e revisori legali) e ancor più i medesimi enti del terzo settore. In questo senso, la Riforma del 2017 è tutto fuorché statalista. Allorché, ad esempio, il legislatore lascia spazio ai controlli *ex ante* dei notai (art. 22 del Codice), ai controlli *in itinere* dei revisori legali (articoli 30 e 31 del Codice), agli statuti-tipo e ai controlli *ex-post* delle reti associative (articoli 47, comma 5, e 93, comma 5, del Codice), non fa altro che attribuire a soggetti da esso diversi ruoli di concreta produzione normativa cui però corrispondono specifiche responsabilità. Questo Rapporto, così come gli altri "prodotti" ed attività di Terz*jus*, intende solo essere uno strumento, si spera utile, per la società civile che intenda svolgere efficacemente anche questa funzione.

Il Terz*jus* Report 2021 è il frutto dell'opera di tanti. Ciascun singolo apporto è stato indispensabile per l'esito positivo dell'iniziativa. Un ringraziamento particolare va non solo ai curatori dei singoli contributi in esso confluiti, ma anche agli enti che, finanziando l'attività di ricerca, hanno reso concretamente possibile la realizzazione del risultato, ovverosia l'Associazione delle fondazioni di origine bancaria del Piemonte, la Fondazione Cariplo e la Fondazione Unipolis. Ringraziamo anche Cattolica Assicurazioni per il contributo alla stampa del volume.

Nel novero delle persone da ringraziare rientrano inoltre tutti coloro che hanno risposto alle interviste su cui si basano i capitoli contenuti nella seconda e nella quarta parte del Rapporto, Nicolò Melli e Mario Renna per una assistenza editoriale attenta e proattiva, Marco Livia, per il supporto amministrativo e organizzativo costante, Sara Vinciguerra per l'attività di comunicazione e i rapporti con la stampa, e *last but not least* l'Editoriale Scientifica per la consueta cortesia e rapidità nel rispondere alle nostre richieste.

Le organizzazioni che hanno costituito Terz*jus* e le persone che lo dirigono con impegno e sapienza, sono stati e continuano ad essere i motori da cui tutto ciò trae origine. Senza di loro, idee, intuizioni e progetti difficilmente potrebbero materializzarsi, tanto più in una forma capace di favorirne la diffusione. La nostra gratitudine non può dunque che rivolgersi anche e innanzitutto a loro.

Roma, 11 giugno 2021

Parte Prima

PRINCIPI GENERALI E OBIETTIVI DELLA RIFORMA

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE NORMATIVA E LO STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA*

1. Le ragioni costituzionali del riconoscimento e della promozione legislativa degli enti del Terzo settore

Una legislazione approfondita, strutturata ed organica sugli enti del Terzo settore ("ETS"), come quella che si trova adesso nel d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117, recante il Codice del Terzo settore ("CTS"), trova la propria ragion d'essere in diverse norme costituzionali, al perseguimento dei cui obiettivi contribuisce mediante l'offerta ai cittadini di modelli organizzativi congegnati per lo svolgimento di attività di interesse generale senza fini di lucro.

In questo senso, la nuova legislazione sul Terzo settore attua tardivamente principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, in particolare quelli di cui agli articoli 2, 3, comma 2, e 118, comma 4, opportunamente richiamati (unitamente agli articoli 4, 9, e 18) dall'articolo 1 CTS (ed ancora prima dall'articolo 1, comma 1, della legge delega 106/2016), contribuendo così al progetto di trasformazione sociale che tali principi perseguono.

Invero, come potrebbe lo Stato, in nome della sussidiarietà c.d. "orizzontale" di cui all'art. 118, comma 4, Cost., favorire l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale se non in primo luogo predisponendo modelli organizzativi a ciò congeniali o specificamente dedicati?

Il legame reciproco tra il principio costituzionale di cui all'articolo 118, comma 4, Cost., ed il nuovo diritto del Terzo settore è facilmente percepibile. Quest'ultimo dà infatti sostanza al principio di sussidiarietà orizzontale, individuando i modelli organizzativi e le attività di interesse generale che le pubbliche amministrazioni sono tenute a promuovere ai sensi dell'art. 118, comma 4. Dall'altra parte, il principio costituzionale rende palese come le disposizioni di favore contenute nel CTS, sia sul versante fiscale che dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, non attribuiscano agli enti in questione ingiustificabili privilegi, ma siano piuttosto disposizioni particolari rivolte a soggetti *sui generis*: per questi ultimi, in quanto funzionalmente e strutturalmente distinti da tutti gli altri, è ragionevole dunque prefigurare un trattamento diverso da quello ordinario.

Dal medesimo principio costituzionale si ricava inoltre che i rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati nell'ambito di attività di interesse generale debbano essere

* **A cura di Antonio Fici** - Professore Associato di Diritto Privato presso l'Università degli Studi del Molise e direttore scientifico di Terzjus **e Mario Renna** Professore a contratto di Diritto Privato presso l'Università degli Studi di Siena e coordinatore editoriale di Terzjus.

improntati al principio di collaborazione reciproca e non già di contro-interesse, né tanto meno di indifferenza o esclusiva. L'ente pubblico è tenuto a favorire i cittadini "attivi" che intendano svolgere tali attività, anche se può agire esso stesso in via diretta quando le iniziative private si rivelino inefficaci oppure in presenza di altre ragioni di opportunità. Pertanto, alla luce del suddetto principio, non si riduce necessariamente la sfera di azione pubblica, poiché all'ente pubblico non è fatto divieto di sostituirsi agli enti privati quando ve ne sia una concreta esigenza. Il principio di sussidiarietà orizzontale comporta l'assunzione di responsabilità in capo ai soggetti privati senza comprimere quella dei soggetti pubblici, definendo così un sistema complementare e coerente con il dettato degli artt. 2 e 3 Cost.

La nuova legislazione sul Terzo settore si ispira al medesimo principio nell'individuare le forme di collaborazione tra pubblico e privato (è sufficiente richiamare qui le disposizioni di cui agli articoli 55, 56 e 57 CTS). Sarebbe perciò errato guardare al diritto del Terzo settore come ad un'ulteriore, potenziale, via di fuga dello Stato dalle sue responsabilità. Vero è, piuttosto, che **la nuova legislazione sul Terzo settore, nella prospettiva della sussidiarietà, concepisce l'ente pubblico come un soggetto la cui azione si affianca a quella della società civile nel perseguimento del bene comune**. E ciò, si badi bene, non solo in ambiti specifici, come quello tradizionale degli interventi e servizi sociali, bensì con potenziale riferimento a tutte le attività di interesse generale.

Come può oggi leggersi in una tanto recente quanto fondamentale decisione della Corte Costituzionale, la sentenza n. 131/2020, **gli enti del Terzo settore incarnano la "società solidale", poiché sono capaci di costituire una rete capillare di vicinanza e solidarietà,** idonea a decodificare le istanze che provengono dal tessuto sociale, così da mettere a disposizione degli enti pubblici dati informativi e concrete capacità operative e gestionali: per i giudici costituzionali, ciò "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". In questo senso, il Terzo settore non è soltanto efficace dal punto di vista dell'impatto sociale, ma anche efficiente in chiave economica.

gli enti del Terzo settore incarnano la società solidale

Il principio di sussidiarietà orizzontale è, a sua volta, connesso agli altri principi costituzionali della solidarietà, dell'eguaglianza sostanziale e del pluralismo, sicché il nuovo diritto del Terzo settore contribuisce all'attuazione anche di questi ultimi.

I doveri di solidarietà, qualificati "inderogabili" dall'articolo 2 Cost., possono infatti oggi adempiersi anche mediante la costituzione o la partecipazione ad un ente del Terzo settore. Premesso che anche ai soggetti privati spetta il compito di realizzare diritti sociali, è naturale attendersi che a questa fattispecie giuridica sempre più possano rivolgersi cittadini (ma anche enti ed imprese) intenzionati ad assolvere i propri "debiti sociali" in forma stabile ed organizzata.

Dagli ETS, ovvero dalla solidarietà autonomamente organizzata dei cittadini, ci si attende inoltre, nella prospettiva di cui all'articolo 3, comma 2, Cost., un importante contributo alla rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto libertà ed eguaglianza, impediscano il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva

partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese. E ciò in un duplice senso: sia con riguardo all'attività degli ETS e ai suoi risultati (ovvero al suo "impatto sociale"), sia con riguardo agli enti come luoghi nei quali gli individui (nella veste di lavoratori, amministratori, volontari o anche utenti/beneficiari) si formano, apprendono, assumono la capacità di auto-gestirsi, di partecipare e di esercitare i loro diritti di cittadinanza.

Riconoscendo e promuovendo gli ETS quali modelli organizzativi della sussidiarietà orizzontale e della solidarietà organizzata per scopi di eguaglianza sostanziale, questa nuova legislazione, inoltre, rinnova e rinvigorisce il principio pluralistico che informa la nostra Costituzione. Gli ETS sono infatti "formazioni sociali" in cui si svolge la personalità dell'individuo (art. 2 Cost.), ovvero "corpi intermedi", rappresentativi della "società civile", che possono fungere da filtro nel rapporto tra Stato e persone nonché da alternativa all'immediato intervento pubblico nella risoluzione di questioni sociali o di interesse generale.

Nel rivalutarne ruolo e funzione, questa nuova legislazione offre pertanto ai corpi intermedi la concreta opportunità di "ridefinirsi" e "trasformarsi", rinnovando le loro modalità di azione per ovviare ad una loro presunta, attuale, "crisi di identità". Tale disciplina, infatti, non si limita a trattare gli ETS alla stregua di meri strumenti "passivi" di contrasto della società civile al potere pubblico – così come invece vennero concepite dal legislatore costituente le "formazioni sociali" di cui all'articolo 2 Cost., che infatti di esse si limita a garantire l'autonomia – bensì ne tratteggia un ruolo "attivo" nei settori tradizionalmente di intervento pubblico: tali soggetti risultano capaci di "modificare" il potere pubblico "dall'interno", rendendo la società civile partecipe alla definizione dell'interesse generale e alle forme e modalità di suo perseguimento (nella prospettiva tracciata dall'articolo 118, comma 4, Cost.).

Oltre che sui rapporti sociali, la riforma manifesta una chiara propensione ad incidere anche sul sistema dei rapporti economici e di mercato, ponendosi come possibile fattore di loro trasformazione, anche qui in attuazione di un preciso disegno costituzionale.

Il "nuovo" Terzo settore, infatti, non ha rilevanza esclusivamente sociale ma anche economica, poiché **non risulta legato soltanto alla dimensione della gratuità e del dono ma anche a quella della corrispettività e dello scambio**, e poiché non comprende soltanto enti di erogazione ma anche enti imprenditoriali che si avvalgono prevalentemente di lavoratori retribuiti.

Ebbene, gli ETS a carattere economico-imprenditoriale (e tra essi, in particolare, le imprese sociali) possono assolvere ad una funzione di umanizzazione, calmierizzazione, moralizzazione e democratizzazione del mercato e del sistema economico. **Le transazioni di mercato poste in essere dagli ETS non hanno infatti lo scopo di generare il massimo profitto per i "proprietari" dell'impresa**. L'interesse prevalente (o meglio, esclusivo) è, piuttosto, quello degli utenti, i cui interessi e bisogni questi scambi mirano a soddisfare. A ciò conduce anche l'obbligo per le imprese (e più in generale per gli enti) del Terzo settore di **reinvestire**

il nuovo Terzo settore non risulta legato solo alla dimensione della gratuità e del dono ma anche a quella della corrispettività e dello scambio

eventuali utili o avanzi di gestione nell'attività di interesse generale per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Nell'ambito delle imprese del Terzo settore è altresì specificamente tutelato il lavoro subordinato, coinvolto il lavoratore (così come l'utente dei beni e servizi) nella gestione dell'impresa, ed elevata a principio generale l'equità retributiva tra i lavoratori.

La riforma **è pertanto "epocale"** per le organizzazioni coinvolte e per tutti coloro (utenti, lavoratori, fornitori, sostenitori e finanziatori, pubbliche amministrazioni, ecc.) che con esse a vario titolo si relazionano, nonché, ancora più in generale, per l'intera comunità di persone che si riconosce nei principi e valori della Costituzione italiana.

A ben vedere, quanto sin qui rimarcato con riguardo alla Costituzione italiana non avrebbe difficoltà ad essere ribadito con riferimento agli atti fondamentali dell'Unione europea. Quali enti, più di quelli del Terzo settore, si pongono infatti in sintonia con i valori fondamentali dell'Unione europea? Quali enti, più di quelli del Terzo settore, possono contribuire all'affermazione di una società con le caratteristiche indicate dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea? Quali imprese, più di quelle del Terzo settore, possono contribuire all'obiettivo dello "sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente", nonché agli altri obiettivi fondamentali dell'Unione europea, tra cui in particolare la lotta all'esclusione sociale, la protezione sociale, la solidarietà tra le generazioni e la coesione economica, sociale e territoriale?

2. "Terzo" ma non proprio tale

La qualificazione in termini di "terzietà" del settore oggi compiutamente codificato nel nostro ordinamento giuridico richiama una remota distinzione, ovvero un'alternativa rispetto agli altri due comparti rappresentati dallo "Stato" (il primo settore) e dalle "imprese private lucrative" (il secondo settore). Con questa accezione, invero molto generale e senz'altro imprecisa, si continua ancora ai nostri giorni a **discutere della funzione che organizzazioni non appartenenti né al settore pubblico né al settore privato tradizionalmente inteso (cioè lucrativo) possono assumere nell'economia e nella società.**

La questione relativa a quali enti compongano il c.d. Terzo settore non appare risolta a livello internazionale, dove tale settore, piuttosto che essere definito in positivo, viene identificato, specie in ambiente nordamericano, con quello *nonprofit*; anche in ambito europeo, per via della presenza di diversi atti di normazione[1], si assiste ad una

[1] Ci si riferisce alle leggi europee sull'economia sociale e sugli enti dell'economia sociale. Alla legge spagnola del 2011 (*Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social*) hanno fatto seguito la legge portoghese del 2013 (*Lei 30/2013, de 8 de maio, Lei de Bases da Economia Social*) e quella francese del luglio del 2014 (*Loi 2014-856, du 31 juillet 2014, relative à l'économie sociale et solidaire*).

commistione tra Terzo settore ed economia sociale, ma ciò concorre ad indebolire o ad opacizzare la peculiare identità del Terzo settore.

La situazione in Italia, proprio per effetto della riforma del 2017, appare completamente diversa, ed è anzi prevedibile che anche in questo caso, come è già avvenuto per le leggi sulle cooperative sociali (l. 8 novembre 1991, n. 381) e sull'impresa sociale (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155), **il diritto italiano possa influenzare il dibattito internazionale ed orientare i legislatori stranieri.**

I tratti distintivi degli ETS, tipici e atipici, sono ben specificati dal legislatore italiano: si tratta di **soggetti costituiti per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale attraverso lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale**. Il legislatore italiano, inoltre, individua nell'assenza dello scopo di lucro e nell'iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) due fondamentali requisiti di qualificazione degli ETS (art. 4, comma 1, CTS).

La chiarezza è tale da un lato da impedire ogni possibile sovrapposizione con nozioni e concetti diversi, come quelli di *non-profit* e di economia sociale; dall'altro, da autorizzare una classificazione delle forme organizzative più articolata di quella basata su tre pilastri, nella quale, peraltro, gli ETS potrebbero anche ricevere una denominazione diversa, che meglio evochi la loro effettiva natura e non trasmetta quel senso di marginalità e subalternità che il qualificativo "terzo" finisce inevitabilmente per veicolare.

I settori dell'economia sono (almeno) cinque.

Oltre al

1) **settore pubblico** e al

2) **settore privato lucrativo**,

è infatti possibile (ed opportuno) individuare (e distinguere tra loro) il

3) **settore privato mutualistico** (di cui le società cooperative rappresentano la componente principale), il

4) **settore privato non lucrativo**, ed infine il

5) **settore privato non lucrativo di interesse generale** o, se si preferisce, di utilità sociale.

Quest'ultimo settore corrisponde al Terzo settore come oggi riconosciuto e disciplinato dal relativo Codice del 2017. Un settore che, oltre a doversi distinguere dai primi tre, va anche tenuto distinto dal settore non lucrativo genericamente inteso, che è identificato sulla base della mera assenza di scopo di lucro soggettivo (ovvero del divieto di distribuzione di utili o *non-distribution constraint* per dirla *à la* Hansmann), che costituisce solo uno degli elementi identificativi (e neanche quello più significativo) del Terzo settore. **Confondere e sovrapporre *non-profit* e Terzo settore sarebbe, dunque, dopo la riforma** che ha interessato quest'ultimo, **un'operazione errata nell'ambito di analisi di ogni genere**, non solo giuridico, ma anche economico e statistico, che aumenterebbe il rischio di pericolose distorsioni o fraintendimenti culturali.

confondere e sovrapporre non profit e Terzo settore sarebbe dopo la Riforma un'operazione errata

3. Il quadro legislativo preesistente alla riforma

La regolazione pubblica dei fenomeni organizzativi che si trovano oggi disciplinati nel CTS ha radici antiche, a conferma di come nell'esperienza italiana un "Terzo settore" vi sia "sempre" stato. Sebbene i contenuti e le finalità dei vari interventi legislativi susseguitisi nel tempo siano stati tra loro diversi, se non talvolta del tutto contrastanti, non è tuttavia difficile riscontrare punti di contatto ed elementi di continuità, se non nelle scelte, quanto meno negli specifici oggetti della disciplina. **Nell'800 si realizza, ad esempio, un primo tentativo di sistematizzazione della materia**, ricomprendendo nella categoria delle "opere pie", "gli Istituti di carità e di beneficenza, e qualsiasi ente morale avente in tutto od in parte per fine di soccorrere alle classi meno agiate, tanto in istato di sanità che di malattia, di prestare loro assistenza, educarle, istruirle od avviarle a qualche professione, arte o mestiere" (art. 1, l. 3 agosto 1862, n. 753). Il regolamento di esecuzione della "Gran legge" del 1862, dopo aver stilato un elenco delle istituzioni senz'altro incluse nella categoria (ospizi di carità, alberghi dei poveri, asili d'infanzia, scuole gratuite, monti di pietà, casse di risparmio a scopo di beneficenza, confraternite, congregazioni, ecc.), concludeva statuendo che in essa rientravano "tutte quelle istituzioni, opere o fondazioni che sotto qualunque denominazione e titolo si trovino o siano per essere applicate a scopo di beneficenza" (art. 2, ultimo comma, r.d. 27 novembre 1862, n. 1007).

Più di un secolo e mezzo dopo, anche quella di "ente del Terzo settore" è una categoria normativa che nuovamente aspira a ricondurre ad unità una vasta congerie di enti diversi tra loro ma con scopi ed attività in comune. Tuttavia, pur essendo, quello perseguito dalla "Gran legge" del 1862, un approccio liberale e garantista dell'autonomia statutaria, rimane il fatto che la riconduzione degli enti alla categoria delle opere pie avveniva forzosamente ("sono Opere pie soggette alle disposizioni della presente legge" era infatti la disposizione di apertura della l. 753/1862). Quella di "opera pia" non era dunque una qualifica opzionale (la legge escludeva dal loro novero soltanto "i comitati di soccorso e le altre istituzioni mantenute per mezzo di temporanee oblazioni di privati, né le fondazioni di amministrazione meramente privata amministrate da privati o per titolo di famiglia, e destinate a pro' di una o più famiglie certe e determinate, nominativamente indicate dal fondatore"), come invece è quella attuale di ETS, che si acquisisce per libera scelta dell'ente manifestata facendo istanza di iscrizione nel RUNTS.

Eppure, se si guarda alla disciplina degli enti, possono notarsi preoccupazioni ed esigenze comuni che danno luogo a scelte normative simili.

Ad esempio, l'art. 27 del regolamento di esecuzione della "Gran legge" del 1862 obbligava il tesoriere dell'Amministrazione dell'Opera pia a trasmettere alla Prefettura, ai fini della loro approvazione, non solo il "conto consuntivo" di ciascun esercizio finanziario, ma anche il "conto morale", ovvero l'equivalente funzionale (nonostante le molte differenze di contenuto) dell'attuale "bilancio sociale" disciplinato all'art. 14, comma 1, CTS, che ne sancisce il carattere obbligatorio per i soli ETS che presentino ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad un milione di euro.

L'art. 28 r.d. 1007/1862, così come adesso fa il d.m. 4 luglio 2019, in attuazione dell'art. 14, comma 1, CTS, individuava il contenuto minimo essenziale di questo conto morale, ovverosia:

"1° Far constare che tanto nelle riscossioni come nell'eseguimento delle spese si sono osservate le leggi ed i regolamenti;

2° Descrivere la condizione finanziaria e morale dell'Opera pia, ed i miglioramenti che si ravvisino opportuni per meglio raggiungere lo scopo della medesima. Al quale effetto saranno dall'Amministrazione passati in esame la qualità delle rendite dello stabilimento, i mezzi di accrescerle, e la possibilità e convenienza di mantenere o ridurre od abolire talune spese".

In modo simile, era dettagliatamente disciplinata la forma dei bilanci consuntivi delle opere pie (art. 13 e ss., r.d. 1007/1862), così come oggi avviene per gli ETS ai sensi dell'art. 13 CTS e del relativo decreto di attuazione (d.m. 5 marzo 2020) che introduce l'apposita modulistica da adottarsi da parte degli ETS (diversi dalle imprese sociali).

L'esigenza di impedire che atti compiuti dagli amministratori con l'ente del Terzo settore possano costituire occasione per aggirare il divieto di distribuzione degli utili, cui è diretto l'attuale art. 8, comma 3, lett. *d*), CTS, trovava radicale soluzione nell'art. 7, comma 2, l. 753/1862, che vietava agli amministratori "di prender parte, direttamente o indirettamente, a contratti di locazione, di esazione e di appalti che si riferiscano alle Opere pie da essi amministrate o sorvegliate".

Dall'unità delle Opere pie (successivamente divenute, a seguito della legge di riforma del 1890, nota come Legge Crispi, "Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza o IPAB) **si passa ad una frammentazione del settore attraverso le leggi speciali degli anni 90' dello scorso secolo.**

Il diritto del (c.d.) Terzo settore di quei tempi, cioè la legislazione preesistente alla riforma del 2017, non brillava certo né per organicità né per sistematicità. Esso traeva fonte da una serie di atti normativi separati e tra loro non collegati (come la l. 11 agosto 1991, n. 266, la l. 7 dicembre 2000, n. 383 e il d.lgs. 155/2006), nonché per lo più lacunosi ed indeterminati nei loro contenuti. Mancava inoltre l'insieme generale del Terzo settore, poiché solo alcune tipologie di enti erano disciplinate dal legislatore (quali, appunto, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le imprese sociali). Ad altre tipologie di enti, sebbene ampiamente diffuse nella prassi, come le reti associative o gli enti filantropici, non era dedicata alcuna disciplina *ad hoc*. In definitiva, il quadro normativo previgente poteva fornire scarso supporto allo sviluppo del "comparto". Un elemento in più per definire la riforma del 2017 come "epocale".

Un tentativo di unificazione, invero, fu tentato dal d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, recante misure sulla disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, ma esso si realizzava eminentemente sul fronte fiscale. Per di più, qualificando di diritto come ONLUS alcune fondamentali tipologie di enti (come le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali), il decreto 460/1997 manifestava scarsa capacità di incidere, anche indirettamente, sulla disciplina sostanziale di questi enti, riducendosi a mero dispensatore di (ulteriori) benefici fiscali (oltre a quelli già previsti dalle leggi 266/1991 e 381/1991).

Prima della riforma del 2017, quindi, gli ETS, ancorché già molto diffusi nella realtà economica e sociale[2], non trovavano nell'ordinamento giuridico italiano una disciplina unitaria, nonostante il Terzo settore fosse già menzionato e richiamato in alcuni importanti provvedimenti, come la legge quadro sull'assistenza[3].

prima della Riforma del 2017 gli ETS non trovavano nell'ordinamento giuridico una disciplina unitaria

Soltanto alcune tipologie particolari di enti del Terzo settore erano destinatarie di una disciplina *ad hoc*; tra esse, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le imprese sociali, incluse le cooperative sociali. Ma queste discipline speciali, con l'unica eccezione di quella sull'impresa sociale, presentavano, come già osservato, numerose disposizioni generali e di principio ma ben poche norme sostanziali, dirette cioè a definire, con sufficiente precisione, la fattispecie e il funzionamento degli enti. Da qui l'impossibilità di pervenire ad una nozione generale di ente del Terzo settore, rimanendo indeterminati i confini del Terzo settore.

Assumiamo come esempio emblematico il profilo dell'attività di questi enti.

Nella l. 266/91 l'organizzazione di volontariato era identificata sulla base dello svolgimento di "attività di volontariato" (art. 3, comma 1, l. 266/1991). Quest'ultima, tuttavia, era individuata soltanto per le sue modalità – cioè di essere svolta dalle organizzazioni di volontariato avvalendosi "in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti" (art. 3, comma 1, l. 266/1991), ovverosia di un'attività "prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà" (art. 2, comma 1, l. n. 266/1991)[4] – e non anche per il suo oggetto, ciò che di fatto consentiva il ricorso all'organizzazione di

[2] Secondo i dati ufficiali dell'ISTAT, relativi all'IX Censimento Generale dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni Non Profit, e riferiti all'anno 2011, il settore comprenderebbe 301.191 organizzazioni (di cui 269.000 associazioni), il 28% in più rispetto al 2001, con una crescita del personale impiegato pari al 39,4%; 4,7 milioni di volontari (sono nel complesso giovani: 950.000 infatti hanno meno di 29 anni (pari al 20%, di cui il 4% con meno di 18 anni) a fronte di 704.000 volontari con più di 64 anni (14,8%); 681 mila dipendenti, 270 mila lavoratori esterni e 5 mila lavoratori temporanei; un totale delle entrate di bilancio pari a 64 miliardi di euro; ed un totale delle uscite (spese del personale, acquisto di beni e servizi, sussidi contributi ed erogazione a terzi, etc.) di 57 miliardi di euro. L'ISTAT ha successivamente diffuso i dati relativi al 31.12.2018: le istituzioni *nonprofit* attive in Italia sarebbero 359.574, e i suoi dipendenti 853.476. Va segnalato, tuttavia, che i censimenti dell'ISTAT, incluso l'ultimo di cui si sono forniti i dati, non restituiscono dati sugli enti di Terzo settore in senso stretto (come oggi riconosciuti legislativamente), bensì sulle istituzioni *nonprofit*, che per l'ISTAT si caratterizzano puramente per l'assenza di scopo di lucro e non anche per la presenza degli altri requisiti che connotano gli enti del Terzo settore.

[3] Cfr. art. 5, l. 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, dedicato al "ruolo del Terzo settore".

[4] L'art. 3, comma 4, l. 266/91, precisava inoltre: "le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta".

volontariato anche in ambiti di attività il cui collegamento con le finalità di solidarietà sociale sarebbe dovuto apparire quanto meno dubbio[5]. A prescindere dal suo possibile oggetto, l'attività di volontariato doveva però senz'altro considerarsi un'attività di natura non imprenditoriale, tanto è vero che le (eventuali) attività commerciali e produttive consentite alle organizzazioni di volontariato erano soltanto quelle "marginali" (art. 5, comma 1, lett. *g*), l. 266/1991 e art. 8, comma 4, l. 266/1991).

Parimenti non definita era l'"attività di utilità sociale" che contraddistingueva le associazioni di promozione sociale ai sensi dell'art. 2, comma 1, l. 383/2000. Anch'essa sembrava assumere, nelle intenzioni del legislatore, natura non imprenditoriale, poiché le associazioni di promozione sociale erano tenute ad avvalersi "prevalentemente delle attività prestate in forma volontaria, libera e gratuita dai propri associati" ed autorizzate a servirsi di lavoratori retribuiti solo "in caso di particolare necessità" (art. 18), stabilendosi peraltro che esse potessero trarre "proventi delle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, anche attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale, artigianale o agricola, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali" (art. 4, comma 1, lett. *f*), l. 383/2000). Significativo era l'inciso per cui tale attività di utilità sociale potesse svolgersi "a favore di associati o di terzi" (art. 2, comma 1, l. n. 383/2000). Esso rendeva compatibile lo svolgimento di attività con gli associati (e l'auto-destinazione dei risultati dell'attività associativa) con il perseguimento di finalità socialmente rilevanti, che infatti in principio non consegue esclusivamente allo svolgimento di attività con terzi (e dunque alla necessaria etero-destinazione dei risultati dell'attività), come la riforma del 2017 ha definitivamente chiarito.

La tendenza ad una maggiore definizione della fattispecie per il tramite della delimitazione del dato operativo si riscontrava invece nella disciplina delle imprese sociali, probabilmente anche in ragione del fatto che già nella legge istitutiva delle cooperative sociali – la prima specificamente progettata dal legislatore per dare veste giuridica al fenomeno dell'imprenditorialità sociale – l'attività costituiva uno degli assi della fattispecie (cfr. art. 1, comma 1, l. 381/1991). Il d.lgs. 155/2006, infatti, richiedeva alle imprese sociali "lo svolgimento in via stabile e principale [di] un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale" (art. 1, comma 1, d.lgs. 155/2006), qualificando di utilità sociale i beni o servizi prodotti o scambiati in determinati settori di attività quali l'assistenza sociale, l'assistenza sanitaria, ecc. (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 155/2006). **L'impresa sociale, peraltro, non era tenuta a svolgere la propria attività esclusivamente nei settori di utilità sociale, essendo richiesto che ciò si verificasse quanto meno in via principale**. Il che consentiva alle imprese sociali di svolgere attività diverse da quella principale di produzione o scambio di beni o servizi di utilità sociale, purché i ricavi provenienti da quest'ultima fossero superiori al settanta per cento dei suoi ricavi complessivi, secondo criteri di computo definiti dal d.m. 24 gennaio 2008.

[5] Un esempio evidente di quanto si scrive è costituito dalle attività cimiteriali e di onoranze funebri svolte dalle organizzazioni di volontariato toscane.

Inoltre, anche qui seguendo l'esempio delle cooperative sociali (ovvero, le cooperative sociali di tipo *b*) o di inserimento lavorativo), l'impresa sociale poteva ritenersi tale anche quando, a prescindere dall'oggetto della sua attività d'impresa, impiegasse in tale attività una percentuale minima (pari al trenta per cento) di lavoratori svantaggiati o di lavoratori disabili (art. 2, comma 2, d.lgs. 155/2006).

Il decreto ONLUS collocava – *rectius*, ancora colloca, stante la sua persistente vigenza[6] – tra i requisiti essenziali della fattispecie regolata anche quello dell'attività svolta. Le ONLUS erano infatti identificate, oltre che per l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale e per il divieto di distribuire utili (con conseguente obbligo di reimpiegarli nell'attività), per il fatto di svolgere attività in settori quali l'assistenza sociale e sociosanitaria, l'istruzione, la formazione, ecc. (art. 10, comma 1, lett. *a*), d.lgs. n. 460/1997). Alle ONLUS era vietato svolgere attività diverse da quelle istituzionali, a meno che le stesse non fossero "direttamente connesse" a quelle istituzionali e "non prevalenti" rispetto a queste ultime in ciascun esercizio e nell'ambito di ciascuno dei settori rilevanti; i relativi proventi non dovevano, inoltre, essere superiori al 66 per cento delle spese complessive dell'organizzazione (art. 10, comma 5, d.lgs. n. 460/97).

L'elemento dell'attività risulta oggi compiutamente disciplinato nella nuova legislazione, che l'ha elevato a requisito di qualificazione degli enti del Terzo settore, come avremo modo di verificare nel prosieguo di questo scritto.

4. Verso la riforma: la legge delega 6 giugno 2016, n. 106

viene introdotta una vera e propria definizione di Terzo settore

La legge delega 6 giugno 2016, n. 106, che ha dato formale avvio al processo di riforma del Terzo settore, risultava animata dalla volontà di giungere ad un'organica sistemazione della legislazione sul Terzo settore, nonché alla revisione del titolo II, libro primo, del codice civile in materia di associazioni e fondazioni. **Tale opera di consolidazione avrebbe dovuto porsi nell'ottica di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, e a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, comma 4, della Costituzione**. Si è del resto già evidenziato lo

[6] Gli articoli 10 e seguenti del d.lgs. 460/1997 saranno infatti definitivamente abrogati soltanto a partire dal periodo d'imposta successivo a quello dell'eventuale rilascio dell'autorizzazione della Commissione europea alle nuove norme fiscali contenute nel CTS: cfr. art. 102, comma 2, lett. *a*). Tuttavia, a partire dal giorno antecedente alla data di avvio del RUNTS, non sarà più possibile fare richiesta di iscrizione nell'Anagrafe delle ONLUS: cfr. art. 38, comma 3, d.m. 15 settembre 2020, n. 106, sul funzionamento del RUNTS.

stretto legame esistente tra la legislazione sul Terzo settore e i principi costituzionali che trovano espressione nelle testé menzionate disposizioni.

Appare subito essenziale notare come nell'art. 1 della legge 106/2016, rubricato "finalità e oggetto", fosse contenuta una **vera e propria definizione di Terzo settore**, per tale intendendosi "il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi". Venivano **escluse dall'ambito del Terzo settore, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche**. Le fondazioni di origine bancaria erano parimenti estromesse dalla riforma, ma per ragioni completamente diverse (oltre che mediante una diversa tecnica legislativa), essendo infatti espressamente riconosciuto il loro concorso al perseguimento delle finalità previste dalla legge di delega.

I principi generali e i criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare l'adozione dei decreti legislativi delegati erano i seguenti:

a) riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione;

b) riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti di cui alla presente legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali;

c) assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti;

d) semplificare la normativa vigente, garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica.

Venendo ad esaminare la struttura della l. 106/2016, può osservarsi come una posizione centrale fosse occupata dalla necessità di rivedere (o revisionare) il titolo II del primo libro del codice civile. Secondo il legislatore delegante, occorreva semplificare il regime per il riconoscimento della personalità giuridica, definire precisi requisiti contenutistici per gli atti costitutivi e gli statuti, nonché prevedere specifici obblighi di trasparenza e informazione, anche verso i terzi, mediante la pubblicazione dei bilanci. Si doveva inoltre procedere a disciplinare puntualmente il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti come persone giuridiche e la responsabilità degli amministratori, tenendo anche conto del rapporto tra il patrimonio netto e il complessivo indebitamento degli enti medesimi. In omaggio al principio personalistico e a quello di democraticità, appariva opportuno intervenire normativamente per assicurare il rispetto dei diritti degli associati, con particolare riguardo all'informazione, alla partecipazione e all'impugnazione degli atti delibe-

rativi, nonché alla salvaguardia delle prerogative dell'assemblea, prevedendo limiti alla raccolta delle deleghe. In omaggio alla tesi della neutralità della forma giuridica, per le associazioni e le fondazioni che esercitavano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa, risultava coerente disporre l'applicazione, nei limiti del criterio di compatibilità, delle norme previste dai titoli V e VI del libro quinto del codice civile. Da ultimo, appariva necessario disciplinare il procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni, nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi introdotto dalla riforma del diritto societario del 2003.

Secondo l'intenzione del legislatore delegante, l'atto di esercizio della delega avrebbe dovuto riordinare le discipline settoriali esistenti, stabilendo disposizioni generali applicabili, pur nel rispetto delle specificità soggettive, a tutti gli ETS. A ciò si aggiungeva la previsione circa le attività di interesse generale – da individuarsi secondo criteri che tenessero conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale – che gli ETS avrebbero dovuto necessariamente svolgere al fine di ottenere tale qualificazione soggettiva, nonché per accedere alle agevolazioni fiscali contemplate dalla normativa.

Nell'atto di esercizio della delega, tra gli obiettivi indicati all'art. 4, comma 1, dalla l. 106/2016, avrebbero dovuto trovare concretizzazione:

***i*)** i criteri per definire l'esercizio di attività diverse da quelle di interesse generale;

***ii*)** le modalità organizzative e gestorie degli enti, nel rispetto dei principi di democraticità, eguaglianza e partecipazione;

***iii*)** la previsione del divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente;

***iv*)** gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi.

Si prevedeva, inoltre, la riorganizzazione del sistema di registrazione degli enti (e di tutti gli atti di gestione rilevanti) attraverso la messa a punto di un registro, unico e nazionale, pur suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Da ultimo, si reputava necessario valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socioassistenziali, 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 nel rispetto della disciplina vigente.

La legge delega, come previsto dall'art. 5, fissava i principi e i criteri direttivi per riformare la disciplina in materia di attività di volontariato, associazioni di promozione sociale e società di mutuo soccorso.

Il volontario avrebbe dovuto rappresentare una figura centrale per tutti gli ETS. Al fine di preservare la spontaneità e la gratuità dell'attività di volontariato, era necessario individuare i criteri per i rimborsi spese. Contestualmente, occorreva procedere ad un rafforzamento della cultura del volontariato e alla revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato.

Assai rilevanti le linee di riforma dell'impresa sociale, ovverosia delle organizzazioni private che svolgono attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, l. 106/2016 **e che destinano i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale**, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività. Rispetto alla previgente disciplina, al fine di fronteggiare endemici fenomeni di sottocapitalizzazione, occorreva prevedere forme di remunerazione del capitale sociale, comunque da assoggettare a precise condizioni (rimanendo in principio vietata l'indiscriminata ripartizione di eventuali avanzi di gestione).

Tra le specificità settoriali, la legge delega includeva:

***i*)** la previsione dell'obbligo di redigere il bilancio ai sensi degli articoli 2423 e seguenti c.c., in quanto compatibili;

***ii*)** la previsione di mirati obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti;

***iii*)** la ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati;

iv) la possibilità per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche di detenere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, salvo il divieto di assumere la direzione, la presidenza e il controllo;

***v*)** la previsione di uno o più sindaci.

Puntuali criteri venivano fissati dalla legge delega per quanto riguardava la disciplina del servizio civile. Tra i diversi principi direttivi, occorreva:

***i*)** procedere alla istituzione del servizio civile universale, ispirato alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica;

***ii*)** stabilire precise modalità operative di reclutamento, di verifica dell'attività e di accreditamento degli enti di servizio civile universale;

***iii*)** definire lo *status* giuridico dei giovani ammessi al servizio civile universale;

***iv*)** valorizzare le competenze acquisite dai volontari in funzione dell'utilizzo nei percorsi di istruzione e nell'ambito lavorativo.

L'art. 9 l. 106/2016 conteneva poi una serie di misure fiscali e di sostegno economico che si inserivano nell'ambito di un complessivo riordino e di una più vasta armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio, sempre nel rispetto della normativa dell'Unione europea. Di particolare importanza risultava essere la previsione per le imprese sociali:

***i*)** della possibilità di accedere a forme di raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici, in analogia a quanto previsto per le *start-up* innovative;

***ii*)** di misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale.

L'art. 10 della legge delega istituiva infine la Fondazione Italia Sociale "con lo scopo di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati".

5. L'attuazione della delega: il codice del Terzo settore e gli altri decreti legislativi

Nel luglio del 2017 si è concluso l'*iter* legislativo di riforma del Terzo settore italiano, con l'approvazione dei d.lgs. 112/2017, di revisione della disciplina in materia di impresa sociale, e 117/2017, recante il CTS, entrambi attuativi della sopra descritta legge delega 106/2016. Ambedue i decreti legislativi sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale. Il d.lgs. 112/2017 nella G.U. del 19 luglio 2017. Il d.lgs. 117/2017 nella G.U. del 2 agosto 2017. Dal giorno successivo alla loro pubblicazione i due decreti sono entrati in vigore. Ed è a partire da queste due date (il 20 luglio 2017 e il 3 agosto 2017) che sono cominciati a decorrere una serie di termini per il compimento di una serie di provvedimenti attuativi da parte delle amministrazioni pubbliche competenti.

A distanza di più di tre anni dall'entrata in vigore della riforma, molti di questi atti sono stati realizzati, ma rimangono ancora alcuni decreti ministeriali attuativi da emanare; tra essi spicca per importanza quello di attuazione degli artt. 6, comma 1, CTS, e 2, comma 3, d.lgs. 112/2017, in tema di attività secondarie (che nel momento in cui si scrive sembra ormai in dirittura d'arrivo). È stato invece di recente emanato il decreto di cui all'art. 53, comma 1, CTS, sul funzionamento del RUNTS (d.m. 15 settembre 2020, n. 106), anche se il Registro non è ancora operativo (dovrebbe però esserlo presto).

Nel frattempo vige ancora (in quanto più volte prorogato) un termine finale (adesso coincidente con la data del 31 maggio 2022) entro il quale gli enti già costituiti al momento dell'entrata in vigore della riforma(ed ascrivibili al Terzo settore sulla base della normativa previgente) dovranno adeguarsi alle nuove disposizioni di legge (sul punto le norme di riferimento sono gli articoli 101, commi 2 e 4, CTS, e 17, comma 3, d.lgs. 112/2017, ma molto significativo è anche, sul versante fiscale, l'art. 82, comma 3, CTS, secondo cui "agli atti costitutivi e alle modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione o trasformazione poste in essere da enti del Terzo settore di cui al comma 1, le imposte di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa. Le modifiche statutarie di cui al periodo precedente sono esenti dall'imposta di registro se hanno lo scopo di adeguare gli atti a modifiche o integrazioni normative").

entro il 31 maggio 2021 gli enti già costituiti al momento dell'entrata in vigore della Riforma dovranno adeguarsi alle nuove disposizioni

Il CTS costituisce oggi il testo fondamentale in materia, quello da cui trova fonte il "diritto del Terzo settore" come autonomo sottosistema normativo. Il decreto sull'impresa sociale è invece dedicato alla disciplina di uno specifico soggetto del Terzo settore (l'impresa sociale è infatti, come vedremo, una delle diverse tipologie particolari di ETS). Nonostante la volontà legislativa di riordinare e semplificare la normativa previgente riunificandola in un unico testo, **sono rimaste fuori dal CTS, oltre che la disciplina sull'impresa sociale,**

il codice del Terzo settore rappresenta la fonte fondamentale del diritto del Terzo settore

altre leggi e norme riconducibili al Terzo settore, come ad esempio la l. 381/1991, sulle cooperative sociali, che peraltro il d.lgs. 112/2017 ha modificato (relativamente ai settori di attività delle cooperative sociali). Lo stesso CTS, tuttavia, si preoccupa di collegare a sé questi atti normativi esterni attraverso apposite norme di rinvio, rafforzando così l'unità complessiva del sottosistema "diritto del Terzo settore" nonostante la separazione formale (cfr. artt. 40, commi 1 e 2, e 42 CTS).

La legge delega 106/2016 prevedeva inoltre la riforma del servizio civile universale e dell'istituto del cinque per mille. Anche queste specifiche deleghe sono state attuate rispettivamente mediante i decreti legislativi 6 marzo 2017, n. 40 e 3 luglio 2017, n. 111, già pubblicati in Gazzetta ufficiale. **Successivamente è stato pubblicato il d.p.r. 28 luglio 2017 di approvazione dello statuto della Fondazione Italia Sociale**, istituita dall'art. 10, comma 1, della legge delega.

Dalla loro approvazione originaria, **sia il Codice sia il decreto sull'impresa sociale hanno subito lievi "ritocchi",** in particolar modo ad opera di due decreti legislativi "correttivi", già programmati in sede di delegazione legislativa, ovverosia il d.lgs. 105/2018, con riferimento al Codice, e il d.lgs. 95/2018, con riferimento al decreto sull'impresa sociale.

Tra le principali integrazioni apportate dal d.lgs. 105/2018 al CTS vi è stata l'addizione, tramite l'art. 2 del predetto decreto, dell'inciso "in via esclusiva o principale" all'art. 4, comma 1, CTS, che si affianca allo svolgimento delle attività di interesse generale, concorrendo a precisare la reale attitudine operativa degli ETS. Si deve poi all'art. 3 del decreto correttivo l'inserimento della tutela degli animali e della prevenzione del randagismo tra le attività di interesse esercitabili dagli ETS (art. 5, comma 1, lett. *e*), CTS). Tra le modifiche rilevanti figura anche la previsione contenuta oggi all'art. 17, comma 6-*bis*, CTS, avvenuta mediante l'art. 5, comma 1, lett. *b*), d.lgs. 105/2018: ai lavoratori subordinati che intendano svolgere attività di volontariato in un ETS sono riconosciute le forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale.

Di rilevante impatto è la previsione contenuta all'attuale art. 22, comma 1-*bis*, CTS, così come formulata dall'art. 6, comma 1, lett. *b*), d.lgs. 105/2018, ai sensi della quale per le associazioni e fondazioni del Terzo settore, che risultino già in possesso della personalità giuridica e che ottengano l'iscrizione nel RUNTS, l'efficacia dell'iscrizione nei registri delle persone giuridiche di cui al d.p.r. 361/2000 è sospesa: non si tratta quindi di una perdita automatica della personalità giuridica già ottenuta, bensì di una transitoria disapplicazione della normativa prevista dal cennato decreto.

Ulteriori novità hanno interessato le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale: tali enti devono agire avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati (art. 32, comma 1 e art. 35, comma 1, CTS, così come modificati, rispettivamente, dall'art. 9, comma 1, lett. *a*) e dall'art. 11, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 105/2018). Per i medesimi enti è stata prevista una causa di cancellazione dal RUNTS, come può evincersi dagli odierni artt. 32, comma 1-*bis* e 35, comma 1-*bis*, CTS: se, a seguito della costituzione, il numero degli associati diviene inferiore a sette persone fisiche, o a tre organizzazioni di volontariato o associazioni di promozione sociale, occorrerà integrare la base asso-

ciativa entro un anno, pena la cancellazione dell'ente dal RUNTS, fatta salva la sua possibilità di migrare in una differente sezione del registro stesso. Ancora, per quanto riguarda l'ordinamento delle organizzazioni di volontariato, è stato previsto che tutti gli amministratori debbano essere scelti tra le persone fisiche associate ovvero indicate, tra i propri associati, dagli enti associati (e quindi non più dalle sole organizzazioni di volontariato associate): così dispone oggi l'art. 34, comma 1, CTS, dopo la modifica ad opera dell'art. 10, comma 1, d.lgs. 105/2018.

Un mutamento sostanziale ha riguardato anche gli atti costitutivi degli enti filantropici, attraverso cui devono essere indicati i principi circa le modalità di erogazione di denaro, beni o servizi, anche d'investimento a sostegno non più degli enti del Terzo settore, bensì di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale (art. 38, comma 2, CTS, come modificato dall'art. 12, comma 1, d.lgs. 105/2018).

Una modifica ha interessato anche l'art. 56 CTS, mediante l'introduzione del comma 3-*bis*, e di riflesso l'art. 57, comma 2: è ora previsto che le amministrazioni procedenti pubblichino sui rispettivi siti gli atti di indizione e i provvedimenti finali relativi alle convenzioni sottoscritte con organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale.

Ancora una modifica ha interessato la disciplina del fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore: il nuovo art. 72, comma 3, CTS, così come modificato dall'art. 19, comma 1, d.lgs. 105/2018, dispone che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali determini annualmente, per un triennio, con proprio atto di indirizzo, ma previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul fondo medesimo. Su questo articolo deve registrarsi la declaratoria di illegittimità costituzionale del testo antecedente alle modifiche in rassegna nella parte in cui non prevede(va) la preventiva intesa con la Conferenza Stato-Regioni sull'atto d'indirizzo[7].

Tra le integrazioni che, invece, hanno interessato la nuova disciplina dell'impresa sociale spicca l'aggiunta del comma 2-*bis* all'art. 3, avvenuta ad opera dell'art. 3, comma 1, d.lgs. 95/2018: è ora previsto che non configuri distribuzione, nemmeno indiretta, di utili e avanzi di gestione la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale esercitate dall'ente, effettuata ai sensi dell'art. 2545-*sexies* c.c. e nel rispetto delle condizioni di legge e statutarie dalle imprese sociali costituite in forma di società cooperativa, a condizione che lo statuto o l'atto costitutivo indichi i criteri di ripartizione proporzionalmente alla quantità e alla qualità degli scambi mutualistici e che si registri un avanzo della gestione mutualistica.

Un'ulteriore novità ha riguardato la disciplina del volontariato nell'impresa sociale: come adesso previsto dall'art. 13, comma 2-*bis*, d.lgs. 112/2017, inserito dall'art. 5, comma 1, d.lgs. 95/2018, le prestazioni di attività di volontariato possono essere utilizzate solo in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti. Tali prestazioni non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi alle polizze assicurative a copertura di malattie, infortuni e responsabilità civile verso terzi.

[7] Corte cost., 25 settembre - 12 ottobre 2018, n. 185

6. Sulla mancata riforma del primo libro del codice civile

Un commento a sé richiede la mancata attuazione dell'articolo 3 l. 106/2016 sulla revisione del titolo secondo del primo libro del codice civile. I decreti legislativi attuativi della delega si sono infatti limitati ad aggiungere al codice civile l'articolo 42-*bis* sulle operazioni straordinarie (mediante l'articolo 98 CTS, che ha attuato l'articolo 3, lett. *e*), l. 106/2016), ma non hanno ulteriormente modificato la vigente disciplina generale di associazioni e fondazioni.

È da escludere che il legislatore delegato abbia interpretato la delega come se essa in realtà non comprendesse la riforma del codice civile. Troppo chiara era, infatti, al riguardo la lettera dell'articolo 3, nonché dell'articolo 2, comma 2, che dedicava un apposito punto (la lett. *a*) alla "revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute".

La mancata revisione della partizione codicistica può essere collegata al rischio di irrigidire mediante schemi di azione e condotta la disciplina prevista per le associazioni non riconosciute: l'assenza della riformulazione del codice civile conferma, dunque, l'insofferenza verso impianti normativi che alterino e aggravino la basilare normativa prevista per associazioni e fondazioni. A conferma di ciò si osserva come ogni ulteriore e significativo intervento normativo sulle persone giuridiche non lucrative sia intervenuto fuori dal titolo II del libro primo del codice civile.

7. La "nuova" legislazione regionale

A livello regionale, a seguito della riforma nazionale del Terzo settore, una normativa organica in materia è costituita dalla legge della Regione Toscana 22 luglio 2020 n. 65, con cui sono state previste norme di sostegno e promozione per il Terzo settore locale. La Regione riconosce, promuove e sostiene l'iniziativa autonoma delle formazioni sociali che, nella comunità locale, perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, senza fine di lucro, e svolgono attività di interesse generale; inoltre, la Regione riconosce e valorizza gli enti del Terzo settore – così come disciplinati dall'art. 4, comma 1, CTS – attivi a livello regionale. **In armonia con il Codice statale, la legge regionale individua le sedi di confronto istituzionali, determina i criteri e le modalità di sostegno al Terzo settore, definisce le modalità di coinvolgimento degli enti nell'esercizio delle prerogative istituzionali di programmazione, progettazione e accreditamento**. Nell'ambito dell'esercizio delle funzioni amministrative, come dispone l'art. 3, comma 1, della legge in rassegna, intende promuovere il ruolo e la funzione sociale degli ETS.

Il legislatore toscano assegna un ruolo centrale al volontariato e alla mutualità: queste ultime, per come risulta formulato l'art. 1, comma 4, raffigurerebbero una "forma originale e spontanea di adempimento dei doveri inderogabili all'interno della comunità". **Il legislatore regionale è, quindi, attento a discernere il volontariato organizzato da quello individuale, impegnandosi a promuovere la collaborazione tra quest'ultimo e gli enti collettivi**

che svolgono attività di volontariato: una specifica misura di sostegno e promozione del volontariato è costituita, infatti, dal consolidamento delle attività di volontariato a supporto degli enti pubblici locali, agevolando la strutturazione di una forma organizzata tra quelle racchiuse all'art 4 CTS (in questo senso, v. art. 8, comma 3, l.r. 65/2020).

Il legislatore regionale prevede che gli enti pubblici territoriali possano avvalersi nelle materie di competenza regionale dell'attività di volontariato svolta individualmente e autonomamente mediante i caratteri della occasionalità, dell'accessorietà e della gratuità. Pur escludendo doverosamente ogni forma di retribuzione al volontario, tra cui i rimborsi spese di tipo forfetario, così come previsto dall'art. 17, comma 3, CTS, il legislatore sottopone ad ibridazione il ruolo del volontario tracciato dalla codificazione nazionale, delineando una sorta di "volontario degli enti pubblici toscani".

Gli enti territoriali, per potersi giovare dei volontari, devono prevedere un apposito registro: ciò rafforza il convincimento della genesi del "volontario degli enti pubblici toscani". L'iscrizione dei volontari non occasionali è doverosa per gli ETS, come recita l'art. 17, comma 1, CTS, e ciò, sostanzialmente, legittima l'acquisizione dello *status* di volontario. Ciò permette di sostenere che l'iscrizione nel registro regionale apposito sia necessaria al fine di divenire un "volontario degli enti pubblici toscani", ma, al contempo, non costituisce un limite all'autonomia privata del volontario che sarà libero di cancellarsi senza incorrere nel rischio di provvedimenti sanzionatori attivabili dall'ente territoriale di riferimento.

Le amministrazioni territoriali devono, inoltre, preventivamente determinare le attività di interesse generale da svolgere, purché compatibili con i caratteri dell'attività di volontariato individuale. La delimitazione del perimetro oggettivo e del canone di congruenza con l'attività del volontariato individuale, oltre ad escludere il c.d. "baratto amministrativo", potrebbe rappresentare un criterio idoneo ad evitare prassi abusive nei rapporti tra soggetti privati mossi da fini solidaristici ed enti territoriali che intendano supplire a deficienze organiche e di bilancio e a carenze strutturali, ricavando un indebito arricchimento in termini di risparmio di costi diretti e indiretti. A garantire trasparenza e imparzialità concorre la previsione recata all'art. 8, comma 2, lett. *c*), della legge in rassegna, ai sensi della quale le amministrazioni procedenti hanno l'obbligo di prefissare, in modo non discriminatorio, i requisiti che i volontari debbano possedere in riferimento alle attività da svolgere, considerando la necessaria idoneità psico-fisica ed attitudinale. A tutela dei volontari, il legislatore ha prescritto l'obbligo per le amministrazioni coinvolte di vigilare sull'incolumità dei volontari individuali e di adottare ogni misura idonea a evitare pregiudizi personali e patrimoniali, oltre a comunicare costantemente ogni rischio legato all'attività in corso.

Una diversa iniziativa regionale in materia di volontariato e associazioni di promozione sociale è riconducibile al Friuli-Venezia Giulia: si tratta della l.r. 9 novembre 2012, n. 23, che è stata adeguata alla sopravvenuta codificazione nazionale. È previsto, infatti, all'attuale art. 5, comma 5-*bis*, che, nelle more dell'attuazione dell'articolo 11 CTS, l'iscrizione nel Registro generale del volontariato organizzato ha validità sino all'eventuale iscrizione dell'organizzazione di volontariato nel RUNTS. Analoga modifica ha interessato le associazioni di promozione sociale, iscritte nel relativo registro regionale (art. 20, comma 6-*bis*, l.r. 23/2012).

A livello regionale occorre segnalare anche la legge dell'Emilia-Romagna, recante disposizioni per la ridefinizione, semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del Terzo settore alla concertazione regionale e locale (l.r. 19 ottobre 2017, n. 20). **In armonia con le disposizioni previste dal CTS, gli attuali soggetti del Terzo settore partecipano alla concertazione regionale tramite la Conferenza regionale del Terzo settore**. **Una sezione speciale in seno alla Conferenza è dedicata all'Osservatorio regionale del Terzo settore**. La Conferenza regionale e l'Osservatorio forniscono un parere alla Regione al fine dell'indizione dell'Assemblea regionale del Terzo settore: come disposto dall'art. 4 della legge in esame, l'Assemblea è costituita dalle organizzazioni di volontariato e dalle associazioni di promozione sociale iscritte nei rispettivi registri ed è indetta di norma ogni due anni. Inoltre, all'Assemblea regionale del Terzo settore viene presentato un rapporto dei Centri di servizio per il volontariato sulle attività svolte.

In conformità al CTS, può oggi registrarsi la recente normativa calabrese (l.r. 19 novembre 2020, n. 22) **sul funzionamento delle associazioni "Pro Loco", costituite su base volontaria e senza finalità di lucro**. Tra le attività che le associazioni "Pro Loco" possono statutariamente svolgere rientrano quelle indicate all'art. 5 CTS: l'art. 3, comma 2, della legge regionale in rassegna abilita gli enti in questione a svolgere in via prevalente le attività di interesse generale racchiuse nel novero del CTS e, al contempo, permette di svolgere, nei limiti della secondarietà e della strumentalità, attività diverse, così come previsto dall'art. 6 CTS. Il raccordo tra la legge regionale e il CTS si estende anche alla possibilità di realizzare attività di raccolta fondi, secondo quanto previsto dall'articolo 7 CTS, al fine di finanziare le proprie attività di interesse generale. In modo armonico rispetto alla disciplina nazionale, il legislatore regionale ha delineato i contenuti minimi dello statuto delle "Pro Loco": come disposto dall'art. 7 della legge calabrese, le associazioni devono prevedere la partecipazione attiva e democratica alla vita e alla gestione dell'associazione da parte di tutte le componenti sociali. Viene, in tal modo, rispettato il principio di democraticità. Inoltre, devono essere definite le norme sull'elezione e sul funzionamento degli organi statutari (in omaggio al principio di elettività delle cariche sociali). Tutte le risorse finanziarie devono essere impiegate per il raggiungimento degli scopi associativi: in tal modo viene apposta una specifica destinazione del patrimonio – risultando unicamente funzionale al raggiungimento dei fini istitutivi – che consente di ribadire l'assenza dello scopo di lucro, in ossequio a quanto previsto dall'art. 8 CTS. Da ultimo, trova applicazione anche la disciplina prevista dall'art. 9 CTS in riferimento alla devoluzione patrimoniale a seguito dell'estinzione o dello scioglimento dell'ente. Il patrimonio residuo sarà devoluto ad altri ETS o, in mancanza, alla Fondazione Italia sociale.

Di recente è stata approvata la legge della Regione Lazio in materia di cooperative di comunità (l.r. 3 marzo 2021, n. 1): si fa riferimento ai **soggetti che intendono avvantaggiare determinate comunità territoriali, elette come proprie dai soci promotori, oppure alle quali appartengono i soci promotori**. Le cooperative di comunità, al fine di rafforzare il sistema produttivo integrato e valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali e delle comunità locali, realizzano iniziative a sostegno dello sviluppo eco-

nomico, della coesione e della solidarietà sociale (art. 1). **Tra le attività che possono essere esercitate dalle cooperative di comunità rientrano anche le attività d'impresa di interesse generale** disciplinate all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017. Si tratta di un importante raccordo tra la disciplina regionale e la normativa nazionale in materia di impresa sociale: a quest'ultima le cooperative in questione dovranno uniformarsi per ottenere, eventualmente, la qualifica di impresa sociale, nonché di ente del Terzo settore secondo quanto disposto dal Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017). La Regione Lazio, in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, favorisce il coinvolgimento attivo delle cooperative di comunità nelle funzioni pubbliche di programmazione e progettazione nell'ambito degli interventi e dei servizi di interesse pubblico o di utilità sociale. La Regione, inoltre, può promuovere forme di raccordo tra le attività delle cooperative e quelle delle amministrazioni pubbliche competenti mediante l'adozione di appositi schemi di convenzione, ovvero dando attuazione alle forme di coinvolgimento attivo previsto dall'art. 55 CTS.

Una pressoché analoga soluzione legislativa è rappresentata dalla disciplina delle cooperative di comunità avvenuta attraverso la legge della Regione Umbria 11 aprile 2019, n. 2: la Regione, riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare, può disciplinare le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 CTS, nonché le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, adottando appositi schemi di convenzione-tipo (art. 5, comma 1, lett. *b*).

8. La normativa secondaria

L'esame della normativa secondaria di attuazione della riforma del Terzo settore merita di essere condotto attraverso un'elencazione dei principali provvedimenti adottati e di quelli tuttora mancanti.

La legge delega 106/2016 prevedeva, ai sensi dell'art. 7, comma 4, l'adozione di un decreto da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso cui definire i termini e le modalità per il concreto esercizio della vigilanza, del monitoraggio e del controllo ministeriale sugli ETS. Il medesimo decreto è richiamato anche dall'art. 96, comma 4, CTS. Ad oggi, il decreto non risulta ancora adottato. Risulta, invece, adottato il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 23 luglio 2019 con cui si predispongono le linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli ETS, ai sensi dell'art. 7, comma 3, l. 106/2016. Inoltre, così come previsto dall'art. 10, comma 4, l. 106/2016, il d.p.r. 28 luglio 2017 ha provveduto all'approvazione dello statuto della Fondazione Italia Sociale.

Più articolato è il complesso di decreti ministeriali attuativi direttamente previsto dal CTS. Risultano tuttora mancanti:

- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, volto a definire i **criteri e i**

limiti per l'esercizio delle attività diverse da quelle di interesse generale per gli enti del Terzo settore (art. 6 CTS), che nel momento in cui si scrive risulta però essere in fase di definitiva approvazione;
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con cui dovranno adottarsi le **linee guida per l'attività di raccolta fondi** (art. 7, comma 2, CTS);
- il decreto del Ministero dello sviluppo economico, da adottarsi di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con cui dovranno individuarsi i **meccanismi di assicurazione semplificata per i volontari** impegnati negli ETS (art. 18, comma 2, CTS);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministero dell'università e della ricerca e del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con cui definire i **criteri per il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento di attività o percorsi di volontariato** (art. 19, comma 2, CTS);
- il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze con cui stabilire le **modalità attuative del *social lending*** (art. 78, comma 3);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministero degli interni, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dei beni e delle attività culturali, per l'individuazione delle **modalità attuative delle agevolazioni previste dal *social bonus***, comprese le procedure per l'approvazione dei progetti di recupero finanziabili (art. 81, comma 7).

Tra i numerosi decreti già adottati devono invece menzionarsi:
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 5 marzo 2020 in materia di **modulistica di bilancio degli ETS** (art. 13, comma 3);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 4 luglio 2019 in materia di **redazione del bilancio sociale degli ETS** (art. 14, comma 1);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 15 settembre 2020, n. 106, volto a definire le procedure di iscrizione degli enti, le **modalità di deposito degli atti, le regole per la predisposizione, la tenuta e la conservazione del RUNTS** (art. 53, comma 1);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 31 marzo 2021, n. 72, recante le **linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore** (artt. 55, 56 e 57)
- il decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del 4 maggio 2018, con cui sono definite le **disposizioni sul credito di imposta a favore delle fondazioni di origine bancaria**, nonché le procedure di concessione del contributo;
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 16 novembre 2017, volto a disciplinare i **criteri e le modalità di concessione ed erogazione dei contributi in favore di organizzazioni di volontariato per l'acquisto da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali utilizzati direttamente ed esclusivamente per le attività di interesse generale** (art. 76, comma 4);

- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 28 novembre 2019, attraverso cui si interviene sulle **erogazioni liberali in natura a favore degli ETS** (art. 83, comma 2).

Per quanto riguarda il d.lgs. 112/2017, **in materia di impresa sociale**, non risultano ancora adottati:

- il decreto del Ministero dello sviluppo economico, da adottarsi di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con cui definire **criteri di computo per la quantificazione dei ricavi che determinano l'attività principale svolta** (art. 2, comma 3), che però sarà probabilmente accorpato col decreto di cui all'art. 6 CTS, di prossima emanazione;
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in tema di linee guida che definiscono le **modalità di coinvolgimento di lavoratori, utenti e altri soggetti** (art. 11, comma 3);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con cui precisare le **forme, i contenuti e le modalità dell'attività ispettiva sulle imprese sociali** (art. 15, comma 4);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dello sviluppo economico, volto a individuare le **modalità di attuazione delle misure fiscali e di sostegno economico previste dall'art. 18**, commi 3, 4 e 5 (art. 18, comma 6).

Risultano invece **già adottati** i seguenti decreti:

- il decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del 16 marzo 2018, volto a definire **gli atti e i documenti che le imprese sociali sono tenute a presentare al registro delle imprese** e le modalità per l'esecuzione di tali adempimenti (art. 5, comma 5);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 4 luglio 2019 in materia di **linee guida per la redazione del bilancio sociale** (art. 9, comma 2);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 27 aprile 2018, recante disposizioni in materia di **trasformazione, fusione, scissione, cessione d'azienda e devoluzione del patrimonio da parte delle imprese sociali** (art. 12, comma 2);
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 26 agosto 2020 con cui sono stato individuati i **criteri e le modalità di remunerazione dei commissari liquidatori e dei membri dei comitati di sorveglianza delle imprese sociali** (art. 14, comma 3).

Per quanto concerne il d.lgs. 111/2017, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 luglio 2020 ha disciplinato le modalità e i termini per l'accesso al riparto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche degli enti destinatari del contributo, nonché delle modalità e dei termini per la formazione, l'aggiornamento e la pubblicazione dell'elenco permanente degli enti iscritti e per la pubblicazione degli elenchi annuali degli enti ammessi.

In materia di **servizio civile universale** sono stati adottati i seguenti decreti:

- decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con cui è stato approvato il **piano triennale 2020-2022 e il piano annuale 2020** (art. 4, comma 4);
- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 luglio 2020 con cui sono stati **nominati i componenti della Consulta nazionale per il servizio civile** e con cui è stata regolamentata **l'organizzazione e il funzionamento del predetto organo**.

Tabella n. 1. *I decreti attuativi 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	D.m. 23 luglio 2020
Art. 5, commi 1 e 2, Riparto quota 5 per 1000	D.m. 23 luglio 2020
Art. 6, comma 2, Modalità attuative	D.m. 23 luglio 2020

D.LGS. 112/2017 (DISCIPLINA IMPRESA SOCIALE)	DECRETI ATTUATIVI
Art. 5, comma 5, Deposito atti registro imprese	D.m. 16 marzo 2018
Art. 9, comma 2, Linee guida bilancio sociale	D.m. 4 luglio 2019
Art. 12, comma 2, Modelli e procedura operazioni straordinarie	D.m. 27 aprile 2018
Art. 14, comma 3, Remunerazione commissari liquidatori e membri comitati di sorveglianza	D.m. 26 agosto 2020

D.LGS. 117/2017 (CODICE DEL TERZO SETTORE)	DECRETI ATTUATIVI
Art. 13, comma 3, Modelli di redazione del bilancio di esercizio	D.m. 5 marzo 2020
Art. 14, comma 1, Linee guida bilancio sociale	D.m. 4 luglio 2019
Art. 53, comma 1, RUNTS	D.m. 15 settembre 2020
Artt. 55, 56 e 57, Linee guida rapporto p.a. ed ETS	D.m. 31 marzo 2021
Art. 59, comma 3, Nomina dei primi componenti del Consiglio Nazionale del Terzo settore	D.m. 23 gennaio 2018
Art. 62, comma 6, Credito d'imposta FOB e procedure per la concessione di contributi	D.m. 4 maggio 2018
Art. 64, commi 1-3, Costituzione ONC e nomina dei suoi primi componenti	D.m. 19 gennaio 2018
Art. 76, comma 4, Definizione delle modalità per l'utilizzo del contributo per ambulanze e attività strumentali	D.m. 16 novembre 2017
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	D.m. 28 novembre 2019
Art. 97, comma 3, Composizione e funzionamento cabina di regia	Dpcm 11 gennaio 2018

9. La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa

La costruzione di un sottosistema giuridico, per di più così ampio e complesso come quello del Terzo settore, non può fare a meno dell'attività interpretativa degli organi giurisdizionali.

Un ruolo particolare in questa direzione l'ha sin qui svolto la Corte Costituzionale, che già in diverse occasioni ha mostrato di condividere l'impianto complessivo della riforma del 2017 e le scelte in essa compiute, senza mancare altresì di sottolineare la rilevanza costituzionale della legislazione in materia e di alcune sue disposizioni in particolare.

La Corte Costituzionale è intervenuta con la sentenza 185/2018 a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 3, CTS, nella parte in cui non prevede(va) la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni sull'atto di indirizzo con cui vengono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore". Tuttavia, già prima della decisione dei giudici delle leggi, l'art. 19 d.lgs. 105/2018 aveva modificato l'art. 72, comma 3, prevedendo che l'atto di indirizzo ministeriale venisse adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (passaggio preliminare assente nella versione originaria del CTS). Secondo la Corte Costituzionale, però, il nuovo dettato normativo non è comunque idoneo a impedire la declaratoria di incostituzionalità, poiché la disposizione impugnata è stata nel frattempo applicata, come effettivamente dimostra l'atto di indirizzo adottato nel 2017.

La decisione dei giudici costituzionali si sofferma sul sistema dei Centri di servizio per il volontariato (CSV), così come previsto agli artt. 61 e 63 CTS, e sulle funzioni di indirizzo e controllo esercitate sui predetti enti da parte dell'Organismo nazionale di controllo (ONC: art. 64 CTS). I CSV risultano essere soggetti di diritto privato che interagiscono con tutta la rete del Terzo settore, al fine di promuoverne e facilitarne le attività, e ciò determina l'attrazione della disciplina del rispettivo regime giuridico "entro la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile". Parimenti, come risulta dall'art. 64, comma 1, CTS, l'ONC è una fondazione con personalità giuridica di diritto privato: sebbene costituita attraverso decreto ministeriale, essa non rappresenta una forma di governo pubblico del Terzo settore, bensì denota una "regolamentazione di assetti che concernono i rapporti tra soggetti di diritto privato, in attuazione del principio di sussidiarietà […]; principio che si realizza anche attraverso la collocazione di funzioni di vigilanza e di controllo entro la trama dei rapporti interprivati".

La Corte Costituzionale, mediante la sentenza 277/2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 1, lettera *d*), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della l.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 46, nella parte in cui limitano alle sole associazioni di volontariato animaliste "riconosciute ai sensi della legge 266/1991" lo svolgimento delle attività consentite alle associazioni animaliste dalla stessa legge regionale. Secondo i giudici, la tutela degli animali e

la prevenzione del randagismo costituiscono attività di interesse generale che tutti gli ETS possono svolgere, così come previsto dall'art. 5, comma 1, CTS. Inoltre, nonostante le Regioni possano regolare le attività dei soggetti del Terzo settore nelle materie attribuite alla propria competenza, limitare alle sole organizzazioni di volontariato lo svolgimento delle attività consentite a tutte le associazioni animaliste risulta senz'altro discriminatorio.

La successiva sentenza 285/2019 ha reputato non fondata la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 3, comma 1, lett. *d*), l.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, là dove prevede la possibilità che la Regione stipuli accordi e intese con "enti e associazioni afferenti al Terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000 […]". Secondo la Corte Costituzionale, posto che l'espressione "ovvero" assume un valore disgiuntivo e non meramente esplicativo, la disposizione impugnata non può non riferirsi anche alle associazioni iscritte al RUNTS. Difetta, quindi, ogni effetto discriminatorio tale da reputare in contrasto la disposizione normativa regionale con il dettato costituzionale.

Attraverso la sentenza 27/2020, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 4 l.r. Basilicata 30 novembre 2018, n. 43, là dove individua, tra i beneficiari dei finanziamenti regionali per appositi programmi finalizzati alla prevenzione e al contrasto del bullismo e del cyberbullismo, le "associazioni con certificata esperienza che operano nel campo del disagio sociale ed in particolare nell'area minori iscritte nel registro regionale del volontariato e/o della promozione sociale". Secondo l'argomentazione della Corte Costituzionale, dalla platea dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali, ma solo quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale, neppure attraverso articolazioni locali o circoli affiliati, nel territorio lucano. Nelle more dell'operatività del RUNTS, alle associazioni di promozione sociale è tuttora applicabile, in via transitoria, l'art. 7, comma 3, l. 383/2000, che stabilisce un collegamento automatico tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale. La delimitazione normativa, pertanto, non appare irragionevole, poiché valorizza la specifica esperienza maturata dalle associazioni nel contesto locale di riferimento, anche in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale.

Con la fondamentale sentenza 131/2020 la Corte Costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera *b*), l.r. Umbria 11 aprile 2019, n. 2, là dove prevede che la Regione "riconoscendo il rilevante valore sociale e la finalità pubblica della cooperazione in generale e delle cooperative di comunità in particolare […] b) disciplina le modalità di attuazione della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'articolo 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106) **e le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità e adotta appositi schemi di convenzione-tipo che disciplinano i rapporti tra le cooperative di comunità e le stesse amministrazioni pubbliche operanti nell'ambito regionale"**.

Secondo il Governo italiano ricorrente, la disposizione si porrebbe in contrasto con quella statale, perché prevederebbe il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nelle attività di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, mentre l'art. 55 CTS limita detto coinvolgimento ai soli ETS, elencati dall'art. 4, tra i quali non sono ricomprese le cooperative di comunità. In tal modo, la norma regionale avrebbe ampliato il novero dei soggetti del Terzo settore, invadendo la materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *l*), Cost.

La regione resistente, di contro, insiste per l'infondatezza del ricorso, asserendo che le cooperative di comunità rientrino nella definizione di impresa sociale e, quindi, nel novero degli ETS.

La Corte Costituzionale, dopo aver esaminato l'impianto dell'art. 55 CTS, ha sostenuto che quest'ultimo, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, costituisca una delle più significative attuazioni del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale: secondo le precise parole dei giudici esso realizza una "vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria". La Corte Costituzionale richiama le sue precedenti sentenze 228/2004 e 75/1992, dove venivano menzionate la profonda socialità dell'azione umana e l'azione positiva e responsabile, fenomeni paradigmatici attraverso cui si esprime la società solidale. La Corte Costituzionale, inoltre, rimarca il profilo delle libertà sociali, più articolatamente sviluppato dalla sentenza 185/2018 e, prima, dalla 300/2003, facendo appello alle forme di solidarietà non riconducibili allo Stato o al mercato, bensì denotative di una relazione di reciprocità. In questa cornice emerge una nuova dimensione regolatoria, quella dell'art. 55 CTS, che abilita appieno gli ETS a partecipare assieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale. Gli enti del Terzo settore risultano in grado di intercettare più agevolmente e di interpretare più correttamente i bisogni delle realtà di riferimento e ciò legittima la creazione di un canale di amministrazione condivisa, alternativo al profitto e al mercato. Secondo i giudici costituzionali, si supera il mero rapporto sinallagmatico per assistere a una convergenza di obiettivi e ad una aggregazione di risorse per "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". Tutto ciò considerato, dalla legge umbra non emerge una qualificazione delle cooperative di comunità alla stregua di enti del Terzo settore, né è addebitabile a tale intervento normativo una alterazione dei presupposti dell'art. 55 CTS. Dal tenore della norma regionale impugnata, peraltro, è possibile distinguere tra: *a*) le modalità attuative dell'art. 55 CTS, avendo a riguardo gli ETS, e quindi anche le cooperative di comunità che in base alla suddetta normativa siano tali; *b*) le forme di coinvolgimento delle cooperative di comunità, che siano solo così qualificabili, ma non già anche come ETS, e che non potranno dunque essere coinvolte con gli stessi strumenti e modalità riservati dal legislatore statale agli enti del Terzo settore ai sensi del citato art. 55 CTS.

La Corte Costituzionale, attraverso la sentenza n. 255/2020, ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, l.r. Sardegna

16 settembre 2019, n. 16, poiché la disposizione impugnata non è idonea a ledere le competenze statali e a porsi in contrasto con l'art. 57 CTS. La norma stanzia le somme da destinare annualmente all'Azienda regionale emergenza urgenza Sardegna (AREUS) per il triennio 2020-2021, in riferimento alle attività rese dai soggetti convenzionati con il servizio di emergenza e urgenza (associazioni ONLUS e cooperative sociali), individuando altresì le modalità di finanziamento per le annualità successive. Per i giudici, "tale disposizione, pertanto, non regola essa stessa le modalità di affidamento del servizio di emergenza e urgenza, sebbene faccia riferimento alle convenzioni con gli enti del Terzo settore. Si tratta di una formulazione probabilmente poco felice, in particolare in quanto non individua in modo chiaro i soggetti che possono essere affidatari del servizio in convenzione, facendo tra l'altro ricorso a una qualificazione di carattere fiscale, quella di ONLUS, di per sé poco consona a individuare precisamente gli affidatari del servizio in questione". La Corte Costituzionale, da ultimo, contesta un'interpretazione restrittiva dell'art. 57 CTS: dalla lettera della legge, e dalla locuzione "in via prioritaria", non è dato far coincidere le organizzazioni di volontariato con gli unici soggetti affidatari delle convenzioni per i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza.

La più recente sentenza della Corte Costituzionale (52/2021) ha ad oggetto la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della l.r. Sardegna 48/2018: si tratta dell'art. 4, comma 26, dell'art. 8, comma 18, e dell'art. 9, impugnati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 118, comma 4, della Costituzione. La prima norma autorizza l'Azienda regionale per l'edilizia abitativa ad alienare a prezzo simbolico alle "ONLUS riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato" e che ne siano detentrici da almeno tre anni, gli immobili ove svolgono attività sociali e assistenziali, nonché di aggregazione giovanile e di assistenza all'infanzia e alla terza età.

Secondo la parte ricorrente, la delimitazione soggettiva dei beneficiari discriminerebbe le associazioni di promozione sociale operanti in Sardegna e iscritte nel registro nazionale, ledendo il principio costituzionale di uguaglianza. Inoltre, la disparità di trattamento risulterebbe ancora più irragionevole alla luce dell'art. 7, comma 3, l. 383/2000. Per i giudici, invece, la disposizione impugnata non risulta irragionevole, poiché è coerente con l'intervento legislativo regionale teso a valorizzare, a livello locale, il ruolo delle associazioni che, "anche quali articolazioni territoriali o circoli affiliati alle associazioni nazionali", svolgono in modo radicato le attività istituzionali sul territorio regionale.

La seconda disposizione impugnata ammette(va) 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". Secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, verrebbe leso il principio di uguaglianza, poiché sarebbero pretermessi gli enti non associativi, ma comunque dotati della qualifica di ONLUS, nonché le associazioni attive nel medesimo settore ma prive della qualifica anzidetta. Inoltre, vi sarebbe un contrasto con il principio di sussidiarietà orizzontale

anche in relazione al Codice del Terzo settore, là dove si assicura la più vasta partecipazione possibile, in condizioni di parità, di tutti gli enti del Terzo settore. In questo caso la Corte Costituzionale reputa fondata la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost. Viene ricordato come il legislatore regionale abbia sì l'autonomia di individuare i soggetti meritevoli di contributi per lo svolgimento di attività solidaristiche, ma ciò deve essere conforme ai vincoli costituzionali "primo fra tutti quello imposto dal rispetto del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.". Nel caso di specie, invero, la distinzione regionale si fonda sullo status di ONLUS, quindi su un criterio meramente formale, risulta priva di ogni collegamento con la funzione sociale delle prestazioni erogate. Inoltre, la norma confligge con il principio costituzionale di sussidiarietà, poiché le Regioni, infatti, devono valorizzare e promuovere il ruolo degli ETS, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento in conformità al loro ruolo nella società civile.

La terza norma impugnata riguarda le iniziative regionali volte alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere: si favorisce, anche attraverso la concessione di contributi finanziari, la creazione di centri specialistici promossi da enti, associazioni di volontariato e ONLUS. Rimarrebbero, invero, escluse le associazioni di promozione sociale, profilandosi un contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza. La Corte Costituzionale ha ritenuto infondata quest'ultima questione di legittimità costituzionale, potendosi addivenire ad un'interpretazione conforme al dettato costituzionale. La "genericità" dell'espressione "enti" permetterebbe infatti di ricomprendere in essa le associazioni di promozione sociale, così come altri enti del Terzo settore.

La Corte Costituzionale è, tuttora, chiamata a pronunciarsi sull'art. 76 CTS nella parte in cui destina le risorse di cui all'articolo 73, comma 2, lettera *c*), del Codice in questione, al sostegno dell'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato attraverso l'erogazione di contributi per l'acquisto, da parte delle medesime, di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale, che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diverse utilizzazioni senza radicali trasformazioni, escludendo gli altri ETS svolgenti le medesime attività di interesse generale. La disposizione, secondo il giudice *a quo* (Cons. Stato, Sez. III, 9 novembre 2020, n. 6908), contrasterebbe, inoltre, con i criteri di delega previsti dalla l. 106/2016, specialmente dall'art. 1, comma 2, lett. *b*) e dall'art. 4, comma 1, lett. *b*). Quest'ultimo prevedeva che il riordino e la revisione normativa avvenissero sulla base del criterio delle "attività di interesse generale": il rilievo dello svolgimento di tali attività avrebbe permesso agli ETS, senza discriminazioni, di beneficiare di agevolazioni economiche e provvidenze finanziarie. Con l'attuale formulazione legislativa verrebbe meno l'unitarietà della disciplina di favore per i diversi enti.

Notevole risulta l'attività interpretativa sul Codice del Terzo settore svolta dai giudici amministrativi.

Le prime decisioni sono riconducibili alle sentenze del Tar Pescara, Sez. I, 24 ottobre 2017, n. 303 e 30 ottobre 2017, n. 303: i giudici abruzzesi **hanno avuto modo**

di intervenire sul rapporto tra la procedura di affidamento dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, così come prevista dall'art. 57 CTS, e il sistema della gara pubblica, con contestuale apertura al libero mercato. Il tema dell'affidamento in convenzione di tali servizi, in via prioritaria, alle organizzazioni di volontariato, anche in rapporto alla generale disciplina del Codice dei contratti pubblici, è stata oggetto di diverse controversie approdate nei tribunali amministrativi, come dimostrano le decisioni assunte dal Tar Lecce, Sez. II, 12 gennaio 2018, n. 32, dal Tar Veneto, Sez. III, 9 marzo 2018, n. 275 e 18 giugno 2018 e dal Tar Bari, Sez. II, 9 aprile 2018, n. 546 (il Tar Bari, Sez. II, 11 gennaio 2019, chiamato sempre a pronunciarsi su una procedura comparativa ai sensi dell'art. 56 e 57 CTS, ha sottolineato l'illegittimità della previsione di rimborsi forfetari, fissi ed automatici).

Nel 2018, la tematica è stata oggetto di discussione anche nelle decisioni pronunciate dal Tar Marche, Sez., I, 12 ottobre 2018, n. 656 e Tar Napoli, Sez. V, 3 settembre 2018, n. 5356.

Il Consiglio di Stato, Sez. III, 5 novembre 2018, n. 6264 è intervenuto sulla questione del trasporto sanitario di emergenza e urgenza, ricostruendo come, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. *h*), d.lgs. 50/2016, tali servizi siano esclusi dalle disposizioni del Codice, salvo "i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza", che rimangono assoggettati alle regole dell'evidenza pubblica. A norma dell'art. 5 della l.r. Veneto 27 luglio 2012, n. 26, il trasporto sanitario "di soccorso ed emergenza" è svolto mediante convenzione dai soggetti iscritti in un apposito elenco regionale; inoltre, ai sensi dell'art. 2 della predetta legge, sono affidate attraverso la stessa modalità anche alcune attività capaci di rientrare nell'ambito del trasporto ordinario.

Secondo il Consiglio di Stato potrebbe profilarsi un contrasto con il diritto comunitario e, pertanto, ha rimesso alla Corte di giustizia europea le seguenti questioni pregiudiziali: 1) se, nel caso in cui le parti sono entrambi enti pubblici, il *Considerando* 28, l'art. 10 e l'art. 12, par. 4, dir. 2014/24/UE (sugli appalti pubblici) ostino alla applicabilità dell'art. 5, in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 4, l.r. Veneto 26/2012, sulla base del partenariato pubblico-pubblico; 2) se, nel caso in cui le parti sono entrambi enti pubblici, il *Considerando* 28, l'art. 10 e l'art. 12, par. 4, dir. 2014/24/UE ostino alla applicabilità delle disposizioni della l.r. Veneto 26/2012, sulla base del partenariato pubblico-pubblico nel limitato senso di obbligare la stazione appaltante ad esternare le motivazioni della scelta di affidare il servizio di trasporto sanitario ordinario mediante gara, anziché mediante convenzionamento diretto. La Corte di giustizia comunitaria si è pronunciata attraverso l'ordinanza del 6 febbraio 2020[8], concludendo in tal senso: *i*) l'articolo 10, lett. *h*), e l'articolo 12, par. 4, dir. 2014/24/UE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa regionale che subordina l'aggiudicazione di un appalto pubblico alla condizione che un partenariato tra enti del settore pubblico non consenta di garantire il servizio di trasporto sanitario ordinario, sempre che la scelta espressa a favore di una particolare modalità di prestazione di servizi, ed effettuata in una fase precedente a quella dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico,

[8] Corte giust. UE, 6 febbraio 2020, causa C-11/19.

rispetti i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza; *ii*) l'articolo 10, lett. *h*), e l'articolo 12, par. 4, dir. 2014/24 devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa regionale che impone all'amministrazione aggiudicatrice di giustificare la sua scelta di aggiudicare il servizio di trasporto sanitario ordinario mediante gara d'appalto anziché di affidarlo direttamente mediante una convenzione conclusa con un'altra amministrazione aggiudicatrice.

Il Consiglio di Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 3131, si è nuovamente espresso sull'applicazione dell'art. 5, comma 5, l.r. Veneto 26/2012 – ove è disposto che il servizio di traporto sanitario di emergenza possa essere affidato a titolo oneroso a soggetti individuati attraverso procedure comparative quando non possa essere assicurati dagli enti sanitari e dalle associazioni iscritte nel registro regionale – e sui rapporti con l'art. 57 CTS. Per i giudici amministrativi, il legislatore regionale "ha previsto un 'obbligo' di affidamento del servizio di trasporto sanitario di urgenza, alle Associazioni di volontariato che non contrasta con la "possibilità" di tale affidamento, introdotta dal Codice del Terzo settore e che trova la propria genesi nell'esclusione dall'obbligo della selezione pubblica prevista dalla disciplina comunitaria e dalle pedisseque disposizioni del Codice dei contratti pubblici".

Nel corso del 2019, i giudici amministrativi si sono pronunciati anche in materia di:

- rimborso spese ai sensi dell'art. 76 CTS e differenze operative tra ONLUS e organizzazioni di volontariato (Tar Roma, Sez. III-*bis*, 3 giugno 2019, n. 7114);
- co-progettazione (Tar Napoli, Sez. III, 2 luglio 2019, n. 3620);
- iscrizione al registro locale delle organizzazioni di volontariato (Tar Reggio Calabria, Sez. I, 8 luglio 2019, n. 446);
- richiesta di riconoscimento della personalità giuridica (Tar Napoli, Sez. I, 30 luglio 2019, n. 4190);
- sede degli ETS, ai sensi dell'art. 71 CTS (Tar L'Aquila, Sez. I, 25 ottobre 2019, n. 519);
- applicazione dell'art. 56 CTS e motivazione dell'operato dell'amministrazione pubblica (Tar Lecce, Sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2049).

Nell'anno 2020 risultano cospicui gli interventi della giurisprudenza amministrativa. Il Tar Roma, Sez. I-*quater*, 12 febbraio 2020, n. 1897, esaminando il rapporto tra cooperative sociali, d.lgs. 112/2017 e CTS, ha rilevato come per le prime – nelle vesti di imprese sociali e, quindi, di ETS, per espressa previsione dell'art. 2, comma 1, lett. *e*), d.lgs. 112/2017 e per l'analoga previsione contenuta all'art. 5, comma 1, lett. *e*), CTS – non possano costituire attività di interesse generale quelle, svolte abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi.

Ulteriori decisioni assunte nel corso dell'anno 2020 hanno riguardato:

- i presupposti per l'applicazione dell'art. 56 CTS, con particolare riferimento alla stipulazione di convenzioni con le associazioni di volontariato per i servizi di

trasporto di soggetti con disabilità (Cons. Stato, Sez. III, 25 agosto 2020, n. 5199; sui caratteri della gratuità e non economicità delle prestazioni oggetto del rapporto convenzionale insiste anche il Tar Toscana, Sez. I, 1° giugno 2020, n. 666);
- profili di diritto intertemporale ed effetti derivanti dall'iscrizione all'anagrafe delle ONLUS (Tar Sicilia, Sez. I, 2 settembre 2020, n. 1810);
- il riconoscimento della personalità giuridica "di diritto comune", rispetto a quanto previsto dal CTS (Tar Napoli, Sez. I, 5 ottobre 2020).

La tematica relativa all'affidamento del servizio di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza e la contestuale interpretazione dell'art. 57 CTS ha interessato, nuovamente, i giudici amministrativi (sulla legittimità del convenzionamento diretto tra strutture pubbliche sanitarie e organizzazioni di volontariato per il solo trasporto di emergenza e urgenza, v. Cons. Stato, Sez. III, 3 agosto 2020, n. 4905). Il Tar Bari, Sez. II, 29 giugno 2020, n. 922, ha precisato come la logica dell'affidamento diretto a favore delle organizzazioni di volontariato, piuttosto che a favore delle cooperative sociali, vada ricercata attraverso un esame funzionale del dato disciplinare: le cooperative sociali, infatti, perseguono una finalità imprenditoriale seppur caratterizzata da uno scopo mutualistico, mentre le organizzazioni di volontariato hanno come scopo la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini (v. anche Tar Catanzaro, Sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068 e Tar Salerno, Sez. II, 26 ottobre 2020, n. 1527; nonché, Tar Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320. Sul tema, ancor più recentemente, si registrano le due sentenze del Tar Napoli, Sez. V, 17 marzo 2021, n. 1797 e Sez. V, 1° aprile 2021, n. 2227).

Il tema risulta ancora aperto, in quanto, come si evince dalla recente ordinanza del Cons. Stato, Sez. III, 18 gennaio 2021, n. 536, è stata sollevata questione di pregiudizialità, invitando la Corte di giustizia dell'Unione europea, a pronunciarsi sul seguente quesito: "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".

Da ultimo, il Cons. Stato, Sez. III, 3 marzo 2021, n. 1979 ha espresso dubbi sulla compatibilità dell'art. 57 CTS con l'art. 10, lett. *h*), dir. 2014/24/UE: mentre il primo non contempla le cooperative sociali e le imprese sociali tra i possibili affidatari attraverso convenzione del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenze, dalla fonte europea si evince che tali servizi sono esclusi dalla normativa in

materia di appalti, ove svolti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro. Per i giudici amministrativi, le perplessità non possono essere superate nemmeno dal carattere esclusivamente facoltativo dell'affidamento previsto dall'art. 57 CTS, "poiché la mancata inclusione delle cooperative sociali tra i soggetti che beneficiano di tale possibilità giustifica *ex se* i dubbi di compatibilità comunitaria". Pertanto, si sottopone, nuovamente, alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione di pregiudizialità costituzionale volta a chiarire "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, ivi comprese le cooperative sociali che gestiscono la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale, ai sensi dell'art. 3, comma 2, *bis* d.lgs. 112 del 2017".

Le più recenti decisioni, pubblicate nell'anno in corso, toccano diversi temi:

- la co-progettazione (Tar Salerno, Sez. I, 19 gennaio 2021, n. 158);
- i profili di diritto transitorio (Tar Basilicata, Sez. I, 28 gennaio 2021, n. 45; Tar Sicilia, Sez. III, 15 febbraio 2021, n. 116);
- i principi operativi per gli affidamenti di servizi nei confronti di ETS (Tar Sicilia, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 388), nonché più in generale il regime delle convenzioni previsto dagli artt. 56 e 57 CTS (Tar Salerno, Sez. II, 27 aprile 2021, n. 1061);
- l'applicazione dell'art. 71 CTS, con riferimento alla disciplina urbanistica e ai locali ove si svolge la prestazione istituzionale degli ETS (Tar Roma, Sez. II-*quater*, 3 febbraio 2021, n. 1429; Cons. Stato, Sez. V, 1° marzo 2021, n. 1737; e, da ultimo, Tar Bari, Sez. III, 19 aprile 2021, n. 682);
- la natura e la disciplina delle attività delle cooperative sociali alla luce della riforma dell'impresa sociale e del CTS (Cons. Stato, Sez . IV, 7 maggio 2021, n. 3586).

10. La prassi interpretativa ministeriale

Un importante contributo all'interpretazione e all'applicazione del Codice del Terzo settore giunge dalle numerose circolari, note e risposte ai quesiti provenienti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Sin dalla prima Nota direttoriale del 29 dicembre 2017 e dalla Circolare del 27 dicembre 2018, sono state fornite importanti **indicazioni sull'impianto complessivo del CTS, sugli adeguamenti statutari degli enti già esistenti e sui profili di diritto intertemporale**, specialmente per come risultanti dall'art. 101 e dall'art. 104 del Codice in questione (il tema degli adeguamenti statutari è stato esaminato anche mediante la Circolare del 31 maggio 2019).

Attraverso la Nota direttoriale del 28 maggio 2019, il Ministero ha chiarito alcuni **aspetti riguardanti la costituzione di associazioni non riconosciute secondo la disciplina del codice civile e ha precisato i requisiti strutturali necessari per poter accedere alla qualificazione in termini di organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale**. L'ulteriore attività interpretativa ha, quindi, riguardato la disciplina della direzione, coordinamento e controllo degli ETS, così come prevista dall'art. 4, comma 2, del Codice in rassegna (Nota direttoriale del 4 marzo 2020).

Il Ministero si è espresso anche mediante una lunga serie di Note: la prima del 17 maggio 2018 ha riguardato, sempre con particolare attenzione ai profili di diritto transitorio, il tema dei **requisiti per l'accreditamento di una associazione come CSV** (sui profili di diritto transitorio, v. anche le Note del 7 agosto 2018 e del 13 dicembre 2018). Le Note successive hanno proceduto:

- ad affrontare tematiche concernenti la **base associativa delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale** (Note del 30 novembre 2018, del 6 febbraio 2019 e del 5 febbraio 2020);
- a chiarire il **perimetro delle attività di interesse generale esercitate dagli ETS** (Note del 12 e 15 aprile 2019 e del 22 maggio 2020);
- a precisare la disciplina sul **numero massimo di deleghe conferibili agli associati per le votazioni assembleari** (Nota del 30 maggio 2019);
- a puntualizzare la **funzione del patrimonio negli ETS** (Nota del 27 febbraio 2020);
- a descrivere il **ruolo e la funzione del volontario e a chiarire il sistema della nomina dei membri dell'organo amministrativo nelle organizzazioni di volontariato e negli altri ETS** (rispettivamente, v. la Nota del 27 febbraio 2020 e del 9 luglio 2020).

Ancora, il Ministero ha provveduto a fornire chiare indicazioni circa la **possibilità di un organo monocratico di amministrazione negli ETS** (Nota del 16 settembre 2020) e circa **l'obbligo di nomina di un organo di controllo e del revisore legale dei conti per i predetti enti** (Nota del 2 novembre 2020). Le più recenti note hanno, invece, affrontato i temi delle **società di mutuo soccorso** (Nota del 16 novembre 2020) e delle **modalità con cui procedere all'indicazione di emolumenti, compensi o corrispettivi conferiti ai componenti degli organi di amministrazione, ai dirigenti e agli associati** (Nota del 12 gennaio 2021). Da ultimo, si segnala la Circolare del 5 marzo 2021, dedicata all'esame strutturale e funzionale delle **reti associative**: ovvero, alle attività di interesse generale che le medesime possono svolgere, ai rapporti con gli enti aderenti ed associati, all'organizzazione statutaria e regolamentare. Recentemente, inoltre, è stata pubblicata la Nota del 19 marzo 2021, volta a chiarire l'ampiezza dei poteri di controllo affidati agli Uffici competenti del RUNTS. Le ultime due Note in ordine di

tempo, datate 26 e 28 maggio 2021, si soffermano sulle tempistiche per l'approvazione dei bilanci (nonché dei bilanci sociali) e sulla vidimazione del registro dei volontari.

L'attività interpretativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha ampiamente interessato la nuova disciplina dell'impresa sociale. Tra i numerosi orientamenti, significativi chiarimenti sono stati forniti:

- **sull'estensione dell'obbligo del bilancio sociale per le cooperative sociali e sulle attività di interesse generale che possono essere svolte** (Nota direttoriale del 22 febbraio 2018);
- **in merito ai lavoratori svantaggiati nell'impresa sociale** (Nota del 26 settembre 2018 e del 3 maggio 2019);
- **sulla fusione tra due fondazioni con contestuale nascita di una impresa sociale** (Nota del 30 novembre 2018), sulla trasformazione di una organizzazione di volontariato in impresa sociale (Nota del 29 gennaio 2019) e sulla perdita volontaria della qualifica di impresa sociale (Nota del 4 maggio 2020);
- **sugli assetti proprietari nell'impresa sociale** (Nota del 28 gennaio 2019 e del 3 maggio 2019);
- **sul rapporto tra la disciplina prevista dall'art. 17, comma 4, CTS e quella recata dalla l. 381/1991** (Nota del 22 ottobre 2020).

Le più recenti Note ministeriali hanno affrontato i seguenti temi:

- iscrizione delle cooperative sociali al RUNTS (Nota del 15 marzo 2021);
- trasformazione di una ONLUS in cooperativa sociale (Nota del 17 marzo 2021);
- divieto di cumulo delle qualifiche di impresa sociale e di *start-up* innovativa a vocazione sociale (SIAVS: Nota del 17 marzo 2021);
- inapplicabilità dell'art. 71 CTS, riguardante la disciplina dei locali utilizzati dagli ETS, all'impresa sociale nonché alle cooperative sociali (Nota del 22 marzo 2021);
- tempistica per la redazione del bilancio sociale (Nota del 16 aprile 2021).

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, attraverso tre Note, ha contribuito a chiarire alcuni profili riguardanti il d.lgs. 111/2017. La **prima** Nota del 26 febbraio 2019 ha riguardato gli **obblighi di rendicontazione e di pubblicazione gravanti sui soggetti beneficiari del contributo del cinque per mille**; una **seconda** Nota del 19 maggio 2020 ha permesso al Ministero del lavoro e delle politiche sociali di **precisare l'ampiezza dei termini per lo svolgimento delle attività finanziate con i fondi del cinque per mille e per la rendicontazione successiva**. Contestualmente, è stato affrontato il tema della destinazione delle somme percepite a titolo di cinque per mille per attività volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria attuale. **Una recente pronuncia ministeriale** - Nota del 4 marzo 2021 - ha evidenziato come gli **enti percettori del contributo del 5 per mille, con riferimento alle annualità 2018 e 2019, possano disporre**, mediante l'accantonamento delle somme non utilizzate in ragione delle misure restrittive adottate per il contenimento della pandemia da Covid-19, **di un arco di tempo maggiore per lo svolgimento delle attività finanziate dal contributo** nonché per l'adempimento dei successivi obblighi di rendicontazione.

11. Le massime dei Consigli Notarili

Un'ulteriore fonte di supporto per l'interpretazione e l'applicazione del nuovo diritto del Terzo settore deriva dalle massime dei Consigli Notarili, tra cui in particolare quelli di Firenze e Milano.

I notai toscani, attraverso la massima 75/2020, si sono soffermati sulla verbalizzazione delle riunioni collegiali degli enti non societari: ne deriva che

***i*)** essendo funzionali alla tutela di interessi rinvenibili in tutte le formazioni associative organizzate secondo il modello corporativo, di cui è parte l'assemblea dei partecipanti, le norme in materia di verbalizzazione dei fatti avvenuti e delle decisioni assunte nell'adunanza assembleare di cui all'art. 2375 c.c. sono applicabili per analogia alle associazioni riconosciute o non riconosciute, anche se ulteriormente qualificate;

***ii*)** la redazione del verbale dell'assemblea delle associazioni (riconosciute e non riconosciute, comunque ulteriormente qualificate) può essere "differita", in applicazione analogica di quanto previsto nell'art. 2375 c.c.;

***iii*)** il verbale dell'assemblea delle associazioni (riconosciute e non riconosciute, comunque ulteriormente qualificate) può essere sottoscritto solo dal notaio;

iv) in ragione dell'applicabilità di tali regole redazionali, il notaio e il presidente dell'assemblea non dovranno trovarsi nel medesimo luogo fisico nemmeno qualora si tratti di assemblea di un'associazione qualificata come ODV, o come APS o come ONLUS. Le medesime conclusioni possono, quindi, essere estese alle delibere del consiglio di amministrazione delle fondazioni.

Con la massima 76/2020, il Consiglio Notarile di Firenze si è pronunciato sull'art. 42-*bis* c.c. e sulle operazioni straordinarie di enti del primo libro del codice civile. È stato chiarito che:

***i*)** non vi sono prescrizioni di legge in ordine alla forma (sia essa per la validità sia essa per la pubblicità) della delibera di fusione e scissione assunta dall'associazione non riconosciuta (né ETS);

***ii*)** l'atto di fusione e di scissione in operazioni nelle quali partecipano esclusivamente associazioni non riconosciute né ETS deve rivestire la forma pubblica ai sensi dell'art. 2504 c.c. (e 2506-*ter*, ultimo comma, c.c.), come richiamato dall'art. 42-*bis* c.c.;

***iii*)** a differenza di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 42-*bis* c.c., con riferimento all'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche e nel RUNTS, per le operazioni di fusione e scissione alle quali partecipano (sia come enti di partenza che come enti di destinazione) esclusivamente associazioni non riconosciute né ETS non sussiste alcun onere pubblicitario con effetti analoghi a quelli conseguenti all'iscrizione nel Registro delle imprese. Ne consegue, pertanto, che non occorre attendere alcun termine tra delibera (di fusione o scissione) e atto pubblico per l'esercizio dell'opposizione e che non trova applicazione la preclusione di cui all'art. 2504-*quater*, comma 1, c.c. e l'efficacia "sanante" della pubblicità ivi prevista.

Attraverso la massima 77/2020, il Consiglio Notarile di Firenze si è espresso sulla fusione di associazioni non ricomprese tra gli ETS, giungendo alle seguenti conclusioni:

i) la competenza a deliberare spetta all'assemblea con le maggioranze previste dallo statuto per le modificazioni statutarie;

ii) nel caso di fusione per incorporazione di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, in fondazione non di partecipazione, competente a deliberare è l'assemblea con le maggioranze rafforzate di cui all'art. 21, comma 3, c.c. ovvero con il voto favorevole di almeno tre quarti degli associati;

iii) nelle fusioni di associazioni riconosciute o non riconosciute, nelle ipotesi di cui all'art. 2505 c.c., comma 1, c.c., la mancanza di un rapporto di cambio determina l'inapplicabilità delle disposizioni di cui all'art. 2501-*ter*, comma 1, nn. 3), 4) e 5, artt. 2501-*quinquies* e 2501-*sexies* c.c.;

iv) alle fusioni si applica l'art. 2505, comma 2, c.c., per cui l'atto costitutivo o lo statuto possono prevedere che la fusione per incorporazione sia decisa, con deliberazione risultante da atto pubblico, dai rispettivi organi amministrativi.

Ancora più ricca è l'attività condotta dalla Commissione Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano. Una prima massima del 16 gennaio 2018 ha riguardato **l'indicazione di "ente del Terzo settore" o dell'acronimo "ETS" nella denominazione degli enti:** è stato precisato che (già) prima dell'istituzione del RUNTS e sul presupposto dell'iscrizione allo stesso, gli enti che intendevano assumere la qualifica di ETS potevano, in sede costitutiva o deliberativa, inserire nella propria denominazione l'indicazione in rassegna ovvero l'acronimo "ETS", fermo restando che l'utilizzo di tali locuzioni negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico sarebbe stata possibile solo a seguito dell'iscrizione nel cennato registro. **Successivamente, mediante la massima n. 2 del 16 gennaio 2018, la Commissione ha precisato che gli enti religiosi civilmente riconosciuti, *ex* art. 4, comma 3, CTS, le organizzazioni di volontariato** (che devono menzionare espressamente questa locuzione o l'acronimo "ODV"), **le associazioni di promozione sociale** (per le quali, in alternativa alla locuzione integrale, dovrà farsi ricorso all'acronimo "APS"), **gli enti filantropici, le imprese sociali e le cooperative sociali non sono obbligate a inserire nella propria denominazione le locuzioni previste dall'art. 12 CTS**. Tuttavia, rimane ferma la *facoltà* di includere nel proprio nome l'indicazione "ente del Terzo settore" o l'acronimo "ETS".

Con la massima n. 3 del 27 ottobre 2020, riguardante l'aggiornamento temporale della documentazione relativa alla sussistenza del patrimonio minimo per l'iscrizione al RUNTS degli enti già dotati di personalità giuridica, è stato chiarito che: la verifica della sussistenza del patrimonio minimo previsto per gli ETS con personalità giuridica, costituente presupposto per l'iscrizione nel RUNTS degli enti già in possesso della personalità giuridica acquisita ai sensi del d.p.r. 361/2000, si reputa legittima se effettuata sulla base di documenti contabili/patrimoniali aggiornati ad una data non anteriore a centoventi giorni rispetto a quella della delibera portante la decisione di iscriversi al RUNTS.

Una successiva massima del 27 ottobre 2020 ha fatto il punto sulla verifica delle condizioni di legge per l'iscrizione al RUNTS degli enti con personalità giuridica che abbiano adeguato lo statuto con decisioni assunte prima dell'avvio dell'operatività del RUNTS, o condizionate ad eventi successivi. Secondo la Commissione:

i) l'assunzione della delibera di un'associazione riconosciuta o di una fondazione, che intenda acquisire la qualifica di ETS, portante adeguamento dello statuto al CTS, se assunta prima dell'avvio dell'operatività del RUNTS, può contenere delega al Presidente (o ad altri componenti dell'organo amministrativo) per depositare al notaio la documentazione relativa alla sussistenza del patrimonio minimo contabile, dopo l'avvio del Registro;

ii) il notaio che riceve in deposito la predetta documentazione contabile/patrimoniale, verifica la sussistenza, oltre che del patrimonio minimo, anche delle altre condizioni previste dalla legge per l'iscrizione al Registro e procede all'iscrizione entro i successivi 20 giorni. A tal fine, se l'adeguamento dello statuto sia stato verbalizzato da altro notaio, quello incaricato dell'iscrizione nel Registro deve ricevere il deposito, unitamente alla documentazione contabile/patrimoniale, anche della copia autentica dello statuto risultante dalla delibera di adeguamento;

iii) la medesima procedura potrà essere utilizzata nell'ipotesi degli enti che in sede di delibera di adeguamento dello statuto ne abbiano subordinato l'efficacia ad un evento successivo, quali le ONLUS che abbiano subordinato l'efficacia dell'adeguamento alle condizioni previste dall'art. 104 CTS.

Nella massima n. 5 del 12 gennaio 2021, dedicata all'ottenimento della personalità giuridica da parte di associazione non riconosciuta mediante l'iscrizione al RUNTS e da parte di associazione non riconosciuta che già possieda la qualifica di ETS, la Commissione ha disposto che:

i) la deliberazione dell'assemblea di un'associazione non riconosciuta di conseguire la qualifica di ETS con personalità giuridica richiede il *quorum* previsto per le modifiche statutarie ed è soggetta ai controlli previsti dall'art. 22 CTS: pertanto, con l'istituzione del RUNTS, il notaio che abbia ricevuto il relativo verbale è tenuto a verificare la sussistenza delle condizioni a tali fini previste dalla legge, compreso il patrimonio minimo, e a depositare i documenti nel RUNTS entro venti giorni;

ii) trattandosi di ente già operante, il cui patrimonio comprende poste attive e passive, la verifica patrimoniale presuppone necessariamente la presentazione di una relazione giurata di un revisore legale aggiornata a non più di 120 giorni, dalla quale emerga un patrimonio netto non inferiore ad euro 15.000,00. Non trattandosi di un'operazione di trasformazione, detta perizia non richiede l'elenco dei creditori dell'ente;

iii) qualora l'associazione che intende conseguire la personalità giuridica sia già iscritta al RUNTS, ancorché non siano necessarie modifiche statutarie, fermo restando l'ambito del controllo notarile, la relativa competenza è comunque dell'assemblea ed il quorum deliberativo quello richiesto per le modifiche statutarie. È stato, inoltre, precisato che: il mutamento del regime giuridico che deriva dall'ottenimento della personalità giuridica non comporta liberazione dalla responsabilità personale e solidale per le obbligazioni pregresse di chi ha agito in nome e per conto dell'associazione, ai sensi dell'art. 38 c.c.

La recente massima del 19 gennaio scorso ha riguardato, invece, l'indicazione nello statuto delle attività esercitate dall'ente. La Commissione ha dichiarato che non è necessario che l'atto costitutivo (e/o lo statuto) di un ETS riporti l'esatta e letterale

menzione delle attività così come esse sono descritte all'art. 5 CTS, potendo la formula lessicale scelta nella redazione dello "oggetto sociale" discostarsi da quella legislativa, purché sia ad essa concettualmente riconducibile. In difetto di precisi limiti normativi, l'ente può scegliere di indicare nel suo atto costitutivo (e/o nello statuto) solo alcune delle attività elencate all'interno di una delle lettere nelle quali si divide l'art. 5 Codice del terzo Tettore o indicare congiuntamente attività descritte all'interno di lettere diverse.

12. La fine della fase transitoria con l'avvio del RUNTS

L'approdo al Codice del Terzo settore implica il superamento di una serie di discipline previgenti diversamente concepite e strutturate. È necessaria una delicata opera di coordinamento e trasformazione del sistema di cui il CTS è ben consapevole**, dedicandosi, nelle sue disposizioni finali (artt. 101, 102 e 104), alla disciplina dei profili di diritto intertemporale e all'abrogazione di norme preesistenti.**

L'art. 101 CTS, rubricato "Norme transitorie e di attuazione", prevede al comma 2 che, **fino all'operatività del RUNTS, continuano ad operare le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei registri già esistenti previsti per le ONLUS, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione speciale**. Si tratta, quindi, di una sostanziale espansione dell'efficacia delle iscrizioni già effettuate:

***a*)** nei registri regionali e delle provincie autonome dedicati alle organizzazioni di volontariato;

***b*)** nei registri nazionale, regionali o delle provincie autonome per quanto concerne le associazioni di promozione sociale;

***c*)** nell'anagrafe unica delle ONLUS. Infatti, nonostante l'art. 102, comma 1, CTS, disponga alla lett. *a*) l'abrogazione della legge quadro sul volontariato e della disciplina delle associazioni di promozione sociale, il successivo art. 102, comma 4, CTS, differisce l'effetto abrogativo delle disposizioni settoriali che regolamentano le procedure di iscrizione nei registri all'uovo previsti a decorrere dalla data di operatività del RUNTS.

Ancora, può osservarsi come, ai sensi dell'art. 101, comma 3, CTS, si legittima un meccanismo di equipollenza, tale da escludere una mancanza di riconoscibilità e tutela giuridica degli enti in questione: pertanto, il requisito di iscrizione al RUNTS è soddisfatto, nelle more dell'istituzione del Registro medesimo, dall'iscrizione ad uno dei registri esistenti.

Per quanto concerne il d.lgs. 460/1997, sulla disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, gli articoli da 10 a 29 sono abrogati in forza dell'art. 102, comma 2, lett. *a*), CTS, fatto salvo l'art. 13, commi 2, 3 e 4. È altresì disposto che la perdita della qualifica di ONLUS, per via dell'iscrizione nel RUNTS, non integra un'ipotesi di scioglimento dell'ente, ai sensi di quanto previsto dall'art. 10, comma1, lett. *f*), del decreto istitutivo (art. 101, comma 8, CTS).

Occorre, ora, ricordare che con il d.m. 16/2020 è stato disciplinato il funzionamento del RUNTS che dovrebbe divenire operativo a partire dal luglio 2021.

Un ulteriore profilo di diritto transitorio può essere rinvenuto all'art. 17, comma 3, d.lgs. 112/2017, ove si precisa che le imprese sociali preesistenti all'entrata in vigore del decreto, al fine di poter continuare a godere dei benefici concessi, debbano adeguarsi alle nuove disposizioni entro il 31 marzo 2021.

13. Questioni e prospettive

all'autorizzazione della Commissione Europea è subordinata l'efficacia di quasi tutte le norme fiscali contenute nel CTS

La vasta riforma del diritto italiano del Terzo settore deve, tuttora, fare i conti con alcuni profili rimasti incompiuti. **Manca ancora quell'autorizzazione della Commissione europea a cui è stata subordinata dal legislatore italiano l'efficacia di buona parte delle norme fiscali contenute nel CTS**: in sua mancanza, le potenzialità e i benefici derivanti dall'iscrizione del RUNTS non potranno essere colti appieno ed il Terzo settore rischia di rimanere ristretto nei suoi attuali confini. Questa lacuna segnala il persistere di una fase transitoria che con l'approvazione del d.m. 16/2020 sembrava volgere al termine, ma che in realtà non si è ancora del tutto conclusa.

All'autorizzazione è legato il prodursi dell'efficacia delle misure promozionali e fiscali in favore del Terzo settore; essa, inoltre, funge da condizione sospensiva al cui verificarsi sono subordinati diversi altri effetti di natura generale. Anche considerato che il realizzarsi della condizione s'intreccia in vario modo col funzionamento del RUNTS, può dirsi che da essa dipende la tenuta dell'intero quadro legislativo prodotto dalla riforma del 2017.

Come può evincersi dall'art. 102, comma 10, CTS, l'efficacia delle disposizioni riguardanti i titoli di solidarietà (art. 77)**, la non commercialità delle attività di interesse generale** (art. 79, comma 2-*bis*), **il regime forfetario degli ETS non commerciale** (art. 80) **e il regime forfetario per le attività commerciali svolte dalle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato** (art. 86) **è soggetta all'autorizzazione della Commissione europea** (così come previsto dall'art. 108, par. 3, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Inoltre, come risulta dall'art. 104, comma 2, CTS, le disposizioni del titolo X, dedicato al regime fiscale degli ETS (artt. 79-89 CTS), si applicano agli enti iscritti nel RUNTS solamente a decorrere dal periodo di imposta successivo alla predetta autorizzazione e, in ogni caso, non prima del periodo di imposta successivo di operatività del predetto registro.

In deroga a tale ultima previsione, le disposizioni del Codice in materia di titoli di solidarietà (art. 77), regime fiscale del *social lending* (art. 78), *social bonus* (art. 81), imposte indirette e tributi locali (art. 82), detrazioni e deduzioni per le erogazioni

liberali (art. 83), esenzione dei redditi degli immobili destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale dall'imposta sul reddito delle società (rispettivamente, art. 84, comma 2 e art. 85, comma 7) si applicano fino al periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea alle organizzazioni di volontariato, alle ONLUS e alle associazioni di promozione sociale, già iscritte nei rispettivi registri. Pertanto, **soltanto le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale** – beneficiarie di tale trattamento, come risulta dall'art. 5-*sexies*, comma 1, d.l. 148/2017, di interpretazione autentica dell'art. 104 CTS, e così come confermato dall'Agenzia delle entrate con la Risoluzione 89/E del 25 ottobre 2019 – **potranno avere concreto interesse ad iscriversi nel RUNTS. Gli altri ETS non potrebbero giovarsi del nuovo regime fiscale previsto dal Codice, rimanendo di contro assoggettati al regime fiscale ordinario.**

Il tema tocca in maniera diretta le ONLUS che non intendano trasformarsi in organizzazioni di volontariato o in associazioni di promozione sociale, nonché in imprese sociali, poiché, in difetto dell'autorizzazione comunitaria, non si applicherà loro il regime fiscale introdotto dal CTS e, tantomeno, potrà trovare applicazione il previgente regime, dato che l'iscrizione nel RUNTS determina la perdita della qualifica di ONLUS. Di conseguenza, le ONLUS potrebbero restare ai margini del RUNTS sino a quando ciò sarà loro consentito (senza incorrere in penalità, come l'obbligo di devolvere il patrimonio accumulato durante l'iscrizione nell'anagrafe), ovvero sino al 31 marzo dell'anno successivo a quello in cui sarà rilasciata l'autorizzazione dalla Commissione europea, continuando nel frattempo a godere del regime fiscale previsto dal decreto istitutivo che risulta applicabile in virtù di quanto delineato dall'art. 102, comma 2, lett. *a*), CTS.

L'autorizzazione della Commissione europea consentirà, inoltre, alle misure fiscali e di sostegno economico previste dall'art. 18 d.lgs. 112/2017 in favore delle imprese sociali di spiegare piena efficacia; la medesima sorte è prevista per il trattamento fiscale dei versamenti effettuati dalle imprese sociali ai fondi per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali (art. 16 d.lgs. 112/2017).

Il sistema del Terzo settore necessita, dunque, di un'implementazione complessiva che passa dall'autorizzazione comunitaria e dall'adozione di alcuni provvedimenti ministeriali tuttora mancanti (come quelli in tema di vigilanza): ciò consentirà di definire l'ossatura e precisare la concreta operatività degli ETS.

14. Una riforma culturale prima ancora che giuridica

Se il nuovo diritto del Terzo settore presenta in principio tutte le carte in regola per porsi come fattore di trasformazione socioeconomica del Paese, non meno significativa è la svolta scientifico-culturale che esso è in grado di imprimere, la quale per certi versi è già attuale e persino sganciata dalla valutazione degli specifici contenuti della disciplina, essendo conseguenza della sua stessa vigenza. Si è giustamente parlato

in dottrina di una "riforma culturale prima che giuridica": si prospetta una diversa declinazione dell'agire degli enti non lucrativi, non più limitata all'accentuazione "in negativo" del divieto di distribuzioni degli utili, ma focalizzata sulla capacità di generare e distribuire benessere sociale.

Mediante il Codice del Terzo settore e la nuova disciplina dell'impresa sociale si pongono le basi per una legislazione organica e tecnicamente evoluta avente ad oggetto una categoria di enti sinora oggetto di interventi episodici e settoriali. In questo modo, gli ETS acquisiscono la medesima dignità legislativa degli enti pubblici, degli enti lucrativi e degli enti mutualistici. Si realizza così una condizione necessaria, anche se da sola non sufficiente, per la parità di trattamento degli enti del Terzo settore rispetto alle altre tipologie organizzative[9].

mediante il CTS e la nuova disciplina dell'impresa sociale si pongono le basi per una legislazione organica ed evoluta

L'importanza dell'intervento legislativo non risiede semplicemente nell'aver colmato una lacuna dell'ordinamento giuridico, ma anche **nell'aver fornito una base normativa ed una veste giuridica ben definita ad un complesso di enti che, per la loro particolare natura, avrebbero già da tempo meritato una adeguata attenzione da parte del legislatore.**

Questa nuova legislazione è culturalmente importante anche perché **legittima il Terzo settore di per sé ed in quanto tale**, quale complesso di enti animati da specifici propositi ed organizzati secondo particolari modalità in confronto alle altre categorie di enti. Una categoria di enti – quella del Terzo settore – che non è né marginale o secondaria, né residuale o subalterna rispetto alle altre, ma semplicemente da queste ultime autonoma e distinta, in ragione dei requisiti che la identificano, adesso anche normativamente. **Da questo punto di vista, la nuova legislazione segna una netta cesura rispetto a quel clima culturale in cui il concetto di "Terzo settore" emerge quale risposta al fallimento di altri due settori,**

la Riforma segna il superamento del concetto di Terzo settore quale risposta al fallimento del settore pubblico e privato

[9] Naturalmente questa conclusione presuppone una certa idea di diritto, quella di diritto non solo come limite ma anche come opportunità. Il diritto è tale per le realtà organizzative di cui si occupa già nel momento in cui le riconosce, accrescendone così la visibilità, anche istituzionale. Ma a ben vedere è tale anche quando regola, attraverso norme imperative (che stabiliscono limiti) o norme cogenti (che recano obblighi), un certo fenomeno organizzativo per far sì che esso si manifesti e sviluppi in coerenza con l'identità che gli viene attribuita. Altro ruolo di supporto spiegano le norme dispositive o suppletive, cioè quelle disposizioni normative che non limitano l'autonomia statutaria poiché trovano applicazione solo in assenza di regole statutarie di segno opposto. Queste ultime norme, operando di *default*, possono realizzare una significativa riduzione dei costi di organizzazione qualora prevedano soluzioni che la maggior parte delle organizzazioni del Terzo settore adotterebbe ove si esprimesse sul punto. Nel CTS sono presenti sia norme imperative e cogenti, volte ad assicurare uno sviluppo "sostenibile" degli enti del Terzo settore, rispettoso della loro identità e degli interessi dei suoi *stakeholder* (cfr. ad es. artt. 8, comma 1, 12, comma 1, 14, comma 1); sia norme dispositive e suppletive (cfr. ad es. artt. 23, commi 1-3, 24, comma 1,).

quello pubblico e quello privato[10]. Gli enti del Terzo settore, infatti, non entrano in gioco (né devono essere invocati) soltanto quando gli altri due settori (pubblico e privato) sono incapaci di soddisfare efficacemente determinati bisogni, ma costituiscono un'opzione sempre disponibile per chiunque sia alla ricerca di un modello organizzativo coerente con i propri obiettivi (non speculativi e di utilità sociale)[11].

In questo senso, proprio grazie alla sua organicità e tecnicità, la nuova legislazione ha "normalizzato" il Terzo settore e i suoi enti. Li ha resi una tipologia organizzativa "tra le altre", ma "distinta dalla altre", in un contesto ordinamentale che si ispira al principio della pluralità delle forme organizzative (anche con riguardo alle forme di esercizio di attività economico-imprenditoriale)[12]. Una veste giuridica cui può ricorrere chiunque sia animato da finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, e non trovi pertanto nel modello delle ordinarie società lucrative e mutualistiche, così come in quello degli enti (meramente) senza scopo di lucro (cioè le associazioni e fondazioni ordinarie del codice civile), adeguate risposte alle proprie esigenze.

In termini di importanza, e nonostante il nome che porta, il Terzo settore non è perciò "terzo" rispetto a nessun altro settore. La necessità di superare il binomio Stato-mercato e la conseguente alternativa tra pensiero liberale e pensiero socialista, nonché di guardare alla società civile e alle sue strutture organizzative in maniera diversa, ovvero in chiave propositiva piuttosto che residuale, sulle orme della dottrina economica, è maturata anche a livello giuridico. Questa impostazione è pienamente condivisibile purché non si risolva nell'immunità degli enti del Terzo settore da qualsivoglia disciplina, ovvero da regole di organizzazione e funzionamento (nonché da controlli esterni) che ne garantiscano la coerenza con la specifica identità. **Gli ETS non dovrebbero infatti né essere destinatari di una disciplina "ossessiva" né andare esenti da ogni etero-regolamentazione, bensì, molto semplicemente, essere oggetto di una disciplina particolare rispettosa dei loro tratti peculiari, e ciò anche alla luce del principio costituzionale di eguaglianza sostanziale che impone al legislatore di trattare in maniera differente situazioni e fattispecie tra loro distinte**. Del resto, il *favor* legislativo di cui gli ETS sono destinatari, e dunque la loro differenza di trattamento rispetto

[10] Nel c.d. "Terzo settore" è individuata una possibile alternativa al dualismo tra stato e mercato nella soddisfazione di bisogni economici e sociali. Prescindendo dagli enti e dalle iniziative che essi vi riconducevano (molte delle quali sicuramente non rientranti nel concetto di Terzo settore così come consacrato nella nostra legislazione di riforma), il settore era dunque "terzo" in quanto distinto dagli altri due settori che sin lì si contendevano il campo nel dibattito tra fautori del capitalismo (e dunque del mercato e delle imprese private come soluzione alle questioni sociali) e sostenitori del socialismo (cioè dell'amministrazione statale nella veste di produttore di beni e servizi). Il Terzo settore, peraltro, era da un lato inteso come un'opzione aggiuntiva e non già sostitutiva delle altre due, dall'altro concepito come qualcosa di "ibrido" rispetto ai restanti, e perciò in certe situazioni più efficace, perché in grado di combinare l'efficienza e perizia, tipiche del settore privato, con la cura di interessi pubblici, propria del settore pubblico.

[11] Nel "chiunque" rientrano, tra gli altri, sia gli individui che si organizzano per svolgere insieme attività di interesse generale, sia lo Stato e gli altri enti pubblici che ricercano un partner privato assieme al quale realizzare l'interesse generale.

[12] Ovvero, come si usa dire adesso, senza che ciò muti la sostanza delle cose, alla biodiversità dei modelli organizzativi.

agli enti di diritto comune, impone la previsione a loro carico di oneri a garanzia della loro particolare "meritevolezza" alla luce dei valori costituzionali, e dei successivi controlli pubblici, anch'essi costituzionalmente necessari rispetto ad enti agevolati.

Un certo "equilibrio" nella disciplina del fenomeno, al di là della perfettibilità di singole disposizioni, sembra essere stato raggiunto con la legislazione che si presenta in questo Rapporto. Tanto più se si pensa che essa si compone non solo di norme imperative e cogenti, che comprimono l'autonomia privata, ma in ampia parte anche di norme dispositive e suppletive, che l'autonomia privata non già limitano bensì supportano, e che inoltre molte delle norme imperative e cogenti sono "graduate" in base a criteri dimensionali, così da tenere conto della capacità dell'ETS di sopportare gli oneri generati dalla loro applicazione[13].

Un aspetto particolarmente interessante per la scienza giuridica in generale è che la nuova legislazione sul Terzo settore rientra tra le "buone" leggi capaci di rendere le persone migliori. Non assume infatti come modello antropologico di riferimento l'*homo oeconomicus* che massimizza il proprio benessere individuale, bensì l'uomo altruista o quanto meno ego-altruista, cui fornisce una possibile struttura di azione, ovverosia l'ente del Terzo settore, attraverso la quale realizzare il proprio orientamento solidaristico. In questo senso, il ribaltamento di prospettiva rispetto alla disciplina delle società lucrative, concepite allo scopo di dividere gli utili d'impresa (art. 2247 c.c.), appare evidente.

Il diritto non è dunque soltanto uno strumento per prevenire, limitare e sanzionare il *bad man*, oppure per sostenere il desiderio di accumulazione dell'*homo oeconomicus* **– ciò che peraltro, in virtù del c.d. meccanismo di** *crowding out*, tenderebbe "a far aumentare nella popolazione la percentuale delle motivazioni estrinseche e quindi ad accrescere la diffusione dei comportamenti di tipo antisociale" – ma altresì per promuovere e facilitare comportamenti virtuosi di persone buone che aspirano a diventare migliori. **La legislazione sul Terzo settore illumina su questo possibile ruolo, spesso trascurato, del "diritto delle persone buone".** E la scienza giuridica può così cominciare ad allinearsi a quella economica, che da qualche tempo ha acquisito consapevolezza della fallacia del paradigma esclusivo dell'*homo oeconomicus* ed inizia a riformulare le proprie teorie muovendo da presupposti antropologici di natura diversa (l'*homo donator* o l'*homo reciprocans*).

Ancora più in particolare, **il nuovo diritto del Terzo settore impatta prepotentemente sulla teoria e sul sistema del diritto privato, specialmente quello delle organizzazioni.**

Il diritto privato degli enti giuridici non aveva infatti vissuto sin qui quel rinno-

[13] Gli esempi sono numerosi: si pensi, ad esempio, all'obbligo di redigere il bilancio sociale, che scatta solo quando l'ente del Terzo settore abbia entrate superiori ad un milione di euro (art. 14, comma 1, CTS), o all'obbligo di redazione del bilancio di esercizio, per cui gli enti del Terzo settore con entrate inferiori a 220.000 euro possono ricorrere alla più semplice forma del rendiconto per cassa (art. 13, comma 2, Codice del Terzo settore). Altri esempi importanti, nel CTS, si ritrovano all'art. 30, con riguardo all'obbligo di nominare un organo di controllo interno, e all'art. 31, con riguardo all'obbligo di nominare un revisore legale dei conti.

vamento che aveva invece già interessato altri settori del diritto privato. Era rimasto legato all'idea del "diritto privato moderno" come forma giuridica del capitalismo" e come disciplina esclusiva di interessi economico-patrimoniali, comunque individualistici. All'"invenzione della società di capitali", non avevano fatto seguito parallele invenzioni rivolte invece alla promozione e sviluppo delle esigenze organizzative della società civile, rimaste dipendenti dalla "scarna" disciplina del primo libro del codice civile. È chiaro ed evidente come il nuovo diritto del Terzo settore abbia profondamente modificato questa realtà normativa, aprendo anche il diritto privato delle organizzazioni alla tutela e valorizzazione di interessi non patrimoniali della persona e della comunità, nonché al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Questo passaggio legislativo è di grande momento per il giurista che aspira a studiare i fenomeni organizzativi in prospettiva unitaria e sistematica, superando quelle artificiose barriere che sono l'esclusivo frutto di articolazioni disciplinari (come quella tra diritto pubblico e diritto privato, ed in particolar modo tra diritto privato e diritto commerciale) ingiustificate e pregiudizievoli se producono l'effetto di spezzare l'unità del pensiero giuridico e legittimare il giurista ad ignorare fenomeni capaci di illuminare o arricchire la sua analisi solamente perché si manifestano oltre le frontiere del suo specifico settore disciplinare.

La nuova disciplina del Terzo settore dimostra che i tradizionali confini tra enti del primo libro (quelli non societari) ed enti del quinto libro del codice civile (quelli societari) sono definitivamente saltati o, quantomeno, appaiono fortemente erosi. Unitamente ad altre recenti discipline (come quella sulle società *benefit*), conferma infatti che le strutture organizzative del quinto libro, cioè le società, possono essere impiegate per le più svariate finalità, incluse quelle civiche, solidaristiche e di utilità sociale che connotano le imprese sociali; e che le strutture organizzative del primo libro del codice civile, cioè le associazioni e le fondazioni, possono essere impiegate per lo svolgimento di attività di varia natura, anche imprenditoriali. Anche per questa via si ha dunque riprova di quanto già in precedenza sottolineato, ovverosia dell'impossibilità di separare (anche "fisicamente" nella legislazione) la sfera economica da quella sociale, predisponendo per ciascuna di esse strutture organizzative *ad hoc*, separate e non comunicanti tra loro (come invece avveniva nell'originario progetto del codice civile, dove agli enti societari, collocati nel quinto libro, era demandato lo svolgimento di impresa e il perseguimento di obiettivi economici, mentre agli enti non societari, collocati nel quinto libro, era affidato il perseguimento di obiettivi sociali o quanto meno "ideali").

Assieme ad altri "codici di settore", il Codice del Terzo settore dimostra poi che **la crescente complessità delle relazioni socio-economiche non può essere governata esclusivamente da regole di diritto privato, ma richiede sempre più una "strategia giuridica integrata"**, tale da affiancare e coniugare, tra le altre, la prospettiva privatistica e quella pubblicistica, la dimensione individuale e la dimensione collettiva della tutela.

La nuova legislazione, inoltre, rende manifesta la scarsa utilità di un approccio giuridico puramente formalista, e la necessità, in nome del principio di effettività, di una maggiore concretezza del pensiero giuridico e di una sua capacità di sintesi con prospettive diverse, quali quella economica e sociologica. Il diritto, molto banalmente,

non è mai fine a sé stesso: le norme giuridiche si producono per uno scopo, rispetto al quale devono essere indirizzate e valutate, e a tal fine l'esigenza della loro "coerenza formale" potrebbe cedere il passo a quella della loro effettività rispetto allo scopo. Ciò non significa che la qualità dei testi legislativi debba essere trascurata o che non ci si debba preoccupare di come un determinato provvedimento legislativo si collochi nel sistema. Significa soltanto che le risorse, per definizione "scarse", devono essere utilizzate anzitutto per raggiungere obiettivi precisi e concreti, ciò che in molti casi potrebbe anche richiederne l'impiego per l'"ascolto" di coloro che sono portatori di interesse (o *stakeholder*) rispetto ad una determinata disciplina, così come è avvenuto nel processo che ha portato all'adozione dei decreti legislativi di riforma del Terzo settore.

Bibliografia

Arena, *Cittadini attivi. Un nuovo modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006; Barbera, *Sub art. 2*, in *Commentario della Costituzione (Art. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975; Bobba, *Prefazione*, in Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018; Bozzi, *Terzo settore: osservazioni a "prima lettura" su una riforma culturale prima che giuridica*, in *Contr. impr.*, 2017; Cafaggi, *Modelli di governo e riforma dello stato sociale*, in Id. (a cura di), *Modelli di governo, riforma dello stato sociale e ruolo del Terzo settore*, Bologna, 2002; Cerulli Irelli, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2003; De Giorgi, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999; De Giorgi, *Integrare, ma dove? Enti senza fissa dimora*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019; Defourny, *Third sector*, in Bruni e Zamagni (a cura di), *Handbook on the Economics of Reciprocity and Social Enterprise*, Cheltenham-Northampton, 2013; Etzioni, *The Third Sector and Domestic Missions*, in *Public Administration Review*, 1973; Feldman, *The Law of Good People*, Cambridge-New York, 2018; Fici, *Imprese cooperative e sociali. Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Torino, 2012; Fici (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, Napoli, 2016; Fici, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise* (Study for the Committee on Legal Affairs of the European Parliament), Brussels, 2017; Fici, *Sulle basi costituzionali del nuovo diritto del Terzo settore*, in Id., *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020; Fici, Gallo e 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; Fici, *A statute for European cross-border associations and nonprofit organizations. Potential benefits in the current situation*, Brussels, 2021; Fusaro, *Dalle formazioni di volontariato alle associazioni di promozione sociale: un decennio di leggi speciali*, in Visintini (a cura di), *Gli enti non profit tra codice civile e legislazione speciale*, Napoli, 2003; Fusaro, *Spunti per un'ermeneutica della riforma del Terzo settore e dell'Impresa sociale*, in *federalismi.,it*, 2020; Gori, *Il sistema delle fonti del diritto nel Terzo settore*, in *Oss. fonti*, 2018; Gorgoni, *Il Codice del Terzo settore tra luci ed ombre*, in Ead. (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo*

3 luglio 2017, n. 117, Pisa, 2021; Hansmann, *The Role of Nonprofit Enterprise*, in *Yale Law Journal*, 1980; Levitt, *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York, 1973; Lipari, *Il ruolo del Terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018; Nigro, *Sub art. 45*, in *Commentario della Costituzione (Art. 45-47)*, Bologna-Roma, 1980; Ponzanelli e Montani, *Dal "groviglio di leggi speciali" al Codice del Terzo settore*, in Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018; Quadri, *Il Terzo settore da diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018; Rescigno, *Ascesa e declino della società pluralista*, nonché dello stesso A., *Le società intermedie*, entrambi in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, I, Padova, rist. 1987; Resta, *Il diritto e i limiti della razionalità economica*, in Fici (a cura di), *Diritto dell'economia sociale. Teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, Napoli, 2016; Rodotà, *Protezione dei dati e circolazione delle informazioni*, in Id., *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, Bologna, 1995; Rossi, *I criteri di identificazione delle ONLUS*, in Bruscuglia e Rossi (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano, 2000; Rossi e Zamagni (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Bologna, 2011; Sanchini, *Profili costituzionali del Terzo settore*, Milano, 2020; Stiglitz, *Moving beyond Market Fundamentalism to a More Balanced Economy*, in *Annals of Public and Cooperative Economy*, 2009; Stout, *Cultivating Conscience. How Good Laws Make Good People*, Princeton, 2011; Zan, *La crisi dei corpi intermedi*, in *il Mulino,* 2015; Weisbrod, *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy* in Id. (a cura di), *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington, 1977; Zamagni, *Introduzione: slegare il Terzo settore*, in Id. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011; Zoppini, *Il diritto privato nella trasformazione dei processi allocativi delle risorse pubbliche*, in *Eur. dir. priv.*, 2003.

CAPITOLO II

I PROFILI GENERALI DELLA NUOVA DISCIPLINA*

1. Le fonti della disciplina

Quello antecedente alla riforma del 2017 non poteva certo considerarsi un quadro legislativo idoneo a garantire visibilità, supporto e sviluppo degli ETS, che peraltro erano allora soltanto "cosiddetti tali", non essendo definiti dal legislatore.

Mancava, innanzitutto, una nozione unitaria di ente del Terzo settore, costituendo oggetto di discipline particolari soltanto alcune tipologie di enti, tra cui le organizzazioni non governative (l. 26 febbraio 1987, n. 49), le organizzazioni di volontariato (l. 11 agosto 1991, n. 266), le associazioni di promozione sociale (l. 7 dicembre 2000, n. 383) e le imprese sociali (d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155), incluse le cooperative sociali (l. 8 novembre 1991, n. 381). I vari enti del Terzo settore erano dunque "sparsi" nell'ordinamento giuridico che non li aggregava, nonostante le comuni caratteristiche, in un'unica "famiglia". Del resto, il tentativo operato dal legislatore tributario, mediante il d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), di ricondurre a sistema il complesso degli enti del Terzo settore, per quanto encomiabile, non poteva certo dirsi riuscito, anche perché molti dei soggetti prima elencati acquisivano di diritto la qualifica di ONLUS (art. 10, comma 8, d.lgs. 460/1997).

L'assenza di una nozione unitaria di Terzo settore impediva o rendeva complessa, tra le altre cose, la "trasformazione" di una certa tipologia di ente in un'altra tipologia del Terzo settore: ad esempio, da organizzazione di volontariato ad impresa sociale. In generale, le leggi esistenti presentavano numerose disposizioni generali e di principio, ma ben poche disposizioni "di sostanza", dirette ad individuare con precisione le caratteristiche fondamentali degli enti del Terzo settore o a prescrivere regole di condotta coerenti con la loro particolare natura. Alcune, ad esempio, non indicavano neanche l'attività che contraddistingueva l'ente, legittimandolo, di fatto, allo svolgimento di qualsivoglia attività, anche di quelle la cui natura sociale o di interesse generale poteva apparire quanto meno dubbia. Altre, invece, non si preoccupavano di dettare regole di funzionamento e di amministrazione coerenti con le riconosciute finalità di interesse generale dell'ente[1].

l'assenza di una nozione unitaria di Terzo settore impediva o rendeva complessa la trasformazione di un ente in un'altra tipologia del Terzo settore

* **A cura di Antonio Fici** - Professore Associato di Diritto Privato presso l'Università degli Studi del Molise e direttore scientifico di Terzjus.

[1] È il caso della legge sulle Cooperative sociali di cui alla l. 381/1991.

Altre ancora, pur apparendo sufficientemente complete, non erano però riuscite a far "decollare" la fattispecie organizzativa che ne costituiva l'oggetto a causa di alcune carenze fondamentali, come quelle relative alle disposizioni fiscali di favore[2].

Date queste premesse, risulta ancora più evidente il passo in avanti compiuto con la riforma del 2017 (ma anche, allo stesso tempo, le complessità legate al suo processo di redazione). **Esiste adesso una nozione generale di ente del Terzo settore, che si articola al suo interno in alcune tipologie particolari; l'identità degli enti del Terzo settore risulta ben definita sulla base di vari requisiti specifici, ed in tal modo questi enti sono chiaramente distinti dagli altri** (inclusi quelli puramente e semplicemente non lucrativi); gli enti del Terzo settore diventano destinatari di specifiche norme sulla trasparenza, la *governance* e l'*accountability*; il regime fiscale, delle agevolazioni pubbliche e dei rapporti con gli enti pubblici diviene più chiaro ed armonico.

Il prodotto finale della riforma del 2017 è dunque un "diritto del Terzo settore" quale autonomo sottosistema normativo (peraltro ancora da edificarsi nel suo complesso). Il nome di "Codice" attribuito al principale atto su cui questo sistema poggia (il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117: CTS) esprime proprio **la volontà legislativa di rendere questo complesso ordinato di norme separato e distinto dagli altri**, anche in ragione degli specifici principi e valori, espressi dall'articolo 1 del Codice, che lo edificano e lo indirizzano. Come dovrebbe accadere per ogni insieme ordinato di norme, il diritto del Terzo settore contiene disposizioni di raccordo tra le diverse fonti o i diversi gruppi di norme che lo compongono, e si preoccupa altresì di definire i propri rapporti col sistema più generale nel quale esso s'inquadra (e di cui, perciò, costituisce un sottosistema), ovverosia il diritto privato degli enti giuridici, che si fonda sulle disposizioni del primo libro e del quinto libro del codice civile.

Il baricentro del nuovo diritto del Terzo settore è costituito dal Codice del Terzo settore, ma il diritto del Terzo settore non trova fonte esclusivamente in quest'ultimo. Vi sono infatti altri atti normativi formalmente e sostanzialmente ad esso collegati che ben avrebbero potuto essere incorporati nel medesimo, tra cui innanzitutto il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, anch'esso attuativo della legge delega 6 giugno 2016, n. 106, che regola una particolare tipologia di ente del Terzo settore, cioè l'impresa sociale.

Nell'ambito, poi, dello stesso CTS esistono sia disposizioni generali che si applicano a tutti gli enti del Terzo settore (ETS) sia disposizioni particolari che si applicano a particolari tipi di enti del Terzo settore.

Quella di ente del Terzo settore, infine, come meglio diremo, è una qualifica acquisibile da enti costituiti in varie forme giuridiche del codice civile, sicché si pone il problema del rapporto tra il diritto del Terzo settore e il diritto generale degli enti giuridici di cui al codice civile.

Per orientarsi è necessario dunque muovere dall'articolo 3 CTS.

Esso chiarisce innanzitutto (al suo primo comma) che le **disposizioni particolari**

[2] Nessun trattamento fiscale particolare era infatti previsto per le imprese sociali nel d.lgs. 155/2006. Come chiariva l'art. 17, comma 1, di quel decreto, le imprese sociali potevano essere destinatarie del trattamento ONLUS (solo) alle condizioni previste nel d.lgs. 460/1997.

relative a determinati tipi di ETS (ad esempio, le organizzazioni di volontariato o le imprese sociali) **prevalgono sulle disposizioni generali del Codice del Terzo settore**, le quali tuttavia si applicano anche agli ETS che hanno una disciplina particolare "ove non derogate ed in quanto compatibili" (come anche l'articolo 20 CTS ribadisce con riferimento agli ETS costituiti in forma di associazione o di fondazione).

Per fare un esempio, la norma di cui all'articolo 32, comma 3, CTS prevale su quella di cui all'articolo 12, comma 1, essendo la prima "particolare" rispetto alla seconda (che è "generale"), sicché le organizzazioni di volontariato saranno tenute ad avere nella propria denominazione sociale l'indicazione di "organizzazione di volontariato" o di "ODV" e non già (e non anche) quella di "ente del Terzo settore" o di "ETS" (che potranno tuttavia facoltativamente aggiungere).

Alle organizzazioni di volontariato, tuttavia, si applicheranno, ad esempio, le disposizioni "generali" di cui gli articoli 13 e 14 CTS, dal momento che la loro disciplina particolare (di cui agli artt. 32 e ss. del Codice) non si occupa delle materie del bilancio d'esercizio e del bilancio sociale (non v'è dunque alcuna deroga alle norme generali), né sussiste una possibile questione di "incompatibilità".

Si badi che **l'anzidetto "rapporto interno di specialità" vale anche con riguardo agli enti del Terzo settore la cui disciplina particolare è "esterna" al Codice, come nel caso delle imprese sociali** che sono regolate dal d.lgs. 112/2017. Del resto, ciò è chiarito anche dal medesimo d.lgs. 112/2017 al quinto comma dell'articolo 1. Di conseguenza, il rapporto di specialità è "interno" alla disciplina del Terzo settore e non soltanto al Codice del Terzo settore, che di tale disciplina costituisce la principale, ma non esclusiva, fonte.

Pertanto, con riferimento ad esempio all'obbligo di redigere il bilancio sociale, alle imprese sociali si applica l'articolo 9, comma 2, d.lgs. 112/2017, e non già l'articolo 14, comma 1, CTS, sicché tutte le imprese sociali vi saranno tenute, e non solo quelle che hanno entrate superiori ad un milione di euro.

Il secondo comma dell'articolo 3 CTS stabilisce, in secondo luogo, che "per quanto non previsto dal presente Codice, agli enti del Terzo settore si applicano, in quanto compatibili, le norme del codice civile e le relative disposizioni di attuazione".

Con questa norma, il legislatore della riforma colloca il diritto del Terzo settore nel più generale insieme del diritto degli enti giuridici di cui al codice civile. Ciò, d'altronde, è perfettamente in linea con la nozione di ente del Terzo settore come qualifica normativa piuttosto che come tipo autonomo di ente. Evidentemente, le disposizioni del codice civile suscettibili di applicazione saranno quelle relative alla forma giuridica nella quale l'ente del Terzo settore è costituito (ovvero quelle sulle associazioni e sulle fondazioni), come opportunamente specificato nell'analoga disposizione di cui all'articolo 1, comma 5, d.lgs. 112/2017, secondo cui, "in mancanza e per gli aspetti non disciplinati" si applicano alle imprese sociali "le norme del codice civile e le relative disposizioni di attuazione concernenti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita" (ovvero quelle sulle associazioni, sulle fondazioni nonché sulle società, dal momento che l'impresa sociale è l'unica fattispecie particolare del Terzo settore che potrebbe anche avere forma societaria).

Il rinvio al codice civile per colmare le lacune del diritto del Terzo settore è in concreto più utile e penetrante nel caso delle imprese sociali che degli altri ETS. Questi ultimi, infatti, possono avere soltanto la forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione, tipi di enti che nel primo libro del codice civile sono soggetti, come si osservava, ad una disciplina piuttosto "scarna". Al contrario, le imprese sociali possono anche avere la forma di società, inclusa quella cooperativa, tipi di enti che nel quinto libro del codice civile sono invece destinatari di una disciplina molto ricca ed articolata.

Infine, nel nuovo diritto del Terzo settore abbondano i rinvii a decreti ministeriali o interministeriali per l'attuazione o l'integrazione di alcune parti della disciplina. Alcuni di questi decreti sono di fondamentale importanza, come quello (ancora da emanarsi) in tema di attività "diverse" che l'ente è autorizzato a svolgere (oltre quelle di interesse generale, che devono essere quanto meno "principali"). Questa tecnica legislativa offre il fianco a valutazioni diverse a seconda dell'oggetto da regolarsi da parte della fonte secondaria, parendo in alcuni casi utile ad assicurare la dinamicità della disciplina e la sua corrispondenza alle concrete, mutevoli esigenze degli ETS, in altri casi invece potenzialmente foriera di rischi per la loro identità.

2. L'ente del Terzo settore in generale: fattispecie e requisiti essenziali

La riforma del 2017 ha individuato con nettezza e precisione i confini del "nuovo" Terzo settore attraverso una definizione puntuale ed inequivoca degli enti che lo compongono. Occorre innanzitutto premettere che **quella di ETS è una qualifica che può essere acquisita (e mantenuta) da un ente (già esistente o costituito *ad hoc*) che risulti in possesso dei necessari requisiti normativi di qualificazione**. Ciò è confermato sia dal dato testuale sia dall'analisi sistematica. Il legislatore, infatti, a proposito dell'impresa sociale, che come detto è un particolare tipo di ETS, parla espressamente di "acquisire la qualifica" e di "perdere la qualifica", e più in generale non ricollega necessariamente all'iscrizione nel RUNTS l'acquisizione della personalità giuridica (alla stregua dell'art. 22 CTS, questa è infatti una possibilità, ma non già una necessità) né fa inevitabilmente derivare dalla cancellazione dal RUNTS l'estinzione dell'ente (ma solo la perdita del patrimonio accumulato, se l'ente vuole continuare ad operare "ai sensi del codice civile": cfr. art. 50, comma 2, CTS).

Si tratta dunque di una **qualifica normativa opzionale** (nessun ente è infatti obbligato a diventare "del Terzo settore") che un ente giuridico può nel corso della sua esistenza scegliere di assumere, ma che potrebbe anche perdere qualora decidesse volontariamente di "uscire" dal Terzo settore cancellandosi dal RUNTS o fosse da tale registro cancellato dall'autorità pubblica vigilante in presenza di violazioni della normativa applicabile.

L'acquisizione e il mantenimento della qualifica sono, come detto, subordinati al possesso da parte dell'ente, di alcuni requisiti essenziali, che sono:

a) la forma giuridica di associazione, riconosciuta o non riconosciuta (come persona giuridica)[3], o di fondazione o di altro ente di carattere privato diverso dalle società[4];

b) l'indipendenza dai soggetti di cui all'art. 4, comma 2, CTS, ovverosia da amministrazioni pubbliche, formazioni e associazioni politiche, sindacati, associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, associazioni di datori di lavoro, che poi sono quei soggetti "esclusi" che non possono mai acquisire la qualifica di ETS[5];

c) l'esercizio in via esclusiva, o quanto meno principale, di una o più attività di interesse generale, in una qualsiasi forma – non solo gratuita, volontaria o erogativa, ma anche mutualistica o imprenditoriale – e fatta salva la possibilità di esercitare attività "diverse" da quelle di interesse generale entro limiti predeterminati dalla legge;

si tratta di una qualifica normativa opzionale

d) il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale;

e) l'assenza di scopo di lucro[6];

f) l'iscrizione nel RUNTS[7].

[3] L'art. 22 CTS introduce per le associazioni (e le fondazioni) del Terzo settore la possibilità di ricorrere ad una particolare procedura per il riconoscimento della personalità giuridica, che si ottiene in forma automatica (e non già per concessione dell'autorità pubblica, come invece continua ad essere, ai sensi del d.p.r. 361/2000, per le associazioni e le fondazioni che non appartengono al Terzo settore) grazie all'intervento del notaio nella fase costitutiva dell'ente, che deve a tal fine avere un patrimonio minimo di 15.000 euro se associazione e di 30.000 se fondazione, e alla sua iscrizione nel RUNTS. Per effetto del riconoscimento, delle obbligazioni dell'ente risponde soltanto quest'ultimo con il suo patrimonio (art. 22, comma 7, CTS). Il comma 2-*bis* del medesimo articolo si occupa invece di quegli enti già iscritti nei registri delle persone giuridiche che intendano iscriversi al RUNTS. Sul punto cfr. anche il recente d.m. 106/2020 sul funzionamento del RUNTS.

[4] A questa norma deroga l'art. 1, comma 1, d.lgs. 112/2017, che consente alle imprese sociali di avere anche la forma di società. Società sono anche le Cooperative sociali di cui alla l. 381/91.

[5] Una deroga è stata successivamente introdotta dall'articolo 11-*sexies*, comma 1, d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12, con riguardo agli enti risultanti dalla "trasformazione" delle IPAB. Oggi si legge infatti nell'art. 4, comma 2, CTS, quanto segue: "sono altresì escluse dall'ambito di applicazione del presente comma le associazioni o fondazioni di diritto privato *ex* Ipab derivanti dai processi di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 1990, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 1990, e del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, in quanto la nomina da parte della pubblica amministrazione degli amministratori di tali enti si configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza, e non si configura quindi mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo da parte di quest'ultima". Analoga previsione si trova nell'art. 4, comma 3, d.lgs. 112/2017.

[6] Solo nelle imprese sociali societarie è ammessa una parziale lucratività soggettiva, cioè la possibilità di distribuire, entro determinati limiti, oggettivi e soggettivi, dividendi ai soci: cfr. art. 3, comma 3, lett. *a*), d.lgs. 112/2017.

[7] Sicché, costituendo anch'esso un requisito costitutivo della natura giuridica di ETS, un ente non iscritto al RUNTS non potrebbe qualificarsi come ETS e far uso della relativa denominazione, nonostante presenti tutti gli altri requisiti di qualificazione precedentemente elencati nel testo. Gli ETS devono inoltre iscriversi nel registro delle imprese qualora svolgano attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale (art. 11, comma 2, CTS).

Questi requisiti sono cumulativi, nel senso che devono essere tutti quanti posseduti da un determinato ente affinché esso possa qualificarsi come ETS. **Solo agli enti iscritti nel RUNTS sono riservate le agevolazioni fiscali, le altre misure di promozione e sostegno ed il rapporto privilegiato con gli enti pubblici, così come adesso previsti e disciplinati dal Codice del Terzo settore**[8]. D'altra parte, solo gli enti iscritti al RUNTS sono sottoposti al particolare regime di controllo pubblico previsto nel Codice del Terzo settore. I requisiti in esame definiscono un'identità così peculiare da rendere l'ente giuridico che li soddisfa "terzo" rispetto sia agli enti pubblici ("primo" settore), sia agli enti con finalità lucrative ("secondo" settore). Ma allo stesso tempo diverso anche dagli enti senza scopo di lucro genericamente intesi, quali, ad esempio, le associazioni rappresentative di imprenditori o di altre categorie economiche, i sindacati, i partiti politici ed ogni altra associazione o fondazione che, pur essendo non lucrativa, tuttavia non presenti gli altri requisiti identificativi dell'ETS. In definitiva, la confusione che spesso si realizzava, a diversi livelli, tra Terzo settore e settore non lucrativo dovrebbe adesso essere definitivamente superata grazie alla nuova disciplina.

solo agli enti iscritti nel RUNTS sono riservate le agevolazioni fiscali e le altre misure previste dal CTS

2.1. La forma giuridica

Gli ETS, come può evincersi dall'art. 4, comma 1, CTS possono rivestire la forma associativa e fondazionale; sono anche ETS le imprese sociali costituite anche nelle forme di cui al libro V del codice civile.

Il comma in rassegna si presenta alla stregua di una **disposizione aperta**, poiché consente a tutti gli altri enti di carattere privato diversi dalle società, nel rispetto dei requisiti menzionati al precedente paragrafo, di poter divenire ETS. Pertanto, i soggetti non ricompresi nell'elenco, quali i comitati potrebbero ambire ad assumere la qualifica di ETS; di contro, l'assenza di soggettività giuridica di diritto privato dovrebbe invece condurre ad escludere i *trust*.

Il CTS dedica un apposito titolo, il quinto, alla disciplina delle particolari categorie di ETS: la forma giuridica che devono rivestire le organizzazioni di volontariato è quella dell'associazione (art. 32, comma 1, CTS). Si tratta di un cambio di passo rispetto a quanto previsto dal previgente art. 3, comma 2, l. 266/1991, ove era concesso alle organizzazioni di volontariato di assumere la forma giuridica reputata più adeguata al perseguimento dei fini istituzionali, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico.

Anche le associazioni di promozione sociale devono oggi essere costituite in forma di associazione (art. 35, comma 1, CTS): accanto ad esse, il previgente art. 2, comma 1, l. 383/2000, inseriva i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o le federazioni.

[8] Nonché dal d.lgs. 112/2017 per quanto riguarda le imprese sociali.

Per gli enti filantropici è, invece, possibile la costituzione in forma di associazione, solamente riconosciuta, o di fondazione (art. 37, comma 1, CTS).

Per le reti associative è prevista la costituzione in forma di associazione (art. 41 CTS).

Per le società di mutuo soccorso è prevista la trasformazione in associazioni del Terzo settore o in associazioni di promozione sociale.

2.2. L'indipendenza dai soggetti "esclusi"

Al legislatore della riforma del Terzo settore va senz'altro riconosciuto il merito di aver definito puntualmente il profilo soggettivo ed oggettivo degli enti giuridici che possono ambire alla qualifica di ETS. Allo stesso tempo**, il CTS fornisce un elenco di soggetti che non possono mai assumere la qualifica di ETS, e che per ciò stesso non possono iscriversi nel RUNTS**. Possiamo riferirci ad essi come soggetti "esclusi".

L'art. 4, comma 2, Codice del Terzo settore stabilisce, infatti, che non sono enti del Terzo settore le **amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti**, ad accezione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile alla cui disciplina si provvede ai sensi dell'articolo 32, comma 4, Codice del Terzo settore e degli enti derivanti dalla trasformazione di IPAB.

V'è dunque una categoria di enti non ammessi alla qualifica di ETS, cui si cumula la non ammissibilità alla qualifica di ETS per **quegli enti che, pur non rientrando in quella categoria, siano dagli enti che la compongono diretti, coordinati o controllati** (si tratta del requisito dell'"indipendenza" inserito nella precedente lista dei requisiti essenziali di qualificazione degli ETS).

Le nozioni di "direzione", "coordinamento" e "controllo" non sono definite in sede di legislazione sul Terzo settore, e vanno dunque elaborate tenendo conto di altri atti normativi, tra cui innanzitutto il codice civile.

L'art. 2497 c.c. tratta della responsabilità derivante dall'esercizio di attività di direzione e coordinamento di società, senza fornire una definizione di tali fattispecie, ma sono ai nostri fini utilizzabili dottrina e giurisprudenza formatisi in commento e in applicazione di questa disciplina.

Nel decreto sull'impresa sociale, e precisamente all'art. 4, comma 1, si stabilisce che "all'attività di direzione e coordinamento di un'impresa sociale si applicano, in quanto compatibili, le norme di cui al capo IX del titolo V del libro V e l'articolo 2545-*septies* c.c. **Si considera, in ogni caso, esercitare attività di direzione e coordinamento il soggetto che, per previsioni statutarie o per qualsiasi altra ragione, abbia la facoltà di nominare la maggioranza dei componenti dell'organo di amministrazione dell'impresa sociale**".

In relazione, invece, alla **nozione di "controllo"** è di primaria importanza l'art. 2359 c.c., là dove qualifica come società controllate:

1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;

3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con quest'ultima.

A tale disposizione rinvia anche l'art. 2, lett. *b*), d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica), ove si aggiunge, peraltro, che una situazione di "controllo" può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

2.3. Lo svolgimento di attività di interesse generale

Solo un ente che svolge attività di interesse generale può aspirare alla qualifica di ente del Terzo settore. L'articolo 5, comma 1, CTS fornisce un apposito elenco di attività che secondo il legislatore possiedono questa natura. Pertanto, l'attività effettivamente svolta da un ente giuridico, affinché esso possa qualificarsi come ETS, deve essere riconducibile a quelle dell'elenco di cui all'articolo 5, comma 1 del Codice in rassegna. Peraltro, l'ETS può svolgere "una o più attività di interesse generale", sicché non sussiste il vincolo allo svolgimento di una sola delle attività indicate nella lista, ma è anzi espressamente contemplata l'opposta possibilità (né, in linea di principio, ci sono limiti rispetto al numero massimo di attività di interesse generale esercitabili dal medesimo ente).

solo un ente che svolge attività di interesse generale può aspirare alla qualifica di ente del Terzo settore

L'elenco di cui all'articolo 5, comma 1, CTS è composto da ben ventisei voci, ordinate dalla lett. *a*) alla lett. *z*), alcune delle quali comprensive di più attività o da attività i cui confini risultano abbastanza ampi o indeterminati.

Si tratta però di un elenco tassativo, sicché ai fini disciplinari e della nozione di ETS, solo le attività di cui all'articolo 5, comma 1, CTS settore possono considerarsi di interesse generale, e non anche eventuali altre attività che nella lista non sono comprese. Ciononostante, **l'elenco di cui all'articolo 5, comma 1, può essere aggiornato** – tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché delle finalità e dei principi generali – con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi secondo le modalità specificate dal successivo comma 2 del medesimo articolo[9].

[9] Ovverosia, "ai sensi dell'articolo 17, 3° comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto, decorsi i quali quest'ultimo può essere comunque adottato".

In astratto, **l'attività di interesse generale può essere svolta dall'ETS in qualsiasi forma, sia erogativa sia imprenditoriale**, tanto in favore di terzi quanto dei propri associati. Specifici vincoli allo svolgimento dell'attività in una certa forma valgono però per alcuni tipi di enti del Terzo settore (ad esempio, per le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale). Parimenti, alcuni enti del Terzo settore (quali le reti associative e le società di mutuo soccorso) sono identificati sulla base dello svolgimento di una specifica attività di interesse generale.

Le modalità di svolgimento dell'attività, a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi, se in generale non sono rilevanti ai fini della qualifica generale di ETS, lo sono però sotto il profilo fiscale, in particolar modo ai fini della distinzione tra enti del Terzo settore "commerciali" ed enti del Terzo settore "non commerciali", che è tracciata dall'articolo 79 CTS.

L'attività di interesse generale deve essere esercitata "in via esclusiva o principale"; ciò significa che un ETS può svolgere anche attività diverse da quelle di cui all'articolo 5, purché quella di interesse generale sia e rimanga la sua attività (quanto meno) "principale". A tal riguardo, il successivo articolo 6 CTS specifica che **le eventuali attività "diverse" devono essere innanzitutto autorizzate dallo statuto dell'ente (che deve dunque esprimersi sul punto, pena l'illegittimità delle attività "diverse") ed in secondo luogo secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale**; un successivo decreto ministeriale (come visto nella prima parte, non ancora emanato) dovrà definire il carattere secondario e strumentale dell'attività diversa che è consentita agli ETS, "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".

l'attività di interesse generale deve essere esercitata in via esclusiva o principale. Le attività diverse devono essere secondarie e strumentali rispetto a quelle di interesse generale

Nel definire i criteri e i limiti della secondarietà e strumentalità dell'attività diversa consentita agli enti del Terzo settore, il decreto in questione potrà ispirarsi a quanto già disposto in tema di impresa sociale da parte del d.m. 24 gennaio 2008, attuativo dell'art. 2, comma 3, d.lgs. 155/06, e in tema di ONLUS dall'art. 10, comma 5, d.lgs. 460/97, anche se nessuno dei due potrà a tal fine essere determinante. Non già il d.m. 24 gennaio 2008, poiché è pensato per un ente del Terzo settore che ha natura imprenditoriale, mentre l'ente del Terzo settore può in generale svolgere la propria attività in qualsiasi forma, erogativa, d'impresa o mista. Non già l'art. 10, comma 5, d.lgs. n. 460/97, poiché, nonostante fosse stato previsto per una figura di carattere generale come quella di ONLUS, si riferisce ad attività "direttamente connesse", mentre il decreto di cui all'art. 6 CTS è chiamato ad occuparsi di attività "secondarie e strumentali", che è nozione non necessariamente coincidente con la prima (ed anzi, già apparentemente, di diversa sostanza).

elenco tassativo che può però essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

Lo svolgimento di una o più attività di interesse generale costituisce dunque uno degli elementi identificativi dell'ente del Terzo settore, come si evince già dalla definizione che di quest'ultimo il legislatore offre all'art. 4, comma 1, Codice del Terzo settore[10].

L'ETS deve svolgere *una o più* attività di interesse generale di cui all'articolo 5, comma 1, CTS; **non sussiste dunque il vincolo allo svolgimento di una sola delle attività indicate nella lista, ma è anzi espressamente contemplata l'opposta possibilità**. Al riguardo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nella Nota del 12 aprile 2019, muovendo dal presupposto che "l'articolo 21 del Codice nell'indicare i contenuti obbligatori dell'atto costitutivo (di cui lo statuto, se pur modificabile nel corso del tempo, costituisce parte integrante) individua tra gli altri sia l'attività di interesse generale che costituisce l'oggetto sociale che le finalità solidaristiche e di utilità sociale che l'ente, nella sua autonomia di soggetto a caratterizzazione necessariamente privatistica, sceglie di perseguire", giunge alla conclusione per cui "ferma la possibilità di esercitare attività diverse, nei limiti sopra descritti [cioè quelli di cui all'art. 6, d.lgs. n. 117/2017], l'individuazione 'di una o più attività di interesse generale' non potrà esplicarsi nell'inserimento pedissequo, nello statuto, di un elenco di tutte le attività previste dall'articolo 5 o di un numero di esse tale da rendere indefinito – e come tale non conoscibile – l'oggetto sociale"[11].

L'attività di interesse generale deve essere svolta *in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio*. Questo inciso normativo persegue due finalità. La prima è di considerare d'interesse generale soltanto l'attività condotta nel rispetto di eventuali norme che ne regolino l'esercizio, come sovente accade, poiché molte attività contemplate nella lista, quale ad esempio quella sanitaria, costituiscono oggetto di normative specifiche. La seconda è di chiarire che l'art. 5, comma 1, CTS, nell'elencare le attività di interesse generale identificative di un ente del Terzo settore, non opera in deroga ad eventuali discipline settoriali. Da qui l'importanza di conoscere la normativa

[10] I termini impiegati per qualificare questa attività instaurano un evidente collegamento tra l'ETS e l'art. 118, comma 4, della Costituzione, norma peraltro richiamata nell'art. 1 CTS. L'ETS è inteso dal legislatore come modello organizzativo funzionale al principio di sussidiarietà orizzontale, ovverosia possibile (ed anzi preferibile, nella misura in cui risulta legislativamente promossa ed incentivata) forma giuridica dell'azione associata dei cittadini rivolta allo svolgimento di attività di interesse generale. Ne ha dato conferma la sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale.

[11] Così prosegue il Ministero nella medesima nota: "La varietà dei possibili settori di attività individuati come 'di interesse generale' testimonia della volontà del legislatore di garantire agli enti un'ampia autonomia nell'individuazione della/delle attività attraverso le quali, nel rispetto delle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, meglio conseguire le finalità associative in armonia con la natura, le caratteristiche, la 'vocazione' dell'ente. Tale autonomia, d'altro canto, non può portare ad eludere gli obblighi di trasparenza e conoscibilità nei confronti dei terzi o il diritto degli associati (anche futuri) di aderire ad una compagine di cui siano chiaramente individuate (e ragionevolmente collegate tra loro) attività e finalità. Sarà sempre possibile modificare l'oggetto sociale inserendo nuove attività o eliminando attività che l'ente non ritiene più di svolgere. Tuttavia, ciò dovrà essere il frutto di una precisa scelta degli associati, da assumersi alla luce e nel rispetto delle regole organizzative di cui l'ente si è dotato secondo caratteristiche di democraticità e trasparenza".

applicabile al settore di attività, che peraltro è sovente richiamata nel medesimo art. 5, comma 1, CTS.

In linea di principio, l'attività di interesse generale può essere svolta dall'ente del Terzo settore *in qualsiasi forma*, sia erogativa sia imprenditoriale (*ex* art. 2082 c.c.), tanto in favore di terzi quanto dei propri associati. Specifici vincoli allo svolgimento dell'attività in una certa forma possono però valere per alcuni tipi di ETS (ad esempio, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le imprese sociali). Parimenti, alcuni enti del Terzo settore (ad esempio, le reti associative e le società di mutuo soccorso) sono vincolati allo svolgimento di una specifica attività di interesse generale. Le modalità di svolgimento dell'attività, a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi, sono rilevanti sotto il profilo fiscale, in particolar modo ai fini della distinzione tra ETS commerciali e non commerciali, che è tracciata dall'art. 79 CTS.

2.4. L'assenza di scopo di lucro e il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale

Gli ETS settore si contraddistinguono per il fatto di perseguire, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ciò che costituisce oggetto di accertamento sia da parte dell'eventuale organo di controllo interno dell'ente stesso (art. 30, comma 7, CTS) che del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in sede di vigilanza pubblica (art. 93, comma 1, lett. *b*), CTS).

Alle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale il legislatore dedica particolare attenzione, richiamandole in più disposizioni (artt. 2, 5, comma 2, e 8, comma 1, CTS). Tuttavia, il contenuto normativo del precetto di perseguire queste finalità non è chiaro, poiché il legislatore di esse non offre definizione.

Qualche indicazione utile può però ricavarsi dall'articolo 8, comma 1, CTS, là dove stabilisce che "il patrimonio degli enti del Terzo settore, comprensivo di eventuali ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate è utilizzato per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale".

Dalla disposizione testé richiamata emerge infatti la **correlazione esistente tra il profilo delle finalità e quello dell'attività**. Invero, in un sistema normativo nel quale le attività che un ETS può svolgere sono predefinite dal legislatore, che le seleziona sulla base della loro (presunta) natura "di interesse generale", lo svolgimento (in via esclusiva o quanto meno principale) di una (o più) attività di interesse generale è circostanza di per sé sufficiente a proiettare l'ente verso il perseguimento delle sue finalità tipiche, null'altro dovendosi a quest'ultimo richiedere. Ai fini della qualifica è perciò sufficiente che l'ente in questione svolga, ad esempio, un'attività sanitaria, non essendo necessario accertare alcunché di ulteriore (ad esempio la natura dei destinatari di tale attività). In definitiva, **le finalità sono di natura civica, solidaristica, ecc., quando l'attività svolta dall'ente sia di interesse generale e sia condotta senza animo di lucro, nel rispetto cioè delle previsioni di cui all'articolo 8 del CTS.**

L'assenza di intenti lucrativi (ovverosia di scopo di lucro soggettivo) è elemento di più facile definizione non solo perché da diverso tempo oggetto di attenzione e studio da parte della dottrina giuridica, ma anche in ragione della chiarezza e puntualità della previsione di cui all'articolo 8 CTS.

Mancanza di scopo di lucro non significa che agli ETS sia impedito svolgere attività eventualmente remunerative, capaci cioè di generare un profitto, ovvero esercitare una vera e propria attività d'impresa produttiva di utili. **Quel che è loro inibito è soltanto distribuire (eventuali) utili o avanzi di gestione a fondatori, associati, lavoratori, amministratori, ecc., poiché le entrate di qualsiasi natura, ed in generale il patrimonio dell'ente, devono essere utilizzati per lo svolgimento dell'attività statutaria** ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali. Così dispone infatti l'articolo 8, comma 1, CTS, che in realtà non è una norma recante un divieto (di lucro soggettivo ovvero di distribuzione di utili), bensì una norma che impone un obbligo (di destinazione esclusiva) delle risorse[12].

la mancanza dello scopo di lucro è relativa all'impossibilità di distribuire utile o avanzi di gestione e non alla possibilità di svolgere attività eventualmente rumunerative

Per assicurare questa destinazione esclusiva del patrimonio, il medesimo articolo 8 **vieta agli ETS di distribuire indirettamente utili**, ovverosia di porre in essere operazioni irragionevolmente ed ingiustificatamente vantaggiose per i loro fondatori, associati, lavoratori, amministratori, ecc., tali dovendosi in particolare (e non già dunque esclusivamente) ritenere quelle elencate nelle lettere da *a*) ad *e*) dell'articolo 8, comma 3, CTS. Ciò naturalmente non impedisce agli ETS di retribuire i propri lavoratori o i componenti dei loro organi sociali, ma soltanto vieta loro di corrispondere salari o compensi tali, per la loro entità o irragionevolezza, da eludere il divieto di distribuzione (diretta) degli utili di cui all'articolo 8 CTS.

All'obbligo di destinazione di cui all'articolo 8, comma 1, CTS, si accompagna

[12] Il divieto di distribuire utili e l'obbligo di reinvestirli nell'attività sono elementi causali di grande impatto sull'attività di interesse generale e le sue modalità di svolgimento, soprattutto quando il rapporto tra fornitore e utente è caratterizzato da asimmetria informativa, come è frequente che accada per molte attività di interesse generale nelle quali l'utente ha difficoltà a stabilire *ex ante*, ed in molti casi anche a valutare *ex post*, la qualità del servizio che deve essergli o che gli è stato fornito, e dunque l'adempimento delle obbligazioni contrattuali da parte del proprio fornitore. In queste situazioni, le circostanze consentirebbero ad una parte, il fornitore, di comportarsi opportunisticamente, sfruttando in proprio favore le asimmetrie informative che caratterizzano il rapporto per offrire un servizio di qualità scadente o comunque inferiore a quella promessa. È qui che entra in gioco l'assenza di scopo di lucro. Il fornitore che agisca non motivato dalla volontà di far propri gli utili generati dall'attività non è incentivato a sfruttare in proprio favore il *deficit* informativo dell'utente. Si riduce così il rischio di condotte opportunistiche in danno dell'utente. Utenti di servizi caratterizzati da asimmetrie informative possono pertanto riporre maggiore fiducia negli enti del Terzo settore che in enti che agiscono per scopo di lucro. Il divieto di scopo di lucro è dunque una nota caratterizzante L'ETS in grado di accrescere la qualità del servizio reso, tutelare l'utente, e allo stesso tempo beneficiare l'ente del Terzo settore, che grazie alla maggiore fiducia in esso riposta dagli utenti, può godere di un vantaggio competitivo rispetto agli altri enti. Le medesime ragioni giustificano la normale preferenza di donatori e volontari per gli ETS, ma anche dell'ente pubblico che intenda promuovere soggetti privati in grado di contribuire al *welfare*.

un particolare regime di devoluzione del patrimonio residuo nel caso di estinzione o scioglimento dell'ETS (art. 9 CTS) o di sua fuoriuscita dal perimetro del Terzo settore (art. 50, comma 2, CTS).

Deve infine ricordarsi che, tra tutti gli ETS, **solo l'impresa sociale in forma di società può distribuire utili ai soci, ancorché in misura limitata** (art. 3, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 112/2017). Il legislatore è qui dovuto giungere ad un compromesso tra i benefici intrinseci nell'assenza di scopo di lucro e la necessità di dotare un ente del Terzo settore (necessariamente e tipicamente) imprenditoriale, come l'impresa sociale, di un necessario strumento di finanziamento, qual è il capitale di rischio. Nondimeno, i vincoli comunque esistenti alla distribuzione di utili, unitamente al divieto di controllo dell'impresa sociale da parte di enti *for profit* (art. 4, comma 3, d.lgs. 112/2017), sicuramente riducono, se non addirittura annullano, il rischio di una deriva speculativa dell'impresa sociale.

l'impresa sociale in forma di società può distribuire utili ai soci in misura limitata

2.5. L'iscrizione nel RUNTS (e/o nel Registro delle Imprese)

Gli artt. 45 ss. CTS e il d.m. 16/2020 disciplinano l'iscrizione nel RUNTS, che, come spiegato, ha natura costitutiva della qualifica di ETS.

Il RUNTS è articolato nelle seguenti sette sezioni:

(a) organizzazioni di volontariato (art. 32 ss. CTS)
(b) associazioni di promozione sociale (art. 35 s. CTS)
(c) enti filantropici (art. 37 ss. CTS)
(d) imprese sociali, incluse le cooperative sociali (art. 40 CTS e d.lgs. 112/2017)
(e) reti associative, incluse le nazionali (art. 41 CTS)
(f) società di mutuo soccorso (art. 42 ss. CTS e l. 3818/1886)
(g) altri enti del terzo settore

Il RUNTS, purtroppo, non è ancora operativo (dovrebbe esserlo a partire dal prossimo mese di luglio). Finché esso non sia tale, come visto nella Prima parte, il requisito dell'iscrizione nel predetto registro **s'intende soddisfatto con l'iscrizione dell'ente in uno dei registri contemplati dalle preesistenti normative di settore**. Tali registri transitoriamente "equipollenti" al RUNTS, ai sensi dell'articolo 101, comma 3, CTS, sono i registri (regionali) delle ODV, i registri (regionali e nazionale) delle APS e l'anagrafe delle ONLUS. È chiaro che questo regime transitorio, in mancanza del RUNTS, limita (almeno per il momento) lo sviluppo del Terzo settore, perché da un lato non consente l'acquisizione di alcune qualifiche particolari (come quella di ente filantropico e di rete associativa), dall'altro rende molto complesse e difficoltose le "trasformazioni" soggettive. Occorre infatti nuovamente precisare che le tipologie (e qualifiche) particolari di ETS sono tra loro alternative, sicché **ad un ente non è consentito appartenere contemporaneamente a due sezioni del RUNTS** (ad esempio, ODV e impresa sociale), a meno che non sia una rete associativa, cui l'iscrizione in due sezioni è invece consentita (art. 46, comma 2, CTS). **È tuttavia permesso il**

non è consentita l'iscrizione a più sezioni del RUNTS ma è possibile la migrazione da una sezione all'altra

cambio di "sezione" (o "migrazione"), e dunque la "trasformazione" da una tipologia particolare di ETS ad un'altra (ad esempio, da ODV ad impresa sociale o viceversa), che può realizzarsi senza conseguenze negative di alcun tipo a carico dell'ente che decida di mutare la propria "veste" giuridica[13].

Se quella di ETS è dunque la qualifica generale, quelle di **ODV, APS, impresa sociale, ecc., sono qualifiche particolari del Terzo settore**. Affinché un ente possa assumere una particolare qualifica del Terzo settore (in luogo della qualifica generale, che lo condurrebbe all'iscrizione nella sezione "altri enti del Terzo settore" del RUNTS), deve presentare i requisiti essenziali della qualifica per la quale ha optato[14].

Al tema dell'iscrizione dell'ETS nel RUNTS si collega la questione degli enti che intendono operare come persone giuridiche. A tal riguardo, **l'art. 22 CTS ha introdotto per le associazioni e le fondazioni che aspirano a qualificarsi come ETS un sistema "semplificato" di riconoscimento della personalità giuridica**, cui possono far ricorso, in alternativa al (più rigido ed aleatorio, nonché territorialmente meno uniforme) regime (concessorio) di cui al d.P.R. 361/2000, qualora abbiano un **patrimonio minimo rispettivamente di 15.000 e di 30.000 euro**, e chiedano l'iscrizione al RUNTS attraverso un notaio, chiamato a verificare (oltre alla consistenza patrimoniale minima) la loro avvenuta costituzione in conformità alle disposizioni di legge e quindi la loro natura giuridica di ETS[15].

per le associazioni e le fondazioni che aspirano a qualificarsi come ETS viene introdotto un sistema semplificato di riconoscimento della personalità giuridica

Di enorme rilevanza pratica e sistematica è il nuovo comma 1-*bis*, inserito dal decreto legislativo correttivo 105/2018 nel corpo originario dell'articolo 22 CTS, di cui colma una lacuna, semplificando la vita (anche) a quegli enti già costituiti con personalità giuridica che aspirano a qualificarsi come ETS. **Il comma 1-*bis* consente infatti anche agli enti con personalità giuridica (già ottenuta ai sensi del d.p.r. 361/2000) di iscriversi al RUNTS mediante la procedura (e nel**

[13] L'art. 50, comma 3, CTS stabilisce infatti che "se vengono meno i requisiti per l'iscrizione dell'ente del Terzo settore in una sezione del Registro ma permangono quelli per l'iscrizione in altra sezione del Registro stesso, l'ente può formulare la relativa richiesta di migrazione che deve essere approvata con le modalità e nei termini previsti per l'iscrizione nel Registro unico nazionale".

[14] Chiaramente, anche le qualifiche particolari del Terzo settore sono opzionali, così come lo è la qualifica generale di ETS. Pertanto, l'assunzione della qualifica di ODV, APS, impresa sociale, ecc., presuppone una scelta dell'ente, anzi una duplice scelta: quella di "entrare" nel Terzo settore e quella di entrarvi assumendo una qualifica particolare.

[15] Per effetto del riconoscimento, delle obbligazioni dell'ente risponde soltanto quest'ultimo con il suo patrimonio (art. 22, comma 7, CTS). Invece, alle associazioni non riconosciute del Terzo settore sarà applicabile, in virtù di quanto stabilito dall'art. 3, comma 2, del CTS, l'art. 38 c.c., secondo cui "per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione". Dal possesso o meno della personalità giuridica non discendono conseguenze di natura organizzativa. La riforma del Terzo settore costituisce dunque un ulteriore tassello di quel processo di svalutazione del requisito della personalità giuridica già in corso da diverso tempo.

rispetto delle condizioni, anche patrimoniali) di cui all'articolo 22. In tal modo, essi ottengono la sospensione d'efficacia della loro iscrizione presso i registri delle persone giuridiche di prefetture e regioni, con la conseguenza che l'unica autorità pubblica di loro riferimento (per autorizzazioni e controlli) diviene quella che gestisce il RUNTS. A quest'ultima (e non alle prefetture) andranno pertanto ad esempio notificate le modifiche statutarie ai fini della loro approvazione. L'efficacia dell'iscrizione presso i registri delle persone giuridiche di cui al d.p.r. 361/2000 (gestiti da prefetture e regioni) riprenderà invece vigore nel caso in cui l'ente fosse per qualsiasi ragione cancellato dal RUNTS.

3. Le tipologie particolari di enti del Terzo settore

oltre ad una tipologia generale di ETS il Codice individua tipologie particolari di modelli organizzativi

Prima della riforma del 2017, in tempi in cui già si discuteva di possibili iniziative legislative al riguardo, si era autorevolmente sostenuto che "la pluralità delle figure giuridiche nel Terzo settore è un bene che il legislatore deve difendere ad ogni costo, anche contro i tentativi, di tanto in tanto ricorrenti, di procedere ad una sorta di *reductio ad unum* … è questa diversità ad assicurare la spinta propulsiva del Terzo settore".

Effettivamente, **il legislatore della riforma trovava davanti a sé una realtà del Terzo settore non meno variegata della legislazione allora vigente. A fronte di ciò, due approcci erano in teoria possibili: ricondurre tutte le differenze ad unità, finendo così per annullarle, oppure preservare le diversità preesistenti.**

Il risultato cui alla fine il legislatore è invece pervenuto costituisce il frutto di una sapiente opera di mediazione tra l'istanza di rinnovare il Terzo settore, uniformando le diverse figure in esso operanti, e l'opposta istanza di rispettare le preesistenti differenze. **Ci si è così ispirati al principio dell'"unità nella diversità", che dal punto di vista tecnico-giuridico si è attuato mediante la contemporanea previsione di una fattispecie generale di ETS e di diverse fattispecie particolari di ETS**, alcune recepite, anche nei *nomina iuris*, dalla prassi e dalla legislazione preesistenti (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, imprese sociali, società di mutuo soccorso), altre create *ex novo* tenendo conto di prassi operative già esistenti ma non ancora formalizzate in termini giuridici (enti filantropici e reti associative).

La prospettiva pluralistica adottata in sede di riforma finisce dunque per consentire ai potenziali interessati di avere a disposizione un'alternativa, quella tra costituire un ETS "tipico" (una ODV, una APS, un'impresa sociale, ecc.), oppure un ETS "atipico", cioè non appartenente ad alcuna tipologia particolare di ETS prevista e disciplinata dal legislatore, e corrispondente alla definizione generale di esso contenuta nell'articolo 4, comma 1, CTS: cioè un ente in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione, che svolge un'attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, e che è iscritto al Registro unico nazionale del Terzo settore, nella sezione "altri enti del Terzo settore".

La contemporanea previsione di modelli organizzativi particolari o "tipici" e di un modello generale di ETS si rivolge perciò a concreto vantaggio di coloro che sono interessati alla costituzione di un ETS. Qualora infatti nessuna delle fattispecie particolari dovesse soddisfare le loro esigenze, rimane per essi la possibilità di ricorrere alla fattispecie generale, ovvero "atipica" e "residuale", di ETS[16]. Il ventaglio delle scelte è dunque più ampio che in passato.

La scelta legislativa di prevedere fattispecie particolari di ETS in aggiunta a quella generale si deve anche a ragioni tecniche. Essa è infatti funzionale ad un'articolazione interna della disciplina basata sulle diverse possibili (e sin qui concepibili) modalità d'azione dell'ETS. Nell'ambito del Terzo settore possono infatti rientrare enti erogativi ed enti imprenditoriali, enti che etero-destinano beni e servizi ed enti che, in prospettiva mutualistica, li auto-destinano ai propri aderenti, enti che si avvalgono prevalentemente di volontari ed enti che si avvalgono principalmente di lavoratori dipendenti, ecc. Ciascuna di queste "famiglie" richiedeva (e potrà in futuro ancora richiedere) alcune regole specifiche (anche di natura fiscale), e per questo motivo è stata "tipizzata" dal legislatore della riforma, ricevendo una denominazione ricavata (ove possibile) dal passato (ODV, APS, impresa sociale).

A fronte delle critiche che questa scelta ha attirato, occorre inoltre sottolineare da un lato che essa è quella più rispettosa della volontà del legislatore delegante, che nella l. 106/2016 fa espresso riferimento alle tipologie particolari di ETS (ODV, APS, società di mutuo soccorso, imprese sociali e reti associative); dall'altro lato, che la divergenza tra le varie tipologie di enti non è così profonda come in passato. Gli ETS, indipendentemente dalla categoria specifica di loro appartenenza (ovvero della sezione del RUNTS nel quale sono iscritti), condividono infatti un'identità (sostanzialmente) comune e sono sottoposti (con alcune limitate deroghe) alle medesime regole di ordinamento ed amministrazione. La diversità di disciplina non è perciò ampia, e quando sussiste, si giustifica, come già spiegato, soprattutto per le diverse modalità di azione di ciascun tipo di ente.

Oggi, dunque, non v'è più (né dal punto di vista quantitativo né qualitativo) quella "frammentazione" che in passato esisteva nell'ambito del Terzo settore, anche per effetto di leggi speciali sparse, aggrovigliate e non coordinate tra loro. V'è piuttosto una proficua unità del Terzo settore nella (rinnovata) varietà delle diverse fattispecie organizzative che lo compongono**. La riforma ha infatti creato un insieme – definito "Terzo settore" – che prima non esisteva** (e non solo legislativamente, perché faticava, e tuttora fatica ad emergere anche nella prassi), **aggregando le diverse "famiglie" già presenti nella realtà e talvolta anche nella legislazione.**

L'unità complessiva del Terzo settore appare foriera di diversi potenziali benefici. Tra le altre cose, essa facilita la promozione e tutela dell'immagine comune e la rap-

[16] Costituire un ente particolare del Terzo settore (una ODV, un'impresa sociale, ecc.) è una scelta e non già un obbligo. Pertanto, niente impedisce agli interessati di costituire un ETS in generale qualora non vogliano o non possano costituirne uno in particolare. In questo senso, l'ETS in generale è anche la figura "residuale" (non a caso denominata "altro ente del Terzo settore" ai fini dell'iscrizione nel RUNTS).

presentanza istituzionale (attraverso le "reti associative"); agevola la costituzione di *partnership* o "gruppi" tra diverse tipologie di enti del Terzo settore (ad esempio, tra enti erogativi ed enti imprenditoriali o tra reti associative ed enti filantropici); consente "trasformazioni" interne al Terzo settore.

Oltre ad una tipologia generale di ETS, **il CTS individua alcune tipologie particolari, e tra loro alternative, di ETS, mettendo così a disposizione dei potenziali interessati un "menù" di modelli e forme organizzative sufficientemente ricco da soddisfare una pluralità di esigenze specifiche** ma comunque correlate a quella più generale di dar vita ad un ente appartenente al Terzo settore. Le differenze tra le sei attuali tipologie particolari di ETS non sono così ampie, né investono il "nocciolo duro" dell'identità (tutto sommato, la tipologia più particolare e che più si discosta dal modello generale è quella dell'impresa sociale), ma riguardano soltanto singoli aspetti che attengono soprattutto (anche se non esclusivamente) alle modalità e forme di esercizio dell'attività di interesse generale. Da qui, pertanto, la particolare rilevanza dell'attività anche a fini classificatori interni al Terzo settore.

A ciascuna fattispecie (o qualifica) particolare di ente del Terzo settore corrisponde una disciplina particolare (oltre che una distinta sezione del RUNTS) che ne individua alcuni elementi di specialità, contribuendo così alla sua distinzione dalle altre fattispecie (o qualifiche) particolari di ETS, e alla sua specificazione rispetto alla fattispecie generale di ETS. Se si esclude l'impresa sociale, queste discipline particolari non sono ampie, ma si riducono a poche disposizioni normative.

Tale disciplina particolare può trovarsi o all'interno oppure, in alcuni limitati casi, all'esterno del CTS (come nel caso del d.lgs. 112/2017 sull'impresa sociale).

Il rapporto tra disciplina particolare e disciplina generale è regolato dall'art. 3, comma 1, CTS, nel seguente modo: **la disciplina particolare di una categoria di ETS prevale sulla disciplina generale dell'ETS, che tuttavia si applica anche alle categorie particolari di ETS**, ove non derogata dalla loro disciplina particolare ed in quanto compatibile con quest'ultima[17]. Analogamente, l'art. 20 CTS chiarisce che le disposizioni del titolo IV, dedicato alle associazioni e fondazioni del Terzo settore, si applicano a tutti gli ETS costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione, e dunque anche a quelli che hanno una disciplina particolare (ad esempio, alle fondazioni filantropiche o alle imprese sociali costituite in forma di associazione).

L'inquadramento di un ETS in una tipologia particolare del Terzo settore, e dunque la scelta di costituire un ETS "tipico", è circostanza importante, perché alcune tipologie particolari di ETS (quali le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le imprese sociali) godono di un trattamento più favorevole a livello fiscale e di sostegno pubblico, nonché nei rapporti con gli enti pubblici, rispetto all'ETS in generale o "atipico".

Il CTS, tuttavia, non impone il ricorso ad un modello "tipico" di ETS, ma consente agli interessati di costituire un ETS "atipico", cioè non appartenente ad alcuna

[17] Cfr. anche l'art. 1, commi 4 e 5, d.lgs. 112/2017.

delle categorie particolari di ETS previste e specificamente disciplinate dal legislatore, ma rientrante nella definizione generale di ETS sopra analizzata. Infatti, è ETS qualsiasi associazione, riconosciuta o non riconosciuta, fondazione o altro ente di carattere privato diverso dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore (art. 4, comma 1, CTS). Agli enti del Terzo settore "atipici" il RUNTS dedica una specifica sezione, denominata "altri enti del Terzo settore" (art. 46, comma 1, lett. *g*), CTS).

L'ETS "atipico", ovvero non appartenente ad alcuna tipologia particolare di ente del Terzo settore, deve intendersi anche come tipologia "residuale", cui può farsi ricorso qualora nessuna tipologia (o qualifica) particolare di ETS risulti di fatto – in ragione dei vincoli normativi cui è sottoposta o di altri motivi – praticabile o conveniente rispetto agli scopi prefissati, e s'intenda, ciononostante, mantenersi nel perimetro del Terzo settore. Ad esempio, se si vuole svolgere un'attività di interesse generale in forma per lo più gratuita avvalendosi di volontari, ma non si vuole (o non si può) sottostare ai vincoli relativi al numero massimo di lavoratori dipendenti impiegabili, allora le tipologie di ODV e di APS non sono percorribili e si deve costituire un ETS "atipico", non qualificabile né come organizzazioni di volontariato né come associazioni di promozione sociale. Lo stesso è a dirsi nel caso in cui ETS in numero inferiore a cento intendano creare una struttura di secondo livello finalizzata alla loro tutela e rappresentanza: questo ente strumentale non sarebbe qualificabile come rete associativa, ma potrebbe tutt'al più essere un "altro ente del Terzo settore", iscritto nella sezione apposita del RUNTS[18].

3.1. Le organizzazioni di volontariato

Le ODV si caratterizzano per la loro prevalente dimensione gratuito-erogativa e di volontariato. Sono infatti **associazioni (riconosciute o non riconosciute)** - costituite da almeno **sette persone fisiche** (mentre le ODV di secondo grado da almeno tre ODV) – che nell'esercizio dell'attività devono avvalersi prevalentemente delle prestazioni volontarie dei propri associati (art. 32, comma 1, CTS), potendo ricorrere al lavoro retribuito soltanto in presenza di determinate condizioni e nel rispetto di precisi limiti

[18] Questi enti di secondo livello svolgerebbero, infatti, un'attività di interesse generale riconducibile a quelle di cui alle lettere *m*) o *u*) dell'art. 5, comma 1, CTS. Ovviamente, non essendo questi enti reti associative, tanto meno "nazionali", essi non sarebbero destinatari delle specifiche norme applicabili a queste ultime fattispecie.

stabiliti dalla legge (art. 33, comma 1, CTS). **Devono inoltre operare prevalentemente in favore di terzi** (art. 32, comma 1, CTS), e per l'attività di interesse generale che svolgono **non possono ricevere in cambio più del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate**, a meno che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6 CTS (art. 33, comma 3, CTS)[19]. A livello di *governance*, **gli amministratori delle ODV devono essere scelti tra le persone fisiche associate** ovvero indicate, all'interno della rispettiva base associativa, dagli enti associati; non è possibile remunerare i componenti degli organi sociali (tranne quelli muniti dei necessari requisiti professionali che compongono l'organo di controllo interno). **Quanto alle organizzazioni di volontariato, l'attività di interesse generale deve essere da loro svolta prevalentemente in favore di terzi** (art. 32, comma 1, CTS). In tal modo, il legislatore ha voluto confermare e chiarire (più di quanto non accadesse nella l. 266/91)[20] il **carattere ontologicamente etero-destinato dell'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato e la sua natura non imprenditoriale**, che è confermata dall'impossibilità per le organizzazioni di volontariato di avvalersi oltre certi limiti (quelli di cui all'art. 33, comma 1, CTS)[21] di lavoratori retribuiti e soprattutto di ricevere entrate da attività di interesse generale superiori al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (art. 33, comma 3, CTS), in analogia con quanto previsto per l'attività di volontariato dall'art. 17, comma 3, CTS. **Anche alle organizzazioni di volontariato è consentito svolgere attività diverse da quelle di interesse generale, ma pur sempre nei limiti e alle condizioni di cui all'art. 6 CTS** (art. 33, comma 2, CTS). Tali attività diverse potrebbero essere esercitate dalle organizzazioni di volontariato anche in forma lucrativa, ed anzi così dovrebbe accadere affinché le organizzazioni di volontariato possano finanziare le proprie attività di interesse generale da condursi con modalità gratuito-erogative. Peraltro, nei limiti in cui è consentito alle organizzazioni di volontariato svolgere attività diverse, è anche loro permesso svolgere attività di interesse generale a fronte di entrate di natura corrispettiva ovvero superiori alle spese effettivamente sostenute e documentate: così è stato infatti opportunamente disposto dall'inciso finale dell'art. 33, comma 3, introdotto dall'articolo 24-*ter*, comma 1, d.l. 23 ottobre 2018, n. 119.

[19] Anche alle ODV è consentito svolgere attività diverse da quelle di interesse generale, ma pur sempre nei limiti e alle condizioni di cui all'art. 6 del Codice (art. 33, comma 2, CTS). Tali attività diverse potrebbero essere esercitate dalle ODV anche in forma (oggettivamente) lucrativa, ed anzi così dovrebbe accadere affinché le ODV possano finanziare le proprie attività di interesse generale svolte a titolo gratuito o a rimborso spese.

[20] Vigente la quale, la natura etero-destinata dell'attività di volontariato (e di conseguenza dell'attività delle organizzazioni di volontariato) la si ricavava dai "fini di solidarietà" che ad essa l'art. 2, comma 1, l. 266/1991, attribuiva.

[21] L'art. 33, comma 1, CTS, recita: "Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari".

3.2. Le associazioni di promozione sociale

ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE:

- possono svolgere attività in favore di associati, familiari o terzi non associati
- si avvalgono prevalentemente dell'attività di volontariato dei propri associati
- possono svolgere attività diverse ai sensi dell'art. 6 CTS

L'APS è, forse, assieme all'ente filantropico, il modello organizzativo particolare del Terzo settore a "più bassa definizione" legislativa. **Diversamente dalle ODV, può infatti svolgere la propria attività di interesse generale indifferentemente in favore di associati, loro familiari o terzi non associati** (art. 35, comma 1, CTS), e non è vincolata al solo rimborso spese. Nondimeno, il suo agire rimane legato ad una dimensione di volontariato prevalente. Infatti, al pari delle ODV, **le APS sono tenute ad avvalersi prevalentemente dell'attività di volontariato dei propri associati** (art. 35, comma 1, CTS), potendo impiegare lavoratori retribuiti "solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità", fermo restando che "in ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari o al cinque per cento del numero degli associati" (art. 36 CTS). Se pertanto lo svolgimento in forma (oggettivamente) lucrativa dell'attività di interesse generale non è in principio impedito alle APS, la loro capacità imprenditoriale è però fortemente limitata da queste ultime disposizioni. **A differenza di quanto accade per le organizzazioni di volontariato, la prevalente etero-destinazione non è dunque un connotato essenziale della loro attività di interesse generale, così come del resto non lo è la prevalente auto-destinazione dell'attività**, nonostante nella prassi le associazioni di promozione sociale siano solite operare prevalentemente con ed in favore dei propri associati: non a caso presentano compagini sociali molto ampie. In maniera analoga alle organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale sono tenute a svolgere l'attività di interesse generale avvalendosi prevalentemente di volontari associati (art. 35, comma 1, CTS e possono impiegare lavoratori retribuiti "solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità", fermo restando che "in ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari o al cinque per cento del numero degli associati" (art. 36 CTS).

Ancorché non sia espressamente previsto dal legislatore (come invece lo è per le organizzazioni di volontariato), anche le associazioni di promozione sociale possono ovviamente svolgere attività diverse ai sensi dell'art. 6 CTS: questo è il risultato – estendibile anche alle altre tipologie particolari di enti – della norma generale sulle fonti di cui all'art. 3, comma 1, CTS.

3.3. Gli enti filantropici

L'ente filantropico **si contraddistingue per la sua attività tipica, individuata dall'articolo 37, comma 1, CTS, nel seguente modo: "erogare denaro, beni o servizi, anche**

di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale". Si tratta di un'attività riconducibile a quella di cui alla lettera *u*) dell'art. 5, comma 1, CTS, e dunque in principio non preclusa ad enti del Terzo settore "atipici". Non s'intravedono tuttavia ragioni particolari per cui un ente interessato a svolgere l'attività in questione debba decidere di non inquadrarsi nella categoria particolare degli enti filantropici, se non, forse, per il fatto di poter avere (e mantenere) la forma dell'associazione non riconosciuta (gli enti filantropici, infatti, devono necessariamente avere la forma o di associazione riconosciuta o di fondazione). **Nel complesso, si tratta di un'attività essenzialmente gratuita e che deve essere svolta dall'ente filantropico in via esclusiva**: tale attività ha natura sia meramente erogativa (con riguardo ai beni e servizi) sia operativa (con riguardo ai servizi, anche di investimento). Per come la norma è scritta oggi, pertanto, un ente filantropico non potrebbe svolgere altre attività di cui all'elenco dell'art. 5 CTS (a meno che, forse, non le svolga quali attività secondarie *ex* art. 6 CTS). Tuttavia, a tal ultimo riguardo, l'art. 38, comma 1, CTS, stabilisce che "gli enti filantropici traggono le risorse economiche necessarie allo svolgimento della propria attività principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali ed attività di raccolta fondi". Quelli indicati da quest'ultima norma sono flussi finanziari in entrata di natura essenzialmente gratuita. I ricavi da attività d'impresa non sono menzionati. Ciò significa che eventuali attività economiche poste in essere dall'ente filantropico al fine di reperire risorse da erogare possono sì essere svolte, ma soltanto in via secondaria, ovverosia che in un ente filantropico non possano aversi ricavi superiori alle entrate di natura non corrispettiva, che devono pertanto rimanere prevalenti rispetto alle prime. Questo incide sulla questione delle attività secondarie negli enti filantropici, che probabilmente si pone in maniera diversa che per tutti gli altri ETS, alla luce della disposizione legislativa che indica come le risorse debbano essere principalmente reperite.

ENTE FILANTROPICO:

- si contraddistingue per la sua attività tipica di erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale

3.4. L'impresa sociale

Tra le diverse tipologie particolari di ETS, l'impresa sociale è quella la cui disciplina particolare è più ricca e la cui essenza maggiormente si discosta da quella generale dell'ETS. Presenta, insomma, numerosi tratti peculiari, che sono conseguenza del suo essere stata pensata dal legislatore per lo svolgimento esclusivo di attività d'impresa, anche se, come già chiarito nel testo, l'esercizio di attività d'impresa non è in principio precluso agli ETS diversi dalle imprese sociali. L'impresa sociale, innanzitutto, **può avere la forma non solo di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, e di fondazione, ma anche quella di società** (di persone, di capitali, cooperativa o consortile), persino unipersonale (purché unico socio non sia una persona fisica, un

ente con scopo di lucro o una pubblica amministrazione). Anch'essa (come gli altri ETS) è tenuta allo **svolgimento (in via almeno principale) di un'attività di interesse generale**[22], ma può identificarsi anche per l'inserimento lavorativo di persone o lavoratori svantaggiati in una qualsiasi attività d'impresa (anche non di interesse generale)[23]. **A differenza degli altri ETS, l'impresa sociale (se costituita in forma societaria) può, entro determinati limiti, distribuire utili ai propri soci**[24]. Dall'altra parte, essa è sottoposta (rispetto agli altri ETS) a più rigide misure di *governance*, quali l'obbligo di redigere il **bilancio sociale** (art. 9 d.lgs. 112/2017), cui gli altri ETS sono tenuti solo quando hanno entrate superiori ad un milione di euro, di avere un **organo di controllo interno** (art. 10 d.lgs. 112/2017), cui gli altri ETS sono invece tenuti solo quando superano le soglie dimensionali di cui all'art. 30 CTS, di **coinvolgere lavoratori ed utenti nella gestione dell'impresa** (art. 11 d.lgs. 112/2017)[25]. L'impresa sociale **deve iscriversi in una sezione speciale, ad essa**

IMPRESA SOCIALE:

- può avere forma di associazione, fondazione ma anche quella di società (di persone o capitali)
- è tenuta allo svolgimento in via principale di un'attività d'impresa di interesse generale
- se costituita in forma di società può distribuire utili ai propri soci entro determinati limiti
- deve redigere il bilancio sociale
- deve disporre di un organo di controllo interno
- deve coinvolgere i lavoratori e gli utenti nella gestione
- può svolgere attività diverse da quelle di interesse generale ma solo a determinate condizioni

[22] L'elenco di attività di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017, è molto lungo (più di quello presente nell'art. 2, comma 1, dell'abrogato d.lgs. 155/2006), ma non comprende tutte le attività di cui all'art. 5, comma 1, CTS. Ciò non deve sorprendere, perché l'art. 5 CTS è per sua natura norma generale rispetto all'art. 2 d.lgs. 112/2017, ed include alcune attività (come ad es. la beneficenza) che, per la loro natura necessariamente gratuita o erogativa, non potrebbero essere svolte in forma d'impresa. Al contrario, nell'art. 2 d.lgs. 112/2017 sono inserite attività che non lo sono nell'art. 5 CTS, poiché evidentemente ritenute dal legislatore esercitabili solo da imprese sociali societarie (come nel caso del microcredito). L'elenco può altresì essere aggiornato, e dunque altre attività essere aggiunte, con le modalità e le procedure di cui all'art. 2, comma 2.

[23] Più precisamente, occorre occupare una percentuale minima di "lavoratori molto svantaggiati" di cui alla lett. *a*) del comma 4 dell'art. 2, o di "persone svantaggiate o con disabilità" ovvero delle altre persone indicate alla lettera b) della medesima norma. Tale percentuale minima è pari al 30% ed è da calcolarsi per teste, nonché in rapporto al numero totale dei lavoratori, esclusi quelli del cui 30% si tratta (cfr. Ministero del Lavoro, con nota n. 4097 del 3 maggio 2019). Ai fini del computo del 30%, i lavoratori molto svantaggiati di cui alla lettera *a*) del comma 4 non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione.

[24] L'art. 3, comma 1, d.lgs. 112/2017, stabilisce che "l'impresa sociale destina eventuali utili ed avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio". Il successivo comma 3, lett. b), consente all'impresa sociale costituita in forma di società, cioè alle società "imprese sociali", di destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali (dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti) alla distribuzione di dividendi ai soci nel limite dell'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato.

[25] Molte di queste regole si spiegano alla luce della volontà legislativa di rendere l'impresa sociale un soggetto rispettoso degli interessi di tutti i suoi *stakeholder*, dai cittadini che di essa si avvalgono per finalità di sussidiarietà orizzontale, ai lavoratori che in essa operano, agli utenti che da essa traggono la soddisfazione dei propri bisogni, allo Stato che la promuove e finanzia mediante agevolazioni fiscali.

dedicata, del registro delle imprese, e non già nel RUNTS. I dati sulle imprese sociali transiteranno tuttavia automaticamente dal registro delle imprese al RUNTS, all'interno del quale v'è infatti una sezione relativa alle imprese sociali.

La nuova disciplina di cui al d.lgs. 112/2017 rende senz'altro più favorevole il quadro legislativo dell'impresa sociale (rispetto a quello vigente ai sensi dell'abrogato d.lgs. 155/2006), allentando alcuni vincoli (tra cui quello relativo alla distribuzione di utili) ed introducendo specifiche misure fiscali di promozione e supporto (art. 18 d.lgs. 112/2017). Da questa nuova disciplina potrà attendersi un "decollo" dell'impresa sociale soprattutto se due condizioni si avvereranno: da un lato, se certi enti (o certe "anime") del Terzo settore abbandoneranno il pregiudizio ideologico per cui tutto ciò che è impresa è di per sé "male", e operando già di fatto con modalità imprenditoriali, decideranno di "trasformarsi" in imprese sociali; dall'altro lato, se l'impresa sociale diverrà conosciuta, anche oltre gli attuali confini del Terzo settore, per la sua capacità di soddisfare bisogni di diversi natura, non solo quelli a carattere sociale, ma anche quelli, non privi di una componente economica, di persone e soggetti interessati a lavorare o investire in un contesto imprenditoriale completamente diverso da quello convenzionale.

imprese sociali di diritto sono le cooperative sociali di cui alla l. 381/1991. Anch'esse, dunque, entrano formalmente nell'ambito ordinamentale del Terzo settore, ciò che in parte ne muta il quadro normativo, potendo anche essere sottoposte, seppur in via residuale, alle disposizioni del CTS.

Le imprese sociali sono la tipologia di ETS pensata e configurata dal legislatore per il perseguimento delle finalità tipiche del Terzo settore mediante lo svolgimento di attività d'impresa (anche se, come già evidenziato, l'esercizio di impresa non è precluso agli altri ETS). Già nella definizione che se ne offre si prevede che le imprese sociali "esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale" (art. 1, comma 1°, d.lgs. 112/2017). Coerentemente, quelle che nell'art. 5 Codice del Terzo settore sono chiamate "attività di interesse generale", nel decreto sull'impresa sociale sono denominate, all'art. 2, "attività d'impresa di interesse generale".

Anche per le imprese sociali (come per gli altri ETS) esiste un elenco di attività (d'impresa) di interesse generale nell'ambito delle quali esse devono operare per poter acquisire e conservare la qualifica. Questo elenco particolare prevale su quello generale di cui all'art. 5 CTS, alla luce di quanto stabilito dall'art. 1, comma 5, d.lgs. 112/2017 e dall'art. 3, comma 1, CTS e come precisato, per fugare ogni possibile dubbio, dall'art. 5, comma 1°, CTS, mediante l'inciso "diversi dalle imprese sociali incluse le cooperative sociali".

Gli elenchi di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017, e all'art. 5, comma 1, CTS, sono, quanto alle voci di attività, in larga parte simili ma non già identici. Il primo è più breve del secondo (non contenendo attività, come ad esempio la beneficenza, che, per loro natura, non possono svolgersi in forma d'impresa) e contempla alcune attività, come il microcredito, che nel secondo non sono incluse (probabilmente perché il legislatore ha ritenuto non potessero svolgersi da un ente privo di forma societaria, come è l'ETS diverso dall'impresa sociale).

Anche l'impresa sociale può svolgere attività diverse da quelle di interesse generale, ma a condizione che i ricavi dall'attività principale di interesse generale siano superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale, secondo criteri di computo (ancora) da definirsi con decreto ministeriale, che potrà però tenere conto del precedente sul punto costituito dal già menzionato d.m. 24 gennaio 2008.

Rispetto agli altri ETS, **l'impresa sociale può anche caratterizzarsi, piuttosto che per l'oggetto dell'attività che svolge o il suo settore di intervento, per il fatto di inserire al lavoro nella propria attività d'impresa (qualunque essa sia) una determinata percentuale minima di persone o di lavoratori svantaggiati**. In questo caso, l'interesse generale dell'attività non è determinato dall'*output* generato, bensì dall'inclusione lavorativa di persone con difficoltà a trovare un'occupazione lavorativa. Il fenomeno trae origine dalle cooperative sociali di cui all'art. 1, comma 1, lett. *b*), l. 381/91, che a sua volta ha costituito un modello per i legislatori di numerosi altri paesi non solo europei.

Più precisamente, l'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 112/2017, stabilisce che: "ai fini del presente decreto, **si considera comunque di interesse generale, indipendentemente dal suo oggetto, l'attività d'impresa nella quale, per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, sono occupati: a) lavoratori molto svantaggiati** ai sensi dell'articolo 2, numero 99), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, e successive modificazioni; b) **persone svantaggiate o con disabilità** ai sensi dell'articolo 112, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e successive modificazioni, **nonché persone beneficiarie di protezione internazionale** ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, **e persone senza fissa dimora** iscritte nel registro di cui all'articolo 2, quarto comma, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, le quali versino in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia". Il comma 5 del medesimo articolo specifica poi che **il numero di persone di cui alle lettere *a*) e *b*) non deve essere inferiore al trenta per cento dei lavoratori** (da calcolarsi dunque per teste)[26] e che ai fini del computo di questa percentuale minima**, i lavoratori di cui alla lettera *a*) non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione.**

Rientrano, come noto, nella categoria particolare delle imprese sociali le **cooperative sociali** di cui alla l. 381/91. Anzi, queste ultime sono **imprese sociali di diritto** (art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017). **Questa circostanza, tuttavia, non comporta che le cooperative sociali siano ammesse allo svolgimento di tutte le attività di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017**. Lo stesso art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, chiarisce infatti 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, **fermo restando l'ambito di attività** di cui all'articolo 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'articolo 17, comma 1". Quest'ultima disposizione ha aggiunto all'art. 1, comma 1, lett. *a*), l. 381/91, dopo le parole "gestione di servizi socio-sanitari ed educativi", le seguenti parole: "incluse le attività di cui

[26] Sulle modalità di computo di questa percentuale cfr. la nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 3 maggio 2019.

all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p)". Naturalmente, devono (continuare a) ritenersi consentite alle cooperative sociali anche le attività dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017, non specificamente richiamate dall'art. 1, comma 1, lett. *a*), legge n. 381/91, dopo la modifica subita ad opera dell'art. 17, comma 1, d.lgs. 112/2017, ma comunque rientranti nella nozione di "gestione di servizi socio-sanitari ed educativi", per come essa si è evoluta nella prassi, anche tenendo conto della legislazione regionale in materia. Alla medesima conclusione deve giungersi con riferimento a quelle attività di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017, che, sebbene non espressamente richiamate dall'art. 1, comma 1, lett. *a*), l. 381/91, anche dopo le modifiche ad esso apportate dall'art. 17, comma 1, d.lgs. 112/2017, siano tuttavia riferite alle cooperative sociali da altre leggi, come quella sull'agricoltura sociale[27].

Ancorché analoga limitazione non sia espressamente prevista dal legislatore dell'impresa sociale con riguardo all'inserimento lavorativo, deve ritenersi che **le cooperative sociali rimangano vincolate dalla loro legge istitutiva anche sotto questo aspetto, e che dunque non possano inserire al lavoro tutte le categorie di persone contemplate dall'art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, bensì soltanto quelle individuate dall'art. 4, comma 1, l. 381/91**. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha esplicitamente fatto propria questa interpretazione nella Nota del 26 settembre 2018, nella quale si conclude nel senso che "alla luce del principio di specialità della normativa sulle cooperative sociali, come espresso sia nel d.lgs. n. 112/2017 che nel d.lgs. n. 117/2017 sopra richiamati, l'individuazione delle tipologie di persone svantaggiate, con riguardo alla cooperativa sociale di tipo b), andrà fatta in ossequio alla previsione contenuta nell'articolo 4 comma 1 della legge n. 381/1991".

3.5. Le società di mutuo soccorso

Le società di mutuo soccorso sono enti del Terzo settore disciplinati primariamente dalla legge 15 aprile 1886, n. 3818 (art. 42 CTS). **Si caratterizzano per lo svolgimento di una o più attività di cui all'articolo 1 di questa legge, esclusivamente in favore dei soci e dei loro familiari conviventi** (art. 1, comma 1, l. 3818/1886) **ed in forma non imprenditoriale** (art. 2, comma 2, l. 3818/1886)[28]. Il legislatore della riforma, median-

[27] Cfr. art. 2, legge 18 agosto 2015, n. 141, *Disposizioni in materia di agricoltura sociale*.

[28] Le attività in questione sono le seguenti: "a) erogazione di trattamenti e prestazioni socio-sanitari nei casi di infortunio, malattia ed invalidità al lavoro, nonché in presenza di inabilità temporanea o permanente; b) erogazione di sussidi in caso di spese sanitarie sostenute dai soci per la diagnosi e la cura delle malattie e degli infortuni; c) erogazione di servizi di assistenza familiare o di contributi economici ai familiari dei soci deceduti; d) erogazione di contributi economici e di servizi di assistenza ai soci che si trovino in condizione di gravissimo disagio economico a seguito dell'improvvisa perdita di fonti reddituali personali e familiari e in assenza di provvidenze pubbliche" (art. 1, comma 1, l. 3818/1886, come sostituito dall'articolo 23, comma 2, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179). Le attività previste dalle lettere a) e b) possono essere svolte anche attraverso l'istituzione o la gestione dei fondi sanitari integrativi di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni (art. 1, comma 2, l. 3818/1886). Le società di mutuo soccorso possono inoltre promuovere attività di carattere educativo e culturale dirette a realizzare finalità di prevenzione sanitaria e di diffusione dei valori mutualistici (art. 2, comma 1, l. 3818/1886).

te l'articolo 43 CTS, ne agevola la "trasformazione" in associazioni del Terzo settore o associazioni di promozione sociale, consentendo il mantenimento del patrimonio dell'ente, in deroga a quanto stabilito dall'art. 8, comma 3, l. 3818/1886 (ove si disciplina la devoluzione a seguito di scioglimento dell'ente ad altre società di mutuo soccorso o a uno dei fondi mutualistici, ovvero al corrispondente capitolo del bilancio statale).

SOCIETA DI MUTUO SOCCORSO:

- svolgono attività di interesse generale esclusivamente in favore dei soci e dei loro familiari conviventi e in forma non imprenditoriale
- la Riforma ne agevola la trasformazione in associazioni del Terzo settore o APS consentendo il mantenimento del patrimonio dell'ente

L'art. 43 CTS indica un termine di tre anni dall'entrata in vigore del Terzo settore per poter procedere alla trasformazione e conservare il patrimonio (successivamente prorogato al 31 dicembre 2021). In una recente Nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 16 novembre 2020 è stato chiarito che, una volta decorso tale termine, le società di mutuo soccorso potranno comunque trasformarsi, dovendosi conformare all'obbligo devolutivo previsto dall'art. 8, comma 3, della legge istitutiva. La perentorietà del termine non è inficiata dall'assenza della piena operatività del RUNTS, "considerata comunque la possibilità per gli enti, nel periodo di riferimento, di trasformarsi in APS essendo nel frattempo operativi i registri delle associazioni di promozione sociale".

3.6. Le reti associative

L'ultima tipologia particolare di ETS è quella delle reti associative. **Queste ultime sono associazioni, riconosciute o non riconosciute, che aggregano (direttamente o indirettamente, cioè attraverso gli enti ad esse aderenti) almeno cento ETS (o almeno venti ETS che hanno la forma giuridica di fondazione) con sedi legali o operative in almeno cinque diverse regioni o province autonome, al fine di svolgere "attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali"** (art. 41, comma 1, CTS). Per le reti associative è prevista una apposita sezione nel RUNTS: sezione "*e*". Inoltre, laddove la rete associativa aspiri anche alla qualifica di ODV o di APS, e dunque alla contemporanea iscrizione anche nella sezione "a" o "b" del RUNTS, essa dovrà rispettare il requisito della composizione della base sociale previsto per queste

RETI ASSOCIATIVE:

- sono associazioni riconosciute o non riconosciute che aggregano direttamente o indirettamente almeno 100 ETS (o almeno 20 ETS con la qualifica di fondazione) con sedi legali o operative in almeno 5 diverse regioni o province autonome
- svolgono attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli associati e delle loro attività di interesse generale
- le reti associative nazionali associano direttamente o indirettamente almeno 500 ETS (o almeno 100 ETS con la qualifica di fondazione) in 10 regioni o province autonome diverse e possono svolgere anche un controllo di legalità degli enti aderenti

tipologie particolari di ETS, e dunque avere almeno due terzi di ODV o di APS tra gli enti ad essa associati (articoli 32, comma 2, e 35, comma 3, CTS).

Come precisato dalla Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 5 marzo 2021, **l'oggetto sociale delle reti "può essere considerato come una modalità di esercizio ed implementazione delle attività di interesse generale degli associati alla rete medesima,** come tale sussumibile nell'ambito applicativo del medesimo articolo 5". Ciò non preclude alle reti associative lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS.

Alle reti associative il CTS fa inoltre rinvio in numerosi casi, per offrire loro la **possibilità di promuovere partenariati e protocolli d'intesa con amministrazioni pubbliche** ed enti privati; **redigere codici di comportamento per i propri aderenti**, anche ai fini di cui all'articolo 26, comma 3, CTS; **redigere modelli *standard* di atto costitutivo e statuto di enti del Terzo settore**, anche ai fini di cui all'articolo 47, comma 5, CTS; **presentare domanda di iscrizione al RUNTS per conto dei propri aderenti**; pubblicare nel proprio sito internet i dati degli aderenti da rendersi pubblici ai sensi dell'articolo 14, comma 2, CTS.

Alle reti associative è **riconosciuto potere di *voice* a livello istituzionale, mediante, tra l'altro, la partecipazione di loro rappresentanti al Consiglio Nazionale del Terzo settore** (art. 59, comma 1, lett. *b*), CTS)[29].

Tra le reti associative **ve ne sono alcune destinatarie di una particolare considerazione legislativa**. Si tratta delle **reti associative nazionali**, tali perché **associano (direttamente o indirettamente) almeno cinquecento ETS (o almeno cento ETS che hanno la forma giuridica di fondazione) con sedi legali o operative in almeno dieci diverse regioni o province autonome** (art. 41, comma 2, CTS). Non è preclusa l'associazione ad una rete associativa da parte di enti diversi dagli ETS: naturalmente, questi ultimi, non potranno essere conteggiati ai fini della verifica della consistenza numerica prevista dall'art. 41, comma 1, lett. *a*) e comma 2, CTS. Chiarisce il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella Circolare sopra menzionata che, in ogni caso, va assicurata l'indipendenza della rete associativa dai soggetti di cui all'art. 4, comma 2, CTS, ovvero da quei soggetti cui l'accesso alla qualifica di ETS, e dunque al RUNTS, è per legge espressamente vietato.

Oltre alle funzioni già indicate per le reti associative ordinarie, **le reti associative nazionali possono svolgere altre attività, tra le quali spicca quella dell'eventuale controllo (di legalità) degli enti aderenti previa autorizzazione concessa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali** (art. 93, comma 5, CTS), se risultano in possesso di particolari requisiti tecnici e professionali (ancora) da definirsi con decreto ministeriale.

Da osservare, infine, che tra tutte le reti associative nazionali, il legislatore riconosce un particolare ruolo, e specifiche prerogative, a quella "più rappresentativa sul territorio nazionale", sia sul fronte dell'organizzazione dei centri di servizi per il volontariato (art. 64, comma 1, lett. *c*), CTS), sia sul fronte istituzionale della partecipazione al Consiglio Nazionale del Terzo settore (art. 59, comma 1, lett. *a*), CTS).

[29] Da segnalare, inoltre, che l'adesione ad una rete associativa nazionale è condizione necessaria affinché le ODV possano accedere alle convenzioni di cui all'art. 57, comma 1, CTS.

4. La *governance*

il diritto di voto nelle assemblee associative spetta a tutti gli iscritti da almeno 3 mesi nel libro degli associati

La struttura di governo di un ente non può che riflettersi sulle modalità di svolgimento della sua attività, poiché attività e *governance* sono profili indissolubilmente collegati tra loro. **Il legislatore della riforma ha avuto piena consapevolezza di ciò, e non si è limitato, infatti, a identificare gli ETS, ma li ha altresì sottoposti a specifiche regole di ordinamento ed amministrazione** al fine di rendere la loro struttura organizzativa il più possibile coerente con le finalità istituzionali e capace di favorirne il conseguimento.

Tra queste regole, **alcune sono imperative o cogenti, e perciò inderogabili, altre dispositive o suppletive,** e dunque derogabili o disapplicabili dagli statuti degli enti. Ancora, **alcune di esse riguardano tutti gli ETS, altre invece soltanto alcune tipologie particolari di enti** (le ODV o le APS, ecc.) o gli enti costituiti in una particolare forma giuridica (di associazione o di fondazione).

La nuova disciplina impone innanzitutto agli ETS un ordinamento interno "per organi", che prevede quanto segue.

4.1. I soci e l'assemblea

Nel capo III del titolo IV CTS si assiste alla disciplina dell'ordinamento e dell'amministrazione delle associazioni e fondazioni del Terzo settore. L'art. 23, comma 1, CTS precisa che, al netto di diverse disposizioni contenute nell'atto costitutivo o nello statuto**, nelle associazioni del Terzo settore (riconosciute o non riconosciute) l'ammissione di un nuovo associato è fatta con deliberazione dell'organo gestorio su domanda dell'interessato**. Entro sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda, l'organo competente deve motivare la deliberazione di rigetto (art. 23, comma 2, CTS), in merito alla quale, nel termine degli ulteriori sessanta giorni decorrenti dalla comunicazione, può pronunciarsi l'assemblea o altro organo elettivo (art. 23, comma 3, CTS). Queste disposizioni trovano applicazione anche per le fondazioni del Terzo settore, laddove sia statutariamente prevista la costituzione di un organo assembleare o di indirizzo (art. 23, comma 4, CTS). L'assemblea è un organo necessario nelle associazioni ed eventuale nelle fondazioni, come si evince dall'art. 24, commi 1 e 6, CTS: **il diritto di voto, nelle assemblee associative, spetta a tutti gli iscritti da almeno tre mesi nel libro degli associati**, salvo difformi previsioni nell'autonoma regolamentazione dell'ente (art. 24, comma 1, CTS). **Ogni associato ha diritto ad un voto, ma agli associati che siano enti del Terzo settore è possibile attribuire più voti**, sino ad un massimo di cinque, in proporzione al numero dei rispettivi associati o aderenti (art. 24, comma 2, CTS)[30].

[30] L'art. 24, comma 3, CTS disciplina la delega associativa; il successivo comma, invece, norma l'intervento assembleare attraverso mezzi di telecomunicazione, nonché l'espressione del voto attraverso corrispondenza o in via elettronica, purché sia assicurata l'identificabilità dell'associato partecipante e votante.

Per quanto concerne **le competenze assembleari nelle associazioni del Terzo settore**, occorre osservare come l'art. 25, comma 1, CTS ha assegnato il carattere dell'inderogabilità alle seguenti prerogative:

a) nomina e revoca degli organi sociali;

b) nomina e revoca dell'eventuale soggetto incaricato della revisione legale dei conti;

c) approvazione del bilancio;

d) deliberazione sulla responsabilità degli organi sociali e promozione delle azioni relative;

e) deliberazione sull'esclusione degli associati, salvo diversa attribuzione da parte dell'atto costitutivo o dello statuto;

f) deliberazione sulle modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto;

g) approvazione dell'eventuale regolamento dei lavori dell'organo;

h) deliberazione in materia di scioglimento, trasformazione, fusione o scissione dell'ente;

i) deliberazione sugli altri oggetti rimessi alla sua competenza da fonti legali o interne.

Tale disposizione, ripetiamo inderogabile, **può essere superata per le associazioni che hanno una base associativa non inferiore a cinquecento associati**, purché sia assicurato il rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità, eguaglianza ed elettività delle cariche sociali (art. 25, comma 2, CTS).

Per le fondazioni degli enti del Terzo settore, l'eventuale organo assembleare o di indirizzo potrà essere legittimato ad esprimersi su uno o più oggetti tra quelli richiamati dall'art. 25, comma 1, CTS, nei limiti in cui ciò risulti compatibile con la natura dell'ente e nel rispetto della volontà del fondatore (art. 25, comma 3, CTS).

nelle ODV gli amministratori sono scelti tra le persone fisiche associate o tra gli associati degli enti che ne fanno parte

Per quanto attiene alla base associativa delle ODV e delle APS vi sono peculiarità soggettive, volte a garantire un necessario raccordo con le finalità degli enti: **le ODV devono essere costituite da un numero non inferiore di sette persone fisiche o di tre ODV**. Al contempo, è possibile prevedere l'ammissione, in qualità di associati, di altri enti del Terzo settore o senza scopo di lucro, purché il numero di questi non superi il cinquanta per cento del numero delle ODV (art. 32, commi 1 e 3, CTS). **Per le APS valgono le medesime soglie numeriche adeguate soggettivamente** (art. 35, comma 1 e 3, CTS). **Per ambo gli enti, qualora il numero degli associati, successivamente alla costituzione, dovesse divenire inferiore a quello prescritto dall'art. 32, comma 1, e dall'art. 35, comma 1, CTS, occorrerà procederci all'integrazione entro un anno**, pena la cancellazione dal RUNTS, salvo richiesta di migrazione in differente sezione.

4.2. Il consiglio di amministrazione

Nelle associazioni del Terzo settore (riconosciute o non riconosciute) deve essere nominato un organo di amministrazione: tanto è disposto dall'art. 26, comma

1, CTS. La nomina degli amministratori **spetta all'assemblea**, al netto dell'impianto derogatorio previsto dall'art. 25, comma 2, CTS e fatta eccezione per i primi amministratori nominati nell'atto costitutivo.

La maggioranza degli amministratori ***è scelta tra le persone fisiche associate ovvero indicate dagli enti associati:*** quindi la selezione degli amministratori obbedisce a particolari criteri di individuazione soggettiva (art. 26, comma 2, CTS). Tuttavia, l'atto costitutivo e lo statuto possono prevedere che uno o più amministratori siano scelti tra le diverse categorie di associati (art. 26, comma 4, CTS): dalla collocazione della disposizione si tratterebbe della scelta di amministratori "di minoranza".

Per quanto attiene, invece, al diritto di nomina di uno o più amministratori, esso può essere attribuito dall'atto costitutivo o dallo statuto:

i) ad ETS o privi di scopo di lucro;

ii) agli enti esclusi dal perimetro del Terzo settore, secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 3, CTS, quali le p.a., le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni datoriali, nonché gli enti diretti, coordinati o controllati da questi ultimi;

iii) a lavoratori o utenti dell'ente.

In ogni caso, **la nomina della maggioranza degli amministratori è riservata all'assemblea** (sempre al netto della disposizione derogatoria contenuta all'art. 25, comma 2, CTS e valevole per gli enti di grande dimensione).

Nelle fondazioni del Terzo settore deve essere nominato un organo amministrativo e, in caso di costituzione di un organo assembleare o di indirizzo, possono trovare applicazione le disposizioni sulla selezione e sulla nomina "extra-assembleare" degli amministratori di minoranza (così, come chiarito dalla Nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 9 luglio 2020).

Una disciplina particolare connota l'organo amministrativo delle ODV: ai sensi dell'art. 34, comma 1, CTS è previsto che **tutti gli amministratori siano scelti tra le persone fisiche associate ovvero indicate, tra i propri associati, dagli enti associati**. Secondo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali innanzi richiamato, "il requisito soggettivo dell'appartenenza diretta o indiretta all'ente diviene quindi necessario per la totalità dei componenti". Nel caso in cui figurino nella base associativa delle ODV delle p.a., il richiamo al legame associativo risulterebbe incongruo: precisa sempre il Ministero in questione che "nel quadro della partecipazione delle pubbliche amministrazioni e agli altri enti pubblici alle ODV o agli altri ETS, resta inteso che la designazione/nomina di uno o più amministratori non dovrà comunque configurare situazioni di direzione, coordinamento o controllo di cui all'articolo 4, comma 2 del Codice. A tal proposito, considerato che la nomina di rappresentanti o referenti all'interno dell'organo di amministrazione è uno degli indici di rilevazione di situazioni di controllo, ogniqualvolta tali rappresentanti possono in concreto o anche solo potenzialmente incidere in maniera determinante sulla volontà dell'ente".

Per gli amministratori opera l'art. 2382 c.c., disciplinante le cause di ineleggibilità e decadenza: non può essere, pertanto, nominato amministratore l'interdetto, l'inabilitato, il fallito, o il condannato ad una pena che importi l'interdizione, anche

temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi. L'assunzione della carica di amministratore può essere subordinata, secondo quanto indicato dall'atto costitutivo o dallo statuto, al possesso di determinati requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza, anche con riguardo a requisiti previsti da codici di comportamento redatti da associazioni di rappresentanza o reti associative del Terzo settore (art. 26, comma 3, CTS).

Gli amministratori, entro trenta giorni dalla notizia della nomina, devono chiedere l'iscrizione RUNTS, indicando le generalità e gli estremi identificativi, nonché i soggetti cui è attribuita la rappresentanza dell'ente e precisando se essa sia disgiunta o congiunta (art. 26, comma 7, CTS). Il potere di rappresentanza è generale: pertanto, in difetto di iscrizioni nel RUNTS o di prova della conoscenza, ai terzi non sono opponibili eventuali limitazioni che interessino il potere rappresentativo.

Le previsioni recate dai commi 3, 6 e 7 dell'art. 26 CTS, nonché l'art. 2382 c.c., operano anche per l'organo amministrativo nelle fondazioni del Terzo settore.

Nell'art. 26 CTS, per quanto riguarda le associazioni del Terzo settore, i commi 2, 4, 5, 6 e 7, richiamano "gli amministratori" al plurale; per le fondazioni del Terzo settore operano i commi 3, 6 e 7 (in riferimento al potere rappresentativo), mentre i commi 4 e 5 possono trovare applicazione solo in quanto compatibili. Tutto ciò ha portato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mediante la Nota del 16 settembre 2020, a precisare che : "la diversa natura dell'organo di amministrazione e dei rapporti con gli altri organi e con l'esterno nelle due tipologie di ente potrebbe suggerire, sotto un profilo sistematico ancor più che per effetto della lettura testuale delle norme, la preferibilità di una composizione collegiale dell'organo di amministrazione nel caso delle associazioni e per altro verso, la possibilità di un amministrazione monocratica nelle fondazioni, ferma restando l'obbligatorietà dell'individuazione puntuale da parte dello statuto delle caratteristiche dell'organo".

Ogni amministratore è soggetto alla disciplina sul conflitto di interessi prevista dall'art. 2475-*ter* c.c. (art. 27 CTS). **Per gli amministratori, i direttori generali, i componenti dell'organo di controllo e per il soggetto incaricato della revisione dei conti è prevista una responsabilità nei confronti dell'ente, dei creditori sociali, del fondatore, degli associati e dei terzi**, ai sensi degli artt. 2392, 2393, 2393-*bis*, 2394, 2394-*bis*, 2395, 2396 e 2407 c.c. e dell'art. 15 d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, purché risultino compatibili.

In tema di responsabilità degli amministratori è possibile considerare l'art. 29 Codice del Terzo settore: un decimo degli associati, l'organo di controllo, ove previsto, il soggetto incaricato della revisione legale dei conti, anch'esso ove previsto, ovvero il p.m. possono agire ai sensi dell'art. 2409 c.c., al fine di denunciare al tribunale le gravi irregolarità gestorie. Inoltre, **ogni associato, ovvero un decimo degli associati nell'associazioni con più di cinquecento associati, ha la possibilità di denunciare i fatti che reputa censurabili all'organo di controllo, laddove nominato.** Della denuncia dovrà darsi menzione nella relazione all'assemblea. Se la denuncia è fatta da almeno un ventesimo degli associati dell'ente, l'organo di controllo è tenuto ad agire ai sensi dell'art. 2408, comma 2, c.c., quindi indagando senza ritardo e presentando le conclusioni

all'assemblea (art. 29, comma 2, CTS). Tale regime di denuncia non trova applicazione per gli enti religiosi civilmente riconosciuti (art. 29, comma 3, CTS).

4.3. L'organo di controllo

Il CTS prevede, necessariamente, la presenza di un organo di controllo, anche monocratico, nelle fondazioni. Per quanto concerne le associazioni, sia riconosciute che non riconosciute, **l'obbligo di tale organo sorge quando per due esercizi consecutivi siano superate due delle seguenti soglie:**

il CTS prevede la presenza di un organo di controllo, anche monocratico, nelle fondazioni. Per le associazioni questo obbligo sorge al superamento di determinate soglie

***a*)** totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 110.000,00 €;

***b*)** ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate: 220.000,00 €;

***c*)** dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 5 unità (art. 30, commi 1 e 2, CTS).

L'obbligo associativo **cessa se, per due esercizi consecutivi, i predetti limiti non vengono superati.**

Il Codice del Terzo settore precisa, altresì, che **la nomina dell'organo di controllo sia ugualmente obbligatoria allorché siano stati costituiti patrimoni destinati da parte di enti del Terzo settore dotati di personalità giuridica ed iscritti nel registro delle imprese** (art. 30, comma 4, CTS). L'obbligatorietà **sussiste anche per i centri di servizio per il volontariato.**

Per i componenti dell'organo di controllo trovano applicazione le cause di ineleggibilità e decadenza prevista dall'art. 2399 c.c.: pertanto, non possono ambire a tale carica gli interdetti, gli inabilitati, i falliti o coloro i quali siano stati, anche temporaneamente, interdetti dai pubblici uffici o siano incapaci di esercitare uffici direttivi (art. 30, comma 5, CTS). Parimenti, non possono rivestire l'incarico: il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori e, anche, gli amministratori, il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori degli enti controllati o controllanti e di quelli sottoposti a comune controllo. Inoltre, non possono essere eletti alla carica di sindaco, pena la decadenza, i soggetti legati all'ente del Terzo settore o agli enti controllati o controllanti da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero da altri rapporti patrimoniali che ne compromettono l'indipendenza.

In caso di composizione collegiale dell'organo di controllo, almeno uno dei componenti deve essere scelto tra i revisori legali iscritti nell'apposito registro, ovvero tra gli iscritti negli albi professionali individuati dal Ministero della giustizia o fra i professori universitari di ruolo in materie economiche o giuridiche (art. 30, comma 5, CTS).

I compiti dell'organo di controllo sono definiti dettagliatamente all'art. 30, commi 6 e 7, CTS: **si tratta della vigilanza sull'osservanza delle disposizioni normative e statutarie da parte dell'ente, nonché dei principi di corretta amministrazione**, anche

con riferimento alle disposizioni del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, quando risultino applicabili. L'organo di controllo **valuta l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, contabile e del corretto funzionamento dello stesso.** Il monitoraggio dell'organo si estende **all'osservanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale**, con particolare riguardo agli artt. 5, 6, 7 e 8 CTS; inoltre, **provvede ad attestare che il bilancio sociale sia stato redatto conformemente alle linee guida dettate dal d.m. 13 giugno 2019.** Lo stesso bilancio sociale dà atto degli esiti del monitoraggio effettuato dall'organo di controllo.

È facoltà dei singoli membri dell'organo procedere ad atti ispettivi e di controllo e, a tal fine, possono chiedere agli amministratori notizie circa l'andamento di operazioni societarie o di determinati affari (art. 30, comma 8, CTS).

Come risulta dal secondo periodo dell'art. 30, comma 6, CTS, modificato mediante l'art. 8, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 105/2018, l'organo può esercitare la revisione legale dei conti nel caso in cui siano superati i limiti previsti dall'art. 31, comma 1, CTS. In tal caso, l'organo è composto da revisori legali iscritti nel registro apposito.

La nomina dell'organo di controllo, così come quella del soggetto incaricato della revisione legale, come precisa il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la Nota del 2 novembre 2020, è immediatamente applicabile a far data dall'entrata in vigore del CTS: pertanto, non sussiste "alcun vincolo di condizionalità rispetto all'operatività del RUNTS, né tanto meno necessitano dell'adozione di una successiva regolazione pubblicistica di dettaglio. D'altro canto, poiché le norme fanno riferimento ad un aspetto temporale diacronico, quale l'esercizio finanziario, si deve ritenere, nella cornice dell'immediata efficacia delle stesse, che il computo dei due esercizi consecutivi debba partire dall'esercizio 2018, sicché la verifica dell'eventuale integrazione dei presupposti dimensionali fissati dal legislatore andrà fatta considerando i dati di consuntivo del bilancio di esercizio relativo agli anni 2018 e 2019".

Nel dicembre 2020, il Consiglio nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ha redatto le "Norme di comportamento dell'organo di controllo degli enti del Terzo settore": il documento ambisce a chiarire il funzionamento del sistema di controllo degli enti del Terzo settore, autentico presidio di trasparenza e garanzia per tutti gli *stakeholder* coinvolti e, quindi, "strumento essenziale per la buona riuscita della riforma del Terzo settore". Si legge, in modo inequivoco, che sebbene il CTS richiami la funzione di controllo esercitata nel diritto delle società, il controllo degli enti del Terzo settore rappresenti un'attività fondamentale, ed esercitata a livello professionale, per la crescita e lo sviluppo delle organizzazioni coinvolte. Le norme elaborate costituiscono dei principi deontologici per gli iscritti all'Albo dei commercialisti; mentre ai sindaci delle imprese sociali verrà dedicato un ulteriore approfondimento.

L'art. 10 d.lgs. 112/2017 disciplina l'organo di controllo interno per le imprese sociali: "fatte salve disposizioni più restrittive relative alla forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita", l'atto costitutivo deve prevedere che la nomina di uno o più sindaci sia conforme a quanto prescritto dall'art. 2397, comma 2, e dall'art. 2399 c.c. (art. 10, comma 1, d.lgs. 112/2017). I commi 2, 3 e 4 dell'art. 10 d.lgs. 112/2017,

nel disciplinare il funzionamento e l'attività operativa dell'organo di controllo, appaiono speculari rispetto all'art. 30 CTS: giova in particolare evidenziare che i sindaci dell'impresa sociale sono tenuti a monitorare l'osservanza delle finalità sociali da parte dell'ente con particolare riguardo alle disposizioni di cui agli artt. 2, 3, 4, 11 e 13 d.lgs. 112/2017.

4.4. Il revisore legale

il CTS prevede la nomina di un revisore legale per fondazioni e associazioni nel caso di superamento di determinati limiti

Il CTS prevede, all'art. 31, comma 1, la nomina di un revisore legale (o di una società di revisione) nel caso in cui le associazioni o le fondazioni del Terzo settore superino, per due esercizi consecutivi, due dei seguenti limiti:

a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 1.110.000,00 €;

b) ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate: 2.200.000,00 €.

L'obbligo in questione **cessa in caso di mancato superamento delle predette soglie per due esercizi consecutivi.** Soggiace alla medesima prescrizione l'ente del Terzo settore che, in base all'art. 10 CTS, oppure abbia costituito patrimoni destinati a uno specifico affare (art. 31, comma 1, CTS).

Come precisato al paragrafo precedente, **non è necessaria l'indicazione del soggetto incaricato della revisione legale dei conti, qualora tale attività, risultando obbligatoria in base ai parametri suddetti, venga espletata dall'organo di controllo interno, costituito da revisori legali iscritti nell'apposito registro.**

Una particolare disciplina - ove si richiama il meccanismo operativo del bilancio in forma abbreviata per le s.p.a. che non abbiano emesso titoli negoziati in mercati regolamentati - riguarda l'impresa sociale: ai sensi dell'art. 10, comma 5, d.lgs. 112/2017, è previsto che "fatte salve disposizioni più restrittive relative alla forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita", laddove siano superati per due esercizi i consecutivi due tra i tre limiti previsti dall'art. 2435-*bis*, comma 1 c.c., la revisione legale dei conti sia esercitata da un revisore legale o da una società di revisione iscritti nell'apposito registro oppure, in alternativa, dai sindaci iscritti nell'apposito registro dei revisori legali (anche qui si assiste ad una concentrazione della funzione di revisione legale).

5. Gli oneri di trasparenza

Sul tema della trasparenza della condotta degli ETS, il legislatore della riforma è intervenuto in maniera incisiva, anche sulla base delle chiare indicazioni provenienti dalla Legge di delega. La trasparenza è infatti ritenuta fondamentale ai fini della verifica della legalità e correttezza della condotta di un soggetto, come l'ente del Terzo settore, che **è destinatario non solo della fiducia del pubblico, ma anche di rilevante**

sostegno da parte dello Stato e di altri enti pubblici, sotto forma di agevolazioni fiscali e d'altra natura. Essere trasparente, d'altra parte, serve all'ente del Terzo settore per acquisire e conservare la fiducia che utenti, volontari e donatori possono nutrire nei suoi confronti, anche in considerazione dell'asimmetria informativa (tra fornitore ed utente) che connota molte delle attività di interesse generale.

Tra le disposizioni a tal riguardo rilevanti si segnalano quelle relative **all'obbligo di redigere e depositare il bilancio di esercizio e il bilancio sociale** (artt. 13 e 14, comma 1, CTS), di **pubblicare nel proprio sito Internet (o in quello della rete associativa cui eventualmente l'ente aderisca) emolumenti e corrispettivi versati ai componenti gli organi sociali, ai dirigenti e agli associati (art. 14, comma 2, CTS), di tenere determinati libri sociali (art. 15 CTS), nonché il registro dei volontari (art. 17, comma 1, CTS).**

Il legislatore, peraltro, ha anche qui cercato di mediare tra l'esigenza di trasparenza e i costi organizzativi e gestionali che il rispetto degli obblighi di trasparenza inevitabilmente produce, **imponendo - in applicazione del principio di "gradualità" di cui si è riferito poc'anzi – alcuni di questi obblighi non già a tutti gli enti, ma solo a quelli di maggiori dimensioni.** Ad esempio, il bilancio d'esercizio può essere redatto nella forma del rendiconto per cassa dagli ETS che hanno entrate inferiori a 220.000 euro (art. 13, comma 2, CTS), laddove solo gli ETS che svolgono esclusivamente o prevalentemente attività d'impresa devono redigerlo secondo le regole applicabili alle società (art. 13, comma 5, CTS)[31].

la trasparenza viene affrontata dal legislatore per il tramite del principio di "gradualità"

Un altro esempio che conferma tale tendenza si rinviene all'art. 14, comma 2, CTS: per gli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate maggiori a centomila euro vi è l'obbligo di dare menzione delle predette attribuzioni nel proprio sito internet, ovvero nel sito internet della rete associativa cui aderiscono. Tale adempimento comunicativo è funzionale alla predisposizione del bilancio sociale, così come previsto dal § 6, n. 4 del d.m. 4 luglio 2019. La struttura dei compensi, delle retribuzioni, delle indennità di carica e le modalità di rimborsi ai volontari consente all'ente del Terzo settore di rendere evidenti le diverse categorie di persone che operano per l'ente, distinguendo in base a ruoli e funzioni.

Non si tratta, pertanto, di un mero vincolo formale, quanto di legittimare l'esistenza degli ETS con rilevanti margini economici, come soggetti che operano in assenza di scopo di lucro e che perseguono finalità di interesse generale, consentendo una distinzione dei medesimi sia dagli altri ETS di minori dimensioni, sia dalle altre persone giuridiche non aventi finalità lucrative (ma estranee al perimetro del CTS) sia dalle persone giuridiche che perseguono scopi lucrativi. Come ricorda il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mediante la Nota del 12 gennaio 2021, tale prescrizione notiziale favorisce l'aumento del livello di conoscibilità delle informazioni dell'ente e permette ai cittadini di operare scelte consapevoli, come la destinazione del cinque per mille, e di esercitare

[31] Con riguardo alle imprese sociali, cfr. invece l'art. 9, comma 1, d.lgs. 112/2017.

una sorta di controllo diffuso sull'azione dell'ente. Si realizza un bilanciamento tra valori di rango costituzionale: ovvero, tra riservatezza e trasparenza, quindi **assicurando una conoscibilità pubblica della concreta destinazione delle risorse degli ETS di maggiori dimensioni.** Al contempo, in omaggio al principio di proporzionalità, l'obbligo in questione non si estende sino alla descrizione delle situazioni patrimoniali soggettive dei componenti degli organi amministrativi e di controllo, né comprende l'indicazione di dati attinenti alla sfera personale dei soggetti incaricati di compiti amministrativi o di controllo. Quanto alla modalità di pubblicazione delle informazioni sui compensi nel bilancio sociale, le linee guida ministeriali abilitano la "forma anonima" quale tecnica efficace ad assicurare il pieno rispetto della prescrizione normativa. L'ente tenuto potrà quindi procedere attraverso una indicazione che avvenga per categorie soggettive, piuttosto che in modo nominale, risultando, però, insufficiente la mera previsione di un dato aggregato che non consenta una distinzione tra eventuali categorie.

Quanto alla pubblicità, ovvero all'esigenza di rendere conoscibili esistenza, struttura e vicende dell'ETS, essa è assicurata dal legislatore già nel momento dell'individuazione della fattispecie, là dove – come abbiamo già ricordato – si stabilisce che un ente non può acquisire la qualifica di ETS se non è iscritto al RUNTS. Parimenti rilevante è l'articolo 11, comma 2, CTS, che obbliga gli ETS che esercitano un'impresa esclusiva o principale ad iscriversi anche nel registro delle imprese. Nel registro delle imprese, in un'apposita sezione ad esse riservata, sono iscritte le imprese sociali[32].

6. Tutela e coinvolgimento dei lavoratori

Anche se il legislatore della riforma non ha offerto una specifica disciplina del rapporto di lavoro del Terzo settore, **la tutela dei lavoratori e la promozione dei loro interessi costituisce senz'altro un ulteriore principio cardine del nuovo diritto del Terzo settore.** Apparirebbe infatti intimamente contraddittorio un ETS che da un lato persegua finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, dall'altro non operi in maniera socialmente responsabile, e dunque non solo rispettando i diritti dei lavoratori, ma anche assicurando loro un trattamento "migliore" di quello che possono ricevere nell'ambito di altre tipologie di enti giuridici.

Il legislatore, pertanto, si è preoccupato sia di ribadire (mediante quella che, per la sua assenza di precettività, è stata definita una "disposizione manifesto" **l'obbligo che i lavoratori degli ETS ricevano il trattamento economico e normativo cui hanno diritto sulla base dei contratti collettivi, sia di imporre l'equità retributiva all'interno degli ETS,** proibendo differenze di

i lavoratori degli ETS devono ricevere lo stesso trattamento economico e normativo cui hanno diritto sulla base dei contratti collettivi

[32] L'art. 11, comma 3, CTS, a tal riguardo, prevede che tale iscrizione soddisfa per le imprese sociali il requisito dell'iscrizione nel RUNTS. Le informazioni sulle imprese sociali iscritte nel registro delle imprese saranno trasmesse da quest'ultimo al RUNTS al fine di comporre la sua sezione "imprese sociali".

trattamento retributivo (annuo lordo) dei lavoratori dipendenti superiori al rapporto uno a otto (art. 16 CTS e art. 13, comma 1, d.lgs. 112/2017).

Il legislatore spinge anche affinché l'ETS sia un ente partecipato attivamente non solo dai propri associati[33], ma anche dagli utenti e beneficiari dell'attività e dagli altri interessati ad essa (i cc.dd. *stakeholder*), in particolar modo i lavoratori. Invero, quest'ultimo profilo è sviluppato soprattutto nell'impresa sociale, dove il coinvolgimento di lavoratori, utenti ed altri soggetti interessati all'attività rientra nella definizione di impresa sociale (art. 1, comma 1, d.lgs. 112/2017), ed è oggetto di un'apposita disposizione, che in certi casi impone addirittura la presenza di un rappresentante di lavoratori o utenti negli organi dell'impresa sociale (art. 11, comma 4, lett. *b*), d.lgs. 112/2017)[34]. Nel CTS, al contrario, si trova una disciplina più blanda: infatti, l'art. 26, comma 5, CTS autorizza (senza però obbligare) gli statuti degli enti del Terzo settore a riservare ai lavoratori o agli utenti la nomina di uno o più amministratori.

Al di là degli obblighi legislativi, **il coinvolgimento di lavoratori (ed utenti) nella gestione può essere una scelta organizzativa capace di riflettersi positivamente sull'attività di interesse generale e sulla sua qualità, e dunque, in ultima analisi, sul successo dell'ETS.** Infatti, alla pari del divieto di scopo di lucro, esso è in grado di accrescere il grado di fiducia nell'ente che eroga o produce il servizio[35]. Ovviamente, coinvolgimento e partecipazione, dall'altro lato, hanno dei costi di attuazione che devono essere tenuti in debita considerazione nel momento di definirne forme e modalità.

Alla valorizzazione del lavoro come fattore di inclusione sociale si è ispirato infine il legislatore nel prevedere, sulla falsariga di quanto già stabilito in tema di cooperative sociali, che imprese sociali – come abbiamo già ricordato – possano anche essere quelle che, a prescindere dall'attività d'impresa svolta, inseriscano al lavoro determinate persone o lavoratori svantaggiati.

7. Promozione e controlli

L'articolo 2, comma 1, lett. *c*), l. 106/2016 indicava tra i principi e i criteri di esercizio della delega quello di "assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia

[33] Tra le disposizioni dirette a favorire la partecipazione degli associati si segnalano quelle di cui all'art. 24, commi 4 e 5, CTS. Il collegamento tra "proprietà" (nel senso di base sociale) e "gestione" (nel senso di amministrazione) dell'ente è assicurato dalla regola secondo cui almeno la maggioranza degli amministratori deve essere scelta tra le persone fisiche associate, ovvero indicate dagli enti giuridici associati (art. 26, comma 2, CTS), e per cui in ogni caso spetta all'assemblea la nomina della maggioranza degli amministratori (art. 26, comma 5, CTS).

[34] Costituendo, probabilmente, la prima norma che imponga la co-determinazione nell'ordinamento giuridico italiano.

[35] La partecipazione degli associati (o degli aderenti in una fondazione di partecipazione) consente invece una più ampia valutazione e ponderazione degli interessi coinvolti, soprattutto quando gli associati (o gli aderenti) siano anche utenti o beneficiari (anche indiretti) dell'attività di interesse generale, ed evita derive dirigistiche, che possono realizzarsi quando gli amministratori dell'ente operino in eccessiva "solitudine", potendo in questo caso verificarsi pericolose deviazioni dal perseguimento dello scopo istituzionale dell'ente.

statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti".

Come in precedenza chiarito**, il rispetto dell'autonomia privata non può spingersi sino ad invocare l'assenza di qualsiasi regolamentazione e di controlli esterni, entrambi necessari in presenza di enti agevolati come quelli del Terzo settore, ma anche ed allo stesso tempo di enti che si appellano alla fiducia degli *stakeholder*** in contesti caratterizzati da forte asimmetria informativa, ciò che rende necessario l'intervento pubblico a tutela non soltanto della funzione promozionale svolta dallo Stato, ma anche delle relazioni fiduciarie che gli ETS instaurano al loro interno e con i soggetti esterni. Il risultato cui la legislazione dovrebbe tendere è, piuttosto, l'adeguato bilanciamento tra le due opposte esigenze, che implica la fissazione di limiti all'autonomia degli ETS solo quando questi siano realmente necessari a soddisfare l'interesse dello Stato (e dei diversi *stakeholder* del Terzo settore) a che il Terzo settore agisca e si sviluppi in conformità ai propri obiettivi istituzionali e alle aspettative connesse al suo sostegno pubblico.

Una delle tecniche di bilanciamento impiegate dal legislatore della riforma è stata quella di "graduare" obblighi ed oneri in ragione delle dimensioni dell'ETS, tenendo dunque conto della sua presunta capacità di sopportare i costi che derivano dall'applicazione di norme di legge imperative e cogenti. Si è così, come ricordato, disposto che l'obbligo di redigere e depositare presso il RUNTS il bilancio sociale viga soltanto per gli ETS che hanno entrate annue superiori ad un milione di euro (art. 14, comma 1, CTS)[36].

A fronte dell'elevato grado di autonomia riconosciuta all'ETS, il legislatore richiede però una maggiore assunzione di responsabilità. Ciò avviene sia attraverso le varie norme che mirano ad accrescere il tasso di professionalità degli enti del Terzo settore, o meglio di chi compone i loro organi (cfr., ad es., articoli 26, comma 3, 30, comma 5, e 31 CTS); sia attraverso disposizioni come l'articolo 28 CTS, che estende ai componenti degli organi sociali dell'ETS le norme sulla responsabilità civile previste dal codice civile per le società (segnatamente gli articoli 2392, 2393, 2393-*bis*, 2394, 2394-*bis*, 2395, 2396 e 2407 del codice civile e l'articolo 15 del d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39).

Il legislatore delegato presta grande attenzione al tema dei controlli esterni cui dedica un apposito titolo del Codice (il Titolo IX), ed anche sulla base delle indicazioni della delega, promuove l'auto-controllo, ovvero, più correttamente, il controllo degli enti del Terzo settore da parte di associazioni rappresentative cui essi aderiscano.

Il controllo esterno sugli ETS - che ha sostanzialmente ad oggetto la verifica del rispetto delle norme di legge ad essi applicabili, incluso il perseguimento delle finalità - è **affidato all'Ufficio del RUNTS territorialmente competente, ma v'è la possibilità per il Ministero del lavoro di autorizzare le reti associative nazionali e gli enti accre-**

[36] Invero, come noto, l'impresa sociale è sempre obbligata a redigere e depositare il proprio bilancio sociale presso il registro delle imprese in cui è iscritta: cfr. art. 9, comma 2, d.lgs. 112/2017.

ditati come centri di servizio per il volontariato a svolgere, in suo luogo, l'attività di controllo nei confronti dei rispettivi aderenti (art. 93, comma 5, CTS)[37].

Regole analoghe valgono per le imprese sociali: l'articolo 15 d.lgs. 112/2017 attribuisce la titolarità della funzione di controllo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che concretamente la esercita mediante l'Ispettorato nazionale del lavoro. Il Ministero, tuttavia, può decidere in alternativa di avvalersi di enti associativi tra imprese sociali, cui aderiscano almeno mille imprese sociali iscritte nel registro delle imprese di almeno cinque regioni o province autonome, nonché delle associazioni di cui all'articolo 3, d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220, cioè le c.d. "centrali cooperative", che già per legge esercitano (e continueranno ad esercitare, alla luce di quanto previsto dall'art. 15, comma 5, d.lgs. 112/2017) il controllo sulle cooperative sociali (art. 15, comma 3, d.lgs. 112/2017)

sono consentiti i rimborsi delle spese effettivamente sostenute e documentate

8. Il volontariato e gli strumenti di sua promozione

Il nuovo diritto del Terzo settore non si occupa soltanto di ETS, ma altresì di un tema strettamente ad essi collegato, ma per certi versi autonomo, cioè il volontariato e gli strumenti di sua tutela e promozione.

La norma di riferimento è qui l'art. 17 CTS, che **fornisce una definizione di volontario e di attività di volontariato** che aspira ad assumere efficacia generale, anche oltre la disciplina del Terzo settore nella quale si trova. Lo conferma la lettera della norma, allorché precisa che il volontario può svolgere la sua attività "anche per il tramite di un ente del Terzo settore" (comma 2). Ciò significa che l'attività di volontariato potrebbe anche prestarsi al di fuori di un ETS, senza perciò smarrire la sua natura giuridica. D'altra parte, **è oggi espressamente statuito che tutti gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività**, e di quelli non occasionali devono tenere un apposito registro (comma 1).

l'art.17 del CTS fornisce una definizione di volontariato e attività di volontariato

Della definizione colpisce il riferimento alla spontaneità e alla gratuità dell'agire, che sembrano condurre le prestazioni di volontariato fuori dall'alveo delle prestazioni di lavoro (ancorché gratuito, e men che meno subordinato), verso, piuttosto, quello dell'adempimento di "obbligazioni naturali" ai sensi dell'articolo 2034 c.c. (il riferimento ai "doveri sociali" presente in quest'ultima norma è abbastanza emblematico del collegamento instaurabile tra essa e l'articolo 2 della Costituzione di cui l'attività di volontariato costituisce pacificamente espressione).

[37] Per i controlli dell'amministrazione finanziaria, vedi invece l'art. 94 CTS.

La gratuità è ritenuta compatibile soltanto col rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate dal volontario, poiché anche i rimborsi di tipo forfetario sono vietati (comma 3). È ammessa però, in certi casi ed entro certi limiti, la autocertificazione delle spese sostenute (comma 4). **A tutela del volontario, il legislatore prevede poi una disposizione "anti-abuso"**, quella secondo cui una persona non può contemporaneamente essere volontario (anche occasionale) e lavoratore retribuito nell'ente cui aderisca come associato o socio o tramite il quale svolga l'attività di volontariato (comma 5). Chiarisce infine che non si considera volontario (neanche occasionale) la persona che coadiuvi occasionalmente gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni (comma 6).

La tutela dei volontari passa innanzitutto attraverso l'obbligo assicurativo di cui all'articolo 18 CTS, che si applica a tutti gli ETS che si avvalgono di volontari, inclusi quelli occasionali (e perciò non iscritti nell'apposito registro di cui all'articolo 17, comma 1, CTS).

Alla promozione del volontariato sono dedicate le varie disposizioni di cui all'articolo 19 CTS, ma forse lo strumento principale al riguardo divisato dal Codice sono i centri di servizio per il volontariato, i quali, dopo la riforma del 2017, non sono più all'esclusivo servizio delle organizzazioni di volontariato (come erano precedentemente, ai sensi dell'articolo 15 l. 266/1991), perché assumono il più ampio ruolo di "promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli enti del Terzo settore". La disciplina del loro finanziamento, grazie ai contributi obbligatoriamente versati dalle fondazioni di origine bancaria, in parte anche con il sostegno dello Stato (che alle prime riconosce un credito d'imposta), così come del loro controllo è oggi profondamente mutata nel segno della maggiore efficacia ed efficienza dell'azione e dell'ottimizzazione delle risorse disponibili.

viene introdotto l'obbligo di assicurazione per i volontari anche occasionali

Bibliografia

Amato, *Ordinamento e amministrazione*, in Gorgoni (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2021; Barbetta, *Le fondazioni. Il motore finanziario del Terzo settore*, Bologna, 2013; Borzaga, *Opportunità e limiti della riforma del Terzo settore*, in Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018; Brandi e Di Maio, *Codice del Terzo settore*, Napoli, 2020; Cafaggi, *Prefazione. I controlli sulle organizzazioni* non profit, in Barbetta e Schena (a cura di), *Regolazione e controllo sulle organizzazioni non profit*, Bologna, 2000; Cetra, *Enti del Terzo settore e attività di impresa*, in *Riv. dir. soc.*, 2019; Costi, *Le linee portanti dell'ordinamento del Terzo settore*, in *AGE*, 2018; De Luca, *Tipi societari e impresa sociale: profili notarili*, in *Riv. not.*, 2019; Fici, *Cooperative sociali e riforma del diritto societario*, in *Riv. dir. priv.*, 2004; Fici, voce *Impresa sociale*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ., Agg.*, 3, II, Torino, 2007; Fici e Galletti (a cura di), *Commentario al*

decreto sull'impresa sociale. D. Lgs. 24 marzo 2006, n. 155, Giappichelli, Torino, 2007; Fici, *Organizzazioni di volontariato ed impresa sociale: alcuni profili di diritto privato*, in Id., *Imprese cooperative e sociali. Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Torino, 2012; Fici, *L'attività degli enti del Terzo settore*, in Gorgoni (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2021; Fici, *L'impresa sociale dopo la riforma del Terzo settore*, in Id., *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020; Fici, *Social Enterprise Law in Europe after the 2011 "Social Business Iniziative". A Comparative Analysis from the Perspective of Worker and Social Cooperatives*, Brussels, 2020; Fici, *Il decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive*, parte prima e parte seconda, in *www.terzjus.it*, 2020; Fici, Le *reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021*, in *www.terzjus.it*, 2021; Gori, *Il sistema delle fonti del diritto nel Terzo settore*, in *Oss. fonti*, 2018; Iannaccone, *Le associazioni di promozione sociale dopo la riforma*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2020; Ibba, *Codice del Terzo settore e diritto societario*, in *Riv. soc.*, 2019; Maltoni, *Organizzazione delle partecipazioni nell'impresa sociale in forma di società e l'Art. 8 del D. Lgs. 112/2017*, in *Riv. not.*, 2019; Marasà, *Le "società" senza scopo di lucro*, Milano, 1984; Marasà, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in Id., *imprese sociali, altri enti del Terzo settore, società benefit*, Torino, 2019; Mosco, *Scopo e oggetto nell'impresa sociale e nella società benefit*, in *AGE*, 2018; Poletti, *Costituzione e forme organizzative*, in Gorgoni (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2021; Perrone, *Gli enti ecclesiastici e il diritto del Terzo settore*, in *terzjus.it*, 2020; Ponzanelli, *Le "non profit organizations*", Milano, 1985; Preite, *La destinazione dei risultati nei contratti associativi*, Milano, 1988; Quadri, *Il Terzo settore da diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018; Rossi, *I comitati dopo la riforma del Terzo settore*, in *Nuova giur. civ. comm.,* 2019; Sanna, *Profili giuridici del "volontario" e dell'"attività di volontariato"*, in Gorgoni (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2021; Verrucoli, *Non-Profit Organizations*, Milano, 1985; Visonà, *Il lavoro nella riforma del Terzo settore*, in *AGE*, 2018; Zamagni, *Introduzione: slegare il Terzo settore*, in Id. (a cura di), *Libro bianco sul Terzo settore*, Bologna, 2011.

CAPITOLO III

GLI ENTI DEL TERZO SETTORE E LA COMMERCIALITÀ/LUCRATIVITÀ TRA DIRITTO INTERNO ED EURO UNITARIO*

1. Il concetto di commercialità nel nostro ordinamento prima della riforma del Terzo settore

Da quando il progetto di riforma del Terzo settore ha preso avvio[1] diversi sono stati gli aspetti oggetto di dibattito e, di certo, il tema della fiscalità degli enti del Terzo settore (ETS) ha rappresentato un argomento di grande interesse, nonché di rilievo per numerose realtà operanti nel mondo non profit. **La mancanza di un quadro giuridico di riferimento nella fase ante-riforma per gli enti del Terzo settore ha finito per rendere la fiscalità elemento qualificante fino al punto di arrivare ad assumere carattere identitario**, come nel caso delle ONLUS. In sostanza la qualifica fiscale ha sopperito all'assenza di regolamentazione nell'ambito di un Terzo settore la cui definizione veniva richiamata a titolo meramente descrittivo per indicare qualcosa di genericamente terzo rispetto allo Stato e al mercato. Il risultato è stato piuttosto evidente e segna il punto di partenza della ricostruzione operata dalla riforma del Terzo settore. **Un groviglio normativo difficile da districarsi, mosso prevalentemente dalla esigenza di regolare microcosmi settoriali** legati al non profit assegnando, spesso a pioggia e senza un modello organico, benefici fiscali volti ad introdurre deroghe più o meno coerenti con il sistema. Il risultato di questo modello può essere individuato proprio nel d.lgs. n. 460/1997 in materia di ONLUS. Sebbene l'intento del legislatore fosse quello di dotare tali enti di un quadro unitario, sia civilistico che fiscale, la disciplina è stata definitivamente assorbita solo sotto questo ultimo aspetto. Il fisco è, dunque, divenuto parametro di riferimento anche per quanto riguarda aspetti tipicamente civilistici quali i settori di attività, le clausole statutarie e le regole operative alle quali gli enti

la mancanza di un quadro giuridico di riferimento anteriforma ha finito per rendere la fiscalità elemento qualificante al punto di arrivare ad assumere carattere identitario

* **A cura di Gabriele Sepio** - Avvocato, partner Studio ACTA e segretario generale di Terzjus.

[1] Pare opportuno rammentare che la riforma del Terzo settore è un processo iniziato con la legge 6 giugno 2016 n. 106, contenente la "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e del servizio civile universale", e ha trovato un successivo sviluppo principalmente attraverso tre decreti delegati attuativi: *i)* il decreto legislativo n. 117/2017, cd. Codice del Terzo settore, *ii)* il decreto legislativo n. 112/2017, in materia di impresa sociale e *iii)* il decreto legislativo n. 111/2017, recante disposizioni sull'istituto del cinque per mille.

dovevano conformarsi[2]. Va peraltro osservato che, **nell'assetto anteriore alla riforma, l'acquisizione della qualifica di ONLUS è stata spesso una scelta "forzata" in virtù dall'assenza di modelli giuridico-tributari in grado di soddisfare le diverse esigenze degli enti non profit**[3]. Ciò ha comportato l'ingresso all'interno del mondo ONLUS di realtà quanto mai eterogenee, che spaziavano dai piccoli enti associativi basati sull'azione di pochi volontari a soggetti decisamente più strutturati per funzioni e capacità finanziarie, generando non poche confusioni circa l'esatta linea di demarcazione tra attività commerciali e non commerciali[4]. La riforma del Terzo settore ribalta questo modello e consente di delineare regimi fiscali più calibrati sulle diverse modalità operative con le quali è possibile svolgere attività di interesse generale, senza scopo di lucro soggettivo. Più in dettaglio, come vedremo meglio nel prosieguo, viene previsto un regime fiscale sia per gli enti che operano prevalentemente a titolo gratuito, sia per quelli che agiscono secondo un'ottica economica, ponendosi nella condizione di realizzare strutturalmente utili o avanzi di gestione da reinvestire negli scopi istituzionali. **Il carattere uniforme della disciplina contenuta nei decreti di riforma assegna alla fiscalità, dunque, il proprio ruolo naturale**. Ovvero quello di inquadrare i profili economicamente rilevanti prendendo le mosse dal quadro civilistico di riferimento. Si crea così un assetto coerente dal punto di vista sistematico che guiderà gli enti verso la scelta della sezione del RUNTS più adatta alle proprie caratteristiche organizzative e agli obiettivi perseguiti.

In questo scenario uno degli aspetti fondamentali ai fini dell'inquadramento fiscale degli enti attiene alla qualifica commerciale o meno delle attività svolte. **Nel nuovo impianto fiscale predisposto attraverso la riforma, pur restando ferma tale tradizionale distinzione, mutano i criteri in base ai quali a ciascun ente viene attribuita l'una o l'altra qualifica.**

[2] Naturalmente, le ONLUS non costituivano di per sé un soggetto giuridico, trattandosi invece di una qualifica fiscale assunta da parte di associazioni, comitati, fondazioni, società cooperative e altri enti di carattere privato in base ad un'apposita richiesta di iscrizione alla relativa anagrafe, gestita dalle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate. L'assenza di una precisa ed unitaria regolamentazione civilistica sul Terzo settore, tuttavia, ha fatto sì che la ONLUS fosse spesso percepita dal pubblico non come una qualifica tributaria (quale è), ma come un vero e proprio soggetto di diritto.

[3] Al riguardo, va osservato che il T.U.I.R. regola gli enti non commerciali inquadrandoli perlopiù "in negativo", cioè come soggetti privi delle caratteristiche di commercialità tipiche delle imprese lucrative (sul punto di rimanda, per tutti, a CASTALDI, *Enti non commerciali (diritto tributario),* in *Enc. Dir.*, Annali I, Milano, 2008, pag. 547 e ss.). Per questa ragione, la disciplina fornita dal Testo unico si attaglia soprattutto a soggetti di carattere erogativo e non valorizza in modo adeguato le caratteristiche di soggetti "ibridi", come ad esempio le società o gli enti commerciali che svolgono attività socialmente meritevoli, avvalendosi di un'organizzazione imprenditoriale e reinvestendo i relativi utili negli scopi istituzionali. Realtà di questo tipo potevano accedere alla qualifica di impresa sociale introdotta con il d.lgs. n. 155/2006 che, tuttavia, non comprendeva una disciplina fiscale specifica per i soggetti con queste caratteristiche. Le imprese sociali, di conseguenza, finivano per essere tassate al pari di qualsiasi altra impresa (operante nei settori di attività più disparati e con piena libertà di disporre dei propri utili).

[4] Per le realtà più piccole il regime ONLUS poteva risultare eccessivamente oneroso sul piano gestionale, mentre i soggetti più grandi risentivano dei vincoli derivanti dalla visione della ONLUS come soggetto prettamente non commerciale. Si pensi solo, per fare un esempio, alla stretta regolamentazione delle c.d. attività connesse ed al rischio di perdere la qualifica di ONLUS qualora queste ultime fossero svolte appena al di sopra dei limiti consentiti.

Nello scenario "ante-riforma" vigeva un criterio che potrebbe definirsi documentale, in base al **quale l'oggetto esclusivo o principale stabilito nell'atto costitutivo o nello statuto era bastevole per determinare la qualifica fiscale dell'ente**. Infatti, secondo quanto sancito dal Testo Unico delle Imposte sui Redditi ai fini delle imposte dirette, sono considerati **enti non commerciali gli enti pubblici e privati diversi dalle società commerciali, ovvero le associazioni, le fondazioni, i comitati e le altre organizzazioni, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività non commerciale**[5].

Proprio ai fini dell'individuazione dell'oggetto esclusivo o principale il riferimento è costituito dagli scopi primari indicati dalla legge o dall'atto costitutivo e/o statuto, se esistenti in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata o registrata. Ecco perché è possibile indicare come documentale il criterio proposto dal TUIR per determinare la qualificazione fiscale dell'ente. Tuttavia, laddove dovesse mancare il dato documentale, sarà opportuno fare riferimento all'attività effettivamente esercitata dall'ente e dunque basarsi su un dato più concreto e fattuale. **Il TUIR considera commerciali tutte le attività in grado di generare reddito di impresa** ai sensi dell'art. 55, ovvero l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività indicate nell'art. 2195 c.c. 3, e delle attività indicate alle lett. b) e c) del comma 2 dell'art. 32 del TUIR che eccedono i limiti ivi stabiliti, anche se non organizzate in forma d'impresa. Ma non solo, ai fini fiscali si considerano redditi d'impresa anche quelli derivanti dall'esercizio di attività organizzate in forma d'impresa dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'art. 2195 c.c.

Pare evidente che la qualifica di ente non commerciale risultante dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto deve, comunque, trovare riscontro nell'attività effettivamente esercitata, indipendentemente dalle previsioni statutarie, tanto è vero che l'art. 149 comma 1 del TUIR stabilisce che l'ente è destinato a perdere la qualifica di ente non commerciale (diventando quindi ente commerciale) qualora eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta. Lo stesso art. 149 del TUIR, al comma 2, individua una serie di parametri che rappresentano indici di commercialità, quali ad esempio la prevalenza dei ricavi derivanti da attività commerciali rispetto al valore normale delle cessioni o prestazioni afferenti alle attività istituzionali oppure la 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. Nondimeno, il superamento di questi parametri non comporta automaticamente la perdita della qualifica di ente non commerciale, piuttosto questo rappresenta un indizio da valutare unitamente ad altri elementi caratterizzanti l'ente stesso[6]. È di tutta evidenza che **il sistema impiantato dal TUIR riconosca un ruolo centrale alla natura dell'attività svolta dall'ente e laddove essa presenti un carattere obiettivamente non commerciale**, come ad esempio nel caso dei partiti politici e delle

[5] Il riferimento normativo è costituito dall'art. 73 del TUIR.

[6] Il Ministero delle Finanze, con la circolare n.124/E del 12.5.1998, si è espresso sulla "Perdita della qualifica di ente non commerciale".

associazioni sindacali, la qualifica non commerciale dell'ente non viene meno, purché l'attività effettivamente esercitata corrisponda a quella espressamente indicata nelle previsioni statutarie. Resta fermo che per l'attività commerciale svolta dai predetti enti si applicano le disposizioni in materia di reddito di impresa.

Di fronte all'inquadramento fornito dal TUIR in merito alla natura commerciale o meno degli enti, il sistema fiscale italiano ha introdotto numerose deroghe settoriali. Molte di queste, come vedremo più avanti, sono volte ad assegnare carattere "non commerciale" ad attività di natura sinallagmatica, inquadrabili nell'ambito dello scambio di beni e servizi, ritenute particolarmente meritevoli per il perseguimento delle finalità istituzionali (pensiamo, per organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, alla vendita di beni di modico valore o alla somministrazione di alimenti e bevande a favore degli associati).

2. Le novità introdotte dal codice del Terzo settore

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), **legano *tout court* la nozione di *ente non profit a* quella *ente non commerciale*, limitandone in concreto la possibilità di adottare modelli di gestione economicamente sostenibili** e quindi l'attitudine a generare valore sociale. La riforma del Terzo settore, ponendosi in linea con la più recente accezione di *non profit*, ha invece **superato 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" (salvo le limitate ipotesi afferenti agli enti societari che assumono la qualifica di impresa sociale) 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 nuova impostazione di sistema, si riflette sul piano fiscale non già stravolgendo l'impostazione del TUIR, bensì innovandola**, introducendo criteri che tengano 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 come espressamente richiesto dalla legge delega 6 giugno 2016, n. 106.

le disposizioni del TUIR legano la nozione di ente non profit a quella di ente non commerciale. Con la riforma si supera questa dicotomia

In tal senso, in esito alla riforma, 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 in merito alla circostanza 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. In base all'articolo 79 CTS, **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 dalla legge (art. 79, comma 2).È, tuttavia, **concesso un "margine di tolleranza"** (art. 79, comma 2 bis), che consente di qualificare l'attività come non commerciale anche nel caso in cui da questa vengano conseguiti dei ricavi, **purché non eccedano il 5% dei relativi costi e lo scostamento non si protragga per più di due periodi d'imposta consecutivi.** In breve, alla stregua delle disposizioni del Codice, 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 che non superano i costi effettivi. In tal senso, appare opportuno sottolineare che il medesimo comma 2 dell'art. 79 include espressamente tra i corrispettivi da **computare ai fini della verifica in merito alla "commercialità" dell'attività di interesse generale anche gli "apporti economici" versati dalle Pubbliche Amministrazioni**. Pertanto, in ossequio ai principi enunciati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, l'attività andrà ricondotta al novero di quelle commerciali ove la stessa consista nella prestazione di servizi a terzi dietro pagamento – da parte dell'utente o di altri soggetti, ivi incluse le pubbliche amministrazioni – di un corrispettivo funzionale e adeguato alla copertura dei costi e alla remunerazione dei fattori della produzione. Al contrario, ove l'attività consista nell'erogazione di particolari servizi di interesse generale che non appaiono di per sé riconducibili allo svolgimento di un'attività economica (quali, ad esempio, le attività svolte in maniera integrativa rispetto al servizio pubblico scolastico o sanitario e finanziate, interamente o prevalentemente, mediante fondi pubblici) la natura non commerciale dell'attività non verrà meno, in linea di principio, ove gli utenti o i terzi paghino un contributo o una retta per la medesima attività, contribuendo ai costi di esercizio, purché tali contributi finanziari coprano solo una frazione del costo effettivo del servizio e non possano pertanto considerarsi una retribuzione del servizio prestato. Diversamente, **vengono sempre considerate attività commerciali non solo le attività di interesse generale svolte in forma di impresa e dietro pagamento di corrispettivi che eccedano il costo delle stesse attività, ma anche le attività diverse da quelle di interesse generale, di cui all'articolo 6 del CTS[7], seppur svolte in via "*secondaria e strumentale*".**

attività non commerciale deve essere ricompresa tra quelle di interesse generale e deve essere svolta a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi che non superino i costi effettivi dell'attività stessa

[7] 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*

vengono sempre considerate attività commerciali sia le attività di interesse generale svolte in forma d'impresa o dietro pagamento di corrispettivi che eccedono il costo dell'attività ma anche le attività diverse di cui all'art. 6 del CTS

Il *test* sulla commercialità delle attività svolte dall'ente diventa un passaggio fondamentale anche al fine di determinare la natura commerciale o meno dell'ente stesso e **va effettuato solo al termine di ogni periodo d'imposta.** Ciò, in quanto, la qualificazione come non commerciale dell'ente in sé considerato risulta parametrata, ai sensi dell'articolo 79, comma 5 del CTS, allo svolgimento "*in via esclusiva o prevalente*" delle attività di interesse generale con modalità non commerciali. **Uno specifico regime di decommercializzazione è stato previsto con riferimento allo svolgimento di attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale, se svolta direttamente dagli ETS 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 i 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 ETS 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. Il trattamento previsto a favore di Ricerca, Sviluppo e Innovazione si presenta conforme alla Disciplina degli Aiuti di Stato (cfr. Comunicazione della Commissione europea 2014/C 198/01), in base alla quale non si considerano, generalmente, come aventi carattere economico le seguenti attività:

a. le principali attività degli organismi di ricerca e delle strutture di ricerca, e in particolare:

- le attività di ricerca e sviluppo svolte in maniera indipendente dirette all'acquisizione di maggiori conoscenze e di una migliore comprensione, inclusa la R&S collaborativa, nel cui ambito un organismo di ricerca o l'infrastruttura di ricerca intraprendono un'effettiva collaborazione;
- l'ampia diffusione dei risultati della ricerca su base non esclusiva e non discriminatoria;

b. le attività di trasferimento di conoscenze, svolte dall'organismo di ricerca o dall'infrastruttura di ricerca (compresi i rispettivi dipartimenti o filiali), o congiuntamente con altri organismi o per loro conto, e laddove tutti gli utili provenienti da dette attività siano reinvestiti nelle attività primarie dell'organismo di ricerca o dell'infrastruttura di ricerca.

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".

La seconda deroga al criterio generale è applicabile nei limiti della disciplina europea in materia di aiuti *de minimis* (ai sensi dell'art. 1, comma 83 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145) e si riferisce **alle attività di interesse generale svolte nei settori degli interventi e servizi sociali, degli interventi sanitari e prestazioni socio-sanitarie dalle fondazioni delle ex istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza** (ex IPAB). Entro i limiti relativi all'applicazione degli aiuti *de minimis* (di cui al regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013 e di cui al regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013), le suddette attività svolte dalle fondazioni ex IPAB si considerano non commerciali a condizione che: (i) gli utili siano interamente reinvestiti nelle attività di natura sanitaria o socio-sanitaria; (ii) non sia deliberato alcun compenso a favore degli organi amministrativi; (iii) le ex IPAB risultino regolarmente iscritte nel RUNTS ai sensi dell'art. 79, comma 3, lett. b-bis del d.lgs. 117/2017. In aggiunta alle fattispecie 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). Si tratta di vere e proprie deroghe rispetto ai canoni ordinari previsti dal TUIR e che hanno lo scopo di garantire, attraverso la defiscalizzazione, un finanziamento indiretto alle attività di interesse generale svolte da particolari tipologie di enti (APS e ODV) attraverso il prevalente apporto dei volontari. 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 commi 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 occasionale[8].

Al contempo, l'art. 85 CTS, in continuità con quanto già disposto dall'art. 148 TUIR, prevede la **decommercializzazione delle attività svolte dalle APS 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 effettuate** 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

[8] Art. 84 del d.lgs. 117/2017.

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 APS 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 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.

I nuovi criteri posti dalla riforma superano quello 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 e questo ha determinato, ai fini fiscali, la duplicazione del concetto di ente non commerciale a seconda che esso risulti o meno iscritto presso il Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS). Invero, **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 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 TUIR**[9], in conformità alle quali il reddito complessivo è determinato dalla sommatoria dei "*redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi*" prodotti dall'ente. **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[10]. 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

[9] Disposizione che disciplina la determinazione del reddito complessivo degli enti non commerciali residenti.

[10] La disposizione si pone in continuità con quanto previsto dall'art. 143, comma 3, lett. b) del Tuir per gli enti non commerciali.

valore o di servizi; *(b)* i contributi erogati da parte delle amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività in regime convenzionato o di accreditamento.

La qualificazione dell'ETS come non commerciale incide altresì sulla possibilità di fruire di alcune misure agevolative, quali la possibilità di accedere ad uno specifico regime forfetario per la tassazione dei redditi d'impresa (art. 80 del CTS), o l'esenzione IMU per gli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali, di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive e di culto (art. 82, comma 6 del CTS). **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, con conseguente attrazione dei redditi prodotti alla sfera del reddito d'impresa.**

3. La nozione di "attività economica" nel diritto UE e le correlate implicazioni sulle disposizioni fiscali del CTS

Un aspetto importante per il definito avvio della riforma del Terzo settore è legato all'autorizzazione della UE che dovrà pronunciarsi sulla compatibilità rispetto alle regole del mercato di alcune specifiche disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore e nel d.lgs 112/2017 disciplinante le imprese sociali. **Le disposizioni oggetto del vaglio UE si collocano principalmente nelle sezioni dedicate all'inquadramento fiscale degli enti** fatta eccezione per l'art. 77 del CTS che regola i c.d. "titoli di solidarietà". In tal caso la Commissione sarà chiamata a pronunciarsi prevalentemente sui criteri di assegnazione del credito d'imposta del 50% previsto in caso di erogazione liberale effettuata a favore degli enti del Terzo settore dai soggetti emittenti i titoli stessi. **Con riferimento invece alle disposizioni prettamente fiscali, la Commissione europea sarà coinvolta nella valutazione della compatibilità dell'art. 79, comma 2 bis, del CTS, con le regole in materia di aiuti di stato** nonché delle due disposizioni che regolano i regimi forfettari assegnabili ad APS e ODV (art. 86 CTS) e, in senso ampio, agli ETS non commerciali (art. 80 CTS). Al rilascio dell'autorizzazione europea è subordinata anche l'efficacia della nuova disciplina fiscale dell'impresa sociale di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 112/2017. Sul tema della compatibilità delle nuove disposizioni agevolative per gli ETS con il diritto UE, occorre tenere conto che l'ordinamento eurounitario non conosce le nozioni di attività "commerciale" e "non commerciale", bensì ha fatto proprio il diverso e più ampio criterio dell'economicità dell'attività. In tale contesto, occorre considerare che l'inquadramento di un'attività quale commerciale, non è di per sé sufficiente, ai fini del vaglio sul punto della compatibilità della normativa domestica con quella eurounitaria. Invero, la *commercialità* non esaurisce infatti il concetto di *economicità*, bensì rappresenta, al più, *un effetto* della stessa. Ciò in quanto la nozione di attività economica attrae a sé, in via di principio, "*qualsiasi attività che*

consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato"[11]. Com'è evidente, quindi, l'elemento cardine di tale definizione si rinviene nell'attitudine dell'attività ad incidere sulla concorrenza e sul mercato a prescindere dal fatto che l'ente non persegua finalità lucrative. **Di talché, è possibile assumere che le specifiche agevolazioni previste dal CTS non siano in conflitto con il diritto UE, a patto che non violino le regole sulla concorrenza**. Come noto, infatti, secondo la Corte di giustizia "*gli Stati membri sono liberi di decidere quali sono gli interessi della collettività che vogliono promuovere, concedendo vantaggi ad associazioni e fondazioni che perseguono in modo disinteressato fini legati a detti interessi*", purché ogni Paese eserciti la propria competenza nel rispetto del diritto UE osservando il principio di non discriminazione e la disciplina in materia di concorrenza con particolare riguardo alle disposizioni in materia di aiuti di stato[12]. **Del resto, le esigenze di coerenza tra ordinamento interno ed eurounitario appaiono in questo momento storico quanto mai stringenti e nascono dalla consapevolezza che il Terzo settore dovrà assumere nel futuro un ruolo sempre più importante nel sistema economico generale**. Obiettivo quest'ultimo che non potrà essere raggiunto con tante discipline settoriali, inconciliabili con le regole del mercato eurounionale, ma con un sistema di norme fiscali coerente e soprattutto stabile, in grado di evitare procedure di infrazione e continue rivisitazioni e adattamenti. **Per troppo tempo il non profit è stato caratterizzato da un sistema regolatorio prodotto allo scopo di assegnare prevalentemente benefici fiscali a pioggia, senza alcun vaglio preventivo rispetto alle regole poste alla base della tutela del mercato e della concorrenza**. **A ben vedere, peraltro, la minore sensibilità sul tema ha portato nel tempo l'Italia ad incorrere in numerose procedure di infrazione**, talvolta proprio in ragione di disposizioni volte ad agevolare enti *non profit*. Basti pensare alla procedura relativa all'esenzione ICI/IMU per gli immobili "*destinati allo svolgimento di "attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive"*. Secondo la formulazione originaria della norma oggetto della controversia, gli enti venivano ammessi al beneficio "*a prescindere dalla natura commerciale o meno"* delle attività di destinazione dell'immobile, omettendo *in toto* di considerare l'eventualità che un ente *non profit* potesse di fatto operare sul mercato, svolgendo cioè una «*attività economica*», alla stregua dei principi che regolano il diritto UE. **A seguito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione UE la norma è stata successivamente modificata** limitando l'accesso all'agevolazione agli immobili destinati allo svolgimento di attività che "*non abbiano esclusivamente natura commerciale*". Dove la natura *non commerciale* deve essere intesa nel senso che l'esenzione spetta per le attività svolte per rispondere a bisogni socialmente rilevanti e non rientranti nella sfera di azione degli operatori privati commerciali; e quindi, alle attività *non economiche* secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Ma la vicenda ICI/IMU è solo una delle tante esperienze che evidenziano ormai la necessità di vagliare regole coerenti con il sistema eurounionale. Ultima vicenda di questo tipo in ordine di tempo è quella legata alla

[11] In C-118/85, Commissione/Italia; C-35/96, Commissione/Italia; C-180/98, Pavlov et al..
[12] Cfr. CGCE, 14 settembre 2006, C-386/04, Stauffer, in Raccolta, 2006, I-08203 ss., n. 39.

procedura di infrazione 2008-2010 in materia di IVA e prestazioni rese dagli enti associativi a favore dei propri associati. La Commissione UE, in questo caso ha lamentato "*l'errata esclusione dal campo di applicazione dell'IVA di determinate operazioni di enti pubblici e privati*" contestando la violazione degli obblighi imposti dagli articoli 2, 9 della Direttiva 2006/112/CE (Direttiva IVA), nonché il corretto recepimento dell'art. 132. Ad avviso della Commissione, infatti, l'art. 4, comma 4 del D.P.R. 633/1972 si porrebbe in difformità dal principio UE per cui, ai fini dell'assoggettamento ad IVA, sarebbe irrilevante la natura dello scopo perseguito dall'imprenditore. Il risultato della procedura sarà molto probabilmente l'inclusione in campo iva delle prestazioni rese dalle associazioni ai propri associati con pesanti conseguenze in termini procedimentali (apertura partita iva, fatturazione etc…) per operazioni che ad oggi non scontano IVA e non rientrano negli adempimenti richiesti dalla applicazione del tributo.

4. Conclusioni

La strada del confronto con l'Europa va, dunque, affrontata in questa fase nella consapevolezza delle peculiarità del sistema dell'economia sociale e del modello produttivo degli enti non profit ma con la ferma convinzione che, come le procedure di infrazione ci ricordano, non sussistono deroghe generali e indistinte legate allo svolgimento di attività di interesse generale secondo modalità non lucrative. Del resto, come ribadito più volte sul punto dalla Corte di giustizia, quando si valuta la coerenza delle regole rispetto alla tutela del mercato occorre tenere ben ferma la distinzione tra attività economica e non economica. Gli enti del Terzo settore, a differenza delle realtà profit, possono conciliare del tutto fisiologicamente lo svolgimento di entrambi questi modelli di attività, così come possono svolgere attività in forma gratuita o attraverso corrispettivi, utilizzare forza lavoro o volontari. Insomma, si tratta di realtà composite e non del tutto assimilabili a quelle che operano ordinariamente sul mercato secondo il classico schema lucrativo. La vera sfida sarà, dunque, quella di rintracciare nel quadro europeo nuovi parametri di valutazione per analizzare l'esatta collocazione rispetto al mercato degli enti del Terzo settore, sostituendo al profitto, al fatturato e al ricavo il valore per la collettività dei beni e dei servizi prodotti seguendo regole spesso molto più stringenti rispetto agli operatori profit. Tanti gli esempi che possono essere valorizzarti sul punto. Uno di quelli certamente più rilevanti attiene allo svolgimento delle attività in convenzione con la pubblica amministrazione, dove il ruolo sussidiario e sostitutivo rispetto allo stato degli enti del Terzo settore emerge con maggiore evidenza. Rientrano in questo ambito alcune specifiche attività integrative del servizio pubblico (quali, ad esempio, l'attività assistenziale e sanitaria, o le attività di istruzione) che potrebbero in astratto e a determinate condizioni rivestire natura non commerciale/non economica anche in presenza di contributi erogati dalla controparte pubblica per l'esercizio delle attività medesime. Entrando nel merito, per quanto riguarda le attività assistenziali e sanitarie non è inusuale che l'ente del Terzo settore assuma una veste integrativa rispetto alla copertura del servizio nazionale. In conformità ai principi stabili-

ti dalla giurisprudenza dell'Unione[13], in tal caso le attività potrebbero assumere natura non commerciale, laddove si tratti di attività svolte in regime di accreditamento o convenzione con lo Stato, le regioni o gli enti locali e svolte in maniera complementare o integrativa rispetto al servizio pubblico, fornendo agli utenti un servizio a titolo gratuito o dietro versamento di un importo che rappresenta una semplice partecipazione alla spesa prevista per la copertura del servizio universale (cfr. decisione della Commissione del 19 dicembre 2012, relativa all'aiuto di Stato SA.20829). Anche nell'ambito della formazione tale funzione degli enti del Terzo settore può essere valorizzata ai fini della costruzione di un modello non economico delle attività svolte in maniera integrativa rispetto al servizio scolastico pubblico. La natura economica ai fini della normativa in tema di aiuti di Stato, in tal caso, è stata esclusa per queste ultime attività, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, laddove facciano parte di un sistema di insegnamento pubblico e siano finanziate, interamente o prevalentemente, mediante fondi pubblici[14]. Sono soltanto alcuni degli esempi che possono aiutare ad inquadrare i criteri di riferimento attraverso i quali collocare gli enti del Terzo settore rispetto al mercato, nell'ottica dello sviluppo dell'economia circolare. In tale contesto, i criteri dettati dall'art. 79 del CTS ai fini dell'inquadramento delle attività svolte dagli ETS hanno come obiettivo principale proprio quello di definire i parametri generali per lo svolgimento di un'attività non economica. Al di là delle ipotesi in cui tale inquadramento si collega ad una funzione integrativa rispetto all'azione statale, ci si dovrà sempre porre nelle condizioni di valutare se ed in che misura l'ente si colloca teoricamente in concorrenza con altri operatori sul mercato, escludendo a priori tale possibilità quando le attività di interesse generale sono rese a fronte di corrispettivi non commisurati al costo del servizio.

[13] Si veda in particolare, la Causa T-319/99 *FENIN/Commission,* dove è stato ribadito che gli ospedali pubblici (nel caso di specie, spagnoli) integrati nel sistema sanitario nazionale non possono considerarsi imprese in quanto prestano gratuitamente i loro servizi sulla base di contributi statali e sociali, in ossequio al principio di solidarietà; ancora, nelle cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband e altri*, dove si stabilisce che le casse che forniscono assicurazioni malattia o vecchiaia operanti nel rispetto dei massimali imposti dal legislatore non possono considerarsi imprese perché perseguono in via precipua il loro proprio obiettivo di natura sociale; e, in ultimo, nella causa T-137/10, *CBI/Commissione.*

[14] Si vedano le sentenze del 27 giugno 2017 *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania/Ayuntamiento de Getafe* C-74/16, nonché dell'11 settembre 2007, *Schwarz e GootjesSchwarz*, C76/05, e dell'11 settembre 2007, *Commissione/Germania*, C318/05.

PARTE SECONDA

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

CAPITOLO IV

QUANTI E QUALI SONO GLI ENTI DEL TERZO SETTORE IN ITALIA? ALCUNE RIFLESSIONI E PROIEZIONI A PARTIRE DALLE STATISTICHE ISTAT SULLE ISTITUZIONI NON PROFIT*

1. Introduzione

Da più parti è stato rilevato (Bassi 2017a, 2017b) come uno dei contributi principali della cosiddetta riforma del Terzo settore (Legge n. 106/2016 e decreti attuativi) sia consistito nell'aver introdotto nell'ordinamento giuridico italiano una **definizione chiara e incontrovertibile circa il perimetro dei soggetti da includere.**

Il contributo della riforma in termini definitori risulta ancor più utile e meritorio in quanto **costituisce un punto di riferimento imprescindibile sia dal punto di vista delle *policies*** (Bassi 2017c, 2018) **sia per ciò che concerne gli studi e le ricerche sul fenomeno** (Bassi 2019, 2020) i quali, d'ora in avanti, non potranno esimersi dall'assumere tale definizione come criterio per l'individuazione delle unità di analisi da includere nelle proprie indagini empiriche e riflessioni teoriche.

Tale definizione avrà presumibilmente effetti anche dal punto di vista della raccolta dei dati ufficiali sul settore e nell'impostazione dei criteri di diffusione che dovranno adottare istituti pubblici e privati, in primis l'ISTAT (Lori e Zamaro 2019; Lori 2020). Come è noto, infatti, l'Istituto Nazionale di Statistica ha assunto definizioni e classificazioni statistiche di "Istituzione Non profit" riconosciute a livello internazionale (sistema statistico dell'ONU ed Eurostat) che vedono il criterio del "divieto di distribuzione degli utili" come elemento qualificante e in particolare la cosiddetta "ICNPO" – *International Classification of Non profit Organizations*, basata sul modello nord-americano, come lo strumento per classificarne l'attività svolta. Tale scelta, pur comprensibile per evidenti necessità di comparazione statistica a livello internazionale, ha posto diversi problemi – da più parti rilevati e segnalati – per la difficile applicazione di tale classificazione alle organizzazioni di Terzo settore del nostro paese che vantano una storia pluri-secolare, con forti connotazioni identitarie (Bassi 2017d; Bassi e Fabbri 2017a, 2017b; Moro 2014).

Il capitolo si sviluppa lungo un percorso teorico-metodologico che si articola in cinque tappe. Il prossimo paragrafo è dedicato ad illustrare la definizione di ente

* **A cura di Andrea Bassi e Massimo Lori**. Più precisamente, Andrea Bassi ha scritto i paragrafi 1, 2, 3 e 6. Massimo Lori ha scritto i paragrafi 4 e 5. L'articolo rispecchia le opinioni degli autori senza impegnare la responsabilità dei rispettivi enti di appartenenza. Andrea Bassi è Professore Associato in Sociologia Generale Dipartimento di Scienze Politiche Università di Bologna. Massimo Lori è ricercatore presso l'ISTAT - Responsabile del registro statistico delle istituzioni nonprofit.

del Terzo settore introdotta dalla riforma, la quale apporta nel nostro ordinamento giuridico una discontinuità rilevante rispetto alla tradizionale modalità di regolazione dei soggetti organizzati della società civile, tipica degli ordinamenti di "diritto romano". L'innovazione consiste nel passaggio da una regolamentazione basata sulle forme giuridiche (e/o tipologie organizzative: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, ecc.) ad una basata sulle "attività", scopi, finalità (civiche, solidaristiche e di utilità sociale), tipica degli ordinamenti di "common law" (Bassi 2020).

Il terzo paragrafo propone una lettura dell'articolato normativo concernente l'attivazione del Registro Unico del Terzo settore (RUNTS), volta a mettere in luce gli elementi costitutivi e qualificanti degli enti che potranno iscriversi in una delle 7 sezioni in cui è strutturato. Viene presentato inoltre un *framework* di analisi che consente di avanzare una prima ipotesi previsionale per individuare quante e quali delle 359.574 organizzazioni attive nel 2018 secondo l'Istat (Istat 2020) opteranno per l'iscrizione al RUNTS e pertanto acquisiranno lo status di ente del Terzo settore.

Nel quarto paragrafo viene svolto un primo esercizio di "proiezione" dei dati disponibili riferiti al 2018 dei registri ODV, APS, Coop. Sociali, ONLUS, imprese sociali; ovvero degli archivi che trasmigreranno d'ufficio nel RUNTS. Di queste unità vengono riportate le principali variabili di struttura: forma giuridica, localizzazione geografica, settore di attività, classi di fatturato (dichiarazioni IVA), classi di dipendenti.

Il quinto paragrafo presenta una prima stima delle organizzazioni presenti nei dati Istat sulle Istituzioni Non profit che dovrebbero rimanere escluse dall'ambito applicativo della riforma (associazioni sportive, fondazioni bancarie, partiti, sindacati, associazioni di categoria, associazioni che non aderiscono ad organizzazioni nazionali, ecc.).

Il capitolo si conclude con alcune riflessioni finali che ripercorrono e portano a sintesi l'argomentazione svolta nei paragrafi precedenti.

2. Questioni definitorie

Si è osservato (Bassi 2017d, 2018) come il contributo più significativo della XVII legislatura in termini di configurazione dell'assetto istituzionale sia rappresentato dall'ampio ed articolato complesso normativo noto all'opinione pubblica con il termine "riforma del Terzo settore". Esso è venuto configurandosi nel corso di un quinquennio (2016-2020) seguendo in modo lineare la gerarchia delle fonti giuridiche (si veda il prospetto sotto-riportato).

La stagione normativa della "riforma" si apre (prende avvio) dal punto di vista istituzionale il **6 giugno del 2016** con l'approvazione da parte del Parlamento della legge delega (L. 106/2016). **Il 2017** è l'anno istituente con la stesura da parte del Governo dei quattro decreti cardine della "riforma", che ne costituiscono l'ossatura fondamentale: Servizio Civile Universale (40/2017); Cinque per mille (111/2017); Impresa Sociale (112/2017) e Codice del Terzo settore (117/2017).

Il 2018 è l'anno della costituzione e dell'insediamento dei principali organi previsti dalla "riforma" quali la Cabina di Regia (Dpcm 11 gennaio), l'Organismo di controllo dei CSV (Min. Lav. Decreto 19 gennaio) e il Consiglio Nazionale del Terzo settore - CNTS (Min. Lav. Decreto 19 gennaio). Nonché dell'integrazione e della correzione di alcuni errori materiali contenuti nei decreti sull'Impresa Sociale (Decreto Legislativo 20 luglio 2018, n. 95) e sul Codice del Terzo settore (Decreto Legislativo 3 agosto 2018, n. 105). **Il 2019** vede l'approvazione e la pubblicazione degli atti fondamentali su cui viene a costituirsi l'impianto complessivo concernente la tematica della *rendicontazione sociale*, ovvero le linee guida sul Bilancio Sociale (Min. Lav. Decreto 4 luglio) e le linee guida sulla Valutazione d'Impatto Sociale – VIS (Min. Lav. Decreto 23 luglio). **Il 2020,** oltre a vedere il completamento delle indicazioni relative alla tenuta delle scritture contabili e alla redazione dei bilanci (Min. Lav. Decreto 5 marzo), è indubbiamente l'anno della istituzione del Registro Unico Nazionale degli Enti del Terzo settore – RUNTS (Min. Lav. Decreto n. 106 del 15 settembre). Non v'è dubbio che uno dei meriti della riforma del Terzo settore consista nell'aver introdotto nell'ordinamento giuridico italiano una definizione complessiva circa i soggetti che ad esso appartengono (e contestualmente di quelli che non ne fanno parte).

L'Art. 1 della legge 106/2016, al primo comma, infatti recita:

> "(…) Per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

> Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. Alle fondazioni bancarie, in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi."

Come si evince chiaramente dalla definizione sopra riportata vengono a palesarsi tre insiemi principali di soggetti che si definiscono e si caratterizzano in base alla *finalità* principale perseguita (desumibile dai loro Statuti o Atti costitutivi nell'articolo che tratta dei fini, obiettivi, scopi, ecc.). Ovvero quella che, in ambito internazionale, viene denominata *mission*:

ORGANIZZAZIONI AD ORIENTAMENTO SOLIDARISTICO PREVALENTE	L.266/1991 (volontariato)
ORGANIZZAZIONI AD ORIENTAMENTO CIVICO PREVALENTE	L. 383/2000 (associazionismo pro-sociale)
ORGANIZZAZIONI A PREVALENTE ORIENTAMENTO/VOCAZIONE PRODUTTIVA VOLTE AL PERSEGUIMENTO DI UTILITA SOCIALE	L.381/1991 (cooperazione sociale), d.lgs. 155/2006 e d.lgs. 112/2017 (impresa sociale) e "Fondazioni civili" operative

Tabella 1: tipologia di organizzazioni per finalità perseguita e normativa di riferimento

Dal dettato normativo emergono tre raggruppamenti tendenziali di attori della società civile che possono rientrare nella definizione di Enti del Terzo settore (si veda Fig. 1). **Contestualmente vengono altresì chiaramente esplicitati i soggetti che non rientrano tra gli Enti del Terzo settore, si tratta di** (si veda Fig. 2):

- **i.** le formazioni e le associazioni politiche (partiti, movimenti, ecc.),
- **ii.** i sindacati (associazioni di difesa dei diritti e degli interessi dei lavoratori),
- **iii.** le associazioni professionali (di difesa e tutela degli interessi di specifiche categorie professionali, come ad esempio gli ordini: degli architetti, degli avvocati, dei dottori commercialisti, ecc.)
- **iv.** le associazioni di rappresentanza di categorie economiche (di tutela e promozione degli interessi delle diverse categorie produttive: commercio, industria, artigianato e agricoltura), ovvero dei datori di lavoro. Rientrano in questa categoria anche le associazioni di rappresentanza del mondo cooperativo.

Tale definizione viene ribadita e ulteriormente specificata dall'Art. 4, primo e secondo comma, del Codice del Terzo settore (d.lgs. 117/2017):

"1. **Sono enti del Terzo settore** le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.
2. **Non sono enti del Terzo settore** le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, ad esclusione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile (…)
3. **Agli enti religiosi** civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, 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."

Fig. 1 – Le tre tipologie principali di Enti del Terzo settore

Fig. 2 – Soggetti della società civile che **NON** possono acquisire la denominazione di Ente del Terzo settore

L'orientamento assunto dal legislatore nazionale risulta di particolare interesse in quanto non solo qualifica in modo positivo la fattispecie di "Enti del Terzo settore" (fornendo un elenco delle organizzazioni che ad esso appartengono) ma esplicita in modo negativo i soggetti che non ne fanno parte (si veda il secondo comma del già menzionato Art. 4 del Codice).

Le questioni definitorie, infatti, caratterizzano da lungo tempo non solo il dibattito scientifico ed accademico, ma anche la discussione tra i decisori pubblici e gli operatori del settore, mostrando una varietà di posizioni e di punti di vista, non sempre conciliabili fra loro. Si tratta di uno degli ambiti in cui maggiori appaiono le divaricazioni in ragione delle appartenenze politiche o delle ideologie di riferimento o del complesso culturale a cui si ispirano le parti in causa, con elevati livelli di conflittualità data l'incommensurabilità dei diversi punti di vista.

3. L'avvio del RUNTS

L'intero impianto della riforma si regge sulla possibilità di attribuire ad una organizzazione non lucrativa la qualifica di Ente del Terzo settore. **Lo strumento individuato dal legislatore nazionale a tale scopo è l'iscrizione al "Registro Unico Nazionale del Terzo settore",** che viene a sostituire e sussumere in sé la molteplicità di albi, registri, anagrafi, archivi, attualmente presenti ai vari livelli amministrativi (comunale, provinciale, regionale, nazionale) nel nostro paese. Registri che venivano gestiti da diverse amministrazioni: Ministeri, Enti Locali, Camere di Commercio, Prefetture, Agenzia delle Entrate, ecc.

L'iscrizione al registro unico diviene quindi la *conditio sine qua non* per poter entrare nel perimetro di regolamentazione della riforma e pertanto per poter usufruire di tutte le misure promozionali in essa contenute: regime fiscale agevolato, rapporti con la pubblica amministrazione, accesso a finanziamenti specifici, donazioni e liberalità, finanza sociale, ecc. (Bassi e Fabbri 2020). Ben si comprende allora il ruolo chiave che l'attivazione del registro riveste per la piena entrata in vigore della riforma.

La legge delega (106/2016) nell'Art.4 – primo comma - lettera m, affida al Governo il compito di:

> "riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione e tenuto conto delle finalità e delle caratteristiche di specifici elenchi nazionali di settore, attraverso la previsione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale.
> L'iscrizione nel Registro, subordinata al possesso dei requisiti previsti ai sensi delle lettere b), c), d) ed e), è obbligatoria per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente

> o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9"

Tali indicazioni vengono recepite dal Codice del Terzo settore (117/2017) che dedica l'intero titolo VI (artt. 45-54) a normare il RUNTS. Di particolare rilevanza ai fini del presente saggio l'Art. 46 che esplicita la struttura del Registro:

"**1**. Il Registro unico nazionale del Terzo settore si compone delle seguenti sezioni:

(a) organizzazioni di volontariato (art. 32 ss. CTS)
(b) associazioni di promozione sociale (art. 35 s. CTS)
(c) enti filantropici (art. 37 ss. CTS)
(d) imprese sociali, incluse le cooperative sociali (art. 40 CTS e d.lgs. 112/2017)
(e) reti associative, incluse le nazionali (art. 41 CTS)
(f) società di mutuo soccorso (art. 42 ss. CTS e l. 3818/1886)
(g) altri enti del terzo settore

2. Ad eccezione delle reti associative, nessun ente può essere contemporaneamente iscritto in due o più sezioni."

Si è dovuto attendere più di tre anni per aversi la disciplina sul concreto funzionamento del RUNTS, oggi contenuta nel Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 106 del 15 settembre 2020.

Il contributo più importante del Decreto, ai fini del presente lavoro, oltre all'art. 3 - che specifica per ciascuna sezione del Registro gli articoli di riferimento del Codice – è costituito dal Titolo VIII concernente "Il popolamento iniziale del RUNTS" (artt. 30-38). In esso si chiariscono le modalità di trasmigrazione dei dati contenuti nei registri regionali del Volontariato e delle Associazioni di Promozione Sociale, nonché del registro nazionale delle Associazioni di Promozione Sociale. Inoltre, si precisano le forme di relazionamento con l'anagrafe delle ONLUS (Art. 34) e le modalità di iscrizione al Registro per le ONG riconosciute (Art. 35).

Sulla base di tale impostazione si evincono tre raggruppamenti tendenziali dei soggetti che possono ricadere o meno entro il perimetro del Terzo settore (vedi Fig. 3).

Il primo insieme è costituito dalle organizzazioni a cui è attribuibile lo status di Ente del Terzo settore d'ufficio, ovvero che saranno incluse nel registro unico automaticamente. Si tratta delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale (locali e nazionali).

Il secondo raggruppamento include le organizzazioni che possono optare per l'iscrizione al RUNTS: quelle attualmente iscritte all'anagrafe delle ONLUS, le ONG riconosciute dal Ministero degli Affari Esteri, le fondazioni operative, una parte del mondo associativo sportivo dilettantistico.

Vi è infine un terzo gruppo di organizzazioni, che a livello di opinione pubblica (e anche dal punto di vista giuridico) sono considerati organismi non a fini di lucro che tuttavia restano esclusi dal registro unico: i movimenti e partiti politici, i sindacati, gli enti religiosi che svolgono unicamente attività di culto, le associazioni di categoria e professionali, enti associativi a controllo pubblico.

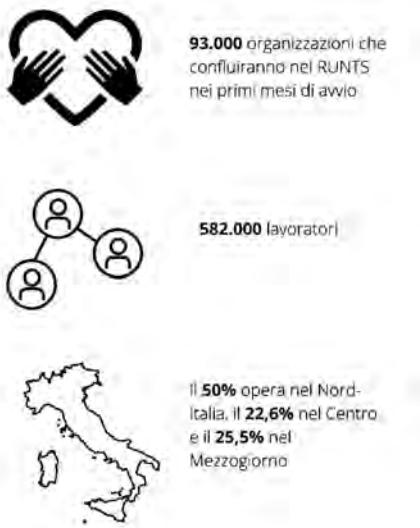
Nel prossimo paragrafo ci proponiamo di fornire una prima rappresentazione statistica degli ETS che confluiranno nel RUNTS.

4. Qualche numero: una simulazione del RUNTS

Il D.M. n. 106/2020, oltre a disciplinare procedure di iscrizione degli ETS, modalità di deposito degli atti e regole per la predisposizione e la gestione del RUNTS, stabilisce anche tempi e modalità del processo di popolamento inziale del registro stesso (Titolo VIII).

Dopo la realizzazione del sistema telematico avrà inizio il processo di trasferimento al RUNTS degli ETS presenti nei registri regionali e delle province autonome delle ODV e APS sino al giorno antecedente quello di avvio del RUNTS, nonché nel registro nazionale delle APS (incluse le articolazioni territoriali e i circoli affiliati). **A differenza delle APS e delle ODV, le ONLUS non "trasmigreranno" nel RUNTS in quanto dovranno presentare una autonoma domanda di iscrizione ed individuare la sezione più adatta in cui collocarsi**. Infatti, la riforma del Terzo settore ha abrogato la qualifica di ONLUS sebbene tale abrogazione avrà effetto solo quando entrerà in vigore la disciplina fiscale degli ETS prevista dal Codice del Terzo settore. **Infine, per quanto riguarda le imprese sociali, l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese tenuto dalle CCIAA soddisfa automaticamente i requisiti per l'inserimento nel RUNTS.**

L'obiettivo del presente paragrafo è quello di fornire una rappresentazione statistica degli ETS che confluiranno nel RUNTS, attraverso le informazioni statistiche riferite al 2018 presenti nel registro delle istituzioni non profit dell'Istat[1]. L'ipotesi di base è che, almeno in queste prime fasi, l'ordine di grandezza e le caratteristiche degli ETS rispecchino quelli delle organizzazioni iscritte ai diversi archivi amministrativi del Terzo settore antecedenti l'avvio del processo di popolamento del RUNTS. Tuttavia, anche nel caso in cui questa ipotesi sia contraddetta dalla realtà, l'analisi di scenario che ci si appresta a descrivere attraverso i dati statistici disponibili, sarà utile per valutare la portata della riforma del Terzo settore che in questa eventualità ne avrà modificato la morfologia. Considerando i dati delle istituzioni

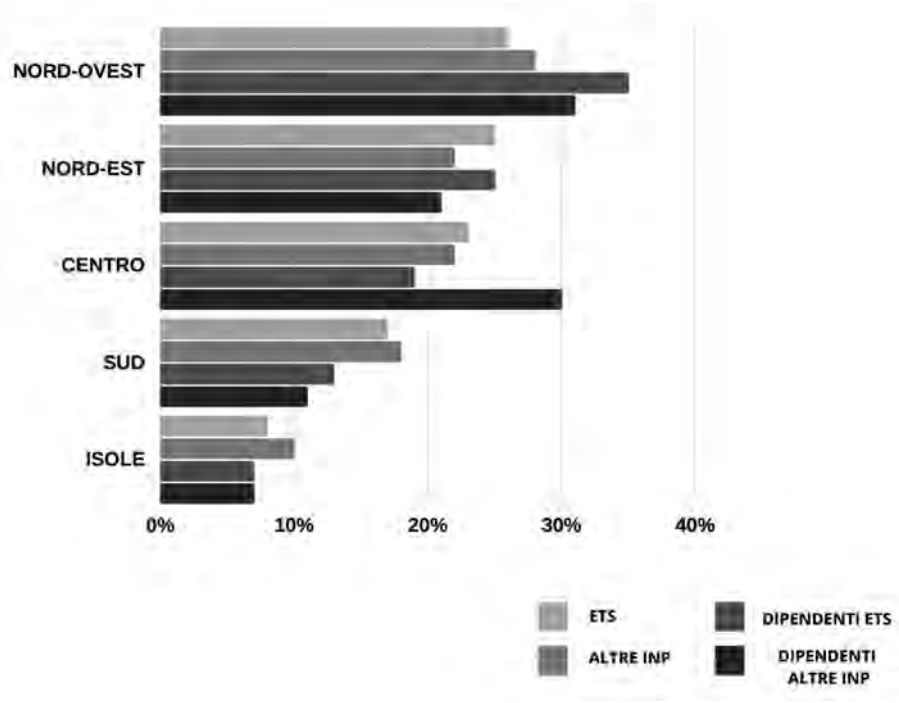


[1] In base alla fonte amministrativa di appartenenza, è possibile individuare nel registro statistico delle istituzioni non profit dell'Istat le unità che appartengono ai seguenti archivi: associazione di promozione sociale nazionale o regionale, organizzazione di volontariato, ONLUS, impresa sociale, cooperativa sociale. La rete delle articolazioni territoriali e dei circoli locali delle APS nazionali è stata ricostruita a partire dalle informazioni presenti nelle fonti amministrative di natura fiscale. A seconda del contenuto informativo dei dati degli archivi amministrativi potrebbero verificarsi casi di sotto-copertura degli universi di riferimento.

non profit con anno di riferimento 2018, l'ordine di grandezza degli ETS iscritti al RUNTS, nei primi mesi di avvio del registro, **è presumibile che si aggiri attorno alle 93 mila organizzazioni, in grado di occupare circa 582 mila lavoratori, pari rispettivamente al 25,9% e al 68,2% delle istituzioni e dei dipendenti del settore non profit**. Pertanto, è ipotizzabile che gli ETS sebbene rappresentino circa un quarto delle istituzioni del settore non profit in Italia ne siano il principale bacino occupazionale impiegando due dipendenti su tre.

Riguardo al radicamento territoriale, oltre il 50% degli ETS individuati con la modalità suddetta opera nelle regioni del Nord, il 22,6% in quelle del Centro e il 25,5% nel Mezzogiorno, distribuzione pressoché analoga a quella delle altre istituzioni non profit storicamente più diffuse in alcune aree del Paese.

Tabella 2 – ETS, INP e dipendenti per forma giuridica. Anno 2018
(*composizioni percentuali*)

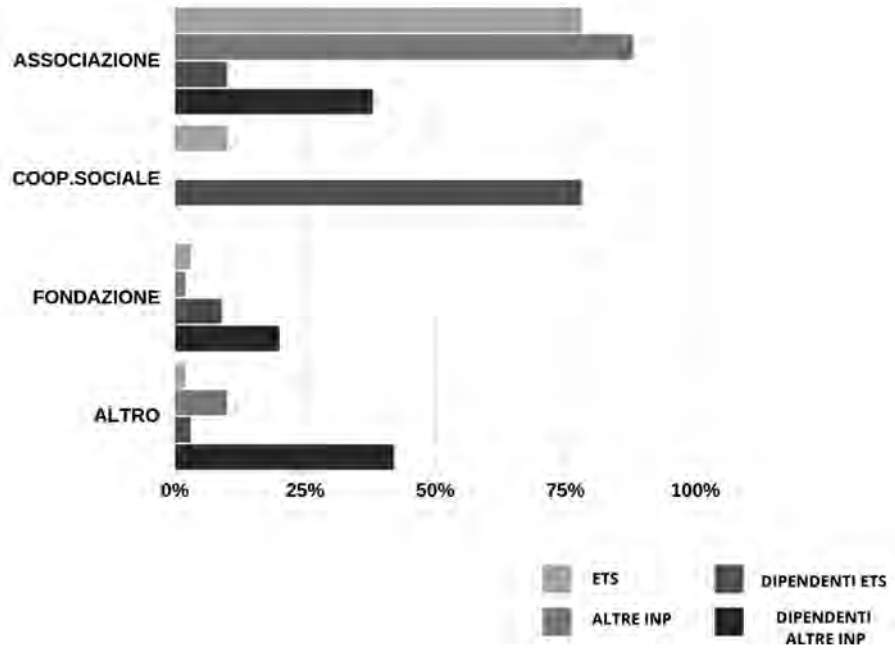


Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

La distribuzione dei dipendenti degli ETS è più concentrata di quella relativa alle organizzazioni con circa il 60% dei lavoratori attivi nelle regioni del Nord, inoltre, si discosta da quella degli occupati delle altre istituzioni non profit al Centro dove pesano in misura relativamente minore rispetto a quelli di quest'ultime. **Pertanto, nel Nord-Italia il settore non profit oltre ad essere più radicato presenta anche una maggiore vocazione produttiva.**

Per quanto riguarda la forma giuridica, il 78,0% degli ETS assume la fattispecie dell'associazione, il 16,9% quella di cooperativa sociale e intorno al 2,6% quella di fondazione, quindi, rispetto alle altre istituzioni non profit è maggiore il peso della componente imprenditoriale e minore quello delle forme organizzative di matrice associativa, conformemente ai principi ispiratori della riforma del Terzo settore per cui l'impresa sociale è riconosciuta come una qualifica specifica di ETS. **La distribuzione dei dipendenti è fortemente concentrata nella fattispecie della cooperativa sociale (77,7%) e in via residuale i lavoratori sono impiegati da associazioni (10,3%) e fondazioni (8,8%).** Rispetto alla distribuzione delle altre istituzioni non profit la principale differenza è dovuta alla completa inclusione tra gli ETS delle cooperative sociali, principale bacino occupazionale del settore non profit in Italia.

Tabella 3 – ETS, altre INP e dipendenti per forma giuridica. Anno 2018 (*composizioni percentuali*)



Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

Gli ETS operano prevalentemente nel settore della cultura, sport e ricreazione (38,9%) seguito da quelli dell'assistenza sociale e protezione civile (30,9%) e della sanità (11,4%) mentre gli altri ambiti di attività sono quantitativamente più marginali. Gli ETS sebbene si raccolgano in pochi settori, con percentuali significative, presentano comunque una distribuzione meno concentrata di quella delle altre istituzioni non profit per quasi tre quarti classificate nel settore della "Cultura, sport e ricreazione", inoltre, i primi più delle seconde sono impegnati in attività legate alla "salvaguardia dell'ambiente" e alla "cooperazione internazionale". **Pertanto, gli ETS si caratterizzano per la**

maggiore presenza nei settori di attività a prevalente orientamento solidaristico mentre le altre istituzioni non profit negli ambiti a prevalente orientamento mutualistico. Se si considera invece la distribuzione dei dipendenti la maggiore concentrazione si osserva tra gli ETS: quasi tre lavoratori su quattro sono impiegati da organizzazioni che operano nei settori dell'assistenza sociale e delle sanità. Diversamente, la distribuzione dei dipendenti delle altre istituzioni non profit è più eterogenea sebbene alcuni settori di attività raccolgano più lavoratori di altri. Nel dettaglio, i dipendenti delle altre istituzioni non profit sono impiegati maggiormente nel campo dell'istruzione (35,9%, si pensi alle scuole paritarie e università di diritto privato), della sanità (20,6%, dove sono classificati ospedali e strutture sanitarie gestiti da enti ecclesiastici) e quello della cultura, sport e ricreazione (14,2%, in questo caso il riferimento più immediato è quello delle istituzioni culturali o museali e delle società sportive dilettantistiche).

Tabella 4 – ETS, altre INP e dipendenti per settore di attività. Anno 2018 (*composizioni percentuali*)

	Organizzazioni		Dipendenti	
	ETS	Altre INP	ETS	Altre INP
Cultura, sport e ricreazione	38,1	73,5	2,4	14,2
Istruzione	3,5	4,0	5,2	35,9
Sanità	11,4	0,7	22,4	20,6
Assistenza sociale e protezione civile	30,9	1,8	51,3	7,8
Ambiente	3,2	0,9	0,2	0,3
Sviluppo economico e coesione sociale	6,0	0,4	16,9	1,3
Tutela dei diritti e attività politica	1,2	1,7	0,2	0,8
Filantropia e promozione del volontariato	0,5	1,2	0,1	0,6
Cooperazione internazionale	3,9	0,2	0,7	0,1
Religione	0,6	6,2	0,1	3,4
Relazioni sindacali e rappresentanza interessi	0,4	8,7	0,0	14,1
Altro	0,2	0,6	0,4	0,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

In relazione alla struttura organizzativa e in particolare alla composizione delle risorse umane impiegate, emerge un maggiore grado di professionalizzazione degli

ETS rispetto alle altre istituzioni non profit[2]: i primi all'incirca in un caso su quattro impiegano personale dipendente mentre le seconde con una percentuale dell'11%. Inoltre, è maggiore anche la dimensione organizzativa misurata in termini di addetti degli ETS che ricadono per una quota pari all'8,8% nella classe 10 dipendenti e più contro l'1,9% delle altre istituzioni non profit.

Tabella 5 – ETS e altre INP per classe di dipendenti. Anno 2018 (*composizioni percentuali*)

	ETS	Altre INP
Nessun dipendente	75,6	89,0
1 a 2	7,0	5,6
3 a 9	8,5	3,5
10 e più	8,8	1,9
Totale	100	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

Un'altra variabile di stratificazione da considerare per caratterizzare gli ETS è la classe di fatturato, desunta dalle dichiarazioni dell'IVA[3]**, che può essere considerata una buona *proxy* dell'orientamento *market* dell'organizzazione.** Nel dettaglio, poco meno di un quarto degli ETS presenta la dichiarazione IVA, circa il 13% registra importi inferiori ai 200 mila euro mentre il 5,8% presenta ricavi superiore ai 500 mila euro. Nel complesso, la dimensione economica delle altre istituzioni non profit sembra minore di quella degli ETS: da un lato, è leggermente maggiore la quota delle istituzioni che non presentano la dichiarazione IVA (82,8%), dall'altro, le organizzazioni si concentrano nelle classi di fatturato più basse, in particolare quella fino a 49 mila euro e solo l'1% ha ricavi superiori ai 500 mila euro.

Inoltre, la distribuzione dei dipendenti delle ETS rispetto alla classe di fatturato è piuttosto concentrata in quanto circa il 60% è impiegato da organizzazioni con ricavi

[2] È bene precisare che nelle altre istituzioni non profit potrebbero essere presenti altre tipi di lavoratore retribuito non contraddistinti da un rapporto di lavoro subordinato. Nel caso dei collaboratori esterni per cui è previsto il versamento degli oneri sociali, il 33,0% è impiegato dagli ETS mentre il 67,0% nelle altre istituzioni non profit.

[3] Gran parte delle istituzioni non profit conformemente alla normativa fiscale vigente non è obbligata alla presentazione della dichiarazione Iva in riferimento a proventi e ricavi derivanti dallo svolgimento dell'attività istituzionale.

non inferiore ai due milioni di euro e risulta essere piuttosto correlata con all'ammontare dei ricavi: al crescere del volume d'affari dell'organizzazione cresce anche il numero dei dipendenti impiegati. Diversamente, nelle altre istituzioni non profit questa correlazione è meno evidente ed è maggiore il peso occupazionale delle organizzazioni con un fatturato più basso o IVA esenti.

Tabella 5 – ETS, altre INP e dipendenti per classi di fatturato. Anno 2018 (*composizioni percentuali*)

	ETS	Altre INP	Dipendenti ETS	Dipendenti altre INP
Esentati dalla dichiarazione IVA	77,3	82,8	8,1	28,2
Fino a 49 mila euro	7,4	11,5	2,2	6,3
Da 50 mila euro a 199 mila euro	5,7	3,4	4,5	9,5
Da 200 mila a 499 mila euro	3,8	1,4	6,7	10,8
Da 500 mila a 1.999 mila euro	3,8	0,7	18,8	13,8
2 milioni e oltre	2,0	0,3	59,6	31,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

5. L'ambito di applicazione del RUNTS

Dal punto di vista empirico, le istituzioni non profit si possono classificare in base al nuovo quadro normativo introdotto dalla riforma del Terzo settore, in enti riconosciuti d'ufficio come ETS secondo le procedure di trasmigrazione degli archivi amministrativi antecedenti la riforma, come organizzazioni in possesso dei requisiti riconosciuti *ex lege* e che potranno quindi avvalersi (o meno) della facoltà di iscriversi al RUNTS, oppure come istituzioni non profit escluse dalla possibilità di assumere la qualifica di ETS. **Operativamente, sono stati individuati quattro insiemi di istituzioni non profit che convenzionalmente in questa sede non avendo a disposizione i dati del RUNTS denomineremo: *ETS*, *ETS potenziali, istituzioni non profit escluse* ed *associazioni sportive dilettantistiche residuali.***

Nel dettaglio, **il primo gruppo, quello degli *ETS***, è rappresentato statisticamente dalle istituzioni non profit individuate nel paragrafo precedente, mentre **il secondo gruppo**, gli *ETS potenziali*, è composto dalle INP (associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici, società di mutuo soccorso, ecc.) che svolgono almeno una delle attività di interesse generale previste dal Codice del Terzo settore (CTS). **Il terzo insieme**[4] raccoglie le organizzazioni senza scopo di lucro che l'articolato del CTS pone al di

[4] Le INP escluse sono: fondazioni bancarie, partiti politici, sindacati, associazioni professionali, associazioni datoriali, associazioni di categoria, enti non commerciali che svolgono un'attività prevalente non riconosciuta tra quelle di interesse generale.

93.238 ETS

177.640 ETS POTENZIALI

44.104 ASD RESIDUALI

44.372 INP ESCLUSE

fuori del perimetro della riforma (associazioni di categoria, partiti e sindacati, enti ecclesiastici che non hanno rami di attività riconducibili a quelle di interesse generale previste dal CTS, ecc.). Sebbene non vi sia alcuna incompatibilità formale per la loro iscrizione al RUNTS, il tema della opportunità o meno per le società e le associazioni sportive dilettantistiche (ASD) incluse nel registro del CONI di accedere alla disciplina del Terzo settore rimane una questione piuttosto dibattuta (Fici, 2019; Ambrosi, 2021). Pertanto, attraverso un'analisi ad hoc, le ASD sono state classificate, da un lato, tra gli *ETS potenziali*, dall'altro, nel **quarto gruppo** cioè quello della *ASD residuali*. Le ASD che operano esclusivamente attraverso l'apporto di volontari e quindi con una forma organizzativa più vicina a quella di associazione di promozione sociale sono state considerate *ETS potenziali*. Diversamente, le ASD che impiegano lavoratori retribuiti quindi più professionalizzate e con un orientamento delle attività più commerciale sono state classificate come *ASD residuali*, ipotizzando che, data l'incompatibilità di cui all'art. 89 del CTS, continueranno ad optare per il regime fiscale agevolato (legge 398/1991) previsto per le organizzazioni dello sport dilettantistico. Tornando ai dati, le istituzioni non profit attive in Italia nel 2018 sono classificabili nel 25,9% (93.238) dei casi in *ETS*, nel 49,5% (177.860) come *ETS* potenziali, nel 12,3% (44.372) nella fattispecie di *INP escluse*, e infine il 12,3% (44.104) come *ASD residuali* (Tab. 6). Rispetto a questa quadripartizione, i dipendenti del settore non profit come già evidenziato ricadono prevalentemente nel primo gruppo (68,2%), poco meno del 24% nel secondo gruppo, circa il 6% nel terzo insieme e meno del 2% nel quarto. In sostanza, gli *ETS* si presentano come il principale bacino occupazionale del settore non profit.

270.000

INP QUALIFICABILI COME ETS

Tabella 6 – Tipologia di istituzioni non profit e dipendenti. Anno 2018 (*composizioni percentuali*)

	Organizzazioni	Dipendenti
ETS	25,9	68,2
ETS potenziali	49,5	23,8
INP escluse	12,3	6,2
ASD residuali	12,3	1,8
Totale (=100)	359.354	853.476

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, non si rilevano particolari specificità territoriali sebbene si osserva una maggiore presenza nel Mezzogiorno, seppur lieve, degli *ETS potenziali* compensata dal minore peso delle *ASD residuali*. Rispetto alla

forma giuridica, come era ovvio presumere le cooperative sociali sono completamente presenti tra gli *ETS* mentre le fondazioni (62,6%) si concentrano tra gli *ETS potenziali* e le associazioni (25,0%) ma soprattutto le organizzazioni con altra forma giuridica[5] tra *le INP escluse* (48,4%) e le *ASD residuali* (21,0%).

Tabella 7 – Tipologia di istituzioni non profit per ripartizione geografica e forma giuridica. Anno 2018 (*composizioni percentuali*)

	ETS	ETS potenziali	INP escluse	ASD residuali	Totale
Nord-ovest	24,4	50,6	11,6	13,4	100,0
Nord-est	28,9	45,0	11,4	14,7	100,0
Centro	26,4	47,5	13,2	12,9	100,0
Sud	25,0	52,8	13,5	8,7	100,0
Isole	23,6	55,5	12,6	8,3	100,0
Totale	25,9	49,5	12,3	12,3	100,0
Associazione	23,8	54,3	9,6	12,4	100,0
Cooperativa sociale	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Fondazione	30,1	62,6	7,2	0,1	100,0
Altra forma giuridica	7,9	22,6	48,4	21,0	100,0
Totale	25,9	49,5	12,3	12,3	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

Considerando l'impiego (o meno) di dipendenti, non emergono particolari differenze se non un lieve sottodimensionamento e sovradimensionamento delle organizzazioni senza dipendenti rispettivamente tra gli *ETS* e gli *ETS potenziali.* La distribuzione per classe di dipendenti, invece, mostra delle differenze organizzative più marcate tra i quattro gruppi. Infatti, tra gli *ETS* ricade più del 60% delle organizzazioni senza scopo di lucro che operano con almeno 10 lavoratori, quota che scende al 26,5% fra gli *ETS potenziali* e sino al 2,5% delle *ASD residuali*.

La stessa dinamica anche in forma più accentuata si rileva considerando la distribuzione per classe di fatturato desunta dalle dichiarazioni IVA. Da un lato, gli *ETS* raccolgono le organizzazioni più "ricche", con un fatturato tra i 500 mila e i 1.999 mila euro (65,4%) o almeno di 2 milioni di euro (74,1%), dall'altro, tra le *INP escluse* e si osserva la maggiore presenza di istituzioni con ricavi più bassi mentre gli *ETS potenziali* presentano caratteristiche intermedie rispetto ai due gruppi precedenti.

[5] Le istituzioni classificate con altra forma giuridica sono prevalentemente enti ecclesiastici, società sportive dilettantistiche, comitati, società di mutuo soccorso e imprese sociali.

Tabella 8 – Tipologia di istituzioni non profit per classe di dipendenti e di fatturato. Anno 2018 (*composizioni percentuali*)

	ETS	ETS potenziali	INP escluse	ASD residuali	Totale
Nessun dipendente	22,9	53,0	11,3	12,9	100,0
1 a 2	30,6	29,4	26,6	13,5	100,0
3 a 9	46,1	30,0	16,4	7,6	100,0
10 e più	62,1	26,5	9,0	2,5	100,0
Totale	25,9	49,5	12,3	12,3	100,0
Esentati dalla dichiarazione IVA	24,7	50,7	13,6	11,0	100,0
Fino a 49 mila euro	18,3	55,2	7,9	18,7	100,0
Da 50 mila euro a 199 mila euro	36,9	36,1	6,8	20,3	100,0
Da 200 mila a 499 mila euro	49,1	28,7	4,9	17,3	100,0
Da 500 mila a 1.999 mila euro	65,4	19,7	4,0	10,8	100,0
2 milioni e oltre	74,0	20,2	2,6	3,1	100,0
Totale	25,9	49,5	12,3	12,3	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

Un'ulteriore caratterizzazione della classificazione delle istituzioni non profit rispetto alla riforma del Terzo settore è l'attività economica prevalente, sebbene nel caso delle *INP escluse* e delle *ASD residuali* sia fortemente influenzata dalle regole (tra cui anche il tipo di attività svolta) utilizzate per individuare questi due insiemi. Rispetto al settore della cultura, sport e ricreazione, le istituzioni non profit che vi operano sono sottodimensionate tra gli *ETS* (15,4%) mentre sono sovradimensionate tra gli *ETS potenziali* (65,6%). Al contrario, gli *ETS* rappresentano, con percentuali superiori all'80% la gran parte delle istituzioni non profit attive nei settori del welfare tradizionale (sanità, assistenza sociale e protezione civile, sviluppo economico e coesione sociale) e nell'ambito della cooperazione e solidarietà internazionale.

Tabella 9 – Tipologia di istituzioni non profit per settore di attività. Anno 2018

	ETS	ETS potenziale	INP escluse	ASD residuali	Totale
Cultura, sport e ricreazione	15,4	65,6	0,0	19,1	100,0
Istruzione	23,2	76,8	0,0	0,0	100,0
Sanità	84,6	15,3	0,0	0,0	100,0
Assistenza sociale e protezione civile	86,0	14,0	0,0	0,0	100,0
Ambiente	54,2	45,8	0,0	0,0	100,0
Sviluppo economico e coesione sociale	85,0	14,8	0,2	0,0	100,0
Tutela e protezione dei diritti	41,5	57,4	1,1	0,0	100,0
Attività politica e organizzazione dei partiti politici	1,5	0,0	98,5	0,0	100,0
Filantropia e promozione del volontariato	12,2	85,5	2,3	0,0	100,0
Cooperazione internazionale	85,2	14,8	0,0	0,0	100,0
Religione	3,4	0,0	96,6	0,0	100,0
Relazioni sindacali e rappresentanza interessi	1,6	0,0	98,4	0,0	100,0
Altro	9,9	0,0	90,1	0,0	100,0
Totale	25,9	49,5	12,3	12,3	100,0

Fonte: elaborazioni proprie su dati Istat, Registro delle istituzioni non profit

Gli *ETS potenziali*, invece, sono largamente rappresentativi delle istituzioni non profit attive nel settore della filantropia e promozione (85,5%) e dell'istruzione e ricerca (76,8%) ma anche in quello della tutela e promozione dei diritti (58,1%). Infine, per costruzione, tra le *INP escluse* ricadono la quasi totalità delle istituzioni che operano nei settori dell'attività politica e organizzazione dei partiti politici (98,4%), delle relazioni sindacali e rappresentanza degli interessi (98,4%), della religione (96,6%) e delle altre attività (90,1%).

6. Conclusioni

Al termine del percorso di analisi e riflessione svolto nelle pagine precedenti è forse opportuno richiamare sinteticamente, a beneficio del lettore, le principali risultanze emerse.

L'argomentazione ha preso le mosse (secondo paragrafo) da un'analisi del complesso ed articolato dettato normativo denominato "riforma del Terzo settore" individuando le tre tipologie principali di enti da esso riconosciuti.

Il passaggio successivo (terzo paragrafo) è consistito nella lettura delle norme che regolamentano l'istituzione e l'avvio del Registro Unico Nazionale del Terzo settore, con particolare attenzione all'articolazione delle sue sezioni interne e alle procedure concernenti la trasmigrazione dei soggetti attualmente iscritti nei registri ed albi regionali e nazionali.

Successivamente (quarto paragrafo) è stata realizzata una prima rappresentazione statistica degli ETS che confluiranno nel RUNTS nella prima fase di popolamento del Registro, attraverso le informazioni presenti nel registro delle istituzioni non profit tenuto dall'Istat, con riferimento all'anno 2018. Dai dati in nostro possesso risulta che il numero di ETS che entreranno d'ufficio nel RUNTS ammonta a 93.238 organizzazioni in grado di occupare 581.891 lavoratori, pari rispettivamente al 25,9% e al 68,2% delle istituzioni e dei dipendenti del settore non profit nel suo complesso.

Infine (quinto paragrafo) è stato svolto un esercizio di stima della distribuzione delle Istituzioni Non profit (INP) presenti nel registro Istat al 31.12.2018 (359.354 unità) in quattro classi relativamente all'iscrizione al RUNTS: "ETS iscritti d'ufficio"; "organizzazioni con facoltà di iscriversi al RUNTS", "Istituzioni non profit escluse" dalla possibilità di assumere la qualifica di ETS e le "ASD residuali" che adottando il regime fiscale agevolato previsto per lo sport dilettantistico saranno al di fuori del perimetro degli ETS. Dalle analisi svolte emerge che la consistenza relativa di tali raggruppamenti tendenziali risulta essere la seguente: ETS d'ufficio = 93.238 (25,9%), ETS potenziali = 177.640 (49,5%), Non profit escluse = 44.372 (12,3%), ASD residuali = 44.104 (12,3%). In sostanza, la previsione indica che un quarto delle INP sono ETS d'ufficio, metà delle INP costituiscono la platea di ETS potenziali ed infine un restante quarto delle INP molto probabilmente non si iscriverà al RUNTS. Dal che si evince che la popolazione complessiva delle INP che potrebbero qualificarsi come ETS, almeno in una prima fase, dovrebbe assestarsi attorno alle duecentosettantamila unità (270.000), ovvero il 75% delle INP attualmente presenti nel registro Istat.

Le stime sopra riportate sono state frutto di un procedimento logico-deduttivo piuttosto complesso che ha operato per sottrazioni progressive. Il primo passo è consistito nella individuazione ed estrazione dall'universo delle Istituzioni Non profit incluse nell'archivio Istat al 31-12-2018, del sotto insieme di organizzazioni che ai sensi di legge (Art. 4 – d.lgs. 117/2017) sono escluse dal perimetro degli enti di Terzo settore: "le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro", nonché gli enti e le istituzioni religiose *strictu sensu* (parrocchie, ordini religiosi, ecc.). Tale raggruppamento è risultato essere costituito da 44.372 unità (ovvero il 12,3% del totale delle INP). Abbiamo quindi proceduto alla sottrazione di tali entità dal totale, ottenendo un sub-universo di 314.982 organizzazioni che in base alle prescrizioni di legge possono legittimamente essere riconosciuti come enti del Terzo settore.

Il secondo passaggio ha preso le mosse dall'individuazione ed estrazione da questo sotto-insieme di INP di un gruppo di organizzazioni attualmente iscritte nei registri del Terzo settore *ante* riforma, che in alcuni casi trasmigreranno d'ufficio nel costituendo Registro Unico: le organizzazioni di volontariato (ex lege 266/91) e le associa-

zioni di promozione sociale (ex lege 383/2000) locali e nazionali, cooperative sociali (l. 381/1991), imprese sociali (dlgs 112/2017). A queste sono state aggiunte anche le organizzazioni attualmente iscritte nel registro delle ONLUS tenuto dall'Agenzia delle Entrate. Tale insieme è risultato essere costituito da 93.982 unità (ovvero il 25,9% del totale delle INP). Abbiamo quindi proceduto alla sottrazione di tali entità dal sub-universo sopra individuato, ottenendo un sotto raggruppamento di 221.744 organizzazioni.

Il terzo step del processo di sottrazione progressiva è stato il più complesso ed elaborato, ed anche quello che presenta un livello più elevato di discrezionalità nell'interpretazione dei criteri di inclusione nel RUNTS previsti dalla riforma del Terzo settore. Attraverso gli archivi amministrativi di natura fiscale disponibili è stato individuato un insieme di INP del settore sportivo che – in base ad alcuni criteri relativi al regime fiscale agevolato di cui godono attualmente (per una descrizione dettagliata delle scelte che hanno portato alla individuazione di tale sotto insieme si veda il paragrafo 5) – si presume non rientri nel perimetro degli ETS. Tale raggruppamento è risultato essere costituito da 44.104 unità (ovvero il 12,3% del totale delle INP). Abbiamo quindi proceduto alla sottrazione di tali entità dal sub-universo sopra individuato, ottenendo un sottogruppo di 177.640 organizzazioni (ovvero il 49,5% del totale delle INP), che abbiamo denominato ETS potenziali.

Al termine del percorso logico sin qui illustrato emergono quindi quattro raggruppamenti tendenziali delle INP attualmente presenti nell'archivio ISTAT:

a) le INP che non possono automaticamente essere riconosciute come ETS (44.372);

b) le INP già presenti nei registri del Terzo settore *ante* riforma e che nella gran parte dei casi saranno iscritte d'ufficio nel RUNTS (93.238);

c) le INP che avranno la facoltà di scelta di iscriversi o non iscriversi al Registro (177.640);

d) le INP del settore sportivo che presumibilmente – pur avendone i requisiti – si orienteranno verso la non iscrizione al Registro (44.104).

Sommando le voci "b" e "c" si ottiene il sub-universo di INP che rientra nell'ambito applicativo della riforma del Terzo settore e di conseguenza potrebbe acquisire lo status di ETS (270.878); sommando le voci "a" e "d" viene a configurarsi il sotto-insieme di INP che con buona probabilità rimarrà al di fuori del perimetro degli ETS (88.476).

In estrema sintesi è possibile individuare nei seguenti punti gli elementi più rilevanti del nostro contributo.

Un primo elemento di originalità del presente lavoro consiste nell'avere operativizzato sul piano statistico la riforma del Terzo settore - che sotto molto aspetti rimane ancora da espletarsi pienamente (ad esempio la parte fiscale). Il lavoro sin qui svolto, pertanto, fornisce una prima rappresentazione statistica unitaria degli ETS in Italia, rispetto alle principali variabili strutturali ed organizzative. Il lavoro svolto consente inoltre di "leggere in controluce" gli ETS rispetto al più vasto settore non profit. Le analisi sopra riportate forniscono una prima misura della consistenza e del peso degli

ETS individuandone le caratteristiche distintive. In effetti, gli ETS operano in misura maggiore delle altre istituzioni non profit in alcuni ambiti del welfare tradizionale (sanità ed assistenza ma non l'istruzione), dove è più diffusa la pratica del *contracting-out*, mostrano una maggiore strutturazione organizzativa e impiego di personale retribuito.

Sulla base dei criteri definiti dalla nuova normativa per l'attribuzione dello status di ETS, il lavoro svolto ha consentito di giungere ad una classificazione quadripartita del settore non profit in Italia evidenziandone le differenze organizzative e la consistenza. L'elemento più interessante in questo senso è che i dati forniti rappresentano una sorta di *benchmark* a partire dai quali valutare la legge di riforma per la capacità di inserire nel perimetro degli ETS le realtà associative non iscritte nei registri amministrativi preesistenti l'istituzione del RUNTS.

Quest'ultimo punto, in effetti, è uno degli elementi su cui potrà essere valutata la portata innovativa della riforma, sul terreno della capacità di promuovere nuovi assetti organizzativi e quindi offrire una maggiore opportunità di espressione degli attori della società civile, in discontinuità con i processi di *path dependency* del precedente quadro normativo.

Bibliografia

Ambrosi L. (2021), *Alle ASD non conviene diventare enti del Terzo settore*, ItaliaOggi, 20 febbraio 2021. Bassi A. (2017a), *La inarrestabile forza della "mitezza". Il lungo cammino (istituzionale) della riforma del Terzo settore*, in "Welfare Oggi", n. 5, 2017, pp. 49-56. Bassi A. (2017b), *Impatto Sociale vs. Valore Aggiunto Sociale. Due principi guida per una legislazione promozionale: principio di adeguatezza e principio di proporzionalità*, in "Welfare Oggi", n. 6, 2017, pp. 50-57. Bassi A. (2017c), *Le sfide dell'innovazione sociale nella morfogenesi del welfare*, in Stefanelli Maria Alessandra (2017) (a cura di), *Dopo la globalizzazione: sfide alla società e al diritto*, collana Dipartimento di Sociologia, Giappichelli Editore, Torino, pp. 143-162. Bassi A. (2017d), *L'impatto della riforma del Terzo settore sulla società*, in "Nonprofit Papers", n. 3, 2017, pp. 108-126. Bassi A. (2018), *Una legislazione promozionale e sussidiaria per la costituzionalizzazione degli attori della società civile*, in Cicognani F. e Quarta F. (a cura di), (2018), *Regolazione, attività e finanzia-mento delle imprese sociali. Studi sulla riforma del Terzo settore in Italia*, Giappichelli Editore, Torino, pp. 7-28. Bassi A. (2019), *Prefazione*, in Fabbri A. (2019), *Investimento Sociale e Welfare Society. La morfogenesi della Croce Rossa Italiana*, Franco Angeli, Milano, pp. 7-11. Bassi A. (2020), *Gli enti del Terzo settore: profili sociologici*, in Bassi A. (a cura di) (2020), *Gli Enti del Terzo settore. Lineamenti Generali*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 27-81. Bassi A., Fabbri A. (2017a), *Terzo settore e Cure palliative*, in "Salute e Società", n.3, 2017, Franco Angeli, Milano, pp. 58-76. Bassi A., Fabbri A. (2017b), *Tra pubblico e privato: la metamorfosi del-la CRI*, in "Nonprofit Papers", n. 2, 2017, pp. 145-175. Bassi A. e Fabbri A. (2020), *Le strategie di finanziamento dell'economia sociale nell'era digitale. Alcuni studi di caso di campagne di crowdfunding*, in "Impresa Sociale" n. 2, 2020, pp. 49-62. Fici A. (2019),

Terzo settore e sport dilettantistico, Working paper AICCON n. 173. Lori M. e Zamaro N. (2019), *Il profilo sfocato del Terzo settore italiano*, in "Politiche Sociali/Social Policies", n. 2/2019, pp. 225-242. Lori M. (2020), *Il nuovo volto del Terzo settore italiano*, in Bassi A. (a cura di) (2020), *Gli Enti del Terzo settore. Lineamenti Generali*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 143-173. ISTAT (2001), *Istituzioni nonprofit in Italia – I risultati della prima rilevazione censuaria, anno 1999*, Roma. ISTAT (2013), *9° Censimento dell'industria e dei servizi e Censimento delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Roma. ISTAT (2020), *Struttura e profili del settore non profit*, Roma. Moro G. (2014), *Contro il non profit*, Laterza, Bari.

Capitolo V

L'INDAGINE ONLINE: COSA NE PENSI DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE?*

1. Premessa**

Che senso hanno speculazioni e tentativi di lettura su un tema intenso e articolato come quello della riforma del Terzo Settore se non coinvolgono i diretti interessati? Coloro che ne sono coautori, protagonisti, talvolta spettatori ignari o curiosi e che ogni giorno vivono o dovrebbero viverne gli effetti, i limiti, i pregi, le opportunità?
Come piattaforma e come community di utenti, volevamo intervenire nel dibattito intorno al nuovo corpo normativo coinvolgendo gli attori principali e mantenendo così salda la coerenza tra mezzi e fini che contraddistingue il nostro operato e quello di tutti gli operatori sinceramente interessati alla crescita del Terzo Settore, dei suoi stakeholder e delle forme e visioni che codesta industry prenderà in futuro.
Per questo e prima di iniziare l'analisi è doveroso mettere a fuoco alcuni elementi, ovvi ed evidenti quanto spesso sottovalutati:
- La lettura di un fenomeno complesso, specie se in via di evoluzione e da poco studiato, porta con sé errori, omissioni e sviste, per questo è bene non cedere a interpretazioni semplicistiche e facili determinismi. Ciò che di un processo si cattura, non è esso stesso il processo.
- Chi risponde ad una survey, specie se digitale, chi interviene sui social ed esprime un parere su nuovi mezzi di comunicazione sempre più trasversali, veloci e disintermediati, non è tenuto a sapere niente, ad essere persona informata dei fatti. Può esserlo, oppure no, e quella che esprime è probabilmente la sua percezione – per l'appunto – dei fatti, influenzata dal contesto di senso in cui è immersa e dagli stimoli cui è sottoposta.
La survey, volutamente informale e "poco accademica" intendeva catturare proprio codeste percezioni, nella loro spontaneità. Per questo sono stati considerati interessanti anche i metodi e tempi di compilazione: desktop? Mobile? Tutto in una volta? Compilazione a più riprese? Quanti secondi e minuti trascorsi sulle singole domande? Quanti dubbi emersi? Quanti quesiti tralasciati? quali consigli a fine survey? Quanta voglia di esprimersi? Rileva tutto e non vi sono giudizi di sorta, volevamo che l'utente fosse libero di esprimersi, in alcun modo indirizzato, e speriamo di esserci riusciti. Abbiamo ricavato elementi e spunti preziosissimi per le proposte e le visioni che verranno, alcune delle quali, per ovvie ragioni non trovano tutte spazio all'interno dei capitoli V e VI, ma sulle quali ritorneremo.

* **A cura di Italia non profit.**

** **Premessa a cura di Giulia Frangione**, AD Italia non profit e membro del consiglio di amministrazione di Terzjus. Il progetto di ricerca "riforma in Movimento" è stato trattato all'interno di due capitoli, il V e il VI.

Siamo convinti che il successo della riforma del Terzo Settore non si misurerà solo sulla base del numero di soggetti che si iscriveranno nel RUNTS né su quante organizzazioni diventeranno Imprese sociali. Il successo della riforma sarà evidente quando anche la più piccola organizzazione avrà la possibilità di comprendere facilmente i pro e i contro di essere "Ente del Terzo Settore", senza grossi sforzi o aiuti tecnici. Europa, governanti ed esperti ci ripetono che abbiamo bisogno di riforme; ma se queste non arrivano all'obiettivo di rendere più piena di significato ai cittadini la convivenza, le riforme - anche quella del Terzo Settore - rimarranno materia accademica, argomento per pochi, vita per nessuno. La trasformazione digitale e gli strumenti digitali consentono nuove forme di informazione, di partecipazione e di espressione.
Solo una piattaforma e un coinvolgimento trasversale di diverse community (da tutti i settori, forme giuridiche, territori, e ambiti di attività) possono portare a risultati interessanti e fotografie ricche di sfaccettature, necessarie per abbandonare la retorica e le letture autoreferenziali e miopi, che limitano il Settore e lo vogliono parcellizzato, incapace di sintesi e di visioni comuni. I risultati ottenuti dalle ricerche presentate nei capitoli V e Vi, confermano questa tesi[1].

2. Introduzione e approccio metodologico

I capitoli V e VI nascono con l'intenzione di raccontare a media, opinione pubblica, istituzioni e all'intero ecosistema del Terzo settore, **le percezioni che gli enti del Terzo settore hanno della riforma del Terzo settore**, in quanto diretti interessati e principali destinatari dei nuovi adempimenti, delle nuove opportunità e più in generale del nuovo assetto giuridico.

La volontà di coinvolgere gli ETS in questo percorso si inserisce in quadro di ascolto più ampio e lungimirante di iniziative, denominato *"riforma in Movimento"*, messo in atto da Terzjus[2], capofila di progetto, e da Italia non profit, la piattaforma digitale che guida la più ampia community del Terzo settore in Italia. La riforma introduce diverse novità nel modo in cui il Terzo settore è organizzato e gestito: per questo si è ritenuto molto importante, ancora prima della completa attuazione del nuovo impianto normativo, **mettersi in una condizione di ascolto e di rielaborazione del vissuto e del percepito di chi nella sua quotidianità si troverà ad affrontare nuove sfide, ad accogliere nuove opportunità a modificare o ripensare il proprio *modus operandi*.**

La raccolta delle percezioni da parte delle organizzazioni è avvenuta applicando un **approccio di tipo empirico** attraverso due metodologie differenti: un'**interrogazione quantitativa**, con la diffusione di un questionario online, ed **una qualitativa** con la realizzazione di interviste ad un gruppo selezionato di persone che ricoprono ruoli apicali e che per rappresentanza o professionalità detengono un osservatorio privilegiato sull'attuazione della

[1] L'intera 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.

[2] https://terzjus.it/

norma. Si sono scelte queste due modalità perché adeguate, applicabili e coerenti rispetto all'obiettivo di indagine. Ad oggi il progetto di ricerca "riforma in Movimento" che ha coinvolto un campione significativo di partecipanti e di leader del non profit, rappresenta **l'unica analisi esistente sulla riforma del Terzo settore** volta a delineare lo stato dell'arte e la percezione degli enti e delle principali reti di secondo livello. "riforma in Movimento" è il primo esperimento - partecipativo - di coinvolgimento dal basso dei volontari, dei lavoratori, dei *board*, delle professionalità e dell'indotto del Terzo settore, da considerarsi non già come estratto conclusivo di lettura della realtà, quanto come virtuoso e ambizioso pilota esplorativo che apre alle future domande di ricerca e di analisi che verranno.

La ricerca è stata realizzata utilizzando due strumenti:

- Un questionario realizzato con **metodologia CAWI** (Computer Assisted Web Investigation), per andare a raccogliere e analizzare il percepito, la conoscenza, lo stato di avanzamento e di comprensione della riforma dei singoli professionisti e partecipanti del Terzo settore. Il questionario è rimasto aperto per la compilazione indicativamente un mese e mezzo, tra il 3 febbraio e il 19 marzo 2021, e ha visto la partecipazione di 1671 enti e persone che operano/collaborano con enti non profit
- Una serie di **interviste approfondite sono state condotte in modalità semi-strutturata** e rivolte a esponenti e rappresentanti delle maggiori realtà associative del tessuto del Terzo settore italiano. Con le interviste sono state raccolte le opinioni, le percezioni e le conoscenze di 43 esperti. Le interviste sono state effettuate nel periodo febbraio-aprile 2021.

Il questionario online e le interviste qualitative sono stati realizzati da Italia non profit in sinergia con l'Associazione Terzjus e l'interezza della sua compagine sociale. La definizione dei contenuti di entrambi gli strumenti di indagine sono stati definiti da un gruppo di lavoro interdisciplinare composto da rappresentanti di Italia non profit, del Comitato Scientifico e del Consiglio di Amministrazione dell'Associazione Terzjus[3]. Per promuovere e rendere più efficace la diffusione dell'indagine Italia non profit ha realizzato una piattaforma dedicata e curato la campagna di comunicazione di tutto il progetto di ricerca denominato "riforma in Movimento"[4]. La piattaforma funge da porta di accesso alla tematica per enti, istituzioni, cittadini e media: al suo interno risiede la ricerca (nella sua parte quantitativa e qualitativa) ma anche contenuti di orientamento rispetto alla normativa. Questo ha permesso di diffondere l'iniziativa in una modalità più coinvolgente e bottom-up generando centinaia di interazioni a più livelli e su diversi canali istituzionali. Le interazioni sui social network, sui portali, e in risposta alle email che pubblicizzavano la survey e le reazioni da essa suscitate sono state anch'esse oggetto di osservazione e studio, come primi indicatori di sentiment e interesse rispetto al *topic* "riforma del Terzo settore".

[3] Il gruppo di lavoro è stato così composto: Andrea Bassi, Enzo Costa, Luigi Bobba, Giulia Frangione, Gianluca La Malfa, Marco Livia, Mara Moioli, Giancarlo Moretti, Felice Scalvini, Eleonora Vanni. Il lavoro di raccolta e analisi dei dati è stato svolto da ricercatori di Italia non profit.

[4] https://italianonprofit.it/riforma-in-movimento/

2.1. Il questionario online e l'anagrafica dei rispondenti

Nel capitolo V si presenta il primo momento di studio del progetto di ricerca "riforma in Movimento" ha previsto un'indagine quantitativa online aperta a tutti gli enti senza scopo di lucro non profit del tessuto del Terzo settore italiano[5]. Il questionario, non pensato come strumento di censimento statistico sul processo di reale applicazione della riforma del Terzo settore, è stato creato come **momento di studio e analisi partecipativo e inclusivo**: è stato infatti richiesto ai partecipanti di esprimere la propria esperienza quotidiana con la riforma e sono stati invitati ad approfondire i risultati per poter mantenere vivo il dibattito sul tema. La survey era **aperta a ogni tipologia di organizzazione**, i partecipanti potevano prendere parte indipendentemente dal ruolo ricoperto all'interno dell'ente e dal livello di competenza rispetto al tema "riforma del Terzo settore". Il campione di rispondenti si è autoselezionato rispondendo a sollecitazioni su canali digitali, principalmente: facebook, whatsapp, linkedin, e-mail. Il questionario ha esplorato 5 differenti focus di approfondimento:

- il **sentiment generale** rispetto all'iter e le modifiche introdotte dalla riforma del Terzo settore;
- il **livello di comprensione** e conoscenza dei principali cambiamenti in atto e il livello di consapevolezza circa i benefici e i limiti introdotti dalla riforma;
- il **processo di studio e di adeguamento** degli Enti rispetto ai principali obblighi introdotti dalla riforma;
- **l'impatto** che ad oggi la riforma ha avuto sull'operatività quotidiana e sulla struttura degli Enti;
- **l'impatto specifico sul target di cooperative sociali e le imprese sociali**, con un punto di vista dedicato dato che la riforma definisce, per queste tipologie di organizzazioni, alcune previsioni specifiche.

L'indagine si è conclusa con **1161 questionari completi** e validi dal punto di vista dell'analisi, ma all'indagine hanno partecipato **1671 persone** che, a diverso titolo, rappresentano le organizzazioni rispondenti del Terzo settore.

Il campione dei partecipanti all'indagine analizzato per tipologia di ente (Graf. 1), ha le seguenti caratteristiche:

- **le tre categorie più rappresentate sono le APS, le ODV e le Associazioni ONLUS**, che insieme rappresentano più dei ⅔ dei rispondenti.
- **Le categorie meno rappresentate sono le Società di Mutuo Soccorso, i Comitati, le imprese sociali (non cooperative sociali), e i Consorzi di cooperative sociali**.

[5] L'accesso alla survey è stato possibile attraverso la piattaforma dedicata a "Riforma in Movimento", nella quale il rispondente si è collegato oltre che per partecipare all'indagine con la propria esperienza, anche approfondire alcuni aspetti tecnici della riforma e leggere la posizione di esponenti delle reti di rappresentanza del Terzo settore italiano.

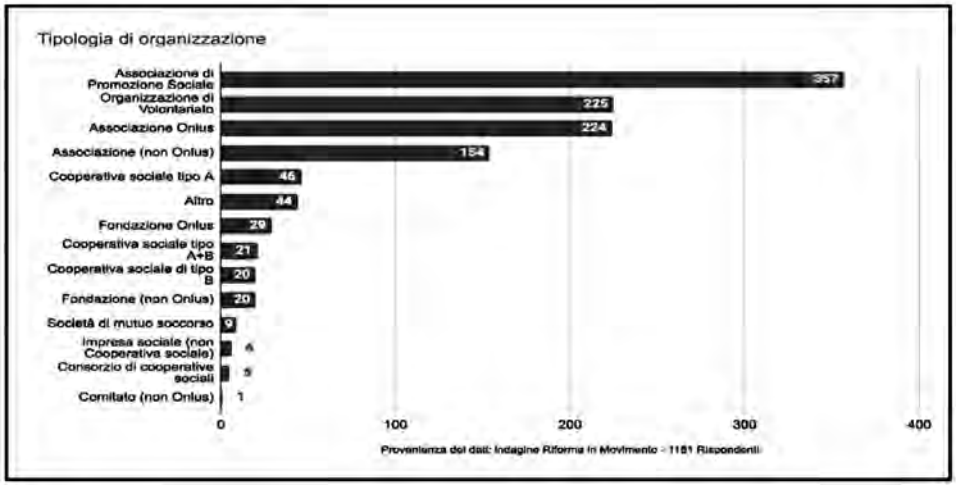


Grafico 1. *Risposte alla domanda"Tipologia di Organizzazioni rispondenti", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa .*

La presente ricerca, come anticipato, non rappresenta un censimento ma un sondaggio a partecipazione libera: è comunque interessante notare, **confrontando la conformazione del campione con quello del Censimento ISTAT (Graf. 2) come le proporzioni tra i profili giuridici delle organizzazioni che hanno aderito alla ricerca ricalchino in gran parte quelle risultanti dal Censimento ISTAT**[6].

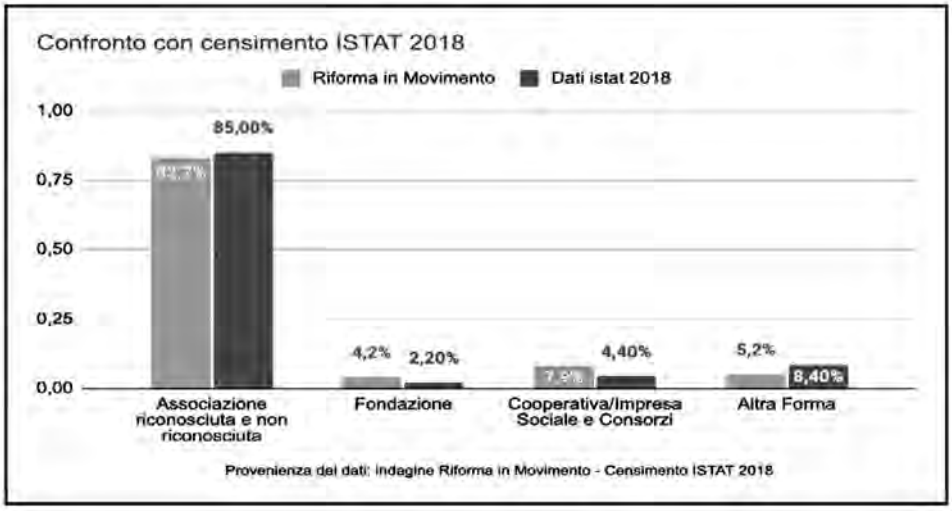


Grafico. 2. *Confronto rispetto all tipologia di organizzazione partecipante al questionario online "riformain Movimento" 2021 con gli esiti del Censimento ISTAT 2018.*

[6] *https://censimentigiornodopogiorno.it/istituzioni-non-profit-struttura-e-profili-del-settore/*

Per presentare al meglio le realtà partecipanti, nella Tab. 1 e nel Graf. 3 si riportano gli ambiti di intervento delle Organizzazioni rispondenti secondo due classificazioni differenti.

- Nella Tab. 1, si è ripresa la **classificazione utilizzata dal legislatore per identificare le attività di interesse generale** degli Enti del Terzo settore e delle imprese sociali.[7]
- Nel Graf. 3 si è utilizzata una **classificazione più generica per causa sociale**.

Le due restituzioni confermano la preminenza - nel campione - di **soggetti che agiscono nel contesto dei servizi alla persona e di quelli che operano nel campo ricreativo culturale**.

Nella Tab. 1, infatti, 554 Organizzazioni hanno dichiarato di svolgere, tra le altre, "Attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale" e 460 organizzazioni hanno dichiarato di svolgere anche "Interventi e servizi sociali". Questi due settori risultano essere quelli selezionati con maggiore frequenza dai partecipanti.

Tabella 1. *Risposte alla domanda "Settori di attività di interesse generale in cui opera la tua Organizzazione", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta multipla, massimo 3 risposte possibili*

	Settori di attività di interesse generale in cui opera la tua Organizzazione	n° rispondenti
1	Attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale	544
2	Interventi e servizi sociali	460
3	Educazione, istruzione e formazione professionale	248
4	Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio	204
5	Prestazioni sociosanitarie	177
6	Attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso	166
7	Interventi e prestazioni sanitarie	134
8	Promozione e tutela dei diritti	95
9	Formazione extra-scolastica	89
10	Promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata	75
11	Salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali	69
12	Beneficenza e cessione di denaro, beni e servizi	55
13	Protezione civile	45
14	Ricerca scientifica di particolare interesse sociale	44
15	Attività sportive dilettantistiche	42
16	Servizi strumentali per il Terzo settore	40

[7] Art. 5, d.lgs. 117/17; art. 2, d.lgs. 112/17

17	Inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro	39
18	Accoglienza e integrazione dei migranti	37
19	Cooperazione allo sviluppo	34
20	Alloggio sociale	20
21	Agricoltura sociale	19
22	Riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata	15
23	Formazione universitaria e post-universitaria	14
24	Commercio equo e solidale	9
25	Adozione internazionale	6
26	Radiodiffusione sonora a carattere comunitario	5

È interessante sottolineare che, secondo le nuove disposizioni del Codice del Terzo settore, gli Enti di Terzo settore dovranno indicare all'interno dello Statuto una o più attività di interesse generale. Osservando il campione dei rispondenti si registra che il **50% ha selezionato il numero di risposte massime previste nell'indagine indicando quindi 3 aree di interesse generale prevalente**. Questa frequenza nelle risposte ci mostra quanto sia complesso per un Ente di Terzo settore affrontare una problematica sociale con un approccio e una modalità unica e verticale, preferendo spesso attivarsi su più fronti.

Il trend già evidenziato nella Tab 1 è confermato analizzando le scelte per causa sociale: la maggior parte delle organizzazioni partecipanti opera, infatti, nel campo dell'Assistenza e intervento sociale, o dell'Arte e cultura.

Grafico 3. *Risposte alla domanda "Causa sociale principale dell'Organizzazione", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

	Assistenza e intervento sociale	Arte e cultura	Assistenza sanitaria e cura per la salute	Educazione, istruzione e formazione	Advocacy, Tutela dei diritti e Promozione della cittadinanza	Sport, ricreazione e tempo libero	Filantropia e volontariato	Ambiente e animali	Cooperazione internazionale e commercio equo e solidale	Protezione civile ed emergenza	Ricerca
Associazione di Promozione Sociale	60	133	9	37	46	41	14	9	1	2	3
Organizzazione di Volontariato	94	10	59	6	13	5	15	9	4	19	0
Associazione Onlus	101	15	38	17	10	5	0	7	17	3	2
Associazione (non Onlus)	17	73	1	22	8	17	4	5	0	1	6
Cooperativa sociale di tipo A	28	8	7	10	4	8	0	0	1	1	0
Altro (specificare)	6	10	3	10	2	8	5	1	0	0	1
Fondazione Onlus	12	4	4	1	2	0	4	0	3	0	2
Cooperativa sociale di tipo A+B	14	0	2	3	1	1	0	0	0	0	0
Cooperativa sociale di tipo B	0	1	0	2	1	3	0	4	2	0	1
Fondazione (non Onlus)	2	4	3	6	0	0	1	0	0	0	4
Società di mutuo soccorso	4	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Impresa sociale (non Cooperativa sociale)	0	2	0	1	0	0	0	1	1	0	1
Consorzio di cooperative sociali	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Comitato (non Onlus)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Grafico 4. – *Elaborazione incrociata delle risposte alla domanda "Tipologia di organizzazione" e "Causa sociale", domande a risposta chiuse, rispondenti 1161.*

Per quanto riguarda la **distribuzione geografica** dei rispondenti dell'indagine si nota come questa sia **leggermente spostata sul Nord Ovest** (Graf. 5): sempre tenendo come riferimento il Censimento ISTAT, questi territori **risultano essere l'area del Paese nella quale si concentrano il maggior numero di enti non profit**[8]. L'analisi sorgente/mezzo[9] ha rivelato una significativa presenza fra i rispondenti (circa il 65% di cui 55% attribuibile con certezza) di utenti attivi della community di Italia non profit, soggetti mediamente digitalizzati, attivi online e interessati ad approfondire tematiche legate a amministrazione dell'ente e raccolta fondi, spesso con ruoli decisionali all'interno dell'organizzazione.

Tabella 2. *Elaborazione risposte alla domanda "Indica la provincia in cui si trova la sede legale della tua Organizzazione:", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Macro-territorio di riferimento	Numero di rispondenti
Nord-ovest	450
Nord-est	220
Centro	227
Sud e Isole	264

[8] Istituzioni non-profit: struttura e profili del settore | un settore in crescita (anno 2018) - https://www.istat.it/it/archivio/256464

[9] Per ogni compilazione sono state tracciate le fonti di provenienza per identificare i percorsi e le modalità di partecipazione

Grafico 5. *Restituzione grafica delle risposte alla domanda "Indica la provincia in cui si trova la sede legale della tua Organizzazione:", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

La dimensione economica delle organizzazioni che hanno risposto all'indagine è così rappresentata (Graf. 6):

- **2 enti su 3** hanno entrate **inferiori a 100mila euro**
- **Quasi 1 su 6 registra entrate superiori a 500mila euro**.

Grafico 6. *Risposte alla domanda "Seleziona la dimensione economica della tua Organizzazione", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Un focus sulle categorie di organizzazioni più rappresentate (che ricordiamo essere ODV, APS e Associazioni ONLUS) rileva le differenti dimensioni economiche. Prendendo come limite 60.000€ di entrate, equivalente a una dimensione di entrata mensile pari a 5mila euro (Graf. 7), risulta che:

- **3 APS su 4 registrano entrate inferiori a 60 mila euro**, limite che invece viene superato dalla metà delle ODV.
- **Tra le ONLUS, hanno entrate inferiori a 60mila euro 1 fondazione su 4, e la metà delle associazioni.**

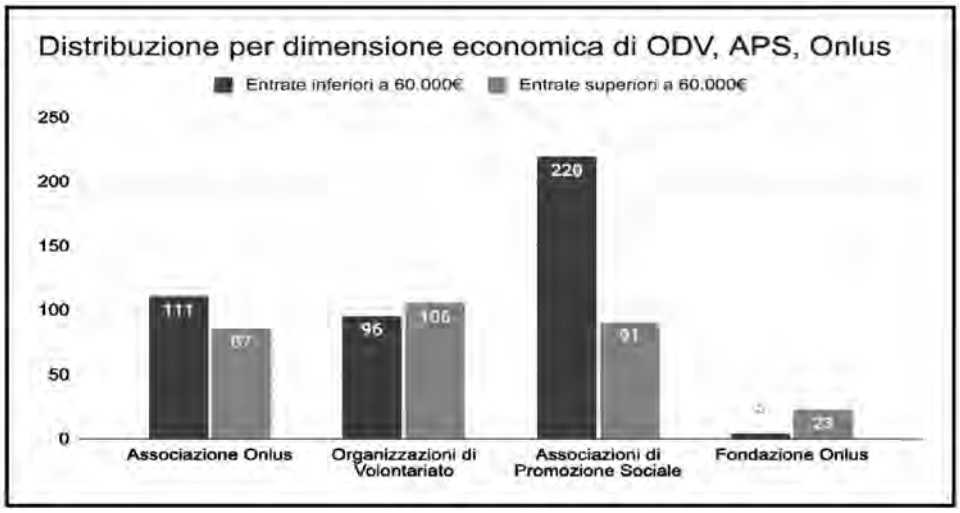


Grafico 7. *Focus sulla Distribuzione economica di APS, ODV e ONLUS che hanno partecipato all'indagine online "riforma in Movimento" 2021*

Rispetto alla presenza dei volontari all'interno dell'organizzazione, **quasi 6 organizzazioni rispondenti su 7 valorizzano la propria attività attraverso l'impiego di volontari**, e tra queste quasi **1 su 3 ne impiega più di 20** (Graf. 8).

Sul tema del volontariato all'interno del campione possono essere rilevati altri due aspetti:

- **Il volontariato è un asset attivo nelle maggior parte delle fondazioni** partecipanti all'indagine, ovvero in 6 casi su 10 (si sottolinea che secondo la normativa vigente solo nelle ODV e nelle APS la presenza dei volontari deve essere prevalente);
- **Il 38% di chi dichiara di impiegare più di 50 volontari registra entrate superiori a 500mila euro**, a significare come il volontariato sia presente indipendentemente dalle dimensioni economiche degli enti.

Passando delle risposte riferite al coinvolgimento di lavoratori retribuiti all'interno dell'organizzazione **quasi 6 Organizzazioni rispondenti su 10 (il 58%) dichiarano di non avere lavoratori retribuiti all'interno dell'organico** (Graf. 9), mentre **per quanto riguarda le organizzazioni con personale retribuito più della metà dichiarano di averne meno di 10.**

Le ODV che hanno risposto al questionario appaiono più strutturate delle APS, soprattutto quando raggiungono dimensioni tali da potersi permettere un numero elevato di lavoratori retribuiti, infatti:

Grafico 8. *Risposte alla domanda "La tua Organizzazione impiega volontari nella propria attività?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

- **Solo 1 APS ogni 50 ha più di 20 lavoratori**;
- Nelle ODV **quasi 1 ogni 7 degli enti supera quel limite**.

Facendo anche in questo caso un confronto con i dati del Censimento ISTAT[10] si notano alcuni parallelismi, anche se in valore assoluto le differenze risultano essere importanti. In particolare, in entrambe le circostanze il numero di organizzazioni rispondenti che non ha, all'interno del proprio organico, personale retribuito risulta superiore alla metà dei partecipanti, ma nel caso del Censimento le organizzazioni con questa caratteristica risultano essere l'85,5%, mentre i rispondenti all'indagine "riforma in Movimento" senza personale sono il 58%.

[10] Istituzioni non-profit: struttura e profili del settore | un settore in crescita (anno 2018) - https://www.istat.it/it/archivio/256464

Grafico 9. *Risposte alla domanda "Quanti sono i lavoratori retribuiti all'interno della tua Organizzazione?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Per quanto riguarda invece il numero di associati all'interno dell'organizzazione - non comprendendo nell'analisi il caso delle Fondazioni che - per definizione sono organizzazioni che non hanno soci - **più di 7 enti su 10 dichiarano di avere una base associativa composta da più di 20 soci** (Graf. 10).

In particolare, **le APS si confermano il luogo dove il far parte dell'associazione è elemento caratteristico e identificativo**: 2 APS su 3 hanno iscritti nel registro soci più di 50 persone.

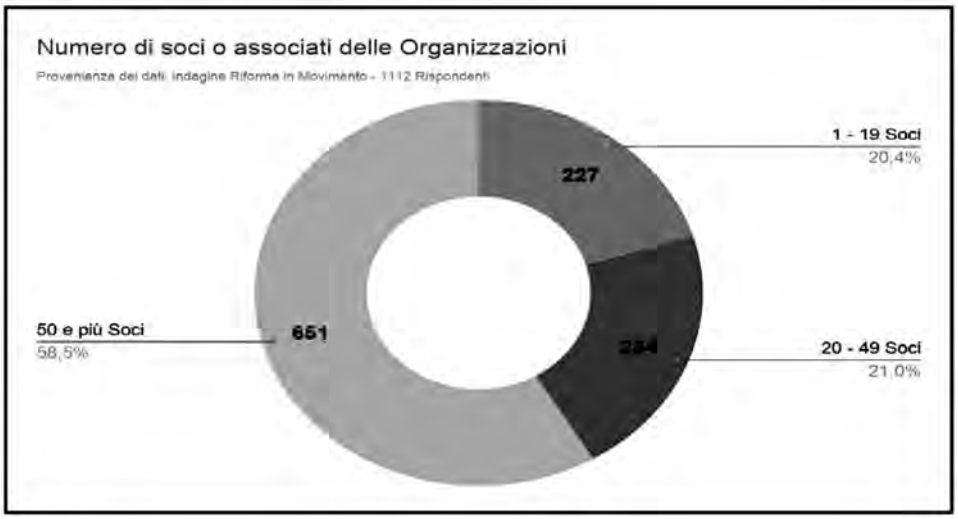


Grafico 10. *Risposte alla domanda "Quanti soci/associati ha la tua Organizzazione?", 1112 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

La necessità e l'utilità di far parte di una rete nazionale quando si opera localmente ma si pensa globalmente è testimoniata dal fatto che **ben 7 Organizzazioni rispondenti su 10 aderiscono a un coordinamento o una rete nazionale** (Graf. 11).

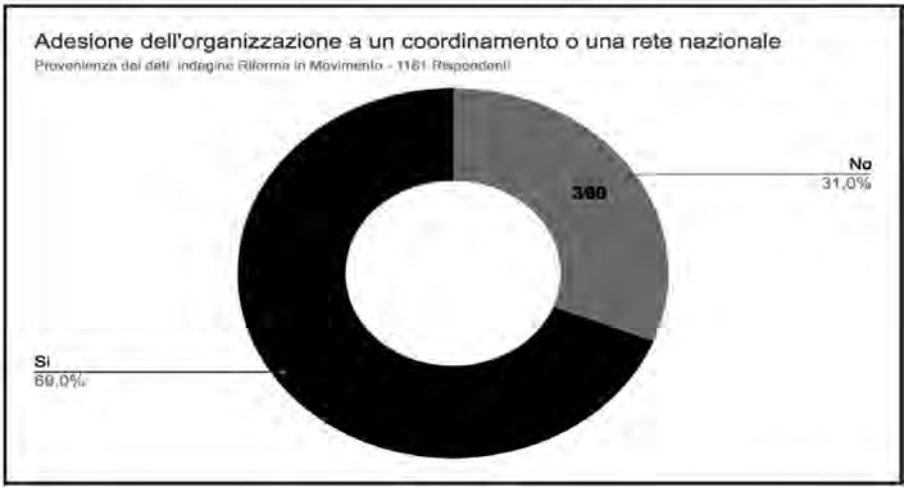


Grafico 11. *Risposte alla domanda "La tua Organizzazione aderisce o fa parte di un ente, coordinamento o rete nazionale?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Il campione dei rispondenti è composto perlopiù da soggetti con un ruolo di tipo apicale all'interno degli enti: **il soggetto rispondente risulta essere 7 volte su 10 il Presidente o la persona che ricopre un ruolo di Direzione dell'ente** (Graf. 12). Questo può denotare una particolare attenzione che gli enti hanno dato alla partecipazione alla ricerca "riforma in Movimento".

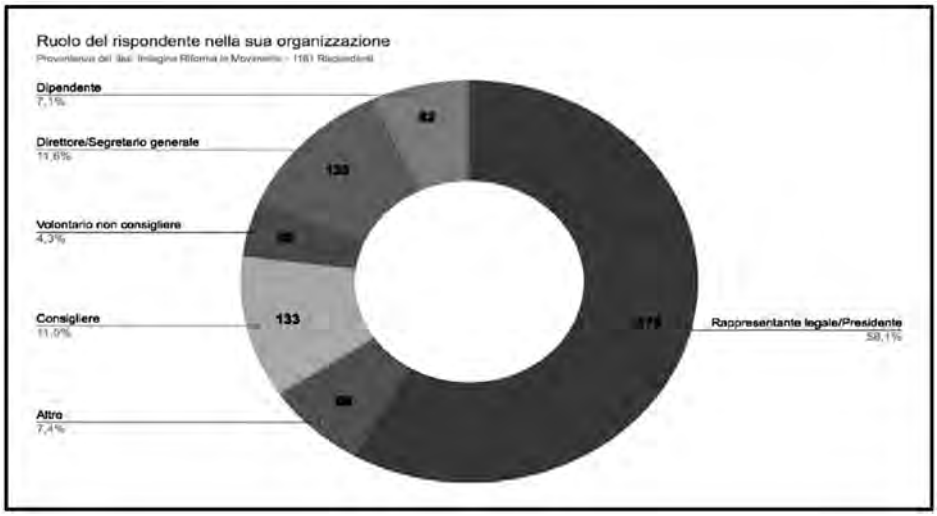


Grafico 12. *Risposte alla domanda "Qual è il tuo ruolo all'interno dell'Organizzazione?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

La personalità giuridica[11] - che, come noto, consente di separare definitivamente il patrimonio dell'organizzazione da quello dei suoi amministratori - è stata posseduta da poco più di ⅓ delle Organizzazioni che hanno risposto al quesito (Graf. 13). Interessante notare che tra i soggetti che dichiarano di avere personalità giuridica, **quasi il 40% non sappia o non abbia ancora affrontato il tema dell'adozione dei nuovi schemi di bilancio**, nonostante, almeno formalmente, queste realtà abbiano una discreta disponibilità patrimoniale.

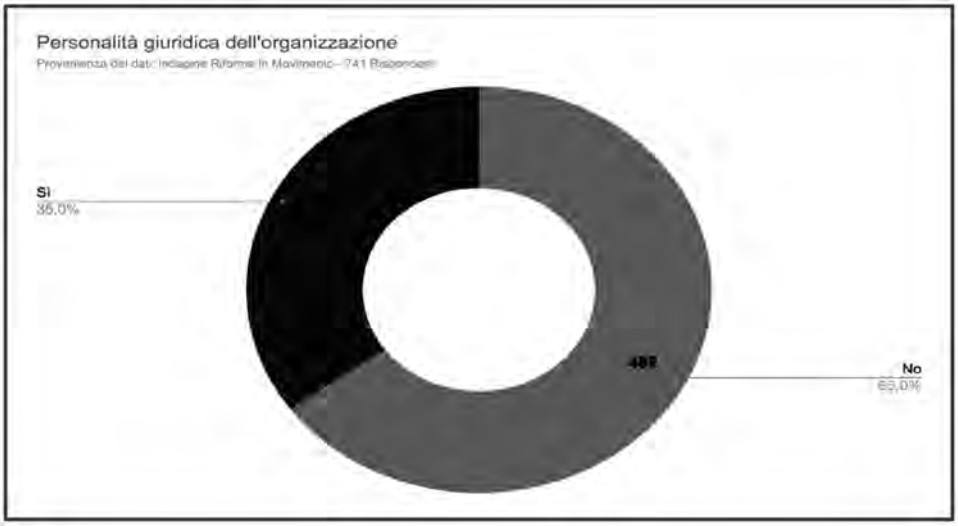


Grafico 13. *Risposte alla domanda "La tua Organizzazione possiede Personalità giuridica?", 741 rispondenti, domanda facoltativa e a risposta chiusa*

3. Le opinioni delle organizzazioni sulla riforma

Il questionario online è stato organizzato per capitoli-focus. Uno di questi aveva l'obiettivo di **raccogliere le opinioni dei partecipanti rispetto alla riforma** provando a cogliere le sensazioni sugli aspetti innovativi dell'impianto normativo, sulle tempistiche diavvio e sulle aspettative.

Osservando le risposte alla domanda a risposta aperta "Qual è secondo te l'aspetto più innovativo della riforma" emerge che:

- **Il 38,7% delle organizzazioni apprezza il tentativo di mettere ordine nelle molte normative che regolavano gli senza scopo di lucro**, creando un testo unico, una sola legge di riferimento per tutto il Terzo settore. Molti, rilevando questo aspetto, sottolineano l'importanza di sottostare tutti a regole omogenee, anche per una questione di trasparenza del settore.

[11] Per acquisire personalità giuridica le organizzazioni devono dimostrare di avere un patrimonio adeguato per il perseguimento dello scopo e creare un fondo di dotazione.

- **L'11,3% ritiene che l'istituzione del RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo settore) sia di gran lunga l'aspetto più innovativo della riforma.**
- **Il 6,7% considera molto innovativa la parte che sancisce il nuovo regime di collaborazione con la Pubblica Amministrazione.**
- **Il 20% esprime altre ragioni di innovazione quali le novità fiscali, poter realizzare attività commerciali, fare fundraising e il fatto che con questa norma il Terzo settore assume un profilo più alto rispetto ad altri settori.**
- **Il 15% è molto critico con il contenuto della riformaperché lo ritiene ricco di burocrazia, perché crede che la normativa snaturi il concetto stesso di volontariato e perché non rileva aspetti innovativi**
- l'8,3% non esprime opinione.

Le risposte in relazione alla durata dell'iter confermano un sentiment diffuso tra le Organizzazioni rispondenti, dato che **quasi 9 organizzazioni su 10 lo ritengono eccessivamente lungo** (Graf. 14).

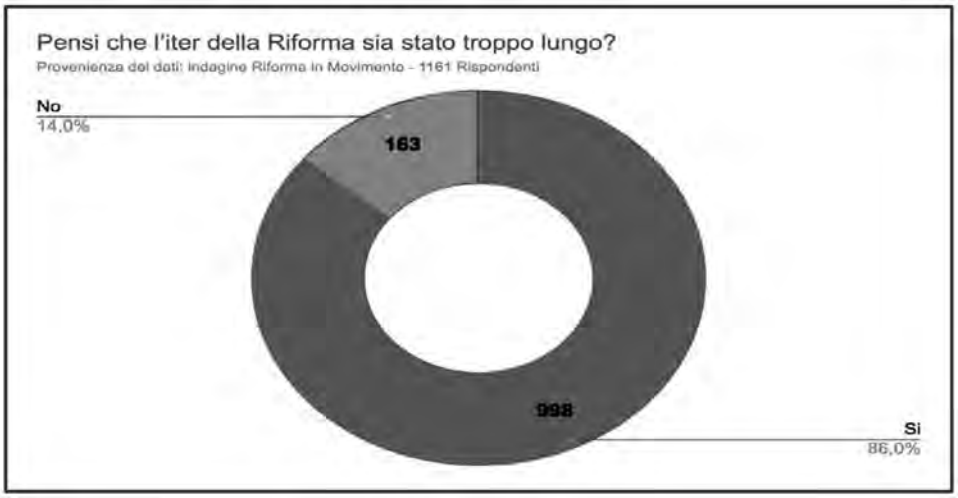


Grafico 14. *Risposte alla domanda" Pensi che l'iter della riforma sia stato troppo lungo?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Tra le Organizzazioni che hanno dichiarato di ritenere l'iter della riforma eccessivamente lungo, le ragioni del ritardo nell'avvio complessivo della norma sono state individuate nel **numero elevato di decreti attuativi e nella struttura della riforma** che per i 4 decreti legislativi raggiunge i 160 articoli (Graf. 15).

Grafico 15. *Risposte alla domanda "Se sì, Qual è stato il motivo principale, secondo te?", 998 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

In merito alle aspettative sulla riforma, negli anni passati, le organizzazioni non profit hanno dovuto affrontare diverse sfide; **gli auspici degli enti qui riportati ben rispecchiano la natura delle preoccupazioni e delle difficoltà** (Tab. 3). La speranza di ottenere un rapporto più sereno con la Pubblica Amministrazione conquista la quinta posizione. Le altre aspettative riguardano la crescita degli enti e del settore dal punto di vista sia dello sviluppo interno (professionale e organizzativa) sia delle maggiori opportunità e tutele.

Tabella 3. *Elaborazione risposte alla domanda "Quale è l'aspettativa della tua Organizzazione riguardo alla riforma?", campione di 300 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta aperta Aspettativa delle Organizzazioni rispondenti riguardo la riforma*

Qual è l'aspettativa della tua Organizzazione riguardo alla riforma?	N° di rispondenti
Crescita professionale e organizzativa del Settore in generale	81
Più opportunità per l'organizzazione	57
Necessità di semplificare e snellire gli obblighi e la burocrazia	55
Aspettativa negativa	25
Chiarimento e valorizzazione dei rapporti con la PA	23
Maggiore chiarezza negli adempimenti, nella comunicazione e nella norma in generale	19
Non saprei	15
Maggiore tutela (legale, fiscale e operativa) e controllo	13
Valorizzazione del volontariato	12

3.1. Organizzazioni e riforma: quale è il livello di conoscenza della normativa

Un secondo capitolo di indagine della ricerca "riforma in Movimento" aveva **l'obiettivo di approfondire il livello di conoscenza delle organizzazioni partecipanti rispetto alle novità introdotte dalla riforma**: sia verificando la consapevolezza degli enti rispetto alle opportunità, sia raccogliendo feedback rispetto al grado di informazione sul tema "adempimenti".

La norma individua nel **RUNTS** il luogo dove i cittadini e le istituzioni pubbliche e private avranno accesso ai dati essenziali delle organizzazioni ETS. **Tra le Organizzazioni rispondenti, quasi 1 organizzazione su 3 (Graf. 16) non è consapevole di questa grande novità**.

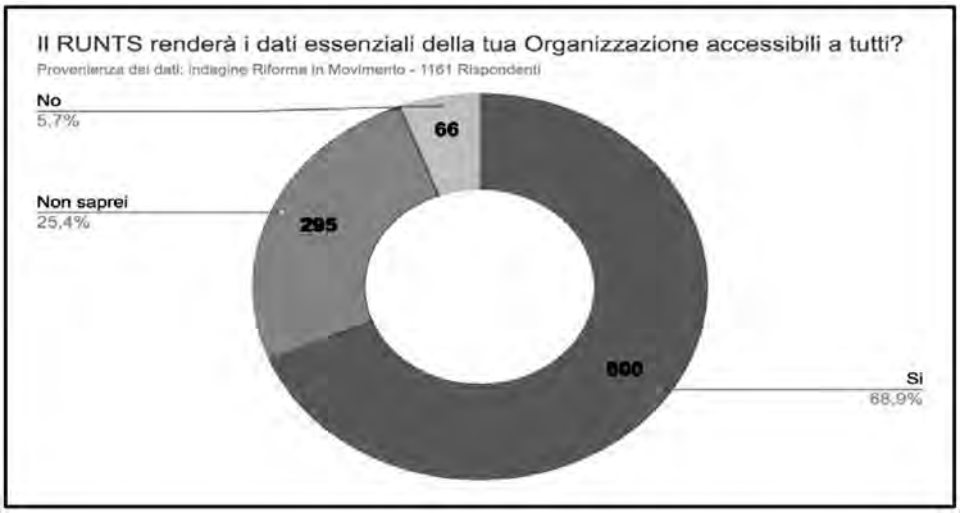


Grafico 16. *Risposte alla domanda "Il RUNTS renderà i dati essenziali della tua Organizzazione accessibili a tutti?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Tanto gli ETS quanto le imprese sociali potranno realizzare **attività diverse** rispetto a quelle "istituzionali" (chiamate "di interesse generale" ex art. 5 del Codice del Terzo settore e ex art. 2 del Decreto Impresa sociale). **Tra le Organizzazioni rispondenti, solamente 6 enti su 10 (Graf. 17) sono consapevoli di questa nuova opportunità**. Dato questo, come molti altri analizzati in questa indagine, che sottolinea **quanto le organizzazioni partecipanti abbiano una maggiore consapevolezza dei nuovi obblighi introdotti dalla riforma rispetto alle opportunità che la stessa normativa offre in termini di funding mix, nuove forme di sostenibilità, piuttosto che nuove agevolazioni fiscali per i donatori.**

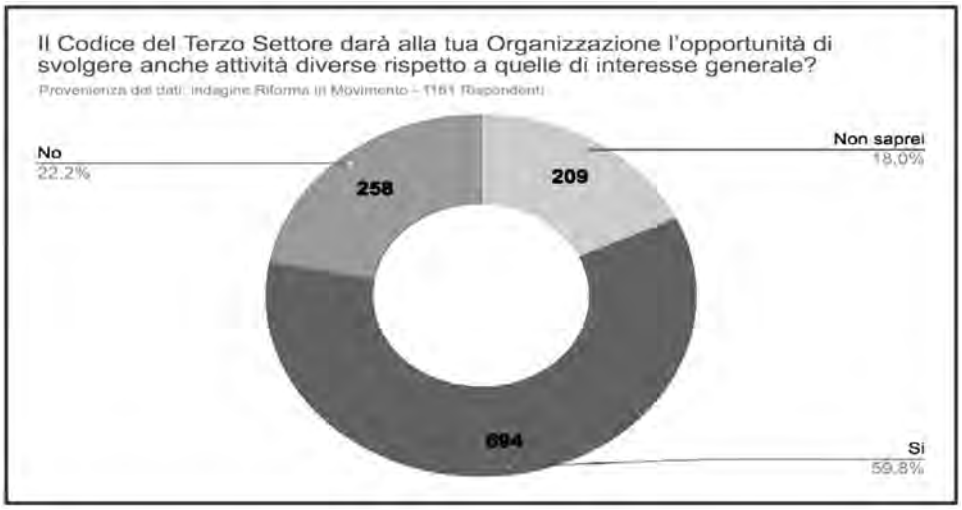


Grafico 17- *Risposte alla domanda "Il Codice del Terzo settore darà alla tua Organizzazione l'opportunità di svolgere anche attività diverse rispetto a quelle di interesse generale?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

L'articolo 81 del Codice del Terzo settore (che tratta il tema del **Social Bonus**), in combinazione con l'articolo 71 (Immobili e locali utilizzati dagli Enti), consentirà agli ETS di accedere più facilmente agli **immobili pubblici non utilizzati**, prevedendo misure fiscali vantaggiose per i donatori che intendano aiutare gli ETS nella ristrutturazione dei beni. **Più di 6 Organizzazioni rispondenti non appaiono consapevoli di questa possibilità** (Graf. 18).

Grafico 18. *Risposte alla domanda "Con il Social Bonus, le organizzazioni potranno ottenere più facilmente immobili pubblici dove realizzare le loro attività?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Il 5 per mille è stato in parte riformato dal D Lgs 111/17, tale riforma consente agli ETS di ricevere il contributo in tempi decisamente più rapidi. Tra le Organizzazioni rispondenti, **solamente 1 ente su 4 è a conoscenza delle novità di questa riforma** (Graf. 19) che riguardano:

- l'identificazione dei beneficiari del 5 per mille (tradizionalmente chiamato "del volontariato") nei soli soggetti ETS,
- le nuove tempistiche (i tempi di attesa per ricevere il contributo previsto si sono infatti dimezzati passando da 2 a 1)
- i nuovi obblighi di rendicontazione.

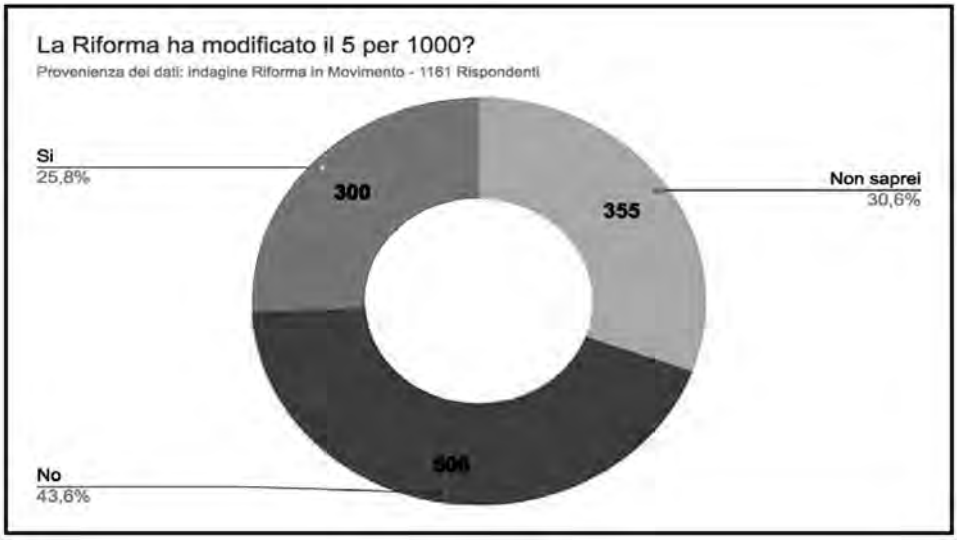


Grafico 19. *Risposte alla domanda "La riforma ha modificato il 5 per 1000?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

A chi è a conoscenza delle modifiche effettuate al 5x1000 è stato chiesto di indicare la principale novità introdotta dalla riforma del 5x1000. Il sentiment delle organizzazioni sembra ruotare su tre aspetti che sono effettivamente centrali: le modalità di accesso a questo beneficio, le indicazioni sulle modalità di rendicontazione, e le conseguenti semplificazioni che derivano dall'aver definito un assetto unico di gestione per le organizzazioni. È interessante sottolineare come il dimezzamento dei tempi di erogazione si trovi al 4° posto: anche in questo caso l'elemento di grande opportunità viene rilevato solo dopo gli aspetti maggiormente collegati a temi burocratici e amministrativi (modalità di accesso al beneficio, obbligo di rendicontazione).

Tabella 4. *Elaborazione risposte alla domanda "Se sì, qual è secondo te la principale novità introdotta?", 300 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta aperta*

Se sì, Qual è secondo te la principale novità introdotta	N° di rispondenti
Riorganizzazione della modalità di accesso tramite il RUNTS	87
Obbligo di rendicontazione	36
Maggiore apertura e facilità di accesso	35
Snellimento e velocità dei tempi di erogazione	34
Risposta non applicabile	33
Maggiore trasparenza e chiarezza	26
Assetto unico definitivo	22
Non saprei	17
Agevolazioni fiscali	6
Maggiore apertura e facilità di accesso	3
Ruolo dei CSV	1

Per cogliere appieno il grado di conoscenza della riforma sono state previste domande su tematiche ancora in fase di definizione, come ad esempio i possibili costi aggiuntivi connessi a tasse e tributi (Graf. 20):

- **1 organizzazione su 2** ritiene che, con la riforma, il **costo fiscale gravante sugli enti sia pari a quello odierno.**
- **1 ente su 6** immagina un costo minore, mentre quasi **1 su 8** teme un incremento del peso fiscale.

Il peso fiscale della riforma potrà essere compiutamente misurato quando la Commissione Europea si esprimerà sulla compatibilità con le regole comunitarie dei diversi regimi premiali (relativi allo svolgimento delle attività commerciali) espressi nella riforma. La parte non ancora attiva delle norme fiscali di cui al Titolo X del Codice del Terzo settore entrerà quindi in vigore il primo giorno dell'anno successivo a quello dell'approvazione della Commissione.

Grafico 20. *Risposte alla domanda "Secondo te con la riformala tua Organizzazione dovrà pagare più o meno tasse e tributi?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Per quanto riguarda l'introduzione del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale che - agli art. 72 e successivi - ha riformato e ampliato le opportunità di accesso ai finanziamenti per gli ETS, si rileva che **il 54% delle organizzazioni rispondenti è a conoscenza della costituzione del Fondo, ma solamente il 31% di queste organizzazioni ha partecipato ai bandi emessi** (Graf. 21). È interessante notare che il 37% delle organizzazioni rispondenti non conoscono le novità del Codice del Terzo settore in merito al Fondo. Anche selezionando gli enti che ad oggi possono accedere a dette misure (ODV, APS e ONLUS) il risultato degli enti non ha conoscenza dell'introduzione del Fondo non si discosta da quello generale. La platea interessata direttamente ai fondi è quindi in gran parte inconsapevole della loro esistenza.

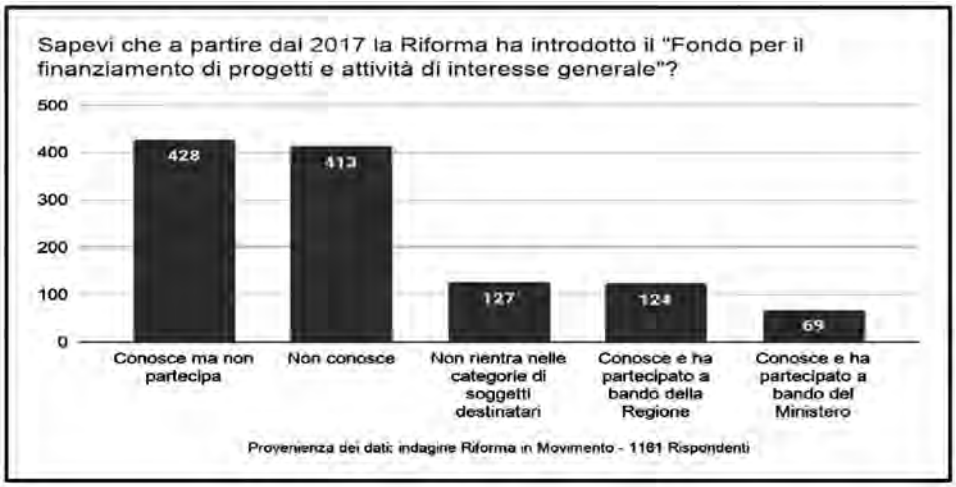


Grafico 21. *Risposte alla domanda "Sapevi che a partire dal 2017 la riforma ha introdotto il "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale"?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e risposta chiusa*

Inoltre, **più della metà delle organizzazioni rispondenti non è a conoscenza del fatto che, nel corso del 2020 e nei primi mesi del 2021, il Fondo è stato incrementato considerevolmente** anche al fine di fronteggiare le problematiche legate alla diffusione della pandemia Covid-19 (Graf. 22).

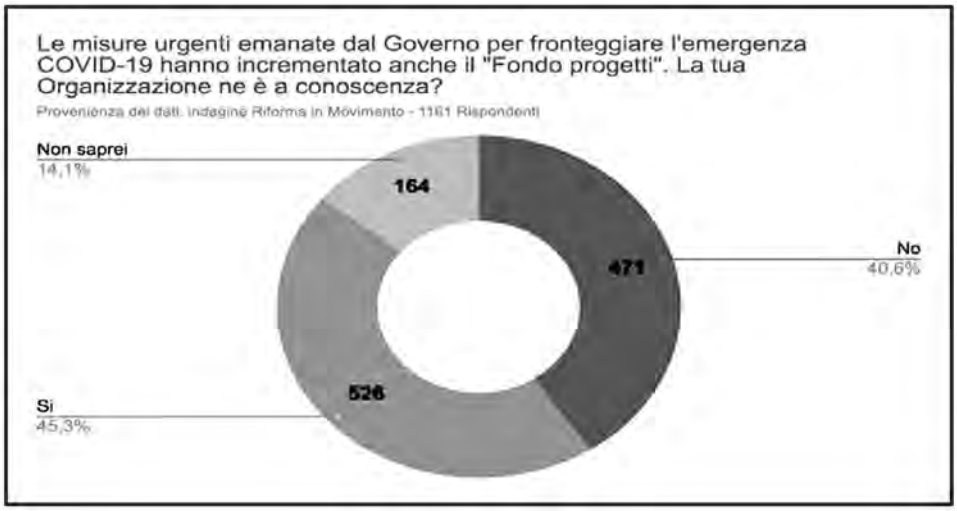


Grafico 22. *Risposte alla domanda "Le misure urgenti emanate dal Governo per fronteggiare l'emergenza COVID-19 hanno incrementato anche il "Fondo progetti". La tua Organizzazione ne è a conoscenza?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

3.2. L'impatto della riforma sulle organizzazioni

La terza sezione dell'indagine online ha permesso di studiare gli impatti che la riforma ha o avrà sulle organizzazioni del Terzo settore. È particolarmente **alta (87%) la quota di organizzazioni rispondenti che intendono diventare ETS**; evidentemente, al netto delle difficoltà di interpretazione dei benefici derivanti dal Codice del Terzo settore, le organizzazioni nutrono ampie aspettative dal cambio di prospettiva offerto dalla riforma(Graf. 23). Selezionando inoltre gli enti che risultano già ETS secondo la normativa (cioè APS, ODV) e considerando anche le ONLUS[12], si riduce al 5% la quota di enti che non sa ancora se iscriversi o che non intende farlo.

[12] Per iscriversi al Registro le ONLUS avranno un percorso ad hoc e dovranno presentare una istanza da parte loro

Grafico 23. *Risposte alla domanda "La tua Organizzazione ha intenzione di iscriversi al RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo settore)?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Il tema Statuto è stato molto sentito dalle organizzazioni nel corso degli ultimi anni. Interessante è notare che **quasi il 50% delle Organizzazioni rispondenti ha optato per una revisione generale dello Statuto**, cogliendo l'occasione della riforma per riscrivere le regole fondamentali del loro sodalizio (Graf. 24). Questo aspetto risulta di grande rilievo in quanto si è compresa **l'importanza di aggiornare lo Statuto per darsi, dove necessario, un nuovo assetto di governo e nuove regole condivise**, rendendo così l'ente più pronto ad affrontare le sfide future. Si è quindi superata la logica del "mero adeguamento" per allinearsi alla nuova norma.

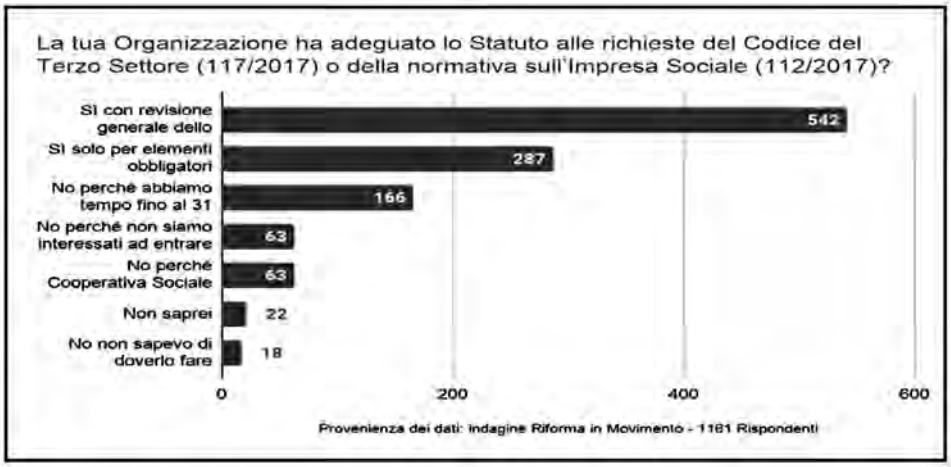


Grafico 24. *Risposte alla domanda "La tua Organizzazione ha adeguato lo Statuto alle richieste del Codice del Terzo settore (117/2017) o della normativa sull'Impresa Sociale (112/2017)?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Chi ha giudicato positivamente l'obbligo di adeguamento dello Statuto - perché portatore di un momento di riflessione e aggiornamento delle regole interne -, ha talvolta sottolineato che **l'iter di adeguamento ha rappresentato per la propria organizzazione un appesantimento degli oneri burocratici.**

Tabella 5. *Elaborazione delle risposte alla domanda "Cosa ha portato di positivo e di negativo l'obbligo di adeguamento dello Statuto?", campione di 300 rispondenti, domanda non obbligatoria e a risposta aperta*

Cosa ha portato di positivo e di negativo l'obbligo di adeguamento dello Statuto?			
Aspetti positivi	**N° di rispondenti**	**Aspetti negativi**	**N° di rispondenti**
Maggiore chiarezza (per attività, rapporti istituzionali, adempimenti, ecc.)	214	Nessun aspetto negativo indicato	240
		Maggiori adempimenti burocratici	31
Riflessione interna (mission, vision, operatività, forma giuridica)	86	Altro	18
		Onerosità dell'operazione e delle sue conseguenze	11

Per quanto riguarda l'adozione dei **nuovi schemi di bilancio** (di cui al d.m. 5 marzo 2020) **quasi 6 Organizzazioni rispondenti su 10 si sono dichiarate pronte ad adottarli o per affrontare l'argomento all'interno della loro struttura**; un tema non semplice e molto tecnico è stato quindi preso in carico dai futuri ETS (Graf. 25)**. Tra i soggetti identificabili come già ETS secondo normativa transitoria (ODV, APS) e le ONLUS, la predisposizione all'adozione dei nuovi schemi sale a 2 enti ogni 3.**

Si rammenta che la predisposizione del rendiconto o bilancio era - già prima della riforma- un obbligo di legge; la prescrizione in merito al tipo di schema da utilizzare, invece, è una novità introdotta dal Codice del Terzo settore, che non coinvolge le imprese sociali in quanto già assoggettate alla disciplina civilistica.

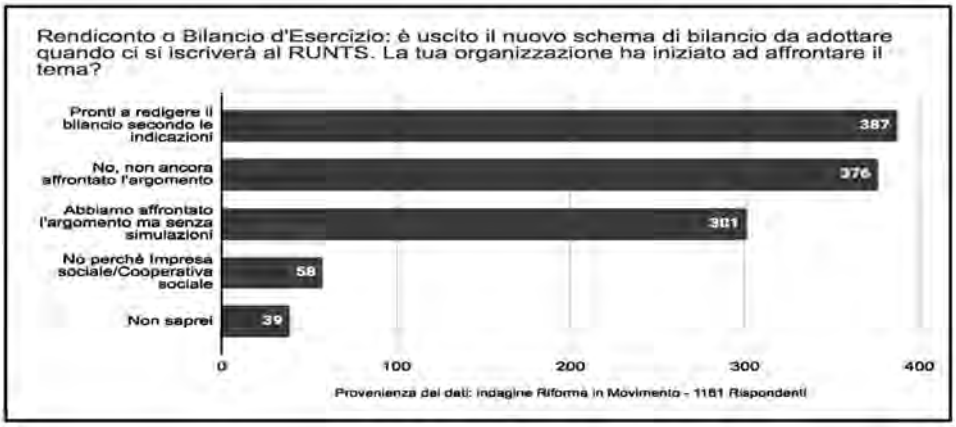


Grafico 25. *Risposte alla domanda "Rendiconto o Bilancio d'Esercizio: è uscito il nuovo schema di bilancio da adottare quando ci si iscriverà al RUNTS. La tua organizzazione ha iniziato ad affrontare il tema?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Secondo le previsioni della riforma, le organizzazioni obbligate a redigere il Bilancio Sociale sono quelle che registrano entrate superiori al milione di euro (art 14 del D Lgs 117/17); la risposta positiva da parte di quasi 1 Organizzazione rispondente su 2 in merito all'adempimento rileva una sovrastima degli obblighi, considerato che dalle domande precedenti risulta che i soggetti con entrate superiori a 500mila euro sono solo il 17% dei rispondenti totali (Graf. 26).

Grafico 26. *Risposte alla domanda "Bilancio Sociale: la tua Organizzazione sarà obbligata - ai sensi dell'art 14 del Codice del Terzo settore - a redigere il Bilancio Sociale?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Le Linee Guida relative al Bilancio Sociale introdotte dal D.M. 4 luglio 2019 non sembrano cogliere in difficoltà una parte rilevante degli enti che lo intendono redigere (Graf. 27), questo nonostante in esse venga richiesta una mole considerevole di informazioni e di dati. Si rammenta che l'obbligo della redazione del Bilancio Sociale vige anche per le imprese sociali, indipendentemente dalla loro dimensione e forma giuridica (art 9, D Lgs 112/17).

Grafico 27. *Risposte alla domanda "Se sì, l'Organizzazione ha inizato a predisporre una bozza o una prima edizione di bilancio?", 563 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

I nuovi risparmi a beneficio di chi dona - attivi dal 2018 - **sono conosciuti da meno di 6 organizzazioni rispondenti su 10** (Graf. 28) e tra queste solo **poco più di 1/3 utilizza la leva fiscale** per promuovere le donazioni in suo favore (Graf. 29).

Le disposizioni relative al risparmio fiscale dei donatori sono due:

- la prima, quella più conosciuta, consente alle persone fisiche di scegliere tra detrazione e deduzione, con l'abbattimento (per la deduzione) del limite assoluto (art 83, cc 1 e 2, D Lgs 117/17). Per le imprese e per gli enti vale solo la deducibilità, anche qui senza limiti assoluti, ma solo in percentuale sul reddito complessivo netto (la soglia massima è del 2% del reddito di impresa).
- La seconda disposizione - che pur essendo in vigore dal 2018 attende ancora il D.M. attuativo - è quella relativa al Social Bonus che consentirà agli ETS di ottenere più facilmente donazioni da privati e aziende per sostenere tra l'altro il recupero dei beni immobili pubblici assegnati agli enti.

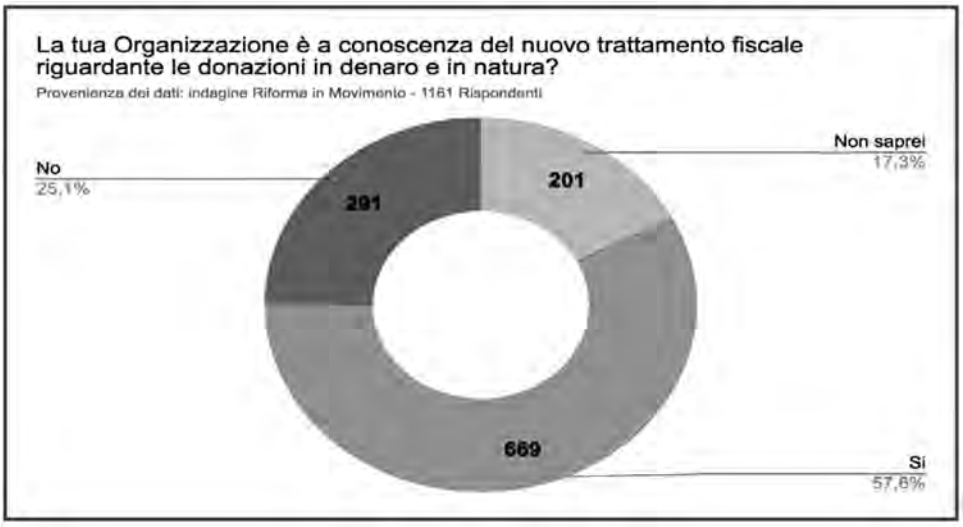


Grafico 28. *Risposte alla domanda "La tua Organizzazione è a conoscenza del nuovo trattamento fiscale riguardante le donazioni in denaro e in natura?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

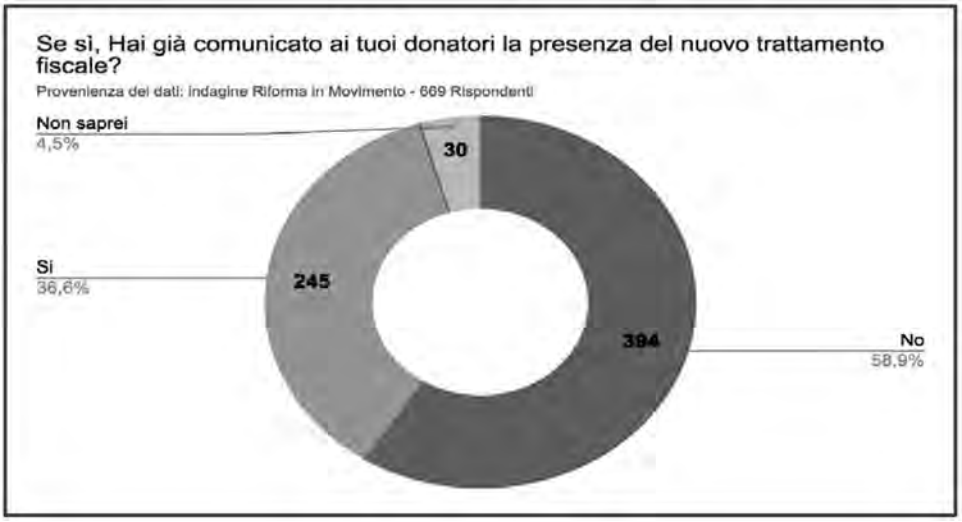


Grafico 29. *Risposte alla domanda "Se sì, Hai già comunicato ai tuoi donatori la presenza del nuovo trattamento fiscale?", 669 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Il divieto di consentire ai lavoratori di realizzare attività di volontariato, definita assolutamente incompatibile dall'articolo 17 del Codice del Terzo settore e dalle successive interpretazioni del Ministero, **può rappresentare un problema solo per 1 organizzazione rispondente su 5** (Graf. 30).

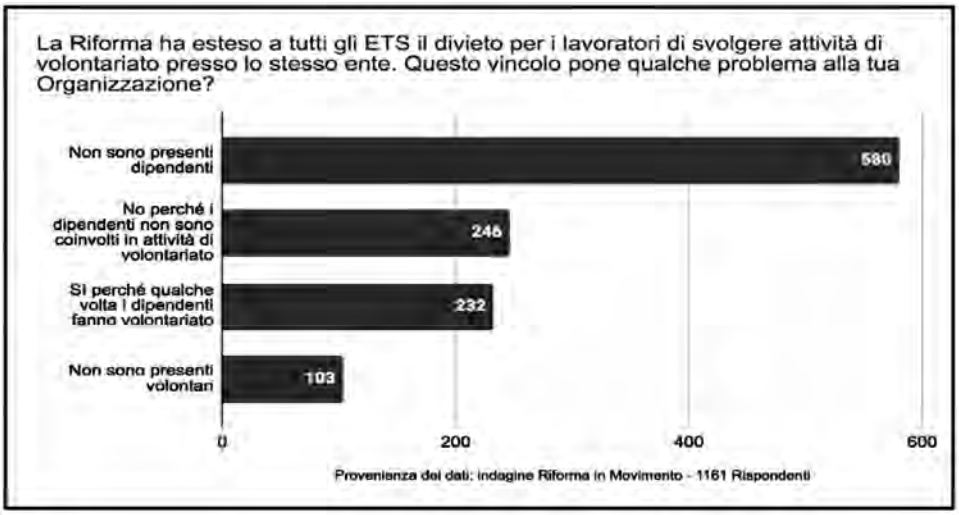


Grafico 30. *Risposte alla domanda "La riforma ha esteso a tutti gli ETS il divieto per i lavoratori di svolgere attività di volontariato presso lo stesso ente. Questo vincolo pone qualche problema alla tua Organizzazione?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

I CSV hanno visto, grazie alla riforma, ampliare la propria "utenza" a tutti gli enti che impiegano/fanno ricorso a volontari; nonostante ciò, possiamo notare che **solamente 1 organizzazione rispondente su 2 usufruisce ad oggi dei servizi dei CSV** nonostante l'85% delle Organizzazioni rispondenti abbia dichiarato di impiegare volontari (Graf. 31).

Grafico 31. *Risposte alla domanda "La tua Organizzazione usufruisce dei servizi dei CSV (Centri di Servizio per il Volontariato)?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

La percentuale degli enti che usufruiscono dei servizi dei CSV si alza a quasi il 63% nel caso dei soggetti già ETS secondo legge[13] (ODV, APS) e delle ONLUS per arrivare all'81% nel caso delle sole ODV. La prevalenza delle ODV non sorprende e può anche spiegarsi alla luce del fatto che l'azione dei CSV era prima della riforma (quando era ancora vigente l'art. 15, l. 266/1991) riservata alle ODV.

3.3. Come le organizzazioni sono entrate in contatto con la riforma

Andando ad analizzare le fonti attraverso le quali gli Enti si sono formati e informati sulla riforma, è possibile notare che la totalità dei rispondenti ha usufruito di più strumenti di formazione.

Si nota per questo che **più del 50% delle organizzazioni rispondenti ha utilizzato**, per studiare e informarsi, della **documentazione e dei materiali messi a disposizione dalla propria rete associativa**, il **38% si è rivolto anche alle sedi territoriali dei Centri di Servizio per il Volontariato e il 27% ha partecipato a eventi e conferenze** (in presenza e online). Le fonti meno utilizzate dalle Organizzazioni rispondenti risultano essere libri e pubblicazioni scientifiche (Graf. 32).

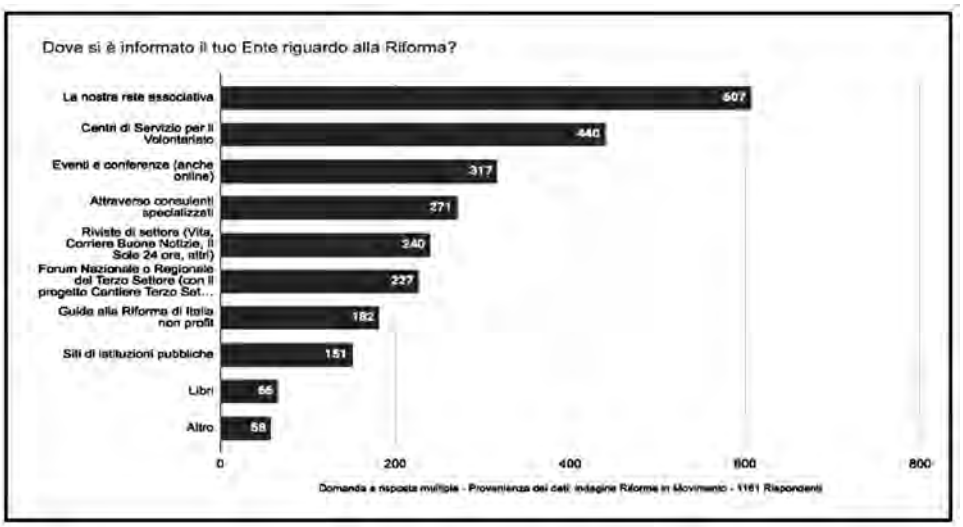


Grafico 32- *Risposte alla domanda "Dove si è informato il tuo Ente riguardo alla riforma?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta multipla*

Passando dalla formazione / informazione alla messa in pratica operativa delle azioni necessarie **per adeguarsi alla nuova normativa, in particolare rispetto alle modifiche statutarie, è interessante notare che le organizzazioni rispondenti si sono rivolte**

[13] Per ETS secondo legge si intendono le ODV e le APS che, come noto, verranno fatte migrare nel RUNTS dalle Regioni e dalle Province autonome e che pertanto assumeranno il profilo di ETS d'ufficio (salvo eventuali irregolarità riscontrate durante il passaggio)

o intendono rivolgersi principalmente alla propria rete nazionale di riferimento o a consulenti esterni specializzati. Poche sono invece le organizzazioni che si appoggiano a risorse interne specializzate, solo il 16% (Graf. 33), dato che non sorprende considerato le dimensioni economiche della maggior parte dei rispondenti.

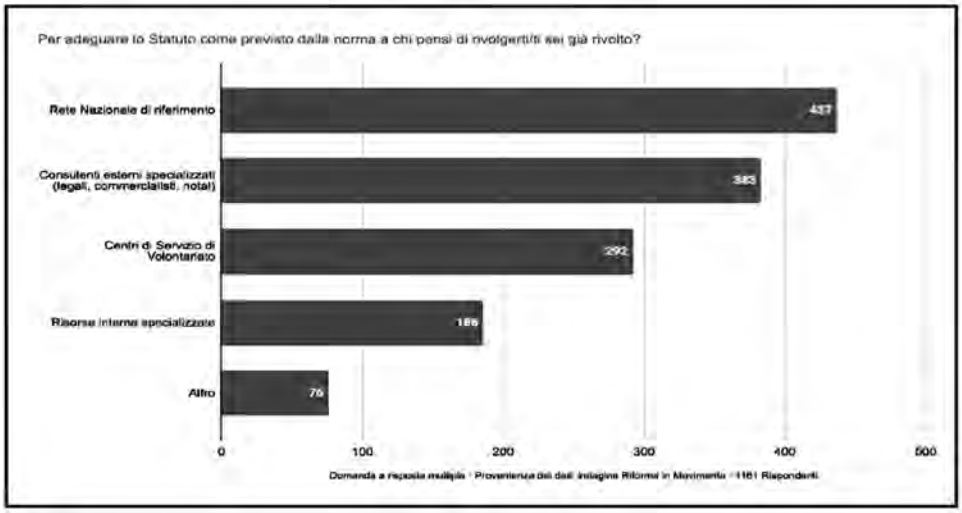


Grafico 33. *Risposte alla domanda "Per adeguare lo Statuto come previsto dalla norma a chi pensi di rivolgerti/ti sei già rivolto?", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta multipla*

3.4. I suggerimenti delle organizzazioni partecipanti ai responsabili dell'attuazione della riforma

L'ultima sezione dell'indagine online aveva l'obiettivo di **raccogliere i suggerimenti per i responsabili dell'attuazione**. Ne emerge un quadro polarizzato su alcune temi definibili come caldi rispetto alla riforma. Le organizzazioni chiedono principalmente ai responsabili dell'attuazione della riforma **maggiore chiarezza, per poter essere meglio informati**. Un'altra grande richiesta è quella di **agire con maggiore velocità** per far in modo di arrivare a concludere pienamente l'iter evolutivo della riforma, così come la necessità di **semplificare alcuni adempimenti: il tema della burocrazia e la percezione di un maggiore peso gestionale sicuramente "spaventano" molto**. Degna di nota è anche la richiesta rivolta ai responsabili dell'attuazione della riforma di dare maggiore attenzione al lavoro in rete e all'ecosistema del Terzo settore.

Tabella 6. *Risposte alla domanda "Cosa suggeriresti tu ai responsabili dell'attuazione della riforma?", campione di 300 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta aperta. Dall'analisi delle risposte si sottolinea come in questo campo di testo libero la maggior parte dei rispondenti abbia inserito riflessioni altre oppure indicato l'impossibilità a dare un suggerimento in tal senso.*

Cosa suggeriresti tu ai responsabili dell'attuazione della riforma?	N° di rispondenti
Maggiore velocità, pragmatismo e chiarezza	66
Semplificare e snellire gli adempimenti e la burocrazia	52
Monitorare lo stato di attuazione e le condizioni reali degli enti	40
Maggiore formazione e informazione in merito alla riforma	20
Lavorare maggiormente in rete con attori interni ed esterni al Terzo settore	17
Valorizzare meglio il mondo del Terzo settore	6

3.5. Sezione dedicata alle imprese sociali e cooperative sociali

All'interno dell'indagine online è stata prevista una sezione di domande aggiuntive e riservate alle imprese sociali / cooperative sociali**. Le organizzazioni che hanno risposto di avere la qualifica di Impresa sociale sono state 110, quindi il 9,5% del totale degli enti partecipanti**. Di queste, ben 95 sono cooperative sociali (che, come noto, sono imprese sociali "di diritto"), 5 hanno altra natura societaria, e le restanti 10 dichiarano di avere un profilo civilistico riconducibile al concetto di "ente non profit" (8 associazioni e 2 fondazioni) pur qualificandosi, come consente il D Lgs 112/17, imprese sociali.

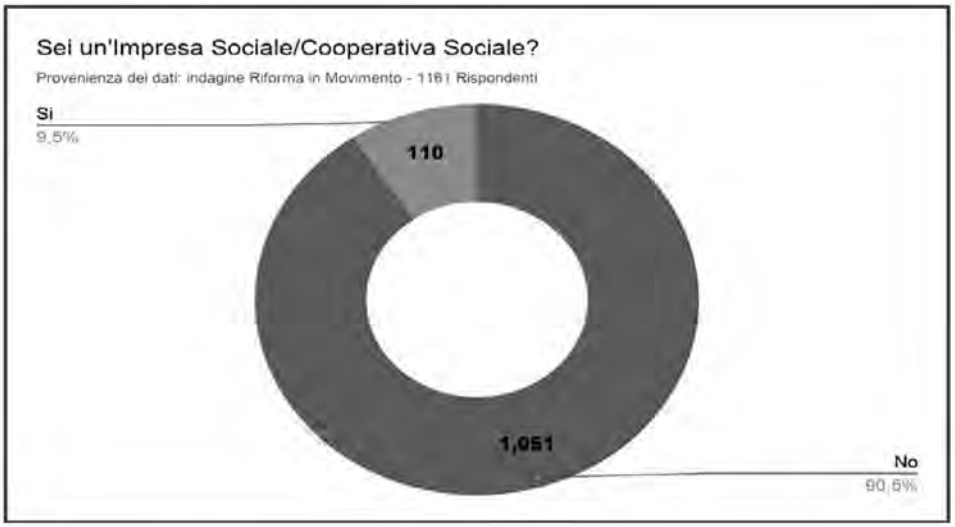


Grafico 34. *Risposte alla domanda "Sei un'Impresa Sociale/Cooperativa Sociale? ", 1161 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Come noto, la nuova disciplina delle imprese sociali supera le problematiche presenti in quella precedente, consentendo a questa tipologia di organizzazione di ottenere e far ottenere ai propri investitori **importanti agevolazioni fiscali** e accesso a fondi dedicati (cfr. artt 3, 16 e 18 D Lgs 112/17).

Nonostante ciò, **poco più della metà di imprese sociali e cooperative sociali conosce le nuove agevolazioni fiscali introdotte dal D Lgs 112/17 e - per la parte che le interessa - dal Codice del Terzo settore** (Graf. 35).

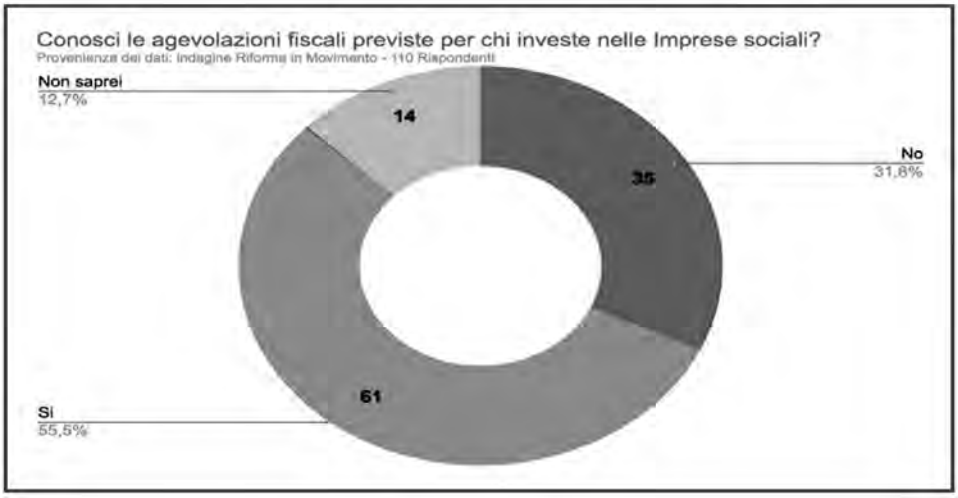


Grafico 35. *Risposte alla domanda "Conosci le agevolazioni fiscali previste per chi investe nelle imprese sociali?", 110 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Tra chi conosce le nuove agevolazioni, solo la metà ritiene che i benefici potranno essere un'opportunità per l'organizzazione (Graf. 36).

Grafico 36. *Risposte alla domanda "Se sì, porteranno, secondo te, benefici alla tua Organizzazione?", 61 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Le norme relative alle agevolazioni fiscali non sono ancora attive in quanto si deve aspettare l'approvazione da parte della Commissione Europea. Nonostante ciò, 1 organizzazione su 7 ritiene che esse siano già in vigore (Graf. 37).

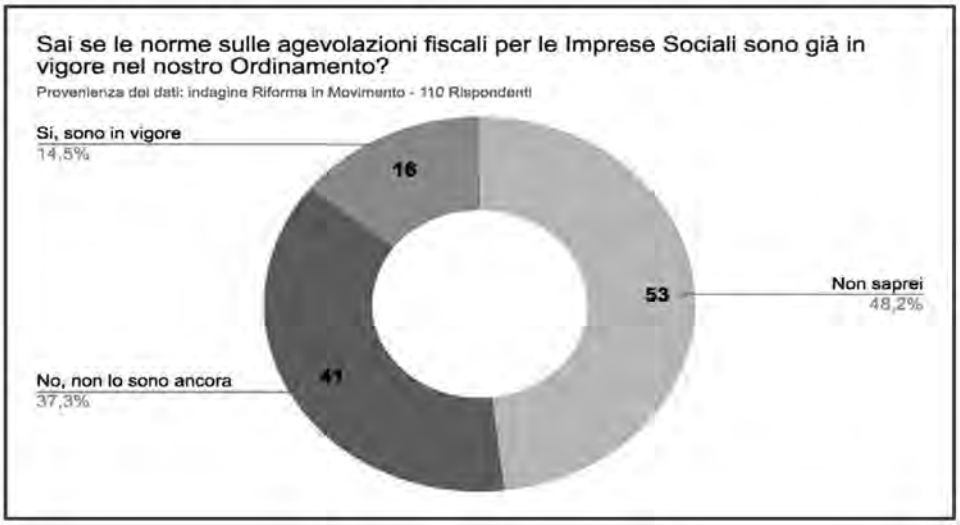


Grafico 37. *Risposte alla domanda "Sai se le norme sulle agevolazioni fiscali per le imprese sociali sono già in vigore nel nostro Ordinamento?", 110 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Sempre sul tema degli investimenti in favore delle imprese sociali, **per 6 realtà su 10 il coinvolgimento di lavoratori, utenti e altri soggetti nella governance o nei processi decisionali non rappresenta un ostacolo all'ingresso di nuovi investitori** (Graf. 38).

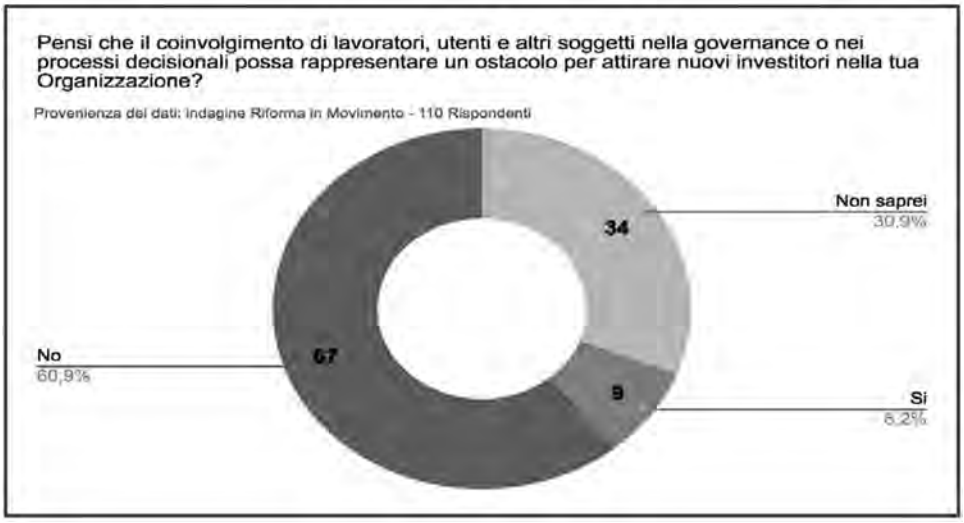


Grafico 38. *Risposte alla domanda "Pensi che il coinvolgimento di lavoratori, utenti e altri soggetti nella governance o nei processi decisionali possa rappresentare un ostacolo per attirare nuovi investitori nella tua Organizzazione?", 110 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Per quanto riguarda la **possibilità dell'entrata di enti pubblici e società profit** all'interno del loro sistema di governo, **solamente il 6% delle imprese sociali e delle Cooperative rispondenti non risulta a conoscenza di tale opportunità**, il 44% invece non ha un'opinione a riguardo, soltanto il 12% lo ritiene sbagliato mentre il 38% è favorevole e ritiene che il proprio ente possa sfruttare questa possibilità nel prossimo futuro (Graf. 39).

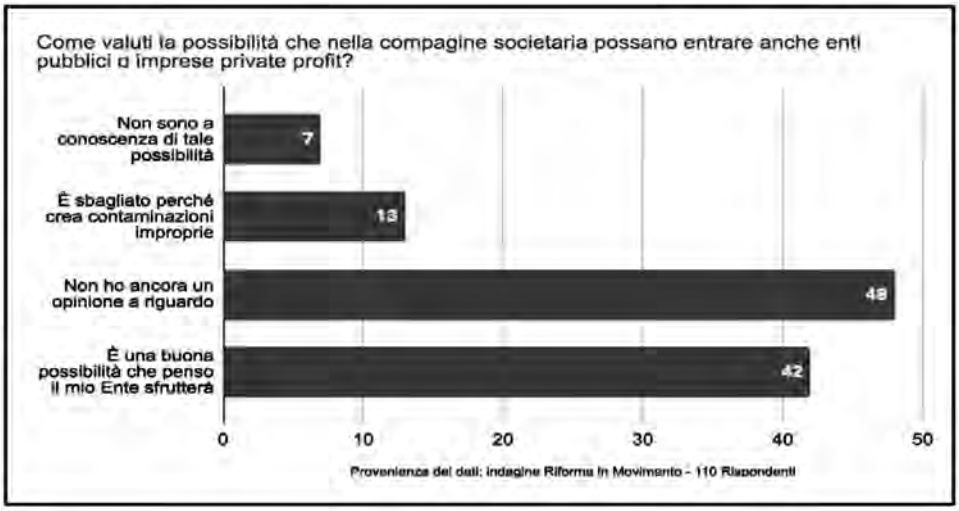


Grafico 39. *Risposte alla domanda "Come valuti la possibilità che nella compagine societaria possano entrare anche enti pubblici o imprese private profit?", 110 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

La riforma **amplia le categorie di lavoratori svantaggiati** che possono essere coinvolti nelle loro attività**. Il 75% delle cooperative sociali e delle imprese sociali rispondenti lo ritiene un ampliamento positivo**, in netto disequilibrio con lo 0,9% che lo ritiene negativo (Graf. 40).

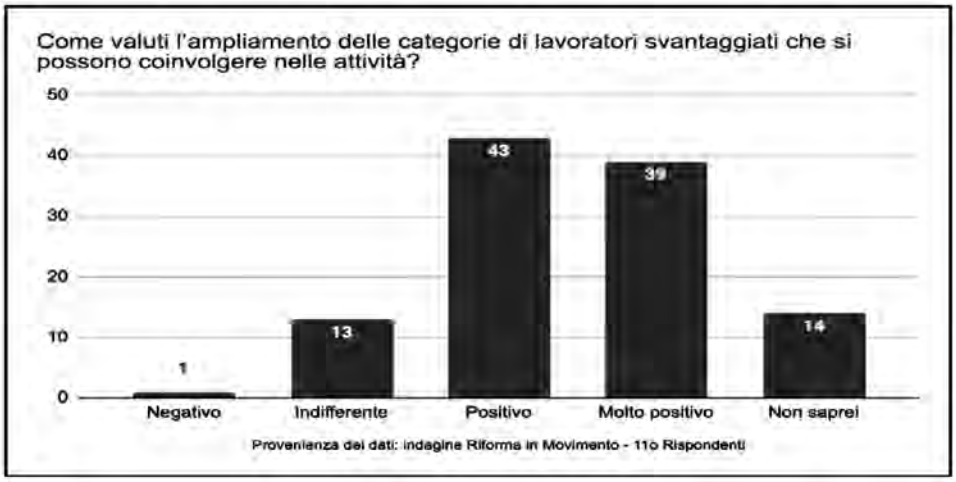


Grafico 40. *Risposte alla domanda "Come valuti l'ampliamento delle categorie di lavoratori svantaggiati che si possono coinvolgere nelle attività?", 110 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

Il 53% dei rispondenti valuta positivamente l'introduzione in legge della possibilità di ridistribuire una parte - seppur molto ridotta - in contrapposizione con il 19% che la valuta negativamente. L'ipotesi di un interesse "low profit" di terzi nel partecipare ad imprese sociali è valutata positivamente da 1 impresa su 2 (Graf. 41).

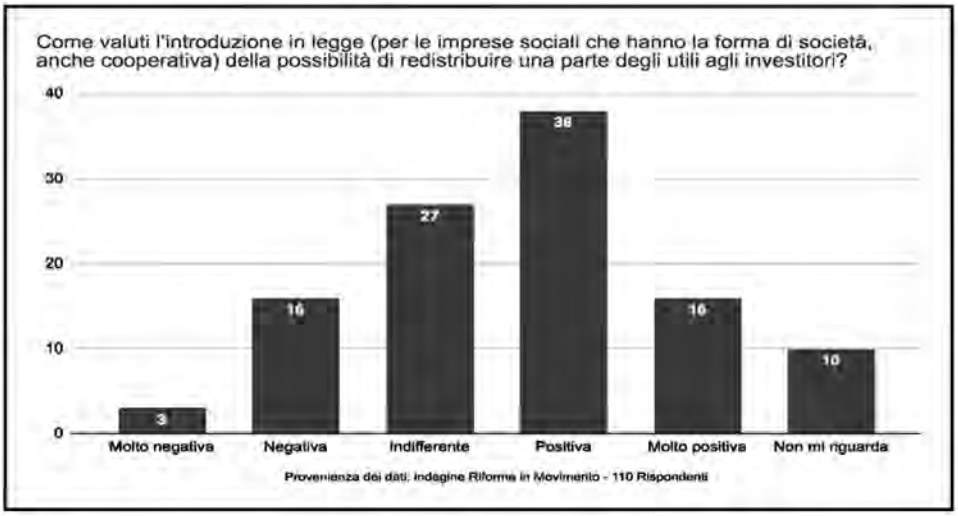


Grafico 41. *Risposte alla domanda "Come valuti l'introduzione in legge (per le imprese sociali che hanno la forma di società, anche cooperativa) della possibilità di redistribuire una parte degli utili agli investitori?", 110 rispondenti, domanda obbligatoria e a risposta chiusa*

3.6. Cluster di interesse

A conclusione della lettura complessiva dei risultati dell'indagine "riforma in Movimento", **sono stati realizzati alcuni approfondimenti tematici costruiti concatenando una o più variabili**. La base dati di partenza è sempre stata quella dei 1161 questionari completi.

Ogni focus si concentra su aspetti differenti, prendendo in considerazione un campione della popolazione dei rispondenti di volta in volta diverso. I campioni di ogni focus sono stati confrontati con la parte restante dei rispondenti per cogliere le principali similitudini e differenze.

Di seguito si presentano le caratteristiche del campione oggetto di analisi in ciascun focus.

Focus 1: "Pronti a partire": chi sono e da dove vengono le organizzazioni più informate sulle opportunità rese disponibili dalla riforma	
Dimensione del campione	
Numero di rispondenti	165
Composizione del campione	
Il campione è composto dalla totalità delle organizzazioni: ● che hanno risposto Sì alla domanda: *Il Codice del Terzo settore darà alla tua Organizzazione l'opportunità di svolgere anche attività diverse rispetto a quelle di interesse generale?* ● che hanno risposto **Sì** alla domanda: *La tua Organizzazione è a conoscenza del nuovo trattamento fiscale riguardante le donazioni in denaro e in natura?* ● che hanno risposto **Conosce ma non partecipa**; **Conosce e ha partecipato a bando della Regione**; **Conosce e ha partecipato a bando del Ministero** alla domanda: *Sapevi che a partire dal 2017 la riformaha introdotto il "Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale"?* ● che hanno risposto **Sì** alla domanda: Con il Social Bonus, le organizzazioni potranno ottenere più facilmente immobili pubblici dove realizzare le loro attività? Queste 4 domande sono state considerate come variabili proxy del livello di informazione sul tema della opportunità connesse alla riforma.	

Focus 2: "ETS secondo Legge": quanto sono preparate ad affrontare i nuovi adempimenti le organizzazioni che assumeranno il profilo di Enti di Terzo settore in automatico e dove si sono formate	
Dimensione del campione	
Numero di rispondenti	582
Composizione del campione	
Il campione è composto dalla totalità delle organizzazioni che hanno dichiarato di essere: ● **Organizzazione di Volontariato (ODV)** *oppure* ● **Associazione di Promozione Sociale (APS)**	

Focus 3: "Enti Sud e Isole": di cosa si occupano le organizzazioni più pronte ad accogliere le novità introdotte dalla riforma	
Dimensione del campione	
Numero di rispondenti	112
Composizione del campione	
Il campione è composto dalla totalità delle organizzazioni che hanno dichiarato di: ● Avere sede legale nel territorio del **Sud Italia** o delle **Isole** ● che hanno risposto: **Sì con revisione generale dello statuto**; Sì solo per elementi obbligatori alla domanda: *La tua Organizzazione ha adeguato lo Statuto alle richieste del Codice del Terzo settore (117/2017) o della normativa sull'Impresa Sociale (112/2017)?* ● che hanno risposto: **Pronti a redigere il bilancio secondo le indicazioni**; **Abbiamo affrontato l'argomento ma senza simulazioni** alla domanda: *Rendiconto o Bilancio d'Esercizio: è uscito il nuovo schema di bilancio da adottare quando ci si iscriverà al RUNTS. La tua organizzazione ha iniziato ad affrontare il tema?*	

Focus 4: Confronto tra realtà con valore entrate differenti: quali similitudini e quali differenze?	
Cluster 1	
Dimensione del cluster	
Cluster 1 - organizzazioni piccole	541
Composizione del cluster	
Il campione è composto dalla totalità delle organizzazioni che hanno dichiarato di avere un quantitativo di entrate annuali **minore o uguale a 30.000€**	
Cluster 2	
Dimensione del cluster	
Cluster 2 - organizzazioni medie	418
Composizione del cluster	
Il campione è composto dalla totalità delle organizzazioni che hanno dichiarato di avere un quantitativo di entrate annuali **comprese tra 30.001€ e 500.000€**	
Cluster 3	
Dimensione del cluster	
Cluster 3 - organizzazioni grandi	202
Composizione del cluster	
Il campione è composto dalla totalità delle organizzazioni che hanno dichiarato di: ● Avere un quantitativo di entrate annuali **uguali o superiori a 500.001€**	

FOCUS 1

"Pronti a partire": chi sono e da dove vengono le organizzazioni più informate sulle opportunità rese disponibili dalla riforma

Nel primo focus si sono indagate le caratteristiche delle organizzazioni che, sulla base delle risposte date, **dimostrano di essere quelle più preparate ad accogliere le opportunità della riforma del Terzo settore**. Fanno parte del gruppo definito dei "Pronti a partire" le organizzazioni che in relazione alle nuove disposizioni su raccolta fondi, social bonus, attività diverse e finanziamenti nazionali hanno riferito di conoscere tutte le disposizioni.

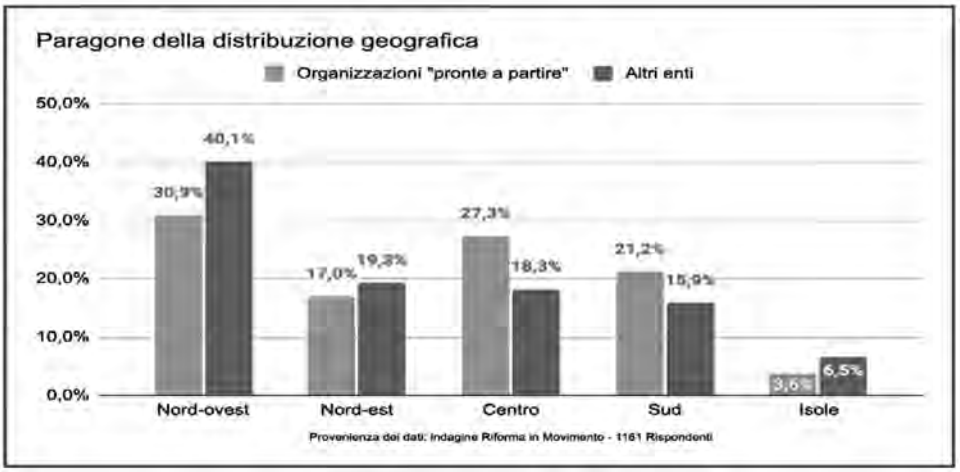


Grafico 42. *Elaborazione sulla Distribuzione geografica dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto le realtà definite "Pronti a Partire" (165) con il resto dei partecipanti "altri enti" (996).*

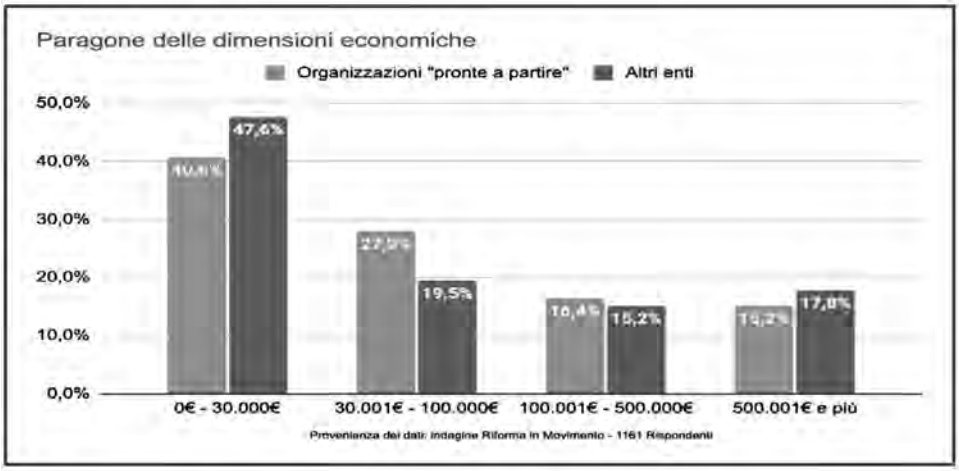


Grafico 43. *Elaborazione rispetto alla dimensione economica dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto le realtà definite "Pronti a Partire" (165) con il resto dei partecipanti "altri enti" (996).*

Il gruppo dei "Pronti a partire" - popolato da 165 organizzazioni - **rappresenta il 14,2% del totale degli enti rispondenti ed è composto prevalentemente da Associazioni di Promozione Sociale, di piccole dimensioni** (entrate inferiori ai 30.000 euro), del Nord Italia. I dati più interessanti emergono però dal confronto di questo cluster con il resto dei rispondenti e qui emerge che:

- **l'incidenza delle Associazioni di Promozione Sociale sale dal 30,3%** (tra gli "altri enti", cioè il resto dei rispondenti) **al 40% (tra i "Pronti a partire")**
- **il Centro e il Sud crescono più degli altri territori** (rispettivamente passando dal 18,3% e dal 15,9% tra gli "altri enti" al 27,3% e al 21,2% tra i "Pronti a partire")
- **le organizzazioni con entrate comprese tra 30 e 100mila euro passano dal 19,5% degli "altri enti" al 27,9% tra i "Pronti a partire"**

Non si registrano scarti significativi sulle fonti di formazione ed informazione; le reti associative e i Centri di Servizio sono leggermente meno utilizzati dai "Pronti a partire" rispetto agli altri enti, mentre aumenta l'incidenza della partecipazione ad eventi formativi anche online, l'utilizzo di piattaforme come Cantiere Terzo settore del Forum del Terzo settore[14] e "Guida alla riforma"[15] di Italia non profit, e lo studio su Riviste specialistiche.

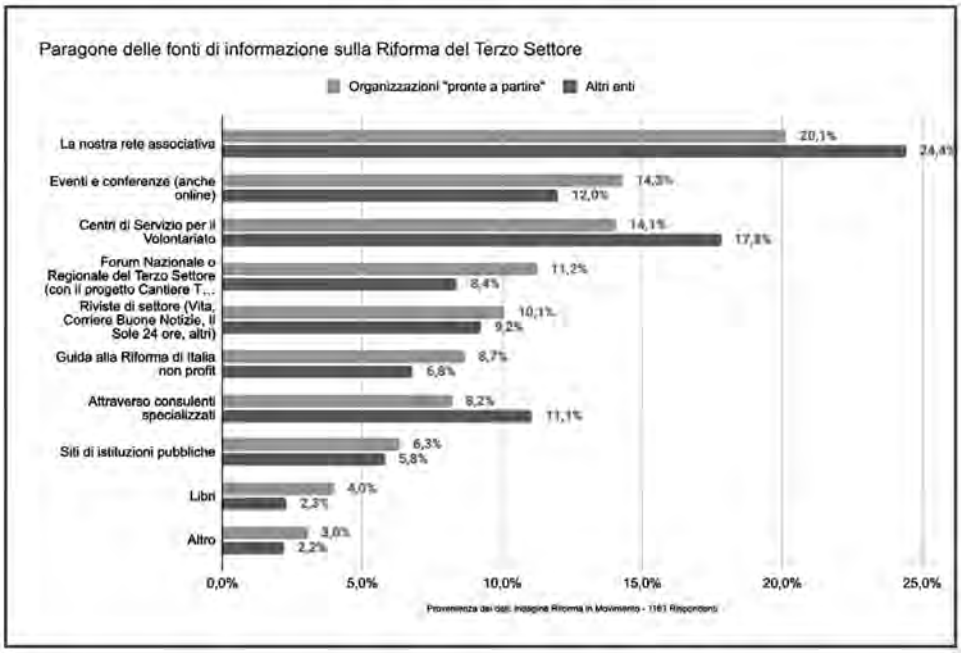


Grafico 44. *Elaborazione rispetto alle fonti di informazione dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto le realtà definite "Pronti a Partire" (165) con il resto dei partecipanti "altri enti" (996)*

[14] https://www.cantiereterzosettore.it/
[15] https://italianonprofit.it/riforma/

FOCUS 2

"ETS secondo Legge": quanto sono preparate ad affrontare i nuovi adempimenti le organizzazioni che assumeranno il profilo di Enti di Terzo settore in automatico e dove si sono formate.

Il secondo focus ha preso in esame le **organizzazioni che sono state chiamate "ETS secondo legge", ovvero le ODV e le APS** che, come noto, verranno fatte migrare nel RUNTS dalle Regioni e dalle Province autonome e che pertanto assumeranno il profilo di ETS **in modo automatico** (cioè d'ufficio, e facendo salvi eventuali irregolarità che, rilevate durante il procedimento di trasmigrazione, potrebbe "bloccare" ed infine, se non risolte, impedire l'iscrizione dell'ente al RUNTS).

Anche per questo cluster (rappresentato da 582 enti, il 50,1% del totale), si raffrontano i comportamenti delle ODV e delle APS con quelli degli altri enti rispondenti alla survey.

In relazione all'adeguamento statutario, si sono registrati scarti significativi tra gli "ETS secondo legge" e gli altri enti[16], in quanto ben l'85,1% dei primi ha già modificato il documento, mentre il resto degli enti lo ha fatto nel 64,7% dei casi.

In merito a coloro che hanno riferito di non essere interessati e di non sapere di dover adeguare lo Statuto, le ODV e le APS sono solo il 4%, mentre il resto degli enti è assestato al 15,5%.

Nonostante la percentuale più bassa, **è significativo che alcuni enti tra gli "ETS secondo Legge" (seppure una minoranza esigua) non sappia o non intenda modificare lo Statuto**, considerando che l'adeguamento è condizione obbligatoria per la permanenza nel RUNTS e per continuare a chiamarsi ODV o APS.

Grafico 45. *Elaborazione rispetto all'Iter di adeguamento dello Statuto dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" escluse le cooperative sociali (1098). Il grafico mette a confronto le realtà definite "ETS secondo legge" (582) con il resto dei partecipanti "altri enti" (516)*

[16] Nel confronto proposto nel Graf. 45 e nel Graf. 46 non sono state prese in considerazione all'interno degli "Altri Enti" le realtà che rispondendo alla domanda "La tua Organizzazione ha adeguato lo Statuto alle richieste del Codice" hanno selezionato "No perché Cooperativa Sociale" che in questo caso risultano essere 63.

Per adeguare lo Statuto, gli "ETS secondo Legge**" hanno fatto riferimento maggiormente ai Centri di Servizio per il Volontariato e alle Reti Nazionali di riferimento (64,7%)** rispetto agli altri enti (41,1%), i quali invece si sono affidati con frequenza doppia a consulenti esterni rispetto a quanto hanno fatto le ODV e APS (38,1% vs 17,9%).

Grafico 46. *Elaborazione rispetto alle Risorse attivate per adeguare lo Statuto dei partecipanti all'indagine "riforma in Movimento" escluse le cooperative sociali (1098). Il grafico mette a confronto le realtà definite "ETS secondo legge" (582) con il resto dei partecipanti "altri enti" (516).*

In relazione alla consapevolezza sui nuovi schemi di bilancio / rendiconto, la differenza tra gli "ETS secondo legge" e il resto degli enti non è marcata; comunque, ODV e APS dimostrano di essere più preparati degli "altri enti": nel 65,7% dei casi i primi sono pronti/consapevoli; mentre la percentuale scende al 58,7% per gli altri enti[17].

[17] Nel Graf. 47 non sono state prese in considerazione all'interno degli "Altri Enti" le realtà che rispondendo alla domanda "Rendiconto o Bilancio [...] La tua Organizzazione ha iniziato ad affrontare il tema?" hanno selezionato "No perché Impresa sociale / Cooperativa Sociale" che in questo caso risultano essere 58.

Grafico 47. *Elaborazione rispetto alla redazione del Bilancio/Rendiconto dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" con l'esclusione delle cooperative sociali (1103 Rispondenti). Il grafico mette a confronto le realtà definite "ETS secondo legge" (582) con il resto dei partecipanti "altri enti" (521).*

La conoscenza delle ODV e delle APS in merito ai benefici fiscali delle erogazioni liberali e del Social Bonus è sovrapponibile a quella mostrata dai restanti enti, con solo una piccola differenza sulla consapevolezza dell'esistenza del Social Bonus da parte degli ETS e APS (40,9% vs 32,6%).

Grafico 48. *Elaborazione rispetto alla conoscenza dello strumento del Social Bonus dei partecipanti all'indagine "riforma in Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto le realtà definite "ETS secondo legge" (582) con il resto dei partecipanti "altri enti" (579).*

Riferendosi ad altre due opportunità presenti nella riforma cioè il nuovo 5x1000 e l'introduzione del Fondo per il finanziamento dei progetti e attività di interesse generale il livello di conoscenza sembra allineato tra i due cluster. La riforma del 5x1000 appare essere meno nota sia agli "ETS secondo Legge" (75%), sia agli "altri enti" (72%). La consapevolezza rispetto all'opportunità legata a nuovi fondi disponibili invece è decisamente più alta, solo il 32% degli "ETS secondo Legge" e il 38% degli "altri enti" non sono infatti a conoscenza di questo nuovo strumento a loro disposizione.

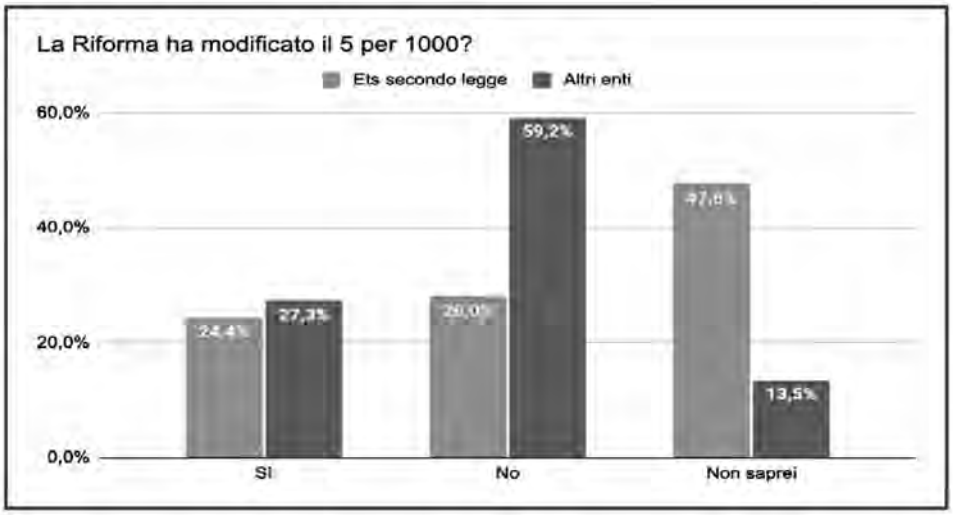


Grafico 49. *Elaborazione rispetto alla conoscenza del nuovo 5x1000 dei partecipanti all'indagine "riforma in Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto le realtà definite "ETS secondo legge" (582) con il resto dei partecipanti "altri enti" (579).*

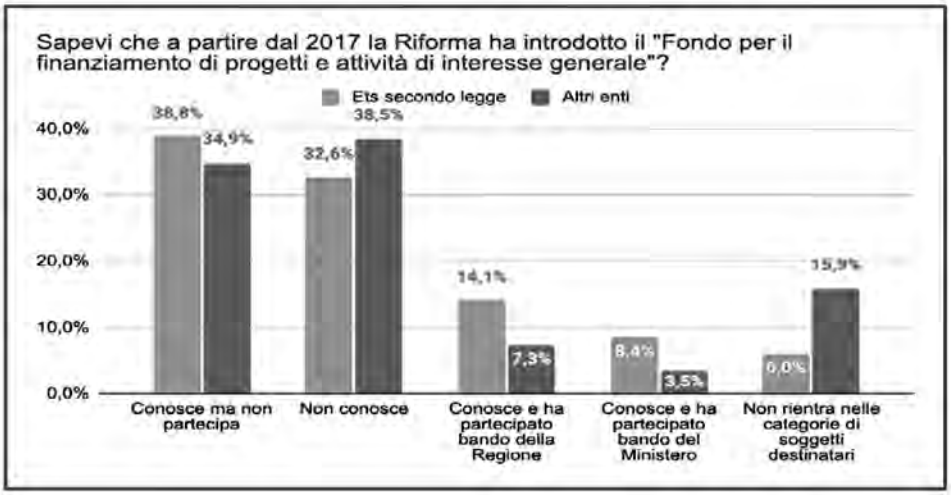


Grafico 50. *Elaborazione rispetto alla conoscenza del Fondo per il finanziamento di progetti dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto le realtà definite "ETS secondo legge" (582) con il resto dei partecipanti "altri enti" (579).*

Per formarsi ed informarsi, le ODV e le APS confermano il trend registrato per l'adeguamento statutario; gli "ETS secondo legge" registrano un +9% di accesso alle fonti informative dei Centri di Servizio rispetto a quanto abbiano fatto le altre organizzazioni (21,7% vs 12, 7%) e un +3,8% rispetto alla Rete associativa (25,6% vs 21,8%).

FOCUS 3

"Enti Sud e Isole": di cosa si occupano le organizzazioni più pronte ad accogliere le novità introdotte dalla riforma

Nel terzo focus, si è scelto di **selezionare l'insieme di organizzazioni del Sud e delle Isole che hanno mostrato un comportamento propositivo ed informato verso la riforma**, per un totale di 112 soggetti (9,6% del totale degli enti rispondenti e il 42% degli enti rispondenti che hanno sede nel Sud e nelle Isole) e di **confrontarli con quelli con lo stesso comportamento del Centro e Nord Italia** (459 rispondenti). Per comportamento propositivo ed informato si intende che gli enti hanno già revisionato lo statuto e sono pronti ad adottare i nuovi schemi di redazione del Bilancio/Rendiconto.

In relazione a questi enti, l'analisi si è focalizzata sulla causa sociale, dato che l'intento era quello di cogliere comportamenti differenti per macroregione e per ambito di attività di riferimento. **Risulta interessante notare che le organizzazioni che si occupano di Educazione e Arte e Cultura nel Sud Italia sono più pronte e informate rispetto ad alcuni importanti obblighi introdotti dalla riforma** se confrontate con realtà operanti nel medesimo ambito, ma del Centro Nord Italia. **Comportamento opposto si è rilevato dall'osservazione dei dati delle organizzazioni che si occupano di Assistenza Sociale e Socio-Sanitaria sempre del Sud Italia che risultano essere ancora poco pronte ad affrontare la riforma**. In particolare, uno scarto importante si osserva tra le organizzazioni che si occupano di Assistenza Sanitaria e cura della Salute la cui "*readiness*" verso i nuovi obblighi passa dal 14,8% del Centro-Nord Italia all'8% del Sud e Isole.

Grafico 51. *Elaborazione rispetto alla conoscenza al grado di informazione e proattività su nuovi adempimenti della riforma dei partecipanti all'indagine "riforma in Movimento" (571). Il grafico mette a confronto le realtà del Sud Italia e delle Isole (112) con realtà del Centro Nord Italia (459).*

Focus 4

Confronto tra realtà con valore entrate differenti: quali similitudini e quali differenze?

Il focus 4 ha come obiettivo quello di verificare se, a seconda delle dimensioni economiche degli enti, corrispondono diversi livelli di conoscenza e consapevolezza sulle tematiche della riforma. L'osservazione dei dati ha permesso di individuare alcuni trend inaspettati.

Tutto il campione dei 1161 rispondenti è stato suddiviso in 3 tipologie sulla base della dimensione economica.

I 3 gruppi di osservazione sono stati quindi i seguenti:

- Cluster 1 - "Enti piccoli": organizzazioni con entrate sotto i 30.000 euro/anno
- Cluster 2 - "Enti medi": organizzazioni con entrate tra i 30.000 e i 500.000 euro/anno
- Cluster 3 - "Enti grandi": realtà con entrate superiori ai 500.000 euro/anno

Osservando le risposte fornite da ciascuna organizzazione compresa in ciascun cluster, spiccano alcuni comportamenti: **le organizzazioni "medie" sono quelle che sembrano aver colto maggiormente l'occasione dell'adeguamento dello Statuto per rivedere nel complesso le regole che guidano l'organizzazione.**

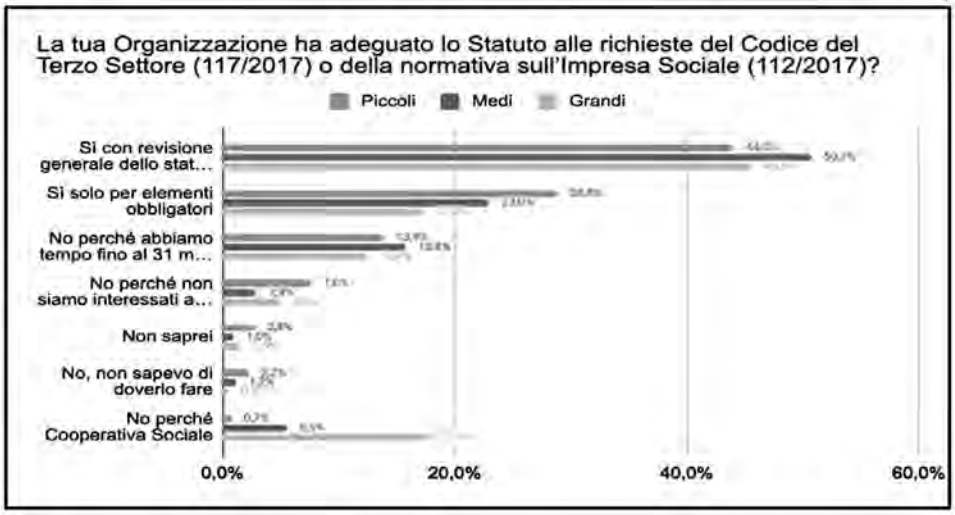


Grafico 52. *Elaborazione rispetto all'adeguamento Statutario dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto gli enti "Piccoli" (541), "Medi" (418) e "Grandi" (202).*

In generale, **le organizzazioni di medie e grandi dimensione appaiano più consapevoli delle opportunità e dei nuovi adempimenti previsti dalla riforma, mentre le organizzazioni di piccole dimensioni sembrano essere molto ben informate rispetto agli adempimenti:**

- **il 72,8%** degli enti piccoli **ha già adeguato lo Statuto**
- più della metà degli stessi, **il 51% si dichiara consapevole se non addirittura pronto a redigere il bilancio secondo i nuovi schemi**

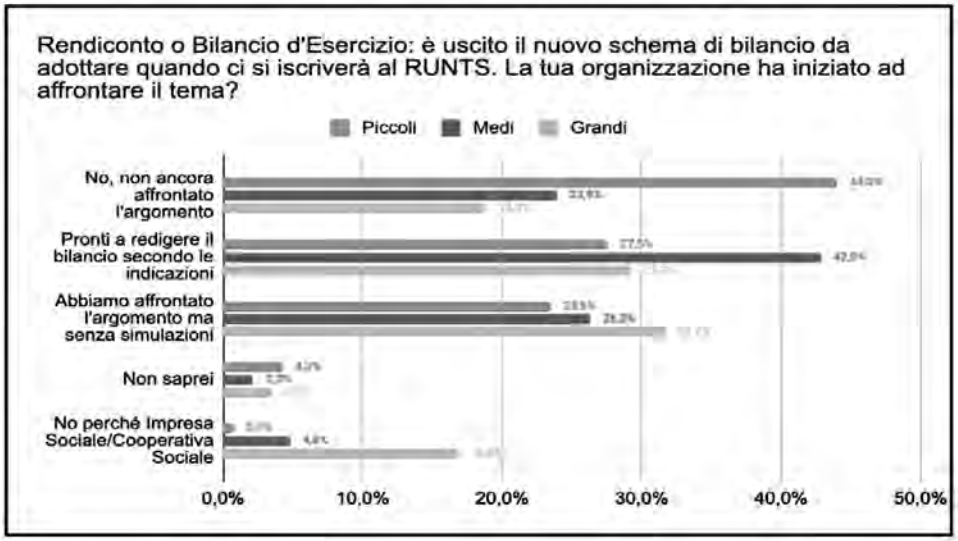


Grafico 53. *Elaborazione rispetto alla redazione del Bilancio/Rendiconto dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto gli enti "Piccoli" (541), "Medi" (418) e "Grandi" (202).*

Sempre con lo sguardo rivolto agli e**nti piccoli si nota che questi sono meno consapevoli rispetto alle opportunità**. Il campione si divide a metà tra enti piccoli che sono a conoscenza dei nuovi trattamenti fiscali per le donazioni e della nuova opportunità di avviare attività diverse e enti sempre piccoli che non ne sono a conoscenza. Guardando agli altri cluster, cioè agli enti grandi e medi non si percepisce una simile spaccatura. Gli enti di medie dimensioni sono consapevoli di queste due nuove opportunità nel circa il 60% dei casi, contro un 40% di inconsapevoli. Le organizzazioni di grandi dimensioni sono consapevoli rispettivamente per il 71% dei casi delle nuove disposizioni fiscali e per il 64% dell'introduzione delle attività diverse.

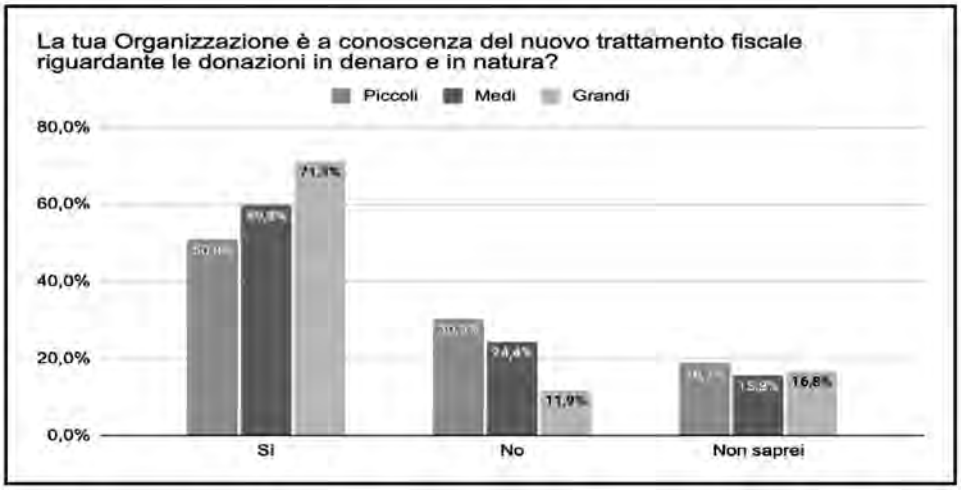


Grafico 54. *Elaborazione rispetto al nuovo trattamento fiscale dei partecipanti all'indagine "riforma in Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto gli enti "Piccoli" (541), "Medi" (418) e "Grandi" (202).*

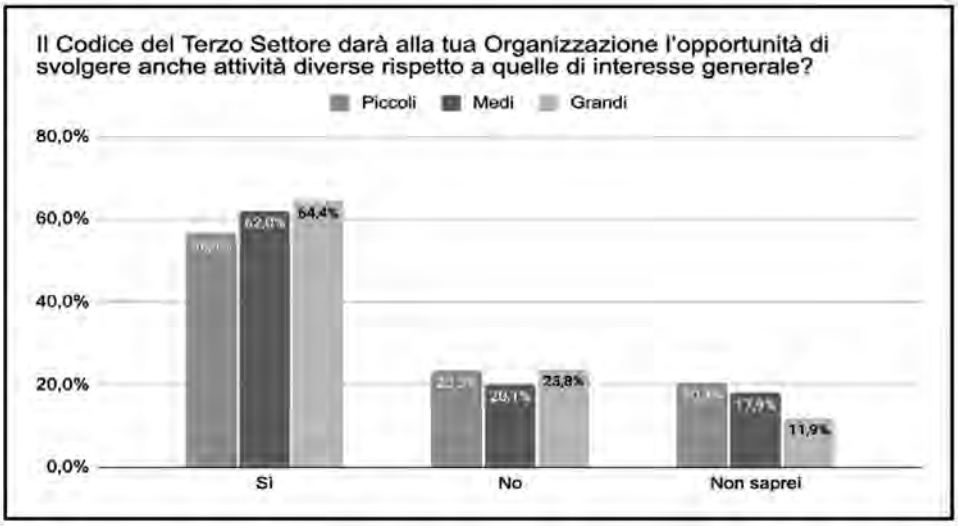


Grafico 55. *Elaborazione rispetto alla conoscenza delle attività diverse dei partecipanti all'indagine "riformain Movimento" (1161). Il grafico mette a confronto gli enti "Piccoli" (541), "Medi" (418) e "Grandi" (202).*

CAPITOLO VI

LA PAROLA AI RESPONSABILI DEL TERZO SETTORE: LE INTERVISTE QUALITATIVE*

Il capitolo VI presenta il secondo momento di studio del progetto di ricerca "riforma in Movimento[1]" che ha previsto **la somministrazione di interviste qualitative a 43 Presidenti e Rappresentanti di Enti del Terzo settore, Reti Nazionali, Ordini Professionali e Fondazioni Filantropiche**. Le interviste sono state condotte in forma semi strutturata. Il complesso delle domande, ripartite in quattro aree tematiche, prevedeva sia domande uguali per tutti gli intervistati che un set di approfondimenti dal quale il singolo intervistato poteva scegliere.

Sono stati formulati quattro differenti questionari, in base alla realtà rappresentata dagli intervistati, distinguendo tra:

- Fondazioni di Origine Bancaria e Fondazioni filantropiche;
- Ordine professionale dei Commercialisti;
- Ordine professionale dei Notai;
- Enti e Reti del Terzo settore.

I questionari rivolti ai primi tre gruppi, ossia ai rappresentanti di Fondazioni di Origine Bancaria e Fondazioni filantropiche, dell'Ordine professionale dei Commercialisti e dell'Ordine professionale dei Notai, sono stati strutturati per indagare:

1. **La riforma del Terzo settore in generale**. In questo focus sono stati chiesti pareri e percezioni sui principali aspetti innovativi e di preoccupazione;
2. **Rappresentanza ed esperienza diretta**. Con questo blocco di domande si è approfondito il punto di vista privilegiato delle realtà coinvolte nell'elaborazione dei nuovi percorsi previsti con la riforma del Terzo settore;
3. **La necessità di uno studio e di un monitoraggio continuativo rispetto all'iter attuativo della riforma del Terzo settore.**

Il questionario riservato ai rappresentanti di Enti e delle Reti del Terzo settore ha esplorato invece quattro tematiche:

1. **La riforma del Terzo settore in generale**. Blocco di domande comune a tutti i questionari.
2. **I percorsi di adeguamento e le opportunità delle riforma.** Con questo blocco è stato possibile approfondire l'esperienza diretta della realtà intervistata in merito alla riforma del Terzo settore, sottolineando l'impegno e le metodologie utilizzate per lo studio e l'applicazione dei concetti della riforma;

* **A cura di Italia non profit.**

[1] Il primo momento oggetto di studio del progetto "riforma in Movimento" è stato trattato e analizzato nel Capitolo V.

3. **Degli affondi tematici.** Domande a scelta tra 12 argomenti inerenti i principali punti di cambiamento introdotti dalla riforma del Terzo settore;
4. **La necessità di uno studio e di un monitoraggio continuo dell'iter attuativo della riforma del Terzo settore, anche questa riflessione comune per tutti i questionari.**

La composizione del campione degli intervistati è la seguente[2]:

4 rappresentanti per le Fondazioni di Origine Bancarie e le Fondazioni Filantropiche

Nome	Cognome	Ruolo	Rete
Valeria	Negrini	Vicepresidente	Fondazione Cariplo
Giovanni	Quaglia	Presidente	Fondazione CRT
Marisa	Parmigiani	Direttrice	Fondazione Unipolis
Francesco	Profumo	Presidente	ACRI[3]

1 rappresentante dell'Ordine dei Commercialisti

Nome	Cognome	Ruolo	Rete
Maurizio	Postal	Consigliere	CNDCEC

1 rappresentante dell'Ordine dei Notai

Nome	Cognome	Ruolo	Rete
Gianluca	Abbate	Consigliere	Ordine Notai

37 rappresentanti di Reti e Enti

Nome	Cognome	Ruolo	Rete
Stefano	Tassinari	Vice-Presidente	Acli
Giuseppe	Torrani	Presidente	Airc
Paolo	Bandiera	Direttore Affari Generali	AISM
Roberto	Speziale	Presidente	ANFFAS
Fabrizio	Pregliasco	Presidente	Anpas
Silvia	Stilli	Portavoce	AOI
Francesca	Chiavacci	Presidente	Arci

[2] Tutte le interviste sono disponibili a questo link: https://italianonprofit.it/riforma-in-movimento/interviste/

[3] Il dott. Profumo ha risposto al questionario dedicato alle Reti, ma considerando le caratteristiche di ACRI, si è preferito classificarlo come rappresentante delle Fondazioni.

Felice	Scalvini	Presidente	Assifero
Enzo	Costa	Presidente	Auser
Gianpietro	Briola	Presidente	Avis
Anna	Fasano	Presidente	Banca Etica
Francesco	Soddu	Direttore	Caritas
Mauro	Battuello	Vicepresidente	CDO Opere sociali
Licio	Palazzini	Presidente	Cnesc
Don Giacomo	Panizza	Presidente	Comunità Progetto SUD
Gianluca	Budano	Direttore	Consorzio Ambito Territoriale
Francesco	Rocca	Presidente	Croce Rossa
Roberto	Museo	Presidente	CSVnet
Alessandro	Bertani	Vicepresidente	Emergency
Stefano	Granata	Presidente	Federsolidarietà
Placido	Putzolu	Presidente	Fimiv
Vincenzo	Falabella	Presidente Nazinale	FISH ONLUS
Ivana	Borsotto	Presidente	FOCSIV
Enzo	Manes	Presidente	Fondazione Italia Sociale
Gigi	De Palo	Presidente	Forum delle famiglie
Enrico	Borrelli	Presidente	Forum Servizio Civile
Claudia	Fiaschi	Portavoce	Forum Terzo settore
Giulia	Frangione	CEO	Italia non profit
Eleonora	Vanni	Presidente	Legacoop sociali
Giancarlo	Moretti	Consigliere	Mcl
Ugo	Bellini	Presidente facente funzione	Misericordie
Antonio	Gianfico	Presidente	Società di San Vincenzo
Damiano	Lembo	Presidente	US ACLI Unione Sportiva delle ACLI
Luca	Degani	Consigliere	UNEBA
Nino	La Spina	Presidente	UNPLI
Andrea	Romiti	Segretario Generale	Anbima
Antronio	Angiorni	Senior Partner	Poliedros

Analizzando nel complesso le interviste raccolte**, si sono potute individuare delle ricorrenze sia per quanto riguarda la percezione degli intervistati rispetto agli aspetti innovativi dell'impianto normativo, sia per quanto riguarda quelle che sono state definite alcune preoccupazioni.**

Gli aspetti innovativi riconosciuti dalla maggioranza degli intervistati riguardano:

- **la definizione giuridica degli Enti del Terzo settore**, con il conseguente riordino e sistematizzazione complessiva del Terzo settore anche grazie all'istituzione di un testo di legge unico
- **il riconoscimento valoriale del Terzo settore** come attore socio-economico di primaria importanza nel tessuto nazionale
- **l'introduzione di nuovi strumenti di collaborazione e dialogo** sia tra attori interni al Terzo settore, sia con attori esterni quali la Pubblica Amministrazione e il Settore Privato.

Ciò che dall'altro lato preoccupa di più i rappresentanti delle Reti, degli Ordini professionali e delle Fondazioni filantropiche risulta essere:

- **la mancanza di alcuni decreti attuativi** e passaggi fondamentali per l'effettiva valorizzazione e attuazione della riforma;
- **la difficoltà di comprensione e diffusione di alcuni aspetti della riforma** dovuta ad un impianto molto frazionato e composto da tanti adempimenti differenti;
- **la lunghezza complessiva dell'iter attuativo.**

Osservando nel complesso le interviste, risulta interessante soffermarsi sugli approfondimenti tematici scelti liberamente dagli intervistati. I rispondenti hanno dimostrato una discreta variabilità nella scelta dei focus spaziando dal RUNTS, alle linee guida del Bilancio Sociale, fino al nuovo Servizio Civile (Tab. 1).

Tabella 1. *Preferenze degli intervistati negli argomenti da trattare scelti liberamente. Ogni intervistato per la ricerca "Riforma in movimento" poteva scegliere in autonomia una o più domande.*

Domanda	n° intervistati
Ritiene che gli art.55 e 56 del CTS , nonché la recente sentenza n.131/2020 della Corte Costituzionale possano aprire per la sua organizzazione nuove opportunità di dialogo istituzionale nonché l'avvio degli strumenti di co-programmazione e co-progettazione con la Pubblica Amministrazione?	22
La riforma ha previsto la nascita delle "reti associative". Come valuta questa innovazione? E in che modo le reti associative potranno assolvere ai nuovi compiti a loro attribuiti?	13
Le regole e gli adempimenti previsti per l'iscrizione al RUNTS saranno secondo lei uno sprone al miglioramento gestionale degli enti ed alla trasparenza verso le istituzioni ed i cittadini?	11
Le linee guida sul bilancio sociale sproneranno gli enti (anche quelli non obbligati) ad utilizzare il bilancio sociale come strumento di rendicontazione e di relazione con gli stakeholder?	8
La ministra Catalfo ha recentemente annunciato la prossima approvazione del Regolamento delle "attività diverse". Pensa che questa innovazione, contenuta nell'art. 6 del CTS, possa facilitare lo sviluppo di "attività diverse" nella sua organizzazione, come leva per finanziare le attività di interesse generale?	8
Come valuta la definizione sul piano normativo della figura del "volontario"? Il nuovo status del volontario definito dal Codice può essere uno strumento utile a qualificare meglio l'opera dei volontari?	8
Il CTS ha introdotto una nuova figura tra gli enti del Terzo settore: gli enti filantropici. Come valuta questa innovazione e ritiene che possa sostenere lo sviluppo in Italia di una moderna filantropia?	6

L'emergenza che stiamo vivendo ha fatto crescere nuovi bisogni che la riforma del Terzo settore non aveva previsto di coprire, o per i quali non ha strumenti adeguati?	5
La riforma del Terzo settore, con il decreto legislativo 40/2017, ha comportato significativi cambiamenti nel sistema di accreditamento e nella gestione del servizio civile da parte degli Enti. Come valuta queste innovazioni?	5
Le nuove opportunità di sostegno degli enti del Terzo settore (social bonus – social lending – detrazioni fiscali su erogazioni liberali etc.) saranno o sono già utilizzate dalla vostra rete? E quanto tali misure sosterranno maggiormente lo sviluppo delle vostre attività?	4
Le nuove Linee guida per la raccolta fondi possono essere, secondo lei, uno strumento per diffondere e incrementare la ricerca di risorse donative per la sua associazione?	1

Il tema trattato con maggiore frequenza è stato quello attinente i rapporti con la Pubblica Amministrazione, approfondito da oltre il 50% degli intervistati. **Gli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo settore e la sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020 sono considerati dagli intervistati elementi di grande importanza perché innovativi e perché ritenuti un vero e proprio riconoscimento politico del ruolo del Terzo settore a livello di Paese**. Il fatto, inoltre, che grazie a questi articoli si introducono concetti chiave come la "co-progettazione" e la "co-programmazione" tra Enti di Terzo settore e Pubblica Amministrazione rappresenta, per la maggior parte degli intervistati, un punto di partenza per favorire nuove forme di collaborazione che si potranno basare sul principio di sussidiarietà e non più solo su quello di economicità, mettendo di fatto le relazioni, la qualità e la collaborazione al centro. C'è tra gli intervistati chi "legge" in questi articoli anche un monito da parte del Legislatore volto a stimolare e a favorire le stesse forme di collaborazione anche all'interno del Terzo settore e non solo nelle relazioni con la Pubblica Amministrazione.

Continuando con l'osservazione delle risposte fornite dai rappresentati delle Reti è interessante notare come, nella maggior parte dei casi, **le Reti siano state protagoniste attive nel comunicare e informare i propri associati/aderenti rispetto alle novità della riforma.** In generale in più occasioni gli intervistati raccontano di: percorsi informativi e formativi, predisposizione di materiali e documentazione, sviluppo di strumenti digitali, supporto e affiancamento per gli adempimenti. Alcune Reti, proprio per affiancare gli associati, hanno avviato percorsi innovativi di confronto interno: veri e propri tavoli di lavoro per far emergere le preoccupazioni delle singole associazioni. Anche in questo caso si conferma un trend comune con la ricerca quantitativa[4]: le preoccupazioni rispetto ai nuovi adempimenti e ai nuovi obblighi hanno avuto una maggiore risonanza e una maggiore attenzione rispetto alle opportunità previste dalla riforma. Un ultimo aspetto su cui risulta utile soffermarsi emerge dalla lettura delle risposte fornite dagli intervistati ad una delle domande comuni. **Per l'unanimità dei rispondenti, infatti, la riforma necessita di azioni di monitoraggio e valutazione continuativi rispetto al suo stato di attuazione**. Analizzando le diverse dichiarazioni rilasciate dagli intervistati, le motivazioni a supporto di questa affermazione sono prevalentemente due. Da un lato, si ritiene che la nuova normativa, ampia e ancora in fase di attuazione,

[4] Rif. Capitolo V.

possa necessitare di correttivi e di rimedi in fase di effettiva applicazione. La legge introduce numerose novità che nella loro attuazione potrebbero risultare "imperfette" e quindi dovranno essere aggiornate e modificate. Dall'altro la sensazione espressa è che il nuovo assetto normativo per essere più efficace debba allinearsi costantemente con i bisogni effettivi e nascenti delle organizzazioni. L'aspettativa è quindi quella di poter contare su una normativa aperta e al passo con le nuove esigenze. In questo senso in più occasioni gli intervistati hanno sottolineato l'importanza della presenza di soggetti come l'Associazione Terzjus, la Cabina di Regia e il Consiglio Nazionale del Terzo settore percepiti come gli interlocutori che per natura ed elezione giocheranno un ruolo fondamentale su questi temi.

Conclusioni e riflessioni[5]

Il progetto di ricerca "riforma in Movimento" ha rappresentato un *unicum* nel panorama italiano: per la prima volta, infatti, le organizzazioni non profit e i rappresentati sono stati chiamati a esprimere pubblicamente e contemporaneamente la propria opinione.

Al termine dell'indagine risulta interessante sottolineare, ancora prima di tirare le fila con alcune considerazioni finali, quanto la scelta di costruire una iniziativa di più ampio respiro rispetto alla sola Ricerca abbia premiato. La realizzazione di un sito dedicato all'iniziativa[6], ricco di contenuti, di approfondimenti e che ogni giorno si è popolato delle interviste ai rappresentanti delle Reti, degli Ordini professionali e delle Fondazioni Filantropiche ha generato un senso di partecipazione e coinvolgimento confermato dal numero di visitatori, dal tempo di permanenza sulle pagine e dai commenti raccolti da Italia non profit in maniera diretta e indiretta. A questo si aggiunga la costruzione, insieme all'Associazione Terzjus, di una campagna di comunicazione e promozione dell'intero impianto di ricerca: azioni che hanno coinvolto in maniera diretta anche diverse reti e partner di diffusione[7], rafforzando ingaggio, curiosità e aspettative intorno al topic riforma. La tematica trattata e la credibilità dei soggetti promotori hanno poi fatto il resto: tutti gli intervistati sono infatti stati disponibili e pronti a mettersi in gioco nel fornire il proprio commento e nel condividere la propria visione della riforma (come mostrato in questo capitolo); i 1.600 partecipanti al questionario online e gli oltre 3.000 "curiosi" che hanno voluto approfondire le caratteristiche del questionario dimostrano quanto per il Terzo settore un'iniziativa di questo genere fosse sentita e necessaria (riferimento capitolo V). L'intero progetto è stato accolto positivamente dai diversi stakeholder del Settore e al di fuori di esso. Persino sui canali social, dove pure sono emersi scettiscismi, aspre critiche e provocazioni, si sono

[5] Le conclusioni qui proposte sono relative al complesso delle azioni del progetto "riforma in Movimento". Le carattaristiche e le analisi delle iniziative specifiche survey online e interviste qualitative sono trattate rispettivamente nei capitoli V e VI.

[6] https://italianonprofit.it/riforma-in-movimento

[7] https://italianonprofit.it/riforma-in-movimento/about/

registrate interazioni prevalentemente positive, di natura costruttiva a riprova della volontà di comprensione e dialogo su questi temi. Basti pensare che il solo post sulla pagina Facebook istituzionale di Italia non profit di mero invito a partecipare alla survey online ha raggiunto oltre 100.000 persone generando più di 5.000 interazioni, 114 condivisioni, 100 commenti, circa 300 like. Numeri straordinari se si pensa che l'oggetto del post era la promozione di uno studio di sentiment sulla norma. Tanti sono sicuramente i quesiti rimasti ancora aperti, ma grazie alle interviste qualitative e al questionario quantitativo, oggi abbiamo alcune risposte e possiamo evidenziare alcune linee per le analisi che verranno.

La prima suggestione è che vi sia un'aspettativa molto alta sulla riforma del Terzo settore nel suo complesso e che le organizzazioni abbiano concentrato le proprie attenzioni e speranze rispettivamente sui primi adempimenti formali e sull'attesissimo avvio del Registro Unico Nazionale del Terzo settore. Le modifiche formali sono state il prodromo di quella che viene vissuta come una vera e propria "rivoluzione" della quale, però, si sono colti alcuni spunti di fondo (la trasparenza, riunire le leggi in una sola) ma non la forza e l'innovatività delle singole agevolazioni. Proprio sul tema della trasparenza e della rendicontazione, le organizzazioni appaiono molto attente. In alcuni casi sembra che si facciano persino carico di obblighi anche quando non sono loro richiesti. Si può presumere da ciò che la questione della trasparenza venga vissuta come identitaria dagli enti. In relazione alle opportunità, colpisce la poca attenzione da parte delle imprese sociali alle innovazioni previste, seppur non ancora operative; è significativa, per gli altri Enti del Terzo settore, anche la mancanza di comunicazione ai propri donatori in merito alle nuove previsioni di defiscalizzazione delle erogazioni liberali. L'iter della normativa – considerato da quasi tutti gli enti come eccessivamente lungo – ha portato una quota non ridotta di organizzazioni a nutrire sfiducia rispetto alle opportunità che la riforma porterà. Questo emerge soprattutto dalla lettura delle risposte alle domande libere della survey digitale, in particolare nella domanda: "Quale è l'aspettativa della tua Organizzazione riguardo alla riforma?" l'8% dei rispondenti ha una aspettativa negativa rispetto all'intero iter e il 19% ritiene che la norma dovrebbe prevedere maggiori opportunità.

Una seconda suggestione nasce dal confronto tra le percezioni delle organizzazioni non profit che hanno partecipato al questionario online con quelle di chi ha risposto alle interviste qualitative. Entrambi i gruppi di analisi confermano che tra gli aspetti più innovativi della riformavi sia senza dubbio la riorganizzazione normativa che regola l'intero comparto e l'introduzione del RUNTS. Diversa è invece la percezione delle novità previste per la collaborazione con la Pubblica Amministrazione: gli intervistati, infatti, nella maggior parte dei casi (oltre il 50%) hanno evidenziato quanto la nuova normativa porti innovazione nella gestione della relazione con la PA favorendo l'attuazione del principio di sussidiarietà al posto di quello di economicità. Dall'altro lato, invece, solo il 6% delle organizzazioni che hanno risposto al questionario online riconoscono questo aspetto come innovativo. Dai dati emerge inoltre quanto il ruolo delle Reti sia strategico sia per quanto riguarda le attività di informazione sulla riforma, sia rispetto al supporto operativo offerto alle organizzazioni per stare al passo con la

normativa. Il 50% dei rispondenti al questionario online si è formato grazie anche alla rete di appartenenza oltre che utilizzando strumenti come documenti, portali, webinar, etc. Sui temi connessi ai primissimi adempimenti comunicati, come ad esempio l'adeguamento statutario, ODV e APS si sono rivolte quasi esclusivamente alle Reti e ai Centri di Servizio per il Volontariato. Non a caso, osservando le dichiarazioni degli intervistati è emerso l'impegno nell'organizzare momenti di confronto, di formazione e di condivisione sulle tematiche della riforma.

Un'ultima suggestione riguarda il futuro e le aspettative sulla riforma. Praticamente tutti i partecipanti al progetto di ricerca concordano sull'importanza di accorciare le tempistiche di attuazione, di creare momenti di confronto sul tema e di monitorare le fasi che verranno per creare sinergie oltre che per rendere sempre più innovativo questo ampio corpo normativo. Le sfide per il futuro per le istituzioni pubbliche e private sono però due:

1. Far abbandonare lo scetticismo nei confronti della riforma ad una parte del Terzo settore;

2. Far percepire anche le numerose opportunità previste dal Legislatore

Entrambi i punti emergono a più riprese sia tra i partecipanti al questionario online, sia tra gli intervistati, sia tra chi in maniera meno formale ha commentato/interagito con il progetto "riforma in Movimento". Sfide non semplici, ma che saranno una misura dell'effettivo successo di questa importante riforma[8].

[8] Si ringrazia per la collaborazione nella comunicazione del progetto di ricerca "riforma in Movimento": Fondazione Unipolis, Assif, CSV di Padova e Rovigo, CSV di Vicenza, Elena Zanella, Innovazione Sociale, EngagedIn, Federsolidarietà, l'Associazione Terzjus con i suoi soci fondatori (Acli, Airc, Anpas, Assifero, Auser, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e dei revisori contabili, Consiglio Nazionale del Notariato, Consorzio Ambito Territoriale Sociale N°3 AUSL BR/1, Fondazione Italia Sociale, Forum del Terzo settore, Italia non profit, Rete Nazionale Misericordia e Solidarietà) e i soci ordinari (ANBIMA, Poliedros Management Consulting, UNPLI).

Parte Terza

FOCUS TEMATICI

CAPITOLO VII

IL REGISTRO UNICO DEL TERZO SETTORE: PROFILI GENERALI*

1. Dalla pluralità di registri al registro unico: le tappe nell'evoluzione legislativa

Entro la fine del primo semestre di quest'anno diventerà operativo il Registro Unico Nazionale del Terzo settore ("RUNTS"). Tuttavia, la presenza di pubblici registri specificamente dedicati agli enti del Terzo settore ("ETS") connotava già la legislazione preesistente alla riforma del 2017. Da questo punto di vista, pertanto, l'introduzione del RUNTS ad opera del d.lgs. 117/2017, recante il Codice del Terzo settore ("CTS"), potrebbe apparire una novità non dirompente.

Così in realtà non è, perché tanti e diversi sono gli elementi di cesura del nuovo sistema di registrazione degli enti del Terzo settore rispetto al precedente. Molti di essi sono l'inevitabile conseguenza del ridisegnato assetto normativo degli enti del Terzo settore, ed in particolare dell'avvenuta riconduzione delle diverse tipologie di enti in un'unica categoria normativa, quella degli enti del Terzo settore. Altri sono invece il portato della più intensa specialità che oggi caratterizza gli enti del Terzo settore rispetto alle associazioni e fondazioni "ordinarie" del primo libro del codice civile. La riforma del 2017 introduce un sistema di registrazione, oltre che necessario, semplificato nella sua struttura, potenziato nelle sue funzioni ed arricchito sotto il profilo procedimentale. Cerchiamo di capire perché muovendo da una sintetica analisi della disciplina dei precedenti registri di settore.

1.1. I registri regionali delle ODV (l. 266/1991)

La legge 11 agosto 1991, n. 266, prevedeva un sistema di registrazione delle organizzazioni di volontariato ("ODV") con queste caratteristiche:

i. la natura opzionale, poiché la qualifica di ODV non dipendeva dall'iscrizione dell'ente nel registro, potendo dunque sussistere ODV registrate e ODV non registrate (ancorché nei fatti poco senso pratico poteva avere per una ODV sottoporsi volontariamente agli oneri di qualificazione di cui all'art. 3, legge 266/1991, senza contemporaneamente richiedere l'iscrizione nei registri);

* **A cura di Antonio Fici** Professore Associato di Diritto Privato presso l'Università degli Studi del Molise e direttore scientifico di Terzjus e **Alessandro Lombardi**, Direttore Generale, Direzione generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

ii. la funzione premiale, dal momento che l'iscrizione nel registro (in alcuni casi, per un certo periodo di tempo) era condizione necessaria affinché le ODV potessero accedere ai diversi benefici previsti dalla medesima legge, tra cui in particolare le agevolazioni fiscali, i contributi pubblici e le convenzioni con gli enti pubblici (art. 6, comma 2, L.266/1991); è altresì da ricordare che solo le ODV iscritte nei registri erano considerate ONLUS di diritto (art. 10, comma 8, d.lgs. 460/1997);

iii. il carattere regionale, poiché la legge demandava a regioni e province autonome l'istituzione e la tenuta di propri "registri generali delle organizzazioni di volontariato" (art. 6, comma 1, l. 266/1991), non preoccupandosi peraltro più di tanto dell'omogeneità di trattamento delle ODV nel territorio nazionale, dato che gli aspetti procedimentali oggetto di disciplina comune riguardavano soltanto la documentazione minima da presentare in sede di avvio del procedimento d'iscrizione (atto costitutivo e statuto o accordo degli aderenti) e l'obbligo di motivazione del provvedimento di cancellazione dal registro.

Alla località dei registri si accompagnava inoltre la località dei controlli, dal momento che la legge demandava a regioni e province autonome la revisione periodica dei loro registri mediante verifica della permanenza dei requisiti di iscrizione delle ODV (art. 6, comma 4, l. 266/1991).

I registri istituiti dalla legge 266/1991 non saranno più aperti a nuove iscrizioni a partire dalla data di operatività del RUNTS (proseguiranno soltanto i procedimenti di iscrizione ancora pendenti a quella data) e i dati in essi presenti saranno trasferiti al RUNTS mediante la procedura di "trasmigrazione" (art. 38, comma 2, d.m. 106/2020).

1.2. I registri, nazionale e regionali, delle APS (l. 383/2000)

A distanza di quasi un decennio dalla legge 266/1991, l'attenzione legislativa verso il sistema di registrazione degli enti si dimostrava più intensa in sede di disciplina delle associazioni di promozione sociale ("APS").

Al tema era infatti dedicata un'intera sezione, composta da quattro articoli e dodici commi, del capo II della legge 7 dicembre 2000, n. 383. Si affidava ad un successivo regolamento (il d.m. 14 novembre 2001, n. 471) la disciplina del funzionamento del registro nazionale (art. 8, comma 1, l. 383/2000). Si delineavano in maniera più puntuale i contenuti necessari della disciplina dei registri regionali (istituzione dei registri, procedimenti di iscrizione, cancellazione, e revisione periodica, termine del procedimento e possibilità di introdurre il meccanismo del silenzio-assenso rispetto all'istanza di iscrizione), ancorandoli ai principi della legge 241/1990 (art. 8, commi 2 e 3, l. 383/2000). Si individuavano inoltre quei documenti e quelle informazioni che avrebbero dovuto necessariamente risultare dai registri (atto costitutivo, statuto e sue modifiche, sede, ambito territoriale di attività, delibere di scioglimento) (art. 9 l. 383/2000).

L'impianto normativo era dunque sicuramente più ricco di quello presente nella legge 266/1991, ma non tale da ridurre entro limiti ragionevoli la discrezionalità legislativa regionale in materia e dunque la possibile disomogeneità di trattamento delle APS nel territorio nazionale (che in effetti era molto ampia e difficilmente giustifica-

bile), il cui rischio era vieppiù accentuato dalla contemporanea presenza di un registro nazionale cui anche le APS con operatività meramente locale potevano iscriversi nella qualità di "articolazioni territoriali" o "circoli affiliati" ad una APS nazionale.

Per altri versi, la disciplina della registrazione delle APS rifletteva la diversa configurazione del fenomeno dell'associazionismo di promozione sociale rispetto a quello delle organizzazioni di volontariato, in cui soggetti a rilevanza nazionale, strutturati su base territoriale attraverso le proprie articolazioni territoriali, aggregano una moltitudine di piccoli enti sparsi sul territorio nazionale, che curiosamente venivano dalla stessa legge denominati impiegando il medesimo gergo diffuso nella prassi. È così che ai registri regionali delle APS "che svolgono attività in ambito regionale" si affiancava, come abbiamo già ricordato, un registro nazionale cui però potevano iscriversi non soltanto le APS "a carattere nazionale" operative da almeno un anno (e "i loro livelli di organizzazione territoriale") ma anche i "circoli" ad esse "affiliati".

Ciò precisato, le caratteristiche generali del sistema di registrazione delle APS non erano diverse da quelle in precedenza osservate con riguardo alle ODV. **La registrazione aveva infatti anche in questo caso natura opzionale e premiale.** L'iscrizione nei registri era una possibilità per le APS (art. 7, commi 1 e 4, l. 383/2000) che desiderassero usufruire dei relativi benefici o stipulare convenzioni con enti pubblici (art. 8, comma 4, l. 383/2000). In aggiunta al livello nazionale di cui si è riferito, permaneva la località dei registri e dei controlli finalizzati alla loro periodica revisione.

I registri istituiti dalla legge 383/2000 non saranno più aperti a nuove iscrizioni a partire dalla data di operatività del RUNTS (proseguiranno soltanto i procedimenti di iscrizione ancora pendenti a quella data) e i dati in essi presenti saranno trasferiti al RUNTS mediante la procedura di "trasmigrazione" (art. 38, comma 2, d.m. 106/2020).

1.3. L'anagrafe unica delle ONLUS (d.lgs. 460/1997)

Caratteristiche diverse dai registri precedentemente esaminati presenta invece l'anagrafe unica delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale ("ONLUS") istituita (presso il Ministero dell'economia e delle finanze) dall'art. 11 del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, che costituisce forse l'antecedente più prossimo del RUNTS, anche in ragione delle similitudini esistenti tra la categoria delle ONLUS e quella degli ETS istituita dal CTS.

L'iscrizione nell'anagrafe, infatti, ha natura costitutiva della qualifica di ONLUS rappresentando di essa un requisito essenziale, sicché da un lato gli enti in possesso dei necessari requisiti di qualificazione come ONLUS devono iscriversi nell'anagrafe per poter essere davvero tali, dall'altro lato, non possono esistere ONLUS non iscritte all'anagrafe (ad eccezione di quelle che, come le ODV e le cooperative sociali, lo sono di diritto ai sensi dell'art. 10, comma 8, d.lgs. 460/1997, ovvero indipendentemente tanto dal possesso dei requisiti di qualificazione quanto dall'iscrizione nell'anagrafe, cui non sono infatti tenute).

iscrizione al Registro ha natura costitutiva

Se dunque l'iscrizione all'anagrafe delle ONLUS **è indispensabile al fine di acquisire la relativa qualifica**, è scontato che tale iscrizione sia **necessaria anche per accedere alle agevolazioni** previste dal d.lgs. 460/1997 in favore delle ONLUS (art. 11, comma 2, d.lgs. 460/1997).

L'anagrafe "unica" delle ONLUS ha inoltre prodotto un **sistema di registrazione unitario** (sia in termini di impianto gestionale che di standardizzazione della modulistica), gestito da un'unica pubblica amministrazione (l'Agenzia delle entrate) sulla base di un quadro normativo uniforme in tutto il territorio nazionale e di una altrettanto uniforme prassi applicativa. In tal modo venivano evitate le asimmetrie territoriali nel trattamento giuridico delle organizzazioni iscritte, ciò che costituiva l'effetto più problematico della disciplina della registrazione di ODV ed APS.

L'anagrafe delle ONLUS sarà soppressa solo dal periodo d'imposta successivo a quello in cui verrà rilasciata dalla Commissione europea l'autorizzazione alle misure fiscali contenute nel CTS, momento che segnerà anche la definitiva abrogazione della disciplina delle ONLUS. Tuttavia, ma dalla data di operatività del RUNTS non sarà più possibile iscriversi nell'anagrafe delle ONLUS (art. 38, comma 3, d.m. 106/2020).

1.4. L'iscrizione delle imprese sociali nell'apposita sezione del registro delle imprese (d.lgs. 155/2006)

Il profilo della registrazione interessava anche le imprese sociali di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155.

La qualifica di impresa sociale, infatti, si acquisiva con l'iscrizione dell'ente (in possesso dei necessari requisiti di qualificazione previsti dal medesimo decreto) nel registro delle imprese, in un'apposita sezione di quest'ultimo dedicata alle imprese sociali (art. 5, comma 2, d.lgs. 155/2006). Ed era nel registro delle imprese che le imprese sociali erano tenute a depositare alcuni loro atti, tra cui l'atto costitutivo, lo statuto e le sue modificazioni, il bilancio d'esercizio e il bilancio sociale. **Anche qui, come nel caso delle ONLUS, l'iscrizione aveva natura costitutiva della qualifica**, non potendo dunque sussistere imprese sociali non iscritte nella sezione speciale del Registro delle imprese, e costituiva, di conseguenza, una condizione per l'applicazione del relativo regime di favore (invero a quel tempo molto limitato, se non del tutto assente**). Anche in questo caso il registro di riferimento era unico a livello nazionale, seppur tenuto dagli uffici delle camere di commercio territorialmente competenti.**

Significativo era il ruolo che qui assumeva il Notaio, essendo richiesto che l'impresa sociale, indipendentemente dalla sua forma giuridica (associazione, fondazione o società), si costituisse per atto pubblico (art. 5, comma 1, d.lgs. 155/2006).

Come vedremo, la riforma del Terzo settore non ha inciso in maniera significativa

sul sistema di registrazione delle imprese sociali (sicché la sezione "imprese sociali" del registro delle imprese continua ad essere attiva), anche se l'intervenuta collocazione di queste ultime nella più generale cornice del Terzo settore, e dunque del RUNTS, e la sopravvenuta qualificazione delle cooperative sociali come imprese sociali "di diritto" ha generato una serie di ulteriori questioni degne di approfondimento.

1.5. Il disegno riformatore nella legge delega 106/2016

La rapida disamina della legislazione previgente mette in mostra – se si guarda al regime di ODV e APS – **la frammentarietà ed eterogeneità dei preesistenti sistemi di registrazione, spiegabile alla luce dell'approccio atomistico seguito dal legislatore, della pluralità di leggi speciali su singole tipologie di enti, e del loro carattere prevalentemente se non esclusivamente promozionale** che finiva per attribuire alle regioni (e province autonome) un ruolo di primo piano nella definizione dei contorni della fattispecie agevolata.

Tuttavia, la rapida disamina che si è svolta mostra altresì – se si guarda ai sistemi di registrazione di ONLUS e imprese sociali – una progressiva tendenza sia verso l'unificazione territoriale e normativa sia verso la semplificazione ed automaticità dei procedimenti.

Questo quadro normativo spiega e giustifica il disegno riformatore che trovava espressione nei principi e criteri di delega contenuti nella legge 6 giugno 2016, n. 106.

Nella legge delega sulla riforma del Terzo settore si tracciava già, con sufficiente precisione, il nuovo assetto normativo che avrebbe poi visto la luce con il Codice del 2017. Essa, infatti, imponeva al legislatore delegato di riorganizzare e semplificare il sistema di registrazione degli enti "*attraverso la previsione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale*" (art. 4, lett. *m*), l. 106/2016).

Pur denominandolo "unico" e "nazionale**", l'idea del nuovo registro degli ETS che il legislatore delegante aveva in mente era tuttavia ancora fortemente influenzata dai suoi precedenti storici**. Nella legge delega si faceva infatti menzione di "*registri regionali all'interno del registro unico nazionale*" (art. 5, lett. *h*), l. 106/2016) e si contemplava l'obbligatorietà dell'iscrizione solo per gli ETS "*che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni …*" (art. 4, lett. *m*), l. 106/2016).

Nessun legame diretto era poi istituito tra l'iscrizione nel Registro unico nazionale e l'obiettivo di "*rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica*" (art. 3, lett. *a*), l. 106/2016), anche perché quest'ultimo criterio di delega era riferito a tutte le associazioni e fondazioni e non soltanto a quelle del Terzo settore.

Dalla lettura delle pagine che seguono si potrà facilmente ricavare come, **in sede di esercizio della delega, il Governo abbia notevolmente ampliato sul punto l'effet-**

to riformatore, attribuendo al Registro unico nazionale un ruolo totalmente diverso dai registri di prima generazione e di primo piano nel nuovo sistema di disciplina degli ETS. Il RUNTS ha infatti una struttura ancor più unitaria ed unificante (non esistono "registri regionali" ma "Uffici regionali del RUNTS"), e la registrazione non è soltanto condizione per accedere ai benefici previsti dalla legge (o per stipulare convenzioni con gli enti pubblici), ma è, prima ancora, requisito di qualificazione degli ETS.

2. Le funzioni del RUNTS e gli effetti della registrazione

Posto a confronto con i "vecchi" registri di ODV e APS, il RUNTS si presenta come un registro affatto diverso, non solo per la sua struttura, ma anche per le fondamentali e numerose funzioni che svolge nell'ambito della nuova legislazione sul Terzo settore. **Il suo ruolo centrale è anche, in un certo senso, la naturale conseguenza del nuovo assetto normativo dato al Terzo settore ed in particolare dell'intervenuta riconduzione delle diverse tipologie di enti nella categoria unitaria degli enti del Terzo settore**. Ma è altresì dipeso da alcune scelte operate dal legislatore delegato, tra cui in particolare il non aver dato attuazione alla riforma del codice civile in materia di associazioni e fondazioni e l'aver attribuito particolari prerogative alle reti associative a supporto degli enti del Terzo settore loro associati. Cerchiamo di spiegare perché.

2.1. L'effetto costitutivo della qualifica di ETS (e del diritto di accedere ai relativi benefici)

La registrazione è innanzitutto **necessaria affinché un ente possa acquisire la qualifica di ente del Terzo settore**. Un ente non iscritto al RUNTS non sarebbe infatti un ente del Terzo settore e non potrebbe auto-qualificarsi in questo modo (rischierebbe addirittura una sanzione amministrativa). Ciò vale anche con riguardo alle tipologie specifiche di enti del Terzo settore (ODV, APS, ecc.). Non si pone dunque l'alternativa tra ETS iscritti ed ETS non iscritti, così come tra ODV o APS iscritte e non iscritte. **Solo gli enti iscritti al RUNTS sono enti del Terzo settore** (o ODV, APS ecc.) **e mantengono questa qualifica fintanto che siano registrati**. La cancellazione dal RUNTS, infatti, a qualsiasi causa dovuta (scelta volontaria dell'ente o provvedimento dell'autorità), determina la perdita della qualifica di ETS.

Da questo punto di vista, dunque, l'iscrizione nel RUNTS non è opzionale, nello specifico senso che registrarsi è un onere imprescindibile per l'ente che voglia qualificarsi come ETS, ma non anche ovviamente nel senso che un ente debba necessariamente iscriversi nel RUNTS, ben potendo sussistere, anche dopo la riforma del 2017, associazioni e fondazioni che, pur svolgendo senza scopo di lucro le medesime attività degli ETS (assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, ecc.), decidano di farlo senza assumere la qualifica di ETS (o qualifiche particolari come quella di ODV

o di APS). In definitiva, **se la qualifica di ETS è opzionale, non lo è invece l'iscrizione al RUNTS per gli enti che intendano assumerla**. Se s'intende acquisire la qualifica di ETS bisogna iscriversi al RUNTS.

Quanto precede risulta chiaramente dalla definizione di ente del Terzo settore contenuta nell'art. 4, comma 1, CTS. Questo articolo colloca infatti il requisito formale dell'iscrizione al RUNTS tra i requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore (accanto ad altri requisiti di natura sostanziale come la forma giuridica, l'attività svolta e le finalità perseguite), sicché, in mancanza, all'ente farebbe difetto un elemento essenziale per potersi giuridicamente configurare come ETS. Naturalmente, considerata la natura tra loro cumulativa dei requisiti di qualificazione degli ETS, **solo gli enti in possesso dei requisiti sostanziali individuati dall'art. 4, comma 1, potranno iscriversi al RUNTS e continuare ad essere in esso registrati.**

Stante l'equivalenza tra RUNTS e registro delle imprese a questo specifico riguardo (art. 11, comma 3, CTS), quanto detto sopra vale anche con riguardo alle imprese sociali, sebbene queste ultime debbano avanzare istanza d'iscrizione non già nel RUNTS (dove pure risulteranno poi registrate nella sezione loro dedicata sulla base di un trasferimento di dati tra registri) bensì nella sezione "imprese sociali" del registro delle imprese. Anche le imprese sociali acquisiranno dunque la relativa qualifica soltanto con l'iscrizione nella sezione "imprese sociali" del registro delle imprese.

Se la registrazione è necessaria per acquisire la qualifica di ETS, naturalmente essa è parimenti necessaria per poter usufruire dei benefici riservati dalla legge agli ETS, poiché soltanto ai "veri" ETS, cioè agli enti giuridici iscritti nel RUNTS, potrà applicarsi il regime degli ETS (riguardo ad agevolazioni fiscali, rapporti privilegiati con gli enti pubblici, accesso a finanziamenti pubblici, al cinque per mille, ecc.).

Tutto quanto precede è confermato dall'art. 7, comma 1, d.m. 106/2020, secondo cui "*l'iscrizione nel RUNTS ha effetto costitutivo relativamente all'acquisizione della qualifica di Ente del Terzo settore e costituisce presupposto ai fini della fruizione dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS*". Ed è ribadito dal comma 2 del medesimo articolo con riferimento alle singole qualifiche particolari del Terzo settore, dove si legge: "*Le qualifiche di associazione di promozione sociale (APS), di organizzazione di volontariato (ODV), di Ente filantropico, di Società di Mutuo Soccorso non tenute all'iscrizione nell'apposita sezione "imprese sociali" del Registro imprese, di Rete associativa e di Rete associativa nazionale, nonché i benefici previsti in favore di tali specifiche tipologie di ETS sono collegati all'iscrizione in ciascuna delle apposite sezioni del RUNTS. Le qualifiche di impresa sociale, di Società di Mutuo Soccorso tenuta all'iscrizione nel Registro imprese, nonché i relativi benefici sono collegati all'iscrizione nella sezione "imprese sociali" del Registro imprese*".

2.2. L'effetto costitutivo della personalità giuridica

In secondo luogo, attraverso la registrazione, un ente del Terzo settore **può acquisire la personalità giuridica di diritto privato**, ottenendo in questo modo la c.d.

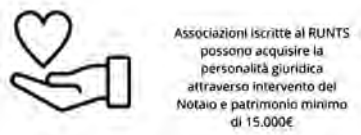
autonomia patrimoniale perfetta, sicché "*per le obbligazioni dell'ente risponde soltanto l'ente con il suo patrimonio*" (art. 22, comma 7, CTS).

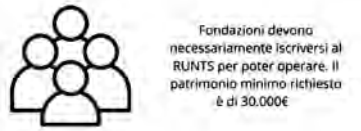
Per le associazioni del Terzo settore, ciò vuol dire sottrarsi all'applicazione dell'art. 38 del codice civile secondo cui delle obbligazioni assunte dall'associazione "*rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione*".

Per le fondazioni del Terzo settore, invece, dal momento che non possono configurarsi fondazioni non riconosciute come persone giuridiche, ciò significa, ancor prima, potersi validamente costituire mediante l'iscrizione al RUNTS.

Pertanto, se per le associazioni del Terzo settore, l'acquisizione della personalità giuridica mediante iscrizione al RUNTS costituisce una facoltà, per le fondazioni del Terzo settore, invece, l'iscrizione al RUNTS è necessaria per il loro stesso sorgere come soggetti giuridici. Come osserveremo in seguito, infatti, le fondazioni del Terzo settore non hanno la possibilità di costituirsi (ovvero di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica) iscrivendosi nei registri delle persone giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000.

Per acquisire la personalità giuridica occorre iscriversi al RUNTS mediante una particolare procedura che vede l'intervento necessario del Notaio e richiede un patrimonio minimo di 15.000 euro per le associazioni e di 30.000 euro per le fondazioni. La esamineremo in seguito, ma possiamo già anticipare che si tratta di una procedura molto più vantaggiosa di quella ordinaria con cui le associazioni e le fondazioni che non sono del Terzo settore possono ottenere il riconoscimento iscrivendosi nei registri delle persone giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000.





Le associazioni e le fondazioni già munite di personalità giuridica, e dunque già iscritte nei registri delle persone giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000, possono accedere al RUNTS soltanto tramite il Notaio ai sensi dell'art. 22 CTS. In tal modo esse acquistano (oltre alla qualifica di ETS, anche "nuovamente") la personalità giuridica ai sensi del CTS, ma non perdono quella precedentemente acquisita secondo la procedura ordinaria del d.P.R. 361/2000, che rimane che però "sospesa" fintanto che rimarranno iscritte nel RUNTS. La "sospensione" della personalità giuridica pregressa fa sì che la disciplina del d.P.R. 361/2000 loro non si applichi durante il periodo di permanenza nel RUNTS (art. 22, comma 1-*bis*, CTS), sicché eventuali modifiche statutarie o operazioni straordinarie (trasformazioni, fusioni, scissioni) dovranno essere approvate dal competente Ufficio del RUNTS e non già dalle autorità (prefettura o regione) che tengono il registro delle persone giuridiche. Queste ultime, **entro quindici giorni**, saranno informate dal competente Ufficio del RUNTS dell'avvenuta iscrizione nel RUNTS dell'ente iscritto nei loro registri delle persone giuridiche.

2.3. L'effetto di opponibilità

Vi è poi l'effetto di opponibilità ai terzi che il RUNTS produce con riguardo agli atti che in esso sono depositati. Esso è specificamente disciplinato dall'art. 26 d.m. 106/2020 sulla base della previsione già contenuta nell'art. 52 CTS, secondo cui "*gli atti per i quali è previsto l'obbligo di iscrizione, annotazione ovvero di deposito presso il Registro unico nazionale del Terzo settore sono opponibili ai terzi soltanto dopo la relativa pubblicazione nel Registro stesso, a meno che l'ente provi che i terzi ne erano a conoscenza*" (comma 1), mentre "*per le operazioni compiute entro il quindicesimo giorno dalla pubblicazione di cui al comma 1, gli atti non sono opponibili ai terzi che provino di essere stati nella impossibilità di averne conoscenza*" (comma 2).

2.4. L'effetto di pubblicità-notizia

Il RUNTS è un registro pubblico ed informatico in grado di garantire ampia e diffusa conoscenza sull'attività e la struttura degli enti del Terzo settore, in virtù della non irrilevante quantità di dati che in esso ciascun ETS è tenuto a riversare, dai più elementari dati identificativi dell'ente a quelli concernenti l'utilizzazione delle risorse e le modalità di perseguimento dello scopo, emergenti da bilancio d'esercizio e bilancio sociale (allorché obbligatorio), anch'essi oggetto di deposito al RUNTS. Ciò sicuramente si traduce in un aggravio degli oneri amministrativi degli ETS (alla cui riduzione, tuttavia, potranno contribuire le reti associative, svolgendo un ruolo d'intermediazione tra il RUNTS e i propri associati), ma **trova la sua giustificazione nell'esigenza di salvaguardare interessi di superiore rilevanza costituzionale**. Il RUNTS consentirà infatti alla generale platea dei cittadini di effettuare scelte più consapevoli riguardo a se sostenere o non sostenere un determinato ETS, se associarsi o meno allo stesso o se svolgere oppure no attività di volontariato per suo tramite. **Si rafforza così il controllo "sociale" diffuso sull'azione degli enti medesimi.** Tale sistema dovrebbe innescare un circuito di comportamenti (sia in termini organizzativi che di implementazione delle attività di interesse generale) ancora più virtuosi da parte dei singoli ETS, a beneficio dell'intero Terzo settore che grazie alla maggiore trasparenza potrà essere destinatario di maggiore fiducia da parte dei suoi diversi *stakeholder*.

favorire la conoscibilità degli ETS

Naturalmente, i dati contenuti nel RUNTS costituiranno anche la base per la successiva attività di controllo sugli ETS da svolgersi da parte delle autorità pubbliche competenti. Un'attività, quest'ultima, anch'essa necessaria sia per tutelare le finanze pubbliche che per preservare e promuovere la fiducia collettiva negli ETS.

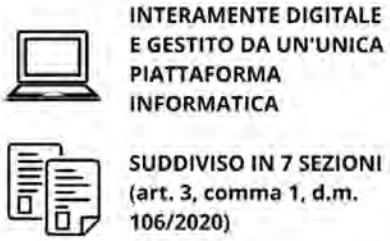
3. La struttura del RUNTS e degli uffici pubblici preposti alla sua gestione

Il RUNTS è un **registro interamente informatico**, sicché la sua gestione avverrà esclusivamente mediante tecniche informatiche, e **telematiche saranno le interlocuzioni tra i**

vari attori in esso coinvolti, tanto le pubbliche amministrazioni preposte alla sua gestione quanto gli enti del Terzo settore medesimi, **nonché le comunicazioni tra ciascuno di questi diversi attori e il RUNTS anche al fine del deposito degli atti**. Ciò determinerà la necessità che gli ETS si dotino di strumenti come la firma digitale e la PEC. La caratteristica principale del Registro è da ravvisarsi nel suo essere "unico" e "nazionale", in quanto le regole di accesso, permanenza e fuoriuscita dal registro sono contenute nella legge statale (segnatamente nel titolo VI del Codice) e dettagliate nel successivo d.m. 106/2020, a presidio della parità di trattamento tra gli ETS su tutto il territorio nazionale. L'unicità del Registro va colta non solo sotto il profilo giuridico, ma anche sotto il profilo informatico, in quanto esso poggia su un'unica piattaforma informatica, frutto della collaborazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Unioncamere, attraverso la quale avviene l'accesso per la consultazione dei dati e per la presentazione delle istanze telematiche.

Ancorché "unico" e "nazionale", il RUNTS risulta suddiviso al suo interno in varie sezioni. Esso inoltre non è materialmente gestito da un'unica autorità centrale, bensì per lo più dalle Regioni e Province autonome. La pluralità degli attori istituzionali coinvolti fa del RUNTS la sede naturale nella quale attuare con costanza il principio costituzionale di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

L'articolazione del RUNTS in **sette "sezioni"** (art. 3, comma 1, d.m. 106/2020) è conseguenza della pluralità di tipologie (o qualifiche particolari) di enti del Terzo settore individuate dal Codice.



Com'è noto, infatti, **non esiste un unico modello di ETS ma più modelli**, o meglio ancora, v'è **un modello generale di ETS** cui si affiancano **sei modelli particolari**, ciascuno con differente denominazione e specifiche regole applicabili.

Il **modello generale** di ETS è quello corrispondente alla descrizione di cui all'art. 4, comma 1, CTS, e ad esso è dedicata la **settima sezione del RUNTS**, quella relativa agli "altri enti del Terzo settore" (che ne testimonia il carattere in un certo senso residuale nelle intenzioni del legislatore).

I **modelli particolari**, ai quali corrispondono diverse sezioni del RUNTS, dalla a) alla f), sono invece sei, sicché la struttura interna del RUNTS risulterà essere la seguente (art. 3, comma 1, d.m. 106/2020):

(a) organizzazioni di volontariato (art. 32 ss. CTS)
(b) associazioni di promozione sociale (art. 35 s. CTS)
(c) enti filantropici (art. 37 ss. CTS)
(d) imprese sociali, incluse le cooperative sociali (art. 40 CTS e d.lgs. 112/2017)
(e) reti associative, incluse le nazionali (art. 41 CTS)
(f) società di mutuo soccorso (art. 42 ss. CTS e l. 3818/1886)
(g) altri enti del terzo settore

Un ente può essere iscritto soltanto in una sezione del RUNTS, ma ne è consentita (e non produce alcuna conseguenza negativa a suo carico) la **"migrazione"**, ovvero il mutamento di sezione, o per libera scelta oppure per evitare il provvedimento di

cancellazione dal RUNTS da parte dell'autorità pubblica vigilante (la quale accerti la mancanza dei requisiti per l'iscrizione nella sezione di partenza). Ovviamente, il cambio di sezione è possibile solo modificando statuto e struttura dell'ente per adeguarli a quelli necessari all'iscrizione nella sezione di arrivo. In alcuni casi potrà altresì essere necessaria una vera e propria trasformazione (cioè mutamento di forma giuridica) dell'ente ai sensi del nuovo art. 42-*bis* del codice civile. Ad esempio, una fondazione iscritta nella sezione c) che aspiri all'iscrizione nella sezione a), dovrà a tal fine anche (e prima di tutto) trasformarsi in associazione, posto che le ODV non possono avere la forma di fondazione (cfr. art. 32, comma 1, CTS).

Soltanto alle reti associative è consentito iscriversi, oltre che nella sezione e), in un'ulteriore sezione del RUNTS, quali le sezioni a) o b). Ciò consentirebbe alle reti associative di ricevere il trattamento, anche fiscale, riservato a quella tipologia di enti (ad es. le APS) corrispondente all'ulteriore sezione in cui sono iscritte e di non dover "migrare" nel caso in cui perdano la qualifica di reti associative, fermo restando che, in quest'ultima ipotesi, l'Ufficio del RUNTS su di loro competente non sarebbe più l'Ufficio nazionale.

Naturalmente, così come solo gli enti in possesso dei requisiti generali di qualificazione (quelli di cui all'art 4 CTS) possono iscriversi nella sezione g) del RUNTS, allo stesso modo solo gli enti in possesso dei requisiti particolari di ciascuna qualifica del Terzo settore possono iscriversi nelle prime sei sezioni dedicate alle tipologie particolari di ETS. Per fare solo un esempio, nella sezione a) del RUNTS possono iscriversi soltanto associazioni (e non anche fondazioni), costituite da almeno sette persone fisiche (o da almeno tre ODV) ed in possesso degli ulteriori requisiti di qualificazione di una ODV.

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, d.m. 106/2020, **il RUNTS è gestito dall'Ufficio statale del RUNTS (presso il Ministero del lavoro) e dagli Uffici regionali e provinciali del RUNTS (presso ciascuna Regione e Provincia autonoma)**, in leale collaborazione tra loro e nel rispetto delle disposizioni del Codice e del medesimo decreto.

Tali uffici sono preposti (art. 4, d.m. 106/2020):

- all'iscrizione degli ETS nel RUNTS;
- alla cancellazione degli ETS dal RUNTS;
- alla registrazione delle informazioni, nonché alla tenuta di atti soggetti a deposito e dei provvedimenti emanati;
- alla revisione periodica (con cadenza almeno triennale) del RUNTS ai fini della verifica della permanenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione in ciascuna sezione;
- ad effettuare i controlli di cui all'art. 93, comma 3, CTS (sul possesso dei requisiti di iscrizione al RUNTS, sul perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, e sull'adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al RUNTS) sulla base di un apposito decreto ministeriale ancora da emanarsi;
- ad accertare l'esistenza di cause di scioglimento o estinzione dell'ente.

Più precisamente, ai sensi di quanto disposto dall'art. 5 del d.m. 106/2020, l'Ufficio del RUNTS competente è quello della Regione o Provincia autonoma in cui l'ETS ha sede legale.

L'Ufficio statale, invece, ha competenza soltanto sulle reti associative, ovvero sugli enti iscritti nella sezione e) del RUNTS, anche qualora questi ultimi fossero contemporaneamente iscritti in un'altra sezione del RUNTS.

In sostanza, può anche dirsi che **l'Ufficio statale ha competenza esclusiva sulla sezione e) del RUNTS e sugli ETS in essa iscritti** (a prescindere da dove abbiano sede legale), mentre **gli Uffici regionali (e provinciali autonomi) su tutte le altre sezioni del RUNTS e sui soggetti in esse iscritti**, ad eccezione di quelli iscritti nella sezione e). La funzione tipicamente svolta dalle reti associative, nonché la loro dimensione necessariamente sovraregionale, ampiamente giustificano la scelta operata nel d.m. 106/2020.

La pluralità di Uffici competenti non si rivolgerà a scapito dell'uniformità di trattamento degli ETS sul territorio nazionale, dal momento che tutti gli Uffici del RUNTS dovranno osservare le medesime regole sull'iscrizione e controllo degli ETS dettate dal CTS e dai suoi decreti attuativi, tra cui il d.m. 106/2020. Peraltro, alcuni strumenti, come i modelli standard tipizzati di statuto predisposti delle reti associative ed approvati con decreto ministeriale ai sensi dell'art. 47, comma 5, CTS, contribuiranno a ridurre notevolmente il rischio di possibili disomogeneità territoriali nell'interpretazione ed applicazione della normativa comune, quanto meno nella fase di iscrizione. Da quest'ultimo punto di vista, utili potranno altresì rivelarsi le procedure di iscrizione al RUNTS effettuate tramite il Notaio ai sensi dell'art. 22 CTS, poiché anche in questo caso il controllo degli Uffici del RUNTS sarà limitato alla "*verifica della regolarità formale della documentazione*".

4. Le forme e i procedimenti di registrazione

Il tema delle modalità di registrazione risente molto sia del fatto che il RUNTS non cade nel nulla ma impatta su una realtà preesistente che si trovava disciplinata, in sua assenza, con modalità transitorie, sia del pluralismo intrinseco al fenomeno del Terzo settore, che ha trovato espressione normativa nella pluralità di tipologie di enti del Terzo settore di cui abbiamo in precedenza brevemente riferito. Vi sono poi questioni legate ai rapporti con altri registri (quello delle persone giuridiche e quello delle imprese) o alla particolare natura del soggetto (come nel caso delle ONLUS e degli enti religiosi civilmente riconosciuti). In definitiva, il quadro è abbastanza eterogeneo e si cercherà di analizzarlo per gruppi di casi differenti.

Tabella 1: *sintesi forme e procedimenti di registrazione al RUNTS*

Modalità	Forma giuridica/tipologia	Procedimento
Iscrizione d'ufficio per trasmigrazione	ODV e APS iscritte nei vecchi registri	Il procedimento consta di due fasi, la prima prevede la comunicazione da parte di tutti i registri di APS e ODV di tutti i dati in loro possesso ai competenti uffici del RUNTS. A questa farà seguito, entro 180 giorni, la verifica dei requisiti per l'iscrizione al RUNTS nella sezione corrispondente alla sua natura originaria o in altra sezione
Iscrizione su istanza dell'ente interessato	Tutti gli enti non coinvolti nel procedimento di trasmigrazione di cui sopra	La domanda deve presentarsi all'Ufficio del RUNTS competente. In assenza di impedimenti, il procedimento di iscrizione dovrà chiudersi entro 60 giorni, o ancor più celermente, entro 30 giorni, qualora l'ente che formuli domanda d'iscrizione abbia adottato e depositato uno statuto-tipo (o standard) redatto dalla rete associativa cui aderisce ed approvato con decreto ministeriale
Iscrizione tramite il notaio	Le associazioni e le fondazioni già iscritte nei registri delle persone giuridiche che vogliano acquisire la qualifica di ETS; Le associazioni e le fondazioni che iscrivendosi al RUNTS intendano acquisire non solo la qualifica di ETS ma anche la personalità giuridica.	Dal momento che il controllo preventivo di legalità è in questo caso effettuato dal Notaio (che verifica la legittima costituzione dell'ente e la sua natura giuridica di ente del Terzo settore, nonché la sussistenza del patrimonio minimo di 15.000 euro per le associazioni e di 30.000 euro per le fondazioni), l'Ufficio del RUNTS che riceve la domanda di iscrizione da parte del Notaio si limita a verificare la regolarità formale della documentazione prodotta ed entro 60 giorni dalla domanda iscrive l'ente alla sezione richiesta del RUNTS.
Iscrizione automatica delle imprese sociali e delle SOMS	Imprese sociali	Le imprese sociali dovranno formulare domanda di iscrizione soltanto nell'apposita sezione "imprese sociali" del registro delle imprese e non anche nel RUNTS. Esse, però, saranno automaticamente registrate anche nel RUNTS, alla sezione imprese sociali, per effetto di una procedura di comunicazione diretta di dati tra registri

4.1. L'iscrizione d'ufficio per trasmigrazione (di ODV e APS già iscritte nei "vecchi" registri)

Il procedimento di **"trasmigrazione"** è finalizzato all'iscrizione d'ufficio nel RUNTS di ODV e APS che risultano già iscritte nei "vecchi" registri di ODV e APS alla data di inizio di operatività del RUNTS, e per le quali non vi siano in corso procedimenti di cancellazione (art. 31, comma 1, d.m. 106/2020). Riguarderà anche quelle ODV e APS il cui procedimento d'iscrizione ai "vecchi" registri era all'avvio del RUNTS ancora pendente ed abbia poi avuto esito positivo (art. 31, comma 1, d.m. 106/2020). Durante questo procedimento, l'ente interessato continua a beneficiare dei diritti derivanti

dalla qualifica (art. 31, comma 11, d.m. 106/2020), sicché, una volta iscritto al RUNTS, acquisirà la qualifica di ETS senza soluzione di continuità con il passato.

Il procedimento consta di due fasi:

a) nella prima, della durata massima di **90 giorni**, gli uffici dei registri di ODV e APS comunicheranno "massivamente" ai competenti uffici del RUNTS i dati in loro possesso, unitamente alle copie dell'atto costitutivo e dell'ultimo statuto di ciascun ente (art. 31, comma 3, d.m. 106/2020);

b) nella seconda, il competente Ufficio del RUNTS dovrà verificare **entro 180 giorni** successivi, la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione di ciascun ente al RUNTS; in questa seconda fase, potrà accadere:

i) che l'Ufficio del RUNTS richieda agli enti informazioni e documenti, assegnando loro un termine di non più di **60 giorni** per ottemperare;

ii) oppure che l'Ufficio del RUNTS rilevi motivi ostativi all'iscrizione dell'ente nel RUNTS o nella sezione di quest'ultimo corrispondente alla natura originaria dell'ente (ODV o APS), nel qual caso assegnerà all'ente un termine di **10 giorni** per contro-dedurre o per regolarizzare la situazione (ciò per cui l'ente in questione ha ulteriori **60 giorni** di tempo) o per manifestare la propria volontà di ottenere l'iscrizione nella diversa sezione. In entrambi i casi, il termine di 180 giorni per la verifica dei requisiti per l'iscrizione si interrompe, sicché un nuovo termine di 180 giorni per completare il procedimento comincerà a decorrere dalla scadenza dei 10 o 60 giorni assegnati o, se antecedente, dalla ricezione della ulteriore documentazione.

Non è peraltro da escludere (anche se costituisce ipotesi esplicitamente non contemplata nel d.m. 106/2020) un intervento volontario dell'ente – ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera b), legge n. 241/1990 – nel procedimento di trasmigrazione, anche tramite il Notaio, per avanzare all'Ufficio del RUNTS richieste specifiche, come l'iscrizione in una diversa sezione del RUNTS o l'acquisizione della personalità giuridica, e depositare i documenti necessari a supportarle (a cominciare dallo statuto modificato).

Il procedimento di trasmigrazione potrà avere uno dei seguenti esiti:

a) **l'iscrizione dell'ente nella sezione del RUNTS corrispondente alla sua natura originaria** di ODV o di APS (art. 31, comma 7, d.m. 106/2020), in seguito a provvedimento dell'Ufficio del RUNTS o al suo difetto di provvedere nei termini assegnati dal decreto (art. 31, comma 10, d.m. 106/2020);

b) **l'iscrizione dell'ente in una sezione del RUNTS non corrispondente alla sua natura originaria** di ODV o di APS, in seguito a provvedimento dell'Ufficio del RUNTS emesso previo accertamento della conforme volontà dell'ente manifestata durante il procedimento (su richiesta dell'Ufficio stesso o attraverso un intervento volontario);

c) la **mancata iscrizione dell'ente nel RUNTS**, in tutti i casi in cui l'ente rimanga inerte rispetto alle richieste dell'Ufficio del RUNTS o non regolarizzi la situazione.

4.2. L'iscrizione su istanza dell'ente interessato

Dalla data di inizio di operatività del RUNTS sarà possibile per tutti gli enti non coinvolti nel procedimento di trasmigrazione (e per cui non sia necessaria l'iscrizione

tramite il Notaio ai sensi dell'art. 22) formulare istanza di iscrizione al RUNTS, indicando la sezione nella quale intendano essere iscritti.

Il procedimento è regolato dagli articoli 8 e seguenti del d.m. 106/2020, che individua le forme e modalità di proposizione della domanda (art. 8, commi 2 e 3), i suoi contenuti essenziali, tra cui denominazione, Codice fiscale, ecc. (art. 8, comma 6), nonché i documenti che alla medesima devono essere allegati, tra cui l'atto costitutivo e lo statuto (art. 8, comma 5), chiarendo che non è ammessa una domanda multipla per più enti (art. 8, comma 8), ma che una rete associativa può presentare domanda in nome e per conto degli enti ad essa aderenti (art. 8, comma 2).

La domanda deve presentarsi all'Ufficio del RUNTS competente, ovverosia **quello statale** nel caso in cui l'ente chieda di essere iscritto nella sezione delle reti associative (indipendentemente dal fatto che richieda anche, come è sua facoltà, l'iscrizione in un'ulteriore sezione del RUNTS), **o quello regionale** (o provinciale autonomo) in cui si trova la sua sede legale nel caso in cui l'ente chieda di essere iscritto in tutte le altre sezioni (ad eccezione di quella delle imprese sociali).

In assenza di impedimenti, il procedimento di iscrizione dovrà chiudersi **entro 60 giorni**, o ancor più celermente, **entro 30 giorni**, qualora l'ente che formuli domanda d'iscrizione abbia adottato e depositato uno statuto-tipo (o standard) redatto dalla rete associativa cui aderisce ed approvato con decreto ministeriale (art. 9, comma 4, d.m. 106/2020). Opera, peraltro, il meccanismo del silenzio-assenso allo scadere dei 60 o 30 giorni (art. 9, comma 5, d.m. 106/2020).

Il termine d'iscrizione può prolungarsi nel caso in cui l'Ufficio riscontri irregolarità formali o sostanziali: in tal caso, **entro 60 giorni** dalla domanda, esso invita l'ente a regolarizzare la situazione assegnandoli tal fine un termine non superiore a **30 giorni** (art. 9, comma 3, d.m. 106/2020).

Una volta iscritto, il Codice fiscale sarà il dato che identificherà l'ETS in maniera univoca nel RUNTS (art. 9, comma 7, d.m. 106/2020).

L'ETS iscritto è tenuto a mantenere aggiornati i dati e i documenti forniti e depositati al RUNTS, anche qui potendosi avvalere dell'intermediazione della rete associativa cui eventualmente aderisca (art. 20 d.m. 106/2020).

4.3. L'iscrizione tramite il notaio

L'iscrizione tramite il Notaio ai sensi dell'art. 22 CTS è **necessaria per le seguenti categorie di enti**:

a) le associazioni e le fondazioni già iscritte nei registri delle persone giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000 (che vogliano acquisire la qualifica di ETS);

b) le associazioni e le fondazioni che iscrivendosi al RUNTS intendano acquisire (non solo la qualifica di ETS ma anche) la personalità giuridica.

Dal momento che il controllo preventivo di legalità è in questo caso effettuato dal Notaio (che verifica la legittima costituzione dell'ente e la sua natura giuridica di ente del Terzo settore, nonché la sussistenza del patrimonio minimo di 15.000 euro per le associazioni e di 30.000 euro per le fondazioni), l'Ufficio del RUNTS che riceve la do-

manda di iscrizione da parte del Notaio si limita a verificare la regolarità formale della documentazione prodotta ed **entro 60 giorni** dalla domanda iscrive l'ente alla sezione richiesta del RUNTS.

Nessuna approvazione è necessaria da parte delle autorità preposte alla tenuta dei registri delle persone giuridiche *ex* d.P.R. 361/2000, cui l'intervenuta iscrizione nel RUNTS degli enti già iscritti nei loro registri sarà comunicata **entro 15 giorni** dagli Uffici del RUNTS. Anzi, **dalla data di inizio di operatività del RUNTS prefetture e regioni saranno tenute a rifiutare l'iscrizione nei registri delle persone giuridiche tanto di enti che intendano iscriversi nel RUNTS (e dunque con una denominazione ed uno statuto da ente del Terzo settore) quanto di enti già iscritti nel RUNTS**.

Questo procedimento di iscrizione potrebbe interessare anche enti risultanti da un'operazione straordinaria di trasformazione, fusione o scissione, effettuata ai sensi dell'art. 42-*bis* del codice civile.

Questo procedimento deve essere seguito anche dalle associazioni già iscritte nel RUNTS che intendano acquisire la personalità giuridica. Queste ultime, infatti, non possono ottenere la personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361/2000, ma soltanto ai sensi dell'art. 22 CTS.

Per gli enti iscritti al RUNTS secondo questa procedura, eventuali successive modificazioni statutarie dovranno farsi con atto pubblico notarile e depositarsi al RUNTS affinché possano divenire efficaci.

La procedura di cui all'art. 22 si svolge fisiologicamente con l'intervento di un Notaio, ma non è escluso che questi possa accertare l'insussistenza delle condizioni di legge per poter procedere e dunque si rifiuti di chiedere l'iscrizione dell'ente nel RUNTS. In tal caso, la domanda d'iscrizione può essere presentata anche da fondatori, amministratori o associati dell'ente e deve essere vagliata, anche sotto il profilo della legalità sostanziale, dagli Uffici del RUNTS. Non opera però in questa situazione il meccanismo del silenzio-assenso, bensì quello del silenzio-rifiuto (d'iscrizione).

Là dove il patrimonio minimo ai fini del riconoscimento della personalità giuridica diminuisca di oltre un terzo in conseguenza di perdite e non sia stato ricostituito, l'ente ha la possibilità di continuare ad operare come associazione non riconosciuta, eventualmente previa trasformazione da fondazione ai sensi dell'art. 42-*bis* del codice civile.

L'ente inscritto nel RUNTS perderà inoltre la personalità giuridica qualora, a prescindere dalla sua consistenza patrimoniale, decida di trasformarsi, ai sensi dell'art. 42-*bis* del codice civile, in associazione non riconosciuta.

4.4. L'iscrizione automatica delle imprese sociali (e delle SOMS)

Ai sensi del combinato disposto degli articoli 5, comma 2, d.lgs. 112/2017 e 11, comma 3, CTS, **le imprese sociali dovranno formulare domanda di iscrizione soltanto nell'apposita sezione "imprese sociali" del registro delle imprese e non anche nel RUNTS**. Esse, però, saranno **automaticamente registrate anche nel RUNTS**, alla sezione imprese sociali, per effetto di una procedura di comunicazione diretta di dati tra

registri che trova disciplina nel d.m. 106/2020. Tale procedura riguarda anche quelle società di mutuo soccorso che siano tenute ad iscriversi nella sezione "imprese sociali" del registro delle imprese (art. 44, comma 2, CTS).

L'art. 29, comma 3, d.m. 106/2020, impone tuttavia alle imprese sociali di comunicare al competente Ufficio del RUNTS i dati richiesti dal d.m. 106/2020 che l'Ufficio del registro delle imprese si rifiutasse di aggiornare o integrare. Tra questi dati, l'allegato tecnico al medesimo d.m., al punto 7.2, individua contatto telefonico, sito internet, eventuale affiliazione ad uno o più associazioni di enti o reti associative, eventuale dichiarazione di accreditamento al 5 per mille, numero di volontari iscritti nel registro, numero di volontari degli enti aderenti di cui esse si avvalgono.

Un altro caso di possibile interlocuzione diretta tra imprese sociali ed uffici del RUNTS è contemplato all'art. 22, comma 8, d.m. 106/2020, che si occupa della "migrazione" di un'impresa sociale in un'altra sezione del RUNTS al fine di mutare qualifica del Terzo settore. Le imprese sociali dovrebbero farne richiesta all'Ufficio del RUNTS che è competente a disporla. Tuttavia, il provvedimento dell'Ufficio del RUNTS sarà efficace solo dal momento della cancellazione dell'ente dalla sezione delle imprese sociali del registro delle imprese, da richiedersi a cura dell'ente interessato.

L'art. 22, comma 8, d.m. 106/2020, precisa, inoltre, che la migrazione di un'impresa sociale in altra sezione si compie senza necessità delle autorizzazioni ministeriali preventive di cui all'art. 12, d.lgs. 112/2017.

Il d.m. 106/2020 non si occupa di un'altra questione di particolare interesse anche pratico, ovvero se un'associazione o una fondazione possano ottenere la personalità giuridica iscrivendosi nella sezione "imprese sociali" del registro delle imprese (così come è concesso ottenerla ad associazioni e fondazioni che tramite il Notaio formulino domanda d'iscrizione nelle altre sezioni del RUNTS).

Premesso che le imprese sociali devono sempre costituirsi per atto pubblico, se l'associazione o fondazione in questione rispetta l'art. 22 CTS (avendo dunque il patrimonio minimo indicato in questa norma), dovrebbe ritenersi che l'iscrizione nel registro delle imprese possa surrogare anche a questi effetti l'iscrizione nel RUNTS alla luce della disposizione generale di cui all'art. 11, comma 3, CTS, secondo cui "*per le imprese sociali, l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore*". Sarebbe d'altronde irragionevole discriminare negativamente associazioni e fondazioni imprese sociali rispetto ad associazioni e fondazioni che assumano un'altra qualifica del Terzo settore (ODV, APS, ecc.).

5. Questioni e prospettive

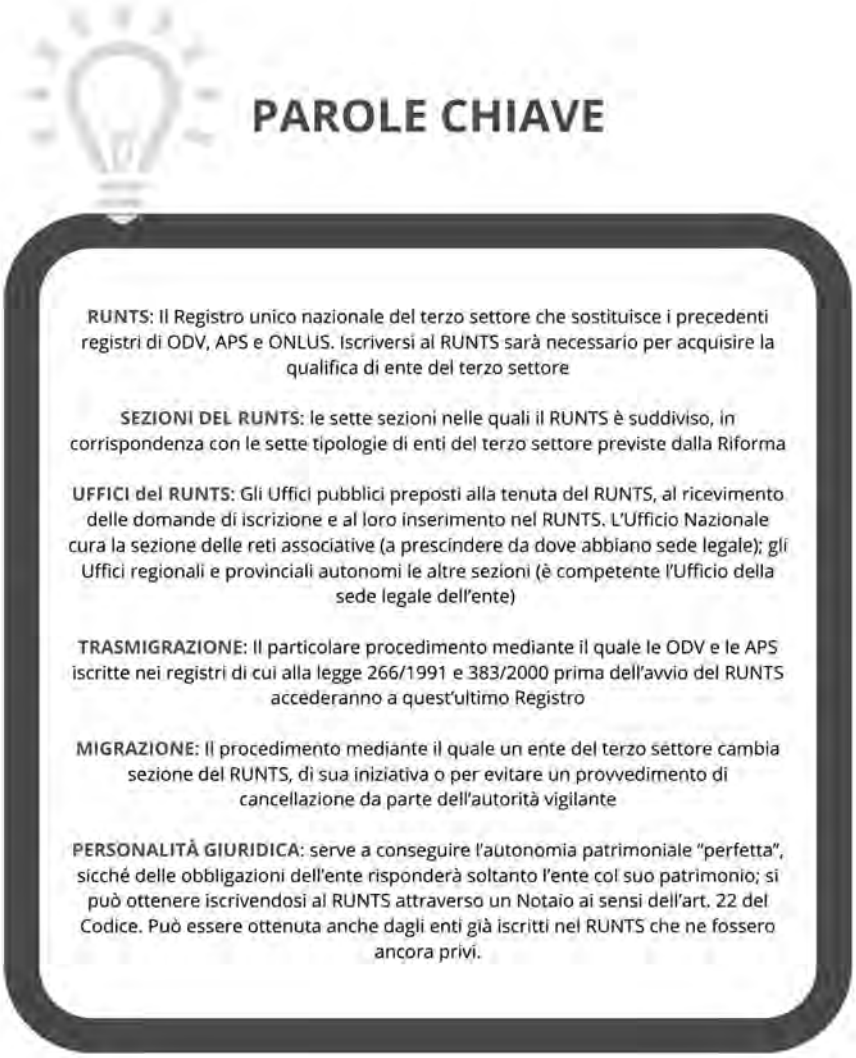
L'ormai prossimo inizio di operatività del RUNTS porrà fine ad una lunga serie di complesse questioni legate alla transizione dai "vecchi" registri al "nuovo" registro.

Alcuni profili della disciplina del RUNTS sono però suscettibili di miglioramento. Gli interventi potrebbero anche solo limitarsi a chiarire alcuni dubbi residui.

Tra questi possibili interventi segnaliamo i seguenti:

- chiarire che associazioni e fondazioni possano acquisire la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22 CTS anche iscrivendosi nella sezione "imprese sociali" del registro delle imprese: come spiegato, sarebbe infatti irragionevole ove così non fosse;
- prevedere, anche per le reti associative, come già previsto per le ODV e le APS, una fase transitoria nella quale la rete che vede ridotto il suo numero di "aderenti" al di sotto del minimo richiesto dalla legge ai fini della sua iscrizione nel RUNTS, possa reintegrare il numero minimo legale di aderenti senza subire la cancellazione dalla relativa sezione del RUNTS.

BOX 1. Parole chiave.



BOX 2. Il ruolo delle reti associative

BOX 3. Le reti associative nel RUNTS

LE RETI ASSOCIATIVE NEL RUNTS

Il Codice fissa all'articolo 46, comma 2 il principio dell'unicità della sezione del RUNTS al quale l'ente può essere iscritto: una deroga espressa a tale principio è prevista per le reti associative, che possono essere iscritte oltre che nella sezione loro propria anche in un'altra sezione. Tale facoltà potrebbe dar luogo al rischio di una sovrapposizione di procedimenti amministrativi, ove si pensi che l'ufficio competente nel procedimento riguardante la rete è quello statale, mentre la competenza diventa regionale in relazione al procedimento inerente all'ulteriore qualifica che la rete intende acquisire (o ha già acquisito, nel caso dei procedimenti di revisione, controllo o cancellazione). In questi casi, il DM 106/2020 adotta il principio dell'assorbimento, in virtù del quale la configurazione dell'ente quale rete associativa viene considerata assorbente rispetto alle altre qualificazioni soggettive (APS, ODV, ecc.) eventualmente ascrivibili all'ente. Di conseguenza, l'Ufficio statale del RUNTS, curerà non solo il procedimento relativo all'ente nella sua veste di rete associativa, ma anche l'istruttoria dell'iscrizione (anche non contemporanea) del medesimo ente in altra sezione del RUNTS, comunicandone i relativi esiti, se favorevoli, all'Ufficio regionale del RUNTS territorialmente competente, il quale adotterà un provvedimento, a contenuto vincolato, di iscrizione nell'ulteriore sezione.

Il descritto meccanismo si propone con le medesime caratteristiche anche con riguardo all'attività di controllo di cui all'art. 93 comma 3 del D.lgs. 117/2017, e alla revisione periodica: l'attività svolta dall'Ufficio statale nei riguardi degli enti iscritti nella sezione "reti associative", non riguarderà soltanto la verifica della permanenza dei requisiti relativi a tale sezione, ma anche di quelli relativi all'ulteriore sezione nella quale l'ente è iscritto. In buona sostanza, la dimensione nazionale o comunque sovra-regionale delle reti associative, unitamente a ragioni di economicità dell'azione amministrativa, fanno sì che le reti abbiano un unico canale di interlocuzione con l'Ufficio statale del RUNTS, attraverso il quale vengono considerati tutti i profili del soggetto, sia nella sua dimensione di rete che in quella ulteriore configurazione soggettiva assunta. L'unicità dell'interlocuzione procedimentale deve comunque rispettare il criterio di competenza territoriale alla base dell'organizzazione del RUNTS. Pertanto, in relazione alla posizione della rete nell'ulteriore sezione, ove l'istruttoria condotta dall'ufficio statale debba concludersi con un provvedimento amministrativo (ad esempio, l'iscrizione nell'ulteriore sezione), quest'ultimo non potrà essere adottato dall'Ufficio statale bensì dall'Ufficio regionale, che dovrà conformarsi alle risultanze dell'istruttoria condotta dal primo.

Il principio dell'assorbimento trova applicazione solo nei confronti del soggetto che costituisce il livello apicale della rete e non già anche delle articolazioni territoriali o funzionali della rete medesima, in quanto detti enti sono distinti dalla rete, essendo dotati di una propria soggettività giuridica (evidenziata dal possesso di un proprio codice fiscale, diverso da quello della rete).

Sul punto si suggerisce la lettura della recente Circolare ministeriale n. 2 del 5 marzo 2021.

Bibliografia

Fici, *Il decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettive*, parte prima e parte seconda, in www.terzjus.it; Fici, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2021; Lombardi, *La struttura del Registro unico nazionale del Terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2020; Lombardi, *Il popolamento iniziale del Registro unico nazionale del Terzo settore,* in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2021.

Capitolo VIII

IL REGISTRO UNICO DEL TERZO SETTORE E IL "DESTINO" DELLE ONLUS*

1. Introduzione

La riforma del Terzo settore, avviata con la Legge delega n. 106/2016 e attuata con il d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore o CTS) e il d.lgs. n. 112/2017 (nuova disciplina dell'impresa sociale), ridefinisce la normativa applicabile al panorama del *non profit*, con lo scopo di semplificare e al contempo armonizzare le disposizioni in materia. Per la prima volta, viene assegnata una precisa identità giuridica al Terzo settore, mediante un'opera di riorganizzazione e razionalizzazione della normativa esistente che porterà tra l'altro – in prospettiva – all'abrogazione della disciplina fiscale indirizzata alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), di cui agli artt. 10 e seguenti del d.lgs. n. 460/1997. Sul punto, è bene rilevare che **in assenza di una regolamentazione organica degli enti *non profit,* prima dell'avvio della riforma proprio la disciplina ONLUS ha svolto una funzione "suppletiva" sul piano civilistico, definendo i parametri di riferimento anche su aspetti quali i settori di attività e le clausole statutarie.** Non stupisce, in tal senso, come nell'assetto anteriore alla riforma la qualifica di ONLUS sia stata adottata da realtà *non profit* quanto mai eterogenee, quali enti del volontariato, associazioni e fondazioni filantropiche o società cooperative[1]. Non può d'altro canto non evidenziarsi come proprio **tale categoria di enti, nel contesto della riforma del Terzo settore, abbia rappresentato un precedente importante che ha influenzato non poco il percorso di evoluzione della stessa sotto diversi profili.** Basti pensare, ad esempio, all'introduzione nel d.lgs. n. 117/2017 di un elenco dettagliato e tassativo di attività di interesse generale che l'ente del Terzo settore (ETS) è chiamato a svolgere in via prevalente e che in parte prende le mosse proprio dalle attività indicate all'art.

prima dell'avvio della riforma la disciplina ONLUS ha svolto una funzione "suppletiva" sul piano civilistico

* **A cura di Gabriele Sepio -** Avvocato, partner Studio ACTA e segretario generale di Terzjus.

[1] Sul punto, va considerato che l'accesso alla disciplina fiscale ONLUS poteva per certi versi apparire come una scelta "forzata", vista l'assenza di regimi giuridico-tributari in grado di declinare le diverse caratteristiche degli enti non profit. Tale lacuna ha favorito l'ingresso all'interno del mondo ONLUS di realtà eterogenee, che spaziavano dalle piccole realtà associative a soggetti decisamente più strutturati per funzioni, capacità finanziarie e modello organizzativo. Se per le organizzazioni più piccole il regime ONLUS poteva risultare eccessivamente oneroso sotto il profilo gestionale, i soggetti più grandi risentivano invece dei vincoli derivanti dalla visione della ONLUS come soggetto non commerciale "per definizione". Si pensi, ad esempio, alla stretta regolamentazione delle "attività connesse" (uniche attività "strumentali" consentite alle ONLUS) e alla tendenziale diffidenza dell'Amministrazione finanziaria nei confronti del coinvolgimento di questi enti in attività aventi connotazioni commerciali, ivi incluse quelle di sponsorizzazione.

10 del d.lgs. 460/1997 con riferimento alle ONLUS. Una peculiarità, questa, che evidenzia un tratto peculiare ad entrambe le due qualifiche, ovvero quella funzione sussidiaria costituzionalmente rilevante ove la partecipazione dei cittadini allo svolgimento di attività di interesse generale, richiamata all'art. 118 della Carta Costituzionale, si esprime secondo criteri di vincolatezza. Dunque, le ONLUS e gli enti del Terzo settore come **veicoli giuridici che accompagnano alla non lucratività un profilo di sussidiarietà che potremmo definire "vincolata" e, dunque, circoscritta a determinati ambiti entro i quali si esprime la partecipazione e il contributo alle esigenze e ai bisogni collettivi.** Requisito, quest'ultimo, che non compare evidentemente in tutte le tipologie di enti che prima della riforma venivano genericamente inquadrati nella categoria, di natura meramente descrittiva, degli "enti del Terzo settore". **Con i decreti di riforma, tuttavia, si assiste ad una trasformazione degli originari criteri previsti dalla disciplina ONLUS con specifico riferimento allo svolgimento delle attività di interesse generale.** Un aspetto importante è, infatti, il **venir meno della condizione soggettiva di svantaggio dei beneficiari** per molte delle attività riferibili agli enti iscritti nell'anagrafe delle ONLUS e qualificabili come di interesse generale ai fini della concessione dei benefici fiscali. Nello stesso tempo gli **enti del Terzo settore ereditano dalla disciplina ONLUS anche una puntuale definizione associabile alle attività economiche non prevalenti.** Seppure con un diverso approccio sotto il profilo civilistico e fiscale le attività c.d. "connesse" si trasformano, nei decreti di riforma, in attività "diverse".

Il profilo, comunque, che segna in modo più marcato il superamento di una stagione legislativa concentrata sulla assegnazione agli enti non profit dei benefici fiscali senza una puntuale e uniforme definizione civilistica, viene evidenziato dal **venir meno, con la completa operatività delle nuove misure fiscali, della qualifica di ONLUS.**

D'altro canto, quando si parla della riforma del Terzo settore va considerato che quest'ultima, oltre a ridefinire l'impianto civilistico di tutte le realtà *non profit* che vorranno accedere al Terzo settore, introduce anche nuove **disposizioni di carattere tributario applicabili agli enti che intendono assumere la qualifica di ETS attraverso l'iscrizione nell'apposito Registro nazionale del Terzo settore (RUNTS).** In tale contesto, con la completa operatività della riforma, alcuni regimi fiscali attualmente in vigore verranno meno: si tratta, in primo luogo, delle disposizioni tributarie applicabili agli enti disciplinati nella legge quadro sul volontariato (l. 266/1991) e nella normativa in materia di associazioni di promozione sociale (l. n. 383/2000), che trovano una completa e organica disciplina nell'ambito del Codice del Terzo settore. **Con l'autorizzazione della Commissione europea sui nuovi regimi fiscali introdotti dal Codice, verrà dunque abrogata la disciplina fiscale indirizzata alle ONLUS**, che potranno così confluire nella nuova definizione di ente del Terzo settore, mediante l'iscrizione in una delle sezioni del relativo Registro unico nazionale.

con la completa operatività delle nuove misure fiscali verrà meno la qualifica di ONLUS

Una scelta che, come vedremo, si lega ad alcuni fattori che dovranno essere valutati attentamente dagli enti, a partire dai modelli organizzativi e dal nuovo inquadramento fiscale delle entrate secondo criteri qualitativi e quantitativi non perfettamente sovrapponibili

con l'attuale disciplina disegnata dal d.lgs. 460/1997 e dalle specifiche norme contenute nel Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

2. L'accesso delle ONLUS alla riforma del Terzo settore

Accanto ad una ridefinizione dell'impianto civilistico e fiscale delle realtà *non profit*, per la prima volta con la riforma del Terzo settore si assiste anche alla costituzione di un unico sistema di classificazione a livello nazionale che sostituisce i differenti registri di settore ad oggi esistenti (tra cui l'Anagrafe delle ONLUS) rappresentato dal RUNTS. **L'istituzione del Registro costituisce un aspetto decisivo del percorso di riforma** in quanto consente a tutti i soggetti interessati agli ETS e alle attività da questi svolte – quali enti, istituzioni ed altri *stakeholder* – di **disporre di uno strumento unitario e facilmente accessibile, che fornisce informazioni complete e documentazione sociale aggiornata.** Il Registro, operativo dal 2021, sarà istituito presso il Ministero del Lavoro e gestito su base territoriale dalle Regioni e dalle Province autonome, secondo una struttura che contempla specifiche sezioni (volontariato, promozione sociale, enti filantropici, reti associative, società di mutuo soccorso ed altri enti del Terzo settore), nelle quali gli enti che vorranno assumere la qualifica di ETS saranno tenuti ad iscriversi.

Nel rinnovato quadro normativo, le ONLUS sono chiamate a valutare le modalità e i tempi dell'adeguamento statutario alle nuove disposizioni introdotte dal Codice, in vista dell'iscrizione in una delle sezioni del nuovo Registro. Sotto questo profilo, **il percorso di adeguamento delle ONLUS si distingue, ad esempio, da quello delle associazioni di promozione sociale (APS) e delle organizzazioni di volontariato (ODV),** per le quali l'accesso al Registro avverrà attraverso una procedura di "trasmigrazione" automatica dagli attuali registri di settore. **Per le ONLUS non è prevista, invece, una apposita sezione nell'ambito del nuovo Registro, in quanto la qualifica di ONLUS è legata al regime fiscale di favore previsto dal d.lgs. n. 460/1997 che – come anticipato – verrà meno a partire dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione da parte dell'Unione europea sulle nuove misure fiscali introdotte dalla riforma.**

Pertanto, le ONLUS sono chiamate in questa fase transitoria a operare una valutazione che interessa, da un lato, le tempistiche di accesso al Registro – avuto riguardo ai termini di efficacia dei nuovi regimi fiscali – e, dall'altro, la scelta della sezione di riferimento, tenuto conto dell'attuale modello gestionale e delle attività in prospettiva esercitabili.

Per le ONLUS non è prevista una apposita sezione nell'ambito del nuovo RUNTS

Al riguardo, appare opportuno segnalare che – in ragione della disciplina transitoria sopra illustrata – **le ONLUS beneficiano, a differenza di ODV e APS, di tempistiche più dilatate per l'accesso al Registro.** Più nel dettaglio, le ONLUS potranno procedere all'iscrizione al RUNTS solo a partire dalla data che sarà a tal fine stabilita dall'Agenzia delle Entrate – mediante pubblicazione dell'elenco degli enti iscritti nella relativa Anagrafe – e, comunque, non oltre il

31 marzo del periodo di imposta successivo a quello in cui verrà rilasciata l'autorizzazione UE. Le ONLUS che decideranno di non procedere all'iscrizione al Registro, trascorso quest'ultimo termine, saranno tenute a devolvere il patrimonio acquisito nel periodo in cui sono state iscritte nell'Anagrafe e hanno beneficiato del relativo regime di favore. In questo contesto, le ONLUS possono, quindi, optare, sotto il profilo temporale, per due diverse soluzioni. **Una prima opzione consiste nel procedere all'iscrizione nel Registro non appena divenuto operativo, a seguito della data comunicata dall'Agenzia delle entrate per l'avvio della "migrazione" dall'attuale Anagrafe.** In tale ipotesi, l'ente acquisirà immediatamente la qualifica di ETS, senza alcun obbligo devolutivo del patrimonio, ma perderà contestualmente, prima della sua abrogazione, il regime fiscale di favore destinato alle ONLUS, applicando *medio tempore* – nelle more dell'efficacia dei nuovi regimi fiscali indirizzati agli enti del Terzo settore – le disposizioni del Testo unico delle imposte sui redditi.

potranno procedere all'iscrizione al RUNTS solo a partire dalla data stabilita dall'Agenzia delle Entrate e comunque non oltre il 31 marzo del periodo di imposta successivo a quello del rilascio dell'autorizzazione UE

Una seconda possibilità, invece, consiste nell'attendere la definitiva abrogazione della disciplina ONLUS, legata all'autorizzazione della Commissione europea sui nuovi regimi fiscali introdotti dal Codice del Terzo settore, conservando per tutto il periodo transitorio l'iscrizione nell'attuale Anagrafe. Come detto, infatti, le ONLUS potranno iscriversi nel Registro unico nazionale – evitando effetti devolutivi sotto il profilo patrimoniale – fino al 31 marzo del periodo d'imposta successivo all'autorizzazione della Commissione. In tal modo, l'ente potrà continuare a fruire del regime fiscale ONLUS fino alla sua definitiva abrogazione, accedendo al RUNTS a partire dal periodo d'imposta in cui tale regime verrà sostituito dalle nuove disposizioni tributarie introdotte dal Codice. In quest'ultima ipotesi, l'ente dotato della qualifica ONLUS dovrà avere l'accortezza, in sede di adeguamento statutario, di rinviare l'efficacia delle modifiche incompatibili con l'art. 10 del d.lgs. n. 460/1997 al venir meno del regime ONLUS. Ciò al fine di evitare il recepimento di clausole statutarie che si pongano in contrasto con i requisiti vincolanti ai fini della fruizione dell'attuale regime agevolativo.

le attività di interesse generale saranno qualificate come "non commerciali" ove svolte a titolo gratuito o a fronte di corrispettivi che non superino i costi complessivi

le ONLUS potranno attendere la definitiva abrograzione della disciplina relativa conservando per tutto il periodo transitorio l'iscrizione dell'attuale anagrafe

3. Le scelte delle ONLUS nel passaggio al nuovo regime

Nella fase transitoria che precede l'abrogazione della disciplina di cui agli artt. 10 e seguenti del d.lgs. n. 460/1997, **le ONLUS sono tenute a valutare le possibili alter-**

native per collocarsi nel rinnovato assetto normativo, avuto riguardo in particolare al proprio modello di gestione delle attività e alle relative implicazioni sul versante tributario, in considerazione dei nuovi regimi fiscali introdotti dalla riforma. A questo riguardo, appare opportuno evidenziare che l'attuale disciplina fiscale ONLUS – di cui all'art. 150 del TUIR – qualifica come "non commerciali" le attività istituzionali svolte dall'ente in ragione di criteri essenzialmente "qualificatori", legati al perseguimento di finalità di solidarietà sociale (a prescindere, cioè, da un puntuale raffronto tra le entrate e le uscite riferibili all'attività istituzionale). In tal senso, un'eventuale gestione "commerciale" delle attività istituzionali – considerata produttiva di redditi d'impresa in base agli ordinari criteri di cui all'art. 55 del TUIR – verrebbe di fatto "sterilizzata" dalle disposizioni di cui all'art. 150, comma 1 TUIR. A ciò si deve aggiungere che la medesima disciplina prevede per le ONLUS – a fronte di un oggetto sociale strettamente vincolato all'esercizio delle attività di cui all'art. 10 del d.lgs. 460/1997 – la non imponibilità ai fini IRES dei proventi derivati dalle attività direttamente connesse a quelle istituzionali, esercitabili in via secondaria e accessoria. In altri termini, le ONLUS possono di fatto beneficiare, in ragione dell'esclusivo perseguimento di finalità solidaristiche, dell'irrilevanza reddituale dei proventi afferenti allo svolgimento dell'attività. **La riforma tributaria del Terzo settore rivede completamente lo schema sopra descritto, attribuendo rilevanza non solo allo svolgimento di attività di interesse generale, ma anche alle modalità operative con le quali queste sono in concreto esercitate, ancorando la definizione di "non commercialità" a parametri quantitativi legati al raffronto tra i costi e le entrate dell'ente.** Più nel dettaglio, in base ai nuovi criteri dell'art. 79 del CTS, **le attività di interesse generale degli ETS saranno qualificate come "non commerciali" (e, dunque, non imponibili) ove svolte a titolo gratuito o a fronte di corrispettivi che non superano i costi complessivi**, tenuto conto anche degli apporti economici da parte delle amministrazioni pubbliche e salvo importi di partecipazione alla spesa posti dalla legge a carico dell'utenza (art. 79, comma 2). Per consentire di mantenere invariata la non commercialità dell'attività anche in presenza di un lieve margine di esercizio, spesso non preventivamente determinabile dall'ente, **viene peraltro previsto un margine di tolleranza nello scostamento tra costi e ricavi, stabilendo che l'attività istituzionale continuerà a considerarsi non commerciale ove i ricavi superino i costi del 5%, a condizione che lo scostamento non si protragga per più di due periodi di imposta consecutivi**(art. 79, comma 2bis)[2]. Questa impostazione è peral-

viene previsto un margine di tolleranza nello scostamento tra costi e ricavi

[2] Per completezza, va segnalato il comma 3 dell'art. 79 prevede due ipotesi di deroga ai criteri generali previsti dal medesimo articolo in merito alla qualificazione fiscale delle attività di interesse generale. Nello specifico, le attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale (di cui all'art. 5, comma 1, lett. h) del CTS) – che gli enti del Terzo settore possono svolgere direttamente o affidare ad università ed organismi di ricerca (lett. a) e b) dell'art. 79, comma 3) – sono considerate sempre non commerciali a condizione che gli utili siano reinvestiti interamente nelle medesime. Inoltre, si considerano non commerciali anche le attività aventi ad oggetto interventi e servizi sociali, interventi sanitari e prestazioni socio-sanitarie se svolte da fondazioni delle ex IPAB, a condizione che: (i) gli utili siano interamente reinvestiti nelle

tro funzionale alla qualificazione giuridico-tributaria dell'ente nel suo complesso come ETS non commerciale o ETS commerciale (ai sensi dell'art. 79, comma 5 del Codice). In breve, l'ente si qualificherà come "ETS non commerciale" ove svolga in prevalenza attività di interesse generale con modalità non commerciali (in base ai criteri citati), mentre si qualificherà come "ETS commerciale" ove, in concreto, i proventi derivanti da attività di interesse generale o secondarie svolte in forma di impresa (ossia le entrate di natura commerciale) prevalgano sulle entrate di natura non commerciale (quali contributi, sovvenzioni, liberalità, quote associative ed ogni altra entrata assimilabile). L'obiettivo del legislatore della riforma è quello di delineare un sistema più coerente e organico, che valorizza il perseguimento dell'utilità sociale graduando i vari regimi ed i connessi adempimenti in base alle concrete modalità operative degli enti. **In tale ottica, al fine di assicurare coerenza rispetto all'ordinamento eurounionale, l'irrilevanza reddituale viene riservata dal legislatore alle sole attività "non economiche" degli ETS**, mentre i proventi derivanti dalle attività svolte con modalità commerciali (siano esse istituzionali o secondarie) concorreranno alla formazione del reddito, con possibilità di accedere a regimi forfetari agevolati per gli ETS non commerciali, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale (artt. 80 e 86 del Codice). D'altro canto, viene introdotta per gli enti dotati della qualifica di impresa sociale – a fronte di obblighi più stringenti in tema di rendicontazione e controllo interno – un'apposita disciplina tributaria, che prevede l'esenzione ai fini IRES degli utili reinvestiti nelle attività di interesse generale (art. 18 del d.lgs. n. 112/2017). Nel nuovo quadro normativo, pertanto, diviene determinante, ai fini della scelta della sezione del Registro unico nazionale in cui collocarsi, la **valutazione delle modalità di svolgimento delle attività, con particolare riferimento al raffronto tra le entrate e le uscite dell'ente**. Al riguardo, va considerato che le ONLUS che svolgono le proprie attività istituzionali a titolo gratuito o dietro corrispettivi che non superano i costi effettivi si qualificheranno senz'altro nel nuovo quadro normativo come ETS non commerciali, con possibilità di determinare i ricavi delle eventuali attività d'impresa (tassate) in base ai coefficienti di redditività di cui all'art. 80 del Codice. In caso contrario, è possibile che l'ente si qualifichi in base ai parametri dell'art. 79 del Codice come ETS di natura commerciale, con conseguente applicazione del regime di tassazione ordinario. In quest'ultima ipotesi potrebbe risultare più conveniente, come si vedrà nel prosieguo, l'adozione della qualifica di impresa sociale, soprattutto in presenza di un volume di ricavi consistente.

3.1. La sezione impresa sociale: aspetti da considerare

Come anticipato, potrebbero orientarsi verso la scelta dell'impresa sociale quelle ONLUS contraddistinte da un modello di gestione "imprenditoriale", ossia rivolto,

attività di natura sanitaria o socio-sanitaria; (ii) non sia deliberato alcun compenso a favore degli organi amministrativi; (iii) le ex IPAB risultino regolarmente iscritte nel RUNTS ai sensi dell'art. 79, comma 3, lett. b-bis del CTS. Quest'ultima disposizione è applicabile nei limiti previsti dalle regole del diritto dell'unione in tema di aiuti *de minimis*.

strutturalmente, al conseguimento di un risultato di gestione. Si pensi, ad esempio, ad una ONLUS operante nel settore sanitario, che tragga le proprie risorse da entrate di natura prevalentemente corrispettiva, conseguendo strutturalmente un risultato economico a fine esercizio. In base all'attuale disciplina tributaria ONLUS, l'attività istituzionale – se rivolta a beneficio di soggetti in condizione di svantaggio – sarà considerata di natura non commerciale, a prescindere dal raffronto tra i ricavi e i costi. In base ai nuovi criteri di cui all'art. 79 del Codice, invece, un'organizzazione di questo tipo si qualificherà tendenzialmente come "ETS commerciale" – in ragione dello svolgimento dell'attività a fronte di corrispettivi superiori ai costi complessivi – con conseguente applicazione del regime di tassazione ordinario. In questa prospettiva, potrebbe pertanto risultare conveniente per la ex-ONLUS l'adozione della qualifica di impresa sociale, che consentirà – a seguito dell'autorizzazione del relativo regime fiscale da parte della Commissione europea – di beneficiare, ai fini delle imposte dirette, dell'integrale detassazione degli utili destinati ad apposita riserva indivisibile ed effettivamente reinvestiti nelle attività istituzionali di interesse generale (art. 18, commi 1 e 2 del d.lgs. 112/2017).

La valutazione in merito all'assunzione della qualifica di impresa sociale dovrà essere svolta anche tenendo conto dei possibili impatti sotto il profilo IVA. Va considerato, infatti, che l'acronimo ONLUS verrà sostituito nella disciplina oggi vigente con la diversa definizione di "enti del Terzo settore non commerciali". Questo aspetto potrebbe incidere, ad esempio, in misura non poco rilevante sulle attività indicate all'art. 10 del DPR 633/1973 in tema di operazioni IVA esenti. Pensiamo alle attività di formazione, a quelle sanitarie, sociosanitarie e socio assistenziali. Dal momento che l'impresa sociale per definizione non è inquadrabile tra gli enti del Terzo settore non commerciali (anche qualora sia costituita in forma di associazione o di fondazione) occorrerà verificare con attenzione, in funzione alla specifica attività svolta, se la qualifica di impresa sociale consenta o meno di mantenere il beneficio dell'esenzione. Dovrebbe essere questo il caso, ad esempio, delle attività di formazione svolte in convenzione con la pubblica amministrazione. In tal caso lo specifico tenore dell'art. 10, n. 20 del DPR 633/73, consente alle imprese sociali di mantenere il regime di esenzione solo con riferimento alle attività riconosciute dalla pubblica amministrazione.

la valutazione in merito all'assunzione della qualifica di impresa sociale dovrà essere svolta tenendo conto dei possibili impatti sotto il profilo IVA

È opportuno altresì considerare che l'efficacia delle nuove disposizioni di carattere tributario segnerà l'introduzione per le imprese sociali di rilevanti misure di carattere agevolativo, che variano a seconda della forma giuridica in cui l'impresa è costituta.

Più nello specifico, **le imprese sociali, se costituite in una forma giuridica non societaria (ad esempio, associazione o fondazione) o in forma di cooperativa sociale (impresa sociale "di diritto") potranno altresì beneficiare, in quanto compatibili con la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 112/2017, delle agevolazioni previste dal Codice Terzo settore per i soggetti che effettuano in suo favore erogazioni liberali (art. 83 del CTS) e di quelle in materia di imposte indirette (art. 82).**

Laddove, invece, si opti per adottare **una forma giuridica di tipo societario – nell'ottica di compensare la limitata possibilità di distribuzione di utili– la riforma ha introdotto specifici incentivi per gli investitori, che ricalcano le analoghe misure già sperimentate a favore delle start-up innovative.** Analoghe agevolazioni saranno applicabili anche agli atti di dotazione e ai contributi in favore delle imprese sociali costituite in forma di fondazione (art. 18, comma 5 del CTS). L'efficacia di tali incentivi – così come quella della detassazione degli utili reinvestiti nelle finalità istituzionali – è comunque subordinata all'autorizzazione comunitaria.

Nel nuovo quadro normativo, inoltre, gli enti che assumono la qualifica di impresa sociale potranno fruire di misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle di carattere fiscale, introdotte al fine di promuoverne lo sviluppo. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di accedere ai **finanziamenti riservati a soggetti operanti nell'ambito dell'economia sociale**, o alla possibilità di accedere alla raccolta di capitale tramite piattaforme di ***equity crowdfunding***, introdotta dall'art. 18 del d.lgs. n. 112/2017 per le imprese sociali costituite in forma di società di capitali o di società cooperative. È opportuno rilevare che la scelta per l'impresa sociale non comporterà per la ONLUS lo scioglimento né obblighi di devoluzione del patrimonio, in base a quanto espressamente previsto dall'art. 101, co. 8 del d.lgs. 117/2017.

per le imprese sociali oltre alle misure di carattere fiscale sono state previste ulteriori forme di sostegno come la possibilità di accedere all'equity crowdfunding o a finanziamenti riservati a soggetti operanti nell'ambito dell'economia sociale

Sul fronte dell'adeguamento statutario, il passaggio da ONLUS ad impresa sociale comporterà – oltre alla ridefinizione della denominazione e dell'oggetto sociale, per allineare lo statuto alle previsioni di cui al d.lgs. 112/2017 – **l'introduzione di specifiche clausole, con maggiori oneri sul versante del controllo interno, della trasparenza e dell'effettivo coinvolgimento dei lavoratori e degli stakeholder**. Appare utile evidenziare, inoltre, che nel caso in cui si opti per una forma giuridica societaria potrà essere prevista la distribuzione di dividendi entro la soglia del 50% degli utili e avanzi di gestione annuali e, comunque, in misura non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato (in analogia a quanto già previsto per le cooperative a mutualità prevalente).

3.2. La scelta di iscriversi nella sezione del RUNTS dedicata alle ODV o alle APS

Per individuare la sezione del Registro in cui iscriversi, d'altro canto, vengono in gioco diversi fattori, come il modello strutturale dell'ente e la composizione della base associativa. Ad esempio, una ONLUS costituita in forma di associazione che impieghi prevalentemente personale volontario e svolga prevalentemente attività a titolo gratuito o a copertura di costo, potrebbe valutare conveniente collocarsi nella sezione dedicata alle ODV (se l'attività è svolta prevalentemente a favore di soggetti terzi) o in quella delle APS (quando l'attività è indirizzata ad associati, loro familiari o terzi). In tal caso, tuttavia, si dovrà prestare attenzione alle modifiche statutarie da apporta-

re. **Per assumere la qualifica di ODV o APS gli statuti devono essere adeguati alle nuove disposizioni in merito alle modalità di svolgimento delle attività di interesse generale**. Entrambi gli enti, infatti, sono chiamati ad esercitare la propria attività attraverso l'apporto prevalente dei volontari associati e tale circostanza deve emergere dall'atto costitutivo o dallo statuto. **Per le APS, le attività potranno essere rivolte a favore di associati, loro familiari o terzi (mentre le attività delle ODV si rivolgono per lo più all'esterno dell'ente).** Non è obbligatorio, invece, un richiamo espresso agli artt. 33 e 36 del CTS, nella parte in cui limitano l'impiego di lavoratori dipendenti o autonomi in questi enti, trattandosi di disposizioni cogenti ed immediatamente applicabili, anche in assenza di specifica previsione statutaria. Come tutti gli enti che si avvalgono di personale volontario, poi, anche ODV e APS sono chiamati a rispettare le disposizioni dell'art. 17 del CTS, già immediatamente efficaci dall'entrata in vigore del decreto (3 agosto 2017). In aggiunta, potrebbe essere opportuno regolamentare negli statuti l'attività dei volontari, specie per quanto concerne le modalità di rimborso. Il Codice introduce la possibilità di erogare rimborsi a seguito autocertificazione da parte del volontario (nei limiti di 10 euro giornalieri e 150 euro mensili), prevedendo la necessità di individuare un organo dell'ente competente a deliberare sulla tipologia di attività per le quali è ammesso questo tipo di rimborso e sull'importo dello stesso. Di conseguenza, al fine di utilizzare questa nuova procedura, sarà importante individuare nello statuto l'organo che deve pronunciarsi sui rimborsi.

per assumere la qualifica di APS o ODV gli statuti devono essere adeguati alle nuove disposizioni in merito allo svolgimento di attività di interesse generale

Sotto il profilo fiscale, invece, l'inquadramento nelle due sezioni in esame potrebbe consentire agli enti di beneficiare del trattamento fiscale più favorevole come, ad esempio, la tassazione forfettaria dei redditi derivanti da eventuali attività svolte con modalità commerciali (applicando rispettivamente i coefficienti dell'1% e del 3%). Nell'effettuare le proprie scelte, in questa fase, le ONLUS dovranno valutare anche alcuni profili fiscali legati al regime definitivo e transitorio riguardante le due citate sezioni del RUNTS. **Un primo aspetto da considerare attiene alle ODV.** Tale tipologia di ente, stando all'articolo 33 comma 3, del CTS, può ricevere **solo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per lo svolgimento delle attività di interesse generale.** Qualora queste ultime **fossero svolte dietro versamento di un corrispettivo dovranno qualificarsi come attività diverse e rientrare nei limiti previsti dal decreto di cui all'articolo 6 del Codice del Terzo settore.** Nel caso specifico non potranno superare il 66% dei costi complessivi dell'ente (da notare come la definizione di costo viene inquadrata in una accezione piuttosto ampia includendo, ad esempio, anche quelli figurativi derivanti dall'impiego di volontari). Proprio con riferimento allo svolgimento delle attività diverse da parte delle ODV va osservato come nel periodo transitorio, intercorrente tra l'entrata in vigore dei decreti di riforma e la completa attuazione delle disposizioni fiscali del Codice del Terzo Settore, si registri una fisiologica asimmetria fiscale. Per definire meglio tale asimmetria occorre svolgere un raffronto tra limiti civilistici e inquadramento fiscale delle attività com-

merciali. Le ODV, come detto, potranno svolgere attività "diverse", purché secondarie e strumentali (art. 6 CTS), con un ampliamento qualitativo del raggio di azione rispetto alla tipologia di attività commerciali attualmente previste per questa categoria di enti. Si tratta, in tale ultimo caso, delle attività c.d. "marginali" regolate dal d.m. 25 maggio 1995. Dal punto di vista fiscale, tuttavia, attualmente le ODV sono ancora ONLUS di diritto, purché non svolgano attività commerciali ulteriori rispetto a quelle produttive marginali del citato d.m. (art. 30 D.L. 185/2008). Questa disciplina fiscale, a ben vedere, dovrebbe rimanere in vigore fino alla completa attuazione della riforma (a decorrere dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione). Di conseguenza, per mantenere invariato l'attuale trattamento fiscale, le ODV saranno tenute a rispettare i parametri previsti dal citato d.m., che a rigore rimarrà efficace fino all'operatività dei nuovi regimi fiscali introdotti dalla riforma. In tal senso depone anche la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 5-sexies D.L. 148/2017, volta a far coincidere i termini di decorrenza delle abrogazioni della disciplina ante-riforma con quelli previsti per le misure fiscali di nuova introduzione. In sostanza, ai fini delle modifiche statutarie, le ODV potranno senz'altro prevedere in sede di adeguamento l'esercizio delle attività secondarie e strumentali a quelle di interesse generale (art. 6 CTS). Sotto un profilo sostanziale, tuttavia, **per le ODV che intendano continuare a fruire del regime ONLUS occorrerà prestare attenzione ai limiti previsti per le attività marginali dal d.m. 25 maggio 1995.** Questo stesso effetto si dovrebbe registrare anche con riferimento a quelle ONLUS che decideranno di iscriversi nella sezione ODV del RUNTS, dal momento che il regime fiscale a queste attualmente applicabile resterà in vigore fino al *placet* UE. Questo quadro transitorio, infatti, **verrà definitivamente superato con l'approvazione dei nuovi regimi fiscali da parte dell'UE**. Alcune delle fattispecie ora ricondotte alle attività "marginali" costituiranno per le ODV attività "decommercializzate" (art. 84 CTS): è il caso, ad esempio, della vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito, della cessione di beni prodotti da assistiti o volontari, o della somministrazione di alimenti e bevande in occasione di manifestazioni, purché svolte senza l'impiego di mezzi organizzati per fini concorrenziali. Con riferimento alla **sezione APS** si dovranno considerare, invece, ulteriori aspetti sotto il profilo strettamente fiscale, potenzialmente incidenti anche sull'adeguamento statutario. Quest'ultimo, in particolare, **potrà opportunamente continuare a rispettare i requisiti statutari previsti ai fini della decommercializzazione dei corrispettivi specifici versati da associati e familiari per lo svolgimento delle attività istituzionali.** Ai fini IRES, infatti, fino all'autorizzazione della Commissione europea sui nuovi regimi fiscali restano in vigore le disposizioni dell'art. 148, c. 7 TUIR, che prevedono alcune clausole statutarie aggiuntive rispetto a quelle del CTS. Tali clausole, peraltro, dovranno essere in ogni caso rispettate da quelle associazioni di promozione sociale che intendano continuare a fruire, anche in futuro, delle analoghe ipotesi di decommercializzazione ai fini IVA (art. 4, c. 8, del D.P.R. 633/1972). In tal senso, ad esempio, per fruire delle agevolazioni fiscali lo Statuto dovrà rispettare il principio del voto singolo, mentre il CTS consentirebbe, in via generale, di attribuire più voti agli enti del Terzo settore associati, sino a un massimo di 5.

3.3. L'iscrizione nel RUNTS come ente filantropico

Alcune delle attuali ONLUS, d'altro canto, avranno nel nuovo quadro normativo le caratteristiche per qualificarsi come "enti filantropici", in ragione dello svolgimento dell'attività attraverso modalità sostanzialmente "erogative". È il caso, in particolare, delle fondazioni o delle associazioni riconosciute dotate della qualifica ONLUS che operino prevalentemente nel settore della beneficenza, erogando denaro a favore di persone svantaggiate o progetti di solidarietà sociale. Il legislatore della riforma, in tal senso, ha inteso valorizzare la specifica identità degli enti della filantropia, dedicando una **specifica sezione del Registro** a quei soggetti che operino attraverso la gestione di risorse patrimoniali, con lo scopo di erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale (art. 37 del Codice). Caratteristica essenziale degli enti filantropici è che gli stessi "investono" il proprio patrimonio per finalità di interesse generale, traendo dunque le risorse necessarie al proprio funzionamento prevalentemente dalle rendite del patrimonio medesimo, ovvero da entrate di natura erogativa (quali contributi pubblici e privati, donazioni, lasciti testamentari e attività di raccolta fondi). Sotto il profilo delle valutazioni delle ONLUS, appare opportuno evidenziare che – in presenza di un modello strutturale di questo tipo – il passaggio dall'attuale regime tributario alle nuove disposizioni introdotte dall'art. 79 del CTS **non comporterà un impatto rilevante nell'inquadramento ai fini delle imposte sui redditi, in quanto l'ente continuerà a qualificarsi come "non commerciale"** (in ragione della prevalenza di entrate di natura liberale ed erogativa). In tal senso, sotto il profilo temporale, le ONLUS che intendano qualificarsi come ente filantropico potrebbero valutare l'iscrizione al Registro anche in un momento antecedente rispetto all'abrogazione del regime di cui al d.lgs. 460/1997 (legata all'autorizzazione della Commissione europea), considerato che conserverebbero, per le attività istituzionali, un inquadramento tributario "non commerciale" analogo a quello attuale. Ciò, a ben vedere, ove l'ente non svolga alcuna attività di natura commerciale, neppure in via residuale. Va rilevato, infatti, che resterà comunque soggetta all'autorizzazione della Commissione UE l'applicazione del nuovo regime forfetario per la tassazione delle attività commerciali secondarie degli ETS non commerciali (art. 80 del CTS), mentre le ONLUS potranno beneficiare al di fuori del RUNTS, fino all'abrogazione del relativo regime, della non imponibilità delle attività direttamente connesse (art. 150 del TUIR).

Sotto il profilo dell'adeguamento statutario, occorrerà tenere conto delle peculiarità previste dal Codice per gli enti filantropici. In particolare, la denominazione dovrà recare la locuzione "ente filantropico", alla quale può essere facoltativamente aggiunto l'acronimo ETS. Inoltre – in un'ottica di trasparenza nei confronti di sostenitori e *stakeholder* – occorrerà indicare nello Statuto i principi ai quali l'ente si attiene in merito alla gestione del patrimonio, alla raccolta fondi, alle modalità di erogazioni di denaro e beni (ad esempio, indicando i principi di trasparenza e correttezza che devono ispirare i gestori o le procedure di selezione dei beneficiari delle risorse dell'ente). Inoltre, qualora l'ente sia obbligato a redigere il bilancio sociale, tale documento dovrà

contenere l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate/effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche.

3.4. La scelta della sezione residuale

il CTS individua una categoria residuale di ETS

Infine, nel caso in cui la ONLUS, a seguito delle opportune valutazioni, non ritenga di essere in possesso delle caratteristiche per poter rientrare in una delle sezioni in precedenza indicate, **potrà comunque decidere di iscriversi nella sezione residuale dedicata agli "altri enti del Terzo settore"**. L'art. 46 del CTS, infatti, individua una categoria residuale di ETS che comprende associazioni riconosciute e non riconosciute e fondazioni non classificate nelle precedenti categorie, nonché "gli altri enti di carattere privato diversi dalle società". Con riguardo alle valutazioni di carattere fiscale, la scelta della sezione residuale potrebbe rilevarsi preferibile anche per quelle ONLUS che possono riscontrare, nell'attuale fase transitoria che precede l'efficacia dei nuovi regimi fiscali, **qualche profilo di incertezza in merito all'inquadramento tributario secondo i nuovi parametri di cui all'art. 79 del Codice.** Si pensi, ad esempio, a quelle organizzazioni per le quali il risultato di esercizio si attesti, tendenzialmente, attorno al "margine di tolleranza" del 5% dello scostamento tra costi e ricavi. In questo caso, la ONLUS potrebbe scegliere di accedere in un primo momento nella sezione residuale, per poi valutare eventualmente in un momento successivo, ove sia inquadrata stabilmente come ETS commerciale, l'adozione della qualifica di impresa sociale (beneficiando così del relativo regime di esenzione degli utili reinvestiti nelle attività di interesse generale). Sotto il profilo temporale, sarà comunque preferibile per la ONLUS, in tale ipotesi, rimanere iscritta *medio tempore* nell'attuale Anagrafe, fruendo così del regime fiscale di cui all'art. 150 TUIR fino alla sua definitiva abrogazione.

CAPITOLO IX

SPORT DILETTANTISTICO E TERZO SETTORE*

1. Lo sport dilettantistico tra riforma del Terzo settore e disciplina dello sport

Nell'eterogeneo panorama *non profit*, su cui è intervenuta la riforma del Terzo settore, **riveste una posizione peculiare il mondo dello sport**, composto principalmente da associazioni sportive dilettantistiche (ASD) e società sportive dilettantistiche (SSD), riconosciute dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e affiliate a Federazioni e Enti di Promozione Sportiva, per le quali **il legislatore della riforma riconosce la possibilità (e non l'obbligo) di assumere (anche) la qualifica di ente del Terzo settore (ETS).**

I sodalizi sportivi non sono, infatti, automaticamente riconosciuti come ETS, né tantomeno come associazioni di promozione sociale (APS), ma possono valutare l'opportunità di iscriversi o meno nell'istituendo Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), con risvolti a livello fiscale a seconda di quale sia la scelta operata.

Peraltro, per ASD e SSD, la *chance* di iscriversi nell'imminente RUNTS, assumendo anche la qualifica di ETS, deve **coordinarsi con le novità introdotte dai decreti legislativi di attuazione della riforma dello sport**, di recente pubblicati in Gazzetta Ufficiale[1]. I nuovi decreti presentano tratti simili a quelli introdotti con la riforma del Terzo

* **A cura di Antonio Fici –** Professore Associato di Diritto Privato presso l'Università degli Studi del Molise e **Gabriele Sepio,** Avvocato, partner Studio ACTA e segretario generale di Terzjus.

[1] La riforma dello Sport non ha dato luogo all'emanazione di un "Codice", come per il Terzo settore, ma a cinque decreti legislativi, ognuno dei quali si occupa di un tema specifico. Si tratta del d.lgs. n. 36/2021, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici e lavoro sportivo; del d.lgs. n. 37/2021 sui rapporti di rappresentanza degli atleti e agente sportivo; del d.lgs. n. 38/2021, recante norme di sicurezza sugli impianti sportivi; del d.lgs. n. 39/2021 recante semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi; del d.lgs. n. 40/2021 in tema di sicurezza nelle discipline sportive invernali. Tante le novità, non tutte peraltro efficaci con la medesima tempistica. Il c.d. Decreto Sostegni aveva, infatti, rinviato l'entrata in vigore dei citati decreti legislativi dello sport al 1° gennaio 2022 (art. 30 d.l. n. 41/2021). Con riguardo alle disposizioni di carattere fiscale, anche in considerazione della portata innovativa della nuova disciplina, lo stesso legislatore della riforma, ne aveva già previsto lo slittamento temporale a partire dal 1° luglio 2022. Una nuova proroga dell'entrata in vigore è recentemente intervenuta a seguito di una proposta emendativa presentata al Senato in sede di conversione in legge del d.l. Sostegni. In particolare, è stata prorogata al 31 dicembre 2023 l'entrata in vigore dei d.lgs. nn. 37, 38, 39 e 40. Mentre per il d.lgs. n. 36/2021 sono previste tempistiche differenziate a seconda che si tratti delle regole civilistiche o di quelle fiscali. Le prime dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2022 mentre quelle fiscali slittano al 31 dicembre 2023. Si segnala, inoltre, che alla proroga dei termini di entrata in vigore della nuova disciplina fiscale contenuta nel Dlgs 36/2021 non fa seguito una revisione dei termini di abrogazione delle disposizioni previgenti, che restano inalterati nella sua versione originaria al 1° luglio 2022.

settore o punti di collegamento la stessa. Basti pensare, infatti, che il d.lgs. n. 36/2021, in tema di riordino della disciplina degli enti sportivi dilettantistici, introduce per la prima volta delle previsioni che, come vedremo, suggellano esplicitamente il rapporto esistente tra sport e Terzo settore, già messo in luce dai commentatori della riforma.

Sebbene il d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore o "CTS") all'art. 4, comma 1 non menzioni specificamente le ASD e SSD tra gli enti che possono qualificarsi come ETS, **lo sport figura espressamente tra le macro-attività di interesse generale** costituenti il possibile oggetto sociale degli enti del Terzo settore.

Segnatamente, sia l'art. 5, comma 1, lett. t) del CTS che l'art. 2, comma 1, lett. u) del d.lgs. n. 112/2017 (nuova disciplina dell'impresa sociale) contemplano espressamente "*l'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche*" tra le attività di interesse generale che gli ETS e le imprese sociali possono svolgere.

In assenza di un rinvio esplicito da parte del legislatore, l'attività sportiva di cui ai testé citati articoli, non sembrerebbe coincidere con le discipline sportive formalmente riconosciute dal CONI, ma – anche alla luce di quanto previsto all'art. 2 della Carta Europea dello Sport – include nel novero delle attività esercitabili qualsiasi forma di attività fisica che abbia come obiettivo il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli.

In questi termini, emerge la volontà del legislatore di intendere lo sport quale attività a rilevanza sociale, non necessariamente e strettamente legata ad una disciplina olimpica. Una previsione che sembrerebbe trovare riconoscimento anche nella riforma dello sport, tenuto conto che **il nuovo d.lgs. 36/2021, con riferimento all'oggetto sociale degli enti sportivi dilettantistici, richiama una formulazione in termini analoghi a quelli di cui all'art. 5 del CTS**[2].

Si tratta di una precisazione importante, posto che l'ampiezza della formulazione recata dal CTS consentirà di ricomprendere nel Terzo settore anche tutti quegli enti che svolgono attività non riconosciute dal CONI o "miste" e che utilizzano, quindi, lo sport quale strumento per favorire l'inclusione sociale e il benessere della collettività. È il caso, ad esempio, di un'associazione per anziani che pratichi attività sportiva di base a fini ricreativi oppure di un centro ippico che svolga ippoterapia a favore di bambini con disabilità.

2. La compatibilità tra l'iscrizione nel RUNTS e l'iscrizione nel registro del CONI

Una delle tematiche che ha destato più equivoci nel mondo dilettantistico riguarda la possibilità per gli enti in questione di dotarsi contemporaneamente della qualifica di ASD e di quella di ETS (o più specificamente di APS, ove ricorrano i requisiti per questa specifica tipologia di ETS ai sensi dell'art. 35 del CTS) e, dunque, di iscriversi contemporaneamente sia nel RUNTS sia nell'attuale Registro del CONI

[2] Cfr. Art. 7, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 36/2021.

(eventualmente nella sezione delle APS)[3]. Qualcuno lo aveva infatti in origine negato, ma sulla base, appunto, di un equivoco, poiché da nessuna norma né del CTS **né dell'ordinamento sportivo emergeva tale presunta incompatibilità.**

Si tratta di un equivoco sconfessato da ultimo dal legislatore della riforma dello sport che, nel nuovo d.lgs. n. 36/2021[4] in tema di riordino degli enti sportivi dilettantistici, **ha confermato espressamente la compatibilità tra le due qualifiche, ben potendo l'ente sportivo cumulare la veste di ASD con quella di ETS (o di APS).** Un convincimento che si fonda anche sulla diversa funzione che i due registri assolvono: in particolare, mentre l'iscrizione nel Registro CONI assume rilievo ai fini sportivi, il Registro unico certifica invece l'accesso dell'ente nel Terzo settore (e l'assunzione della relativa qualifica).

In assenza di una preclusione espressa nel CTS e nella disciplina dello sport (tanto più dopo la recente riforma), è senz'altro possibile dunque per gli enti in questione dotarsi di una doppia qualifica, iscrivendosi in entrambi i registri e cumulando così una serie di benefici. **Potrà quindi decidere di iscriversi al RUNTS l'ente sportivo già iscritto nel registro dello sport, così come potrà al contrario decidere di iscriversi in quest'ultimo un ente già iscritto nel RUNTS**. Insomma, le due iscrizioni e le due qualifiche sono tra loro compatibili e cumulabili in capo al medesimo ente giuridico, che naturalmente abbia i requisiti necessari per l'iscrizione in entrambi i registri e per l'ottenimento di entrambe le qualifiche.

Inoltre, tenuto conto del fatto che le iscrizioni nei due registri hanno carattere autonomo e indipendente, la cancellazione da uno di essi non determina *ex se* la cancellazione anche dall'altro. Ne deriva che, ove la ASD perdesse i requisiti per la qualifica di ETS, la stessa continuerebbe in ogni caso ad essere iscritta al Registro previsto ai fini sportivi e a beneficiare del regime opzionale di cui alla l. n. 398/1991. Qualora l'ente perdesse invece il riconoscimento di ASD ai fini sportivi, ciò non determinerebbe alcun effetto ai fini del RUNTS, sicché continuerebbe ad applicarsi all'ente in questione la disciplina prevista per gli enti del Terzo settore.

La compatibilità tra l'assunzione della qualifica di ASD e quella di ETS (e APS), come da ultimo confermata ai sensi della riforma dello sport, eleva il RUNTS a punto

[3] Sul punto, si rileva che il d.lgs. n. 39/2021, all'art. 4, ha istituito il nuovo Registro delle attività sportive dilettantistiche, ove risulteranno iscritte le associazioni e società sportive dilettantistiche che svolgono attività sportiva nell'ambito di una Federazione sportiva nazionale, Disciplina sportiva associata o di un Ente di promozione sportiva del CONI. Per effetto di tale disposizione, il Registro delle ASD/SSD non sarà più istituito e gestito dal CONI ma dal Dipartimento per lo Sport presso il Consiglio dei Ministri. In ogni caso, si tratta di una previsione che non è ancora efficace (sulla proroga dell'entrata in vigore, cfr. nota n. 1) e per la quale occorrerà attendere ulteriori 6 mesi decorrenti dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2021 ai fini dell'emanazione di un decreto che definisca la disciplina sulla tenuta, conservazione e gestione del Registro (art. 11, comma 1 del d.lgs. 39/2021). Tuttavia, a seguito della proposta emendativa presentata in Senato (cfr. nota 1), l'entrata in vigore del d.lgs. 39/2021 è rinviata al 31 dicembre 2023.

[4] Cfr. art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 36/2021. Tale previsione costituisce il risultato del recepimento legislativo dei precedenti orientamenti di prassi formatisi sul punto. A ben vedere, infatti, la stessa Amministrazione finanziaria aveva confermato la possibilità per una ASD di accedere al Terzo settore (Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 18/E/2018).

di riferimento per gli Enti di Promozione Sportiva del CONI e gli enti sportivi dilettantistici ad essi affiliati, che in questo periodo transitorio stanno valutando se accedere alla riforma e come accedervi, incluse le modifiche statutarie a tal fine necessarie.

In questo senso, **gli statuti degli enti dovranno essere sicuramente adeguati e recare clausole conformi sia alle disposizioni legislative ai fini del riconoscimento a fini sportivi, sia a quelle relative alla fruizione del particolare regime fiscale ai fini Ires e Iva per gli enti associativi, sia infine ai requisiti richiesti dal CTS.**

Non si tratta, peraltro, di un aggravio in termini di adempimenti, posto che la riforma del Terzo settore non fa altro che declinare e rafforzare alcune previsioni già contenute nella disciplina particolare delle ASD. Basti pensare, ad esempio, alla clausola sull'assenza di scopo di lucro – prevista in termini analoghi da entrambe le normative speciali – o quella inerente l'oggetto sociale, che dovrà riportare l'indicazione dell'organizzazione di attività sportive dilettantistiche, ai sensi sia di quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lett. t), CTS, sia dall'art. 90, comma 18, lett. b) della l. n. 289/2002[5].

3. L'iscrizione delle ASD nella sezione APS del RUNTS: valutazioni preliminari

Ai fini dell'individuazione della sezione del RUNTS in cui iscriversi, gli enti sportivi saranno chiamati ad effettuare un'analisi civilistica e fiscale sulla base del modello organizzativo da adottarsi. Nella specie, **le ASD potranno valutare, ove ne ricorrano i requisiti, di iscriversi nella sezione del RUNTS dedicata alle associazioni di promozione sociale (APS) o – in alternativa – in quella residuale degli "altri enti del Terzo settore".**

In proposito, **la veste di APS risulterebbe la più congeniale per il mondo associativo dilettantistico sotto un duplice aspetto**. Anzitutto, dal punto di vista oggettivo, occorre considerare la **natura mutualistica (piuttosto che solidaristica) dell'attività sportiva** esercitata dagli enti medesimi, tipicamente indirizzata verso ed in favore dei propri associati. In questo senso, l'attività svolta dall'ente sportivo sembrerebbe svolgersi in conformità con le previsioni previste espressamente per le APS nel Codice del Terzo settore in merito ai destinatari delle attività di interesse generale svolte (*i.e.* associati, loro familiari o terzi) e alle modalità di svolgimento delle stesse (*i.e.* ricorso prevalente all'attività volontaria degli associati o delle persone aderenti agli enti associati), ai sensi dell'art. 35, comma 1 del CTS.

[5] Sul versante della forma giuridica e delle clausole statutarie, giova rilevare che gli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 36/2021 presentano degli elementi di continuità rispetto alla disciplina *ante* riforma dello sport, contenuta nel citato art. 90, commi 17 e 18 della l. n. 289/2002, anche con riferimento alla clausola in tema di devoluzione del patrimonio che riprende lo stesso tenore letterale. Emergono, tuttavia, delle differenze rispetto alla precedente impostazione. Si pensi, ad esempio, alla circostanza che il nuovo art. 6 non fa più riferimento alle sole "società di capitali" bensì a tutte le società di cui al titolo V del codice civile, incluse quelle di persone. Nessun richiamo, invece, alla forma della società cooperativa (di cui al titolo VI del codice civile), la cui mancanza sembrerebbe addebitarsi ad una mera dimenticanza cui occorrerà riparare in sede di "correzione" della riforma dello sport.

In secondo luogo, occorre tenere conto dell'assetto previgente alla riforma del Terzo settore, caratterizzato da numerose associazioni sportive già in possesso della qualifica di APS ai sensi della L. n. 383/2000. Si tratta, nella specie, delle tante ASD iscritte nel Registro Nazionale delle APS – tenuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in base alla procedura di cui all'art. 5 del D.M. n. 471/2001, in quanto "circoli" affiliati ad un Ente di Promozione Sportiva riconosciuto dal CONI ed iscritto in tale registro come APS nazionale. Molte ASD sono inoltre iscritte negli attuali registri regionali delle APS, che saranno presto sostituiti dal RUNTS allorché diverrà operativo.

Ciò considerato, con l'avvio del RUNTS, cambieranno i sistemi di iscrizione che si andranno a sostituire alle diverse procedure previste dagli attuali registri di settore sopra accennate e le associazioni saranno chiamate ad individuare la particolare veste giuridica con cui accedere al RUNTS.

In questo senso, **l'aspetto legato all'inquadramento fiscale degli enti rappresenta un passaggio importante nella scelta da effettuarsi ai fini dell'accesso al RUNTS.** Vale la pena anticipare, infatti, che per coloro che assumono la qualifica di ETS, l'art. 89, comma 1, CTS stabilisce la disapplicazione del regime fiscale di cui alla l. n. 398/1991.

Quest'ultimo costituisce un regime molto vantaggioso sia dal punto di vista fiscale che contabile, dal momento che prevede una determinazione forfetaria del reddito d'impresa e dell'IVA, oltreché semplificazioni in materia di adempimenti contabili e certificazione dei corrispettivi. Pertanto, le ASD che intendano acquisire la qualifica di ETS (o di APS) perderebbero i benefici tributari di maggiore rilievo attualmente previsti nel mondo sportivo, che continueranno a trovare applicazione anche alla luce della riforma dello sport[6]. Si tratta di una valutazione che, come vedremo, deve in ogni caso tener conto dei nuovi regimi forfetari previsti dal Codice del Terzo settore e degli ulteriori benefici connessi alla qualifica di ETS.

Inoltre, circa gli aspetti legati all'iscrizione, **diverse sono le modalità di accesso al RUNTS, che variano a seconda che la ASD sia già iscritta in un registro delle APS** (istituito ai sensi della l. 383/2000) oppure no.

Per le ASD già iscritte (prima dell'inizio di operatività del RUNTS) **in un registro APS, è prevista infatti una procedura di trasmigrazione d'ufficio da questo registro al RUNTS**. Tali ASD, pertanto, si troveranno iscritte nel RUNTS senza necessità di formulare apposita istanza.

[6] A livello fiscale, si rileva infatti che il d.lgs. n. 36/2021 non introduce novità rispetto al sistema previgente, risultando, agli artt. 12 e 36, confermativo delle agevolazioni già previste. Restano così efficaci il regime agevolativo di cui alla L. n. 398/1991, le previsioni sulla non applicabilità della ritenuta del 4% sui contributi in favore di ASD/SSD, Federazioni Sportive (FSN) e Enti di Promozione (EPS) del CONI; sull'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa degli atti costitutivi e di trasformazione delle ASD/SSD e FSN/EPS; sulla presunzione della qualifica di spesa pubblicitaria dei corrispettivi erogati in favore di ASD e SSD, fino all'importo di 200.000 euro, a fronte di specifica attività del beneficiario (art. 12 d.lgs. 36/21). Si conferma, inoltre, il regime di decommercializzazione dei corrispettivi specifici per le attività svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali nei confronti degli iscritti di cui all'art. 148, comma 3 TUIR, oltreché le disposizioni TUIR in materia di enti non commerciali (art. 36, comma 2, d.lgs. 36/21).

Discorso diverso vale, invece, per le ASD iscritte solo al Registro CONI e che intendono dotarsi anche della veste di APS. In questo caso, gli enti potranno senz'altro procedere agli adeguamenti statutari, ma con le maggioranze previste per l'assemblea straordinaria, e chiedere poi l'iscrizione, in questa fase transitoria e finché il RUNTS non sarà operativo, negli attuali registri APS *ex* l. 383/2000 (da cui trasmigreranno poi nel RUNTS) oppure attendere l'operatività del RUNTS (atteso per luglio di quest'anno) nel quale iscriversi formulando apposita istanza.

4. Vantaggi fiscali: confronto tra il regime di cui alla l. n. 398/1991 e i regimi di cui agli artt. 80 e 86 del codice del Terzo settore

Tenuto conto della piena compatibilità tra le qualifiche di ASD e di ETS (o di APS), occorre tuttavia precisare che **non tutte le agevolazioni fiscali e i benefici economici previsti dalle rispettive normative di settore sono cumulabili**. Da qui la necessità di effettuare un raffronto tra vantaggi e svantaggi in termini di costi/benefici spettanti a ciascuna ASD, posto che l'assunzione della qualifica di ETS/APS determina sì la fruizione di numerose agevolazioni aggiuntive recate dalla disciplina del Terzo settore, ma anche la perdita di alcune agevolazioni non più applicabili agli enti che risultano iscritti al RUNTS.

Con riferimento agli svantaggi, occorre considerare che – per espressa volontà normativa – le ASD che assumeranno la qualifica di ETS (escluse le imprese sociali) non potranno più né applicare il regime di decommercializzazione dei corrispettivi specifici per le attività svolte in diretta attuazione degli scopi istituzionali nei confronti degli iscritti di cui all'art. 148, comma 3 del TUIR, né optare per il regime agevolato previsto ai fini IRES e IVA di cui alla l. n. 398/1991 (cfr. art. 89, comma 1, lett. a) e c) del d.lgs. n. 117/2017).

Si tratta di una disapplicazione che non è ancora efficace, essendo subordinata alle tempistiche di operatività delle disposizioni fiscali della riforma, e che trova, peraltro, un contro bilanciamento nella previsione, ai fini delle imposte dirette, di un regime analogo a quello di cui all'art. 148 del TUIR per gli enti iscritti nel Registro unico come APS (art. 86 del CTS).

Ai fini IVA, anziché applicarsi la detrazione forfettaria al 50% riconosciuta per le ASD che optano per la l. n. 398/1991, è previsto invece l'esonero dal versamento dell'IVA e dai connessi adempimenti, nonché dalla tenuta delle scritture contabili, salvo l'obbligo di conservazione dei documenti emessi e ricevuti (art. 86, comma 5, CTS). Si tratta, a ben vedere, di un regime simile a quello dei cc.dd. contribuenti minori (art. 1, commi da 54 a 89, l. 190/2014), in forza del quale l'ASD non detrarrà l'IVA, che si trasformerà in un costo deducibile e che troverà applicazione alle sole ASD dotate della qualifica di APS che, in possesso di ricavi derivanti da attività commerciali inferiori alla soglia dei 130.000 euro, optano per la tassazione forfettaria IRES di cui all'art. 86 del CTS.

Altro aspetto di confronto tra i regimi applicabili al di fuori e all'interno del Terzo settore, e che potrebbe incidere a livello fiscale per gli enti sportivi dilettantistici

riguarda, poi, le "attività diverse" da quelle istituzionali. A ben vedere, come chiarito anche dall'Amministrazione finanziaria[7], l'applicazione del regime di cui alla L. n. 398/1991 è limitato alle prestazioni commerciali connesse alle attività istituzionali, vale a dire a quelle attività strutturalmente funzionali al mondo dello sport dilettantistico, e non anche a quelle diverse. Di conseguenza, in caso di opzione per il citato regime della l. n. 398/91 (diversamente dalle attività istituzionali e "connesse"), i proventi ricavati dall'ente verrebbero tassati secondo le regole ordinarie del TUIR, senza alcuna agevolazione.

Si tratta di una limitazione che non troverà invece applicazione per gli enti che si iscriveranno nel RUNTS, posto che i regimi fiscali previsti dal CTS riguarderanno sia le attività di interesse generale (art. 5 CTS) che le attività diverse esercitate in chiave di autofinanziamento (svolte nei limiti di cui all'art. 6 del CTS), a prescindere dall'esistenza o meno del riconoscimento delle attività da parte del CONI o della loro diretta connessione con le attività istituzionali.

Si deve inoltre sconfessare un'altra falsa credenza relativa all'ipotesi di esenzione dal reddito imponibile dei compensi sportivi di cui all'art. 69, comma 2 del TUIR. In assenza di una disposizione contraria nel CTS, tale esenzione continuerà ad essere applicabile alle ASD iscritte nel RUNTS (anche come APS), sicché i collaboratori sportivi di ASD-ETS/APS potranno continuare a percepire compensi con tali modalità purché sussistano i requisiti previsti dalla norma[8].

Qualora l'ente sportivo dilettantistico non possa[9] o non voglia iscriversi nel RUNTS come APS, ed opti per l'iscrizione come semplice ETS nella sezione "altri ETS", tale ente applicherà il regime di decommercializzazione dell'attività svolta nei confronti degli associati in conformità alle finalità istituzionali e la non imponibilità delle quote associative, ai sensi dell'art. 79 del CTS (analogamente a quanto previsto dai primi due commi dell'art. 148 TUIR). Non troverà più applicazione la decommercializzazione delle attività rese a fronte di corrispettivi specifici di cui all'art. 148, comma 3 del TUIR (disapplicato per tutti gli ETS), tantomeno il regime forfetario della L. n.

[7] Circolare dell'Agenzia delle Entrate, 1° agosto 2018, n. 18/E.

[8] Ai fini della qualificazione in parola, per i redditi erogati è necessario che il soggetto erogante persegua attività sportivo-dilettantistico e sia riconosciuto dal CONI, e in aggiunta, con riferimento alla natura della prestazione, essa deve rientrare tra quelle oggetto dell'agevolazione e risultano paradigmatici a tal fine gli elenchi che ciascuna federazione predispone.

[9] L'art. 35, comma 1 del CTS definisce i requisiti per essere APS: *(i)* costituzione in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta; *(ii)* numero di associati non inferiore a 7 persone fisiche o a 3 APS; *(iii)* svolgimento in favore dei propri associati, di loro familiari o di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato degli associati; *iv*) limiti al numero di lavoratori remunerati impiegati nell'attività (non più del 50% dei volontari o del 5% degli associati). Qualora i soci siano altre associazioni o enti, va considerato che per le APS l'ammissione come associati di altri enti del Terzo settore o senza scopo di lucro è consentita a condizione che il loro numero non sia superiore al 50% del numero delle APS (art. 35, comma 3 del CTS). Quest'ultima disposizione non si applica agli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI che associano un numero non inferiore a 500 APS.

398/1991, ma l'ASD/ETS potrà eventualmente optare per la tassazione forfetaria dei redditi d'impresa di cui all'art. 80 del CTS.

A ben vedere, quindi, oltre alle ipotesi di disapplicazione dei regimi citati, non vi sarebbero ulteriori effetti negativi derivanti dall'accesso al Terzo settore. Con riferimento ai vantaggi legati all'assunzione della qualifica di ETS (e APS), diversi sono i benefici che le ASD iscritte al RUNTS potranno vantare, specie dal punto di vista fiscale (vedasi tabella di seguito).

Tabella 1. *Sintesi benefici fiscali previsti dal CTS per APS e "altri enti del Terzo settore"*

	ASD iscritta nella sezione delle APS del RUNTS	ASD iscritta nella sezione "altri enti del Terzo settore" del RUNTS	ASD non iscritta al RUNTS, che applica la L. n. 398/1991
Quote associative	Decommercializzazione ex art. 79 del CTS	Decommercializzazione ex art. 79 del CTS	Decommercializzazione ex art. 148, commi 1 e 2, TUIR
Corrispettivi specifici o contributi supplementari versati dagli associati per attività istituzionali (es. quote gara in occasione manifestazioni sportive)	Decommercializzazione ex art. 85, comma 1 CTS	Non è prevista ipotesi specifica di decommercializzazione; per stabilire la commercialità/non commercialità delle attività di interesse generale si applicano art. 79 CTS	Decommercializzazione ex art. 148, comma 3, TUIR
Ricavi da attività commerciali connesse alle attività istituzionali	Se ricavi inferiori a 130mila euro, si applica il regime forfetario art. 86 del CTS; Se ETS non commerciale (anche al di sopra della soglia di ricavi): regime forfetario art. 80 CTS. Esonero dal versamento dell'IVA e dai connessi adempimenti, nonché dalla tenuta delle scritture contabili, salvo l'obbligo di conservazione dei documenti emessi e ricevuti (art. 86, comma 5, CTS).	Se ETS non commerciale (anche al di sopra della soglia di ricavi): regime forfetario art. 80 CTS	Proventi esclusi dal regime agevolato *ex* l. n. 398/1991, che applicheranno il regime ordinario del TUIR. Detrazione forfetaria al 50% dell'IVA incassata per i proventi che rientrano in un plafond di ricavi di 400mila euro.

Sponsorizzazioni	Le entrate derivanti da attività di sponsorizzazione non sono computate ai fini del *test* di commercialità dell'ente (art. 79 CTS) – i relativi proventi sono tassati come commerciali secondo i regimi previsti dal CTS	Le entrate derivanti da attività di sponsorizzazione non sono computate ai fini del *test* di commercialità dell'ente (art. 79 CTS) – i relativi proventi sono tassati come commerciali secondo i regimi previsti dal CTS	Le spese di sponsorizzazione sostenute da un'impresa in favore di ASD sono integralmente deducibili, con il limite annuale di 200.000 euro (art. 90, comma 8, l. 289/2002: ipotesi di presunzione *ex lege* di "spesa pubblicitaria inerente" *ex* art. 108 TUIR).
Agevolazioni in materia di imposte indirette e tributi locali	Il CTS prevede all'art. 82 diverse agevolazioni per gli ETS, tra cui le APS: - esenzione dall'imposta di bollo per tutti gli atti, anche informatici, posti in essere o richiesti dagli ETS. - agli atti costitutivi e alle modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione o trasformazione realizzate da ETS iscritti al RUNTS, le imposte di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa. - esenzione dall'imposta di registro delle modifiche statutarie che hanno lo scopo di adeguare gli statuti alle disposizioni del CTS (art. 82, comma 3 del CTS). - l'imposta di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e per gli atti costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento a favore di tutti gli ETS (art. 82, comma 4 del CTS). - non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni e alle imposte	Il CTS prevede all'art. 82 diverse agevolazioni per gli ETS, tra cui le APS: - esenzione dall'imposta di bollo per tutti gli atti, anche informatici, posti in essere o richiesti dagli ETS. - agli atti costitutivi e alle modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione o trasformazione realizzate da ETS iscritti al RUNTS, le imposte di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa. - esenzione dall'imposta di registro delle modifiche statutarie che hanno lo scopo di adeguare gli statuti alle disposizioni del CTS (art. 82, comma 3 del CTS). - l'imposta di registro, ipotecaria e catastale si applicano in misura fissa per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e per gli atti costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento a favore di tutti gli ETS (art. 82, comma 4 del CTS). - non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni e alle imposte ipotecaria e catastale i trasferimenti a titolo gratuito effettuati a favore degli ETS (art. 82, comma 2, CTS).	Sono esenti dall'imposta di bollo le ASD (e SSD) riconosciute dal CONI ASD (e SSD) riconosciute dal CONI applicano l'imposta di registro in misura fissa per gli atti costitutivi e di trasformazione (art. 90 comma 5, l. 289/2002). Non sono soggetti all'imposta sulle successioni e donazioni i trasferimenti a favore, tra gli altri, delle fondazioni o associazioni legalmente riconosciute, che hanno come scopo esclusivo l'assistenza, lo studio, la ricerca scientifica, l'educazione, l'istruzione o altre finalità di pubblica utilità, a condizione che il beneficiario dimostri, entro 5 anni dall'accettazione dell'eredità o della donazione o dall'acquisto del legato, di avere impiegato i beni o diritti ricevuti o la somma ricavata dalla loro alienazione per il conseguimento delle finalità indicate dal testatore o dal donante (art. 3, d.lgs. 346/1990).

	ipotecaria e catastale i trasferimenti a titolo gratuito effettuati a favore degli ETS (art. 82, comma 2, CTS).		
Agevolazioni in tema di erogazioni liberali	Il CTS ha introdotto specifiche agevolazioni per chi dona a favore del Terzo settore (art. 83 CTS). In particolare, le persone fisiche che effettuano erogazioni liberali in favore di una APS potranno, in alternativa: • dedurre l'importo erogato, nel limite del 10% del reddito; • applicare una detrazione pari al 30% di quanto erogato, calcolata su un limite massimo di 30 mila euro. Per i soggetti IRES si applica la sola deduzione dal reddito (sempre nel limite del 10% del reddito complessivo).	Il CTS ha introdotto specifiche agevolazioni per chi dona a favore del Terzo settore (art. 83 CTS). In particolare, le persone fisiche che effettuano erogazioni liberali in favore di un ETS (comprese coop sociali ed escluse imprese sociali in forma di società) potranno, in alternativa: • dedurre l'importo erogato, nel limite del 10% del reddito; • applicare una detrazione pari al 30% di quanto erogato, calcolata su un limite massimo di 30 mila euro. Per i soggetti IRES si applica la sola deduzione dal reddito (sempre nel limite del 10% del reddito complessivo).	Per le ASD, al di fuori del RUNTS, è prevista (sia per soggetti IRPEF che per soggetti IRES) una detrazione del 19%, per un importo complessivo in ciascun periodo d'imposta non superiore a 1.500 euro (art. 15, comma 1, lett. *i-ter*, e 78, comma 1 del TUIR).

Accanto ai vantaggi fiscali, deve inoltre tenersi conto delle altre agevolazioni previste dal CTS, anche in materia di accesso a risorse finanziarie e semplificazioni amministrative (vedasi tabella di seguito).

Tabella 2. *Sintesi benefici legati ad accesso a risorse finanziarie e semplificazioni amministrative previsti dal CTS per APS e "altri enti del Terzo settore"*

	ASD iscritta nella sezione delle APS del RUNTS	ASD iscritta nella sezione "altri enti del Terzo settore" del RUNTS	ASD non iscritta al RUNTS
Cinque per mille (art. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 111/2017)	A partire dal periodo d'imposta successivo a quello di operatività del RUNTS, la categoria di beneficiari degli "enti del volontariato" coinciderà con quella degli "enti del Terzo settore iscritti nel RUNTS". Ogni ente iscritto nel RUNTS potrà dunque chiedere l'ammissione al contributo.	A partire dal periodo d'imposta successivo a quello di operatività del RUNTS, la categoria di beneficiari degli "enti del volontariato" coinciderà con quella degli "enti del Terzo settore iscritti nel RUNTS". Ogni ente iscritto nel RUNTS potrà dunque chiedere l'ammissione al contributo.	L'associazione potrà accedere al cinque per mille solo se rientra in una delle altre categorie di beneficiari (ad esempio: ASD che svolgano attività di rilevante interesse sociale).
Fondi dedicati	La riforma del Terzo settore prevede lo stanziamento di apposite risorse annuali per finanziare le attività degli ETS e, in particolare, delle associazioni di promozione sociale (artt. 72, 73 e 75 del CTS).		Al di fuori del Terzo settore, non sono previsti analoghi fondi strutturali; specifiche risorse possono essere stanziate per particolari finalità o tipologie di enti (ad esempio, sport, cultura).
Locali utilizzati	Non sono previsti vincoli di incompatibilità in riferimento alla destinazione d'uso degli immobili utilizzati dagli ETS per lo svolgimento dell'attività istituzionale, purché non di tipo produttivo e purché nell'ambito di destinazioni d'uso omogenee (art. 71 CTS).	Non sono previsti vincoli di incompatibilità in riferimento alla destinazione d'uso degli immobili utilizzati dagli ETS per lo svolgimento dell'attività istituzionale, purché non di tipo produttivo e purché nell'ambito di destinazioni d'uso omogenee (art. 71 CTS).	Non è prevista un'agevolazione analoga al di fuori del Terzo settore

5. Gli enti di promozione sportiva del CONI quali reti associative del Terzo settore: modelli di statuto *standard* per le associazioni affiliate

Nel novero delle nuove tipologie di ETS previsti dalla riforma del Terzo settore un posto di particolare rilievo occupano le reti associative, enti strutturati in forma associativa e caratterizzati da una base sociale cui partecipano altrettanti (e numerosi) enti del Terzo settore. Questa caratteristica di associazione c.d. "di secondo livello" (o, volendo, anche di terzo o ulteriore livello) trova un connubio in quella che è la *mission* espressamente attribuita dal legislatore alle reti associative, vale a dire quella di coordinare, tutelare e supportare gli ETS ad esse associati, "anche allo scopo di

promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali" (art. 41 CTS). Il legislatore individua così un *unicum* nel Terzo settore, non solo perché trattasi dell'unico ETS legittimato ad iscriversi (e permanere) in più sezioni del RUNTS, ma anche in ragione delle funzioni ad esso connesse, essendo le reti associative chiamate a sviluppare funzioni di rappresentanza degli enti aderenti e di interlocuzione tra le realtà associative di settore e la Pubblica Amministrazione ai fini di un più efficace perseguimento degli interessi della collettività[10]. Sebbene costituiscano una delle più rilevanti novità nel RUNTS – con una sezione appositamente dedicata – **le reti associative evocano un fenomeno organizzativo ampiamente diffuso nel panorama italiano, anche dello sport dilettantistico. Basti pensare agli Enti di Promozione Sportiva (EPS), espressione di numerose ASD e SSD operanti a livello nazionale e riconosciuti sia dal CONI sia (nella maggior parte dei casi) da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali quali APS di carattere nazionale.**

Come visto in precedenza, nella maggioranza dei casi, le ASD già in possesso della qualifica di APS sono – allo stato attuale – iscritte direttamente nel Registro nazionale delle APS quali "circoli" dell'EPS cui aderiscono, acquisendo così anch'esse la qualifica di APS per il tramite della procedura delineata all'art. 5 del D.M. 471/2001 di attuazione della l. 383/2000. In ragione dello smantellamento del Registro APS e dell'imminente messa in funzione del RUNTS, viene meno la procedura di iscrizione automatica sopra descritta. In luogo di questo meccanismo, **il CTS e il decreto istitutivo del RUNTS (d.m. n. 106/2020) hanno previsto la possibilità per le reti associative di curare direttamente l'iscrizione al Registro unico degli enti loro aderenti mediante una semplice delega da questi ultimi conferita alle prime.**

Considerato che l'istituendo RUNTS sarà gestito su una piattaforma completamente telematica, si tratta di un adempimento che può notevolmente semplificare l'*iter* di accesso al RUNTS delle ASD aderenti ad un EPS qualificato come rete associativa del Terzo settore.

Per questi enti, occorre inoltre considerare la possibilità prevista di elaborare modelli di statuti *standard* che saranno approvati dal Ministero del lavoro, e che le ASD associate agli Enti di Promozione Sportiva possono adottare. Si tratta di una procedura che, se utilizzata (come sicuramente sarà), non soltanto semplificherà gli oneri documentali, ma consentirà agli EPS reti associative del Terzo settore di esercitare in

[10] In questo senso, si rileva che il Ministero del Lavoro, con Circolare n. 2/2021, in materia di reti associative, ha fornito precisi chiarimenti in merito all'applicabilità delle deroghe alle norme di diritto di voto, deleghe di voto e competenze assembleari (artt. 24, comma 2 e 3 e 25, comma 1 CTS). In particolare, il Ministero ha ampliato la portata applicativa di tali previsioni e ha riconosciuto che la facoltà di avvalersi delle deroghe in questione non soltanto alla rete associativa ma anche ai propri livelli organizzativi intermedi, nel rispetto dei principi di cui all'art. 41, comma 7 del CTS e nella misura in cui tale 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. Tale facoltà dovrà essere espressamente contemplata nello statuto della rete associativa e non troverà, invece, applicazione agli enti associati collocati nel livello base della rete (*i.e.* le associazioni territoriali, ovvero i "circoli"), per le quali resteranno ferme le peculiarità previste dal CTS.

concreto quelle attività di supporto e coordinamento dei propri enti, come richiesto espressamente dal CTS.

Laddove l'ASD-ETS/APS) adotti tali modelli *standard* tipizzati, in sede di iscrizione al RUNTS, l'Ufficio del RUNTS competente, una volta provveduto alla (sola) verifica formale della documentazione, iscriverà l'ente entro 30 giorni dalla presentazione della domanda. In altri termini, l'accesso al RUNTS avverrà per il tramite di una procedura semplificata rispetto a quella ordinaria prevista per l'iscrizione, che prevede il controllo dell'Ufficio sulla sussistenza dei requisiti e la risposta nel diverso termine di 60 giorni (art. 47 del CTS).

6. Le SSD nel RUNTS: valutazioni di accesso alla riforma quali imprese sociali

L'analisi sin qui condotta si è incentrata sulle valutazioni da compiersi da parte delle ASD ai fini dell'accesso nel perimetro del Terzo settore. Tuttavia, il mondo sportivo dilettantistico è caratterizzato anche dalla presenza di molte società sportive dilettantistiche (SSD), vale a dire enti costituiti in forma societaria che – al pari delle ASD e nel rispetto dei criteri fissati all'art. 90 della L. n. 298/2002 (tra cui l'assenza di scopo di lucro e il divieto di distribuzione degli utili) – risultano attualmente iscritte nel Registro del CONI e sono ammesse a fruire del citato regime agevolato della l. n. 398/1991.

Proprio in ragione della loro peculiare natura giuridica, **le società sportive dilettantistiche (SSD) potrebbero valutare l'accesso al Terzo settore solo nella veste di impresa sociale ai sensi del d.lgs. n. 112/2017, tenuto conto che si tratta dell'unica qualifica del Terzo settore disponibile anche ad enti costituiti in forma di società**, quali sono appunto le società sportive dilettantistiche. Tale interpretazione (peraltro anch'essa difficilmente controvertibile) trova adesso conforto nelle stesse indicazioni fornite dal legislatore della riforma dello sport che ammette espressamente la possibilità per gli enti sportivi dilettantistici di assumere la qualifica di impresa sociale (art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 36/2021)[11].

Dal punto di vista fiscale, la portata dell'art. 89, comma 1, CTS, sembrerebbe limitare la disapplicazione del regime opzionale di cui alla L. n. 398/1991, nonché delle ipotesi di decommercializzazione di cui agli artt. 143, 148, 149 del TUIR, ai soli ETS di cui all'art. 79, comma 1 del CTS (vale a dire gli enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali). In altri termini, la mancata inclusione delle imprese sociali tra gli enti per i quali è prevista la disapplicazione normativa di cui all'art. 89 del CTS potrebbe condurre a ritenere possibile per le SSD che si iscrivano nel Registro unico continuare ad applicare tali regimi agevolativi.

Inoltre, giova altresì precisare che, con l'assunzione della veste di impresa sociale, la SSD accederebbe anche allo specifico regime fiscale introdotto all'art. 18 del d.lgs.

[11] In questo senso, viene ammessa per le SSD la facoltà di distribuire, seppur limitatamente, utili ai propri soci, secondo una formulazione che riprende quanto previsto all'art. 3 del d.lgs. n. 112/2017 (art. 8, comma 3 Dlgs 36/2021).

n. 112/2017, che reca la detassazione integrale degli utili che l'ente reinveste nelle proprie attività di interesse generale. L'art. 18 del citato decreto stabilisce, nella specie, la non imponibilità ai fini delle imposte dirette degli utili e avanzi di gestione accantonati in apposite riserve e destinati dall'impresa sociale allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio. Tale regime di detassazione, la cui operatività è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, opera anche in relazione agli utili o avanzi derivanti da eventuali attività diverse, sempre a condizione che siano destinati alle finalità menzionate.

CAPITOLO X

LAVORO E VOLONTARIATO NEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE*

1. Trattamento dei lavoratori e contratti collettivi nel Terzo settore

Il pur variegato mondo del Terzo settore si caratterizza per la centralità della persona: a cui favore è orientata l'azione degli enti, volti al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; e sulla cui attività, volontaria o retribuita, principalmente si fonda l'azione degli enti.

Non può stupire, dunque, che **la riforma del Terzo settore si sia fatta carico anche del problema della tutela delle persone che vi operano, preoccupandosi di garantirne condizioni di lavoro eque e dignitose e di evitare fenomeni di approfittamento ai loro danni.**

A questi fini appaiono centrali gli **artt. 16 del Codice del Terzo settore e 13 del decreto sull'Impresa sociale** che, in assonanza con quanto già previsto dal previgente decreto sull'Impresa sociale del 2006[1], dispongono che i lavoratori dipendenti dell'ente o dell'impresa del Terzo settore hanno diritto ad un **trattamento economico e normativo minimo,** non inferiore a quello dei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

Nel nostro Paese non è a tutt'oggi previsto un salario minimo legale e la determinazione della retribuzione e, più in generale, delle condizioni di lavoro, è libera anche se vincolata al rispetto di parametri costituzionali dal carattere necessariamente un po' vago.

Non è, perciò, infrequente che il legislatore intervenga a tutela dei lavoratori, imponendo l'applicazione di retribuzioni commisurate alle retribuzioni pattuite nei contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (cd. contratto *leader*), che la giurisprudenza ritiene *per definizione* idonei a fissare retribuzioni eque e sufficienti come richiesto dall'art. 36 Cost.

Così, nel settore cooperativo, tradizionalmente a rischio di *dumping* salariale, **il Legislatore ha previsto che le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio**

*** A cura di Stefano Visonà**, Sostituto Procuratore Generale – Corte di Cassazione e membro del comitato scientifico di Terzjus. Le considerazioni contenute nel presente testo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

[1] L'art. 14 del decreto legislativo n. 155 del 2006 disponeva: «Ai lavoratori dell'impresa sociale non può essere corrisposto un trattamento economico e normativo inferiore a quello previsto dai contratti e accordi collettivi applicabili».

lavoratore un trattamento economico complessivo non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine[2]; precisando successivamente che, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria[3].

Ogniqualvolta disposizioni del genere appaiono sulla scena si pone il problema della loro **compatibilità con il principio di libertà di associazione sindacale sancito dall'art. 39, primo comma, Cost.**, derivandone, nei fatti, un *obbligo* di applicazione di uno specifico contratto collettivo a prescindere dall'adesione del datore di lavoro all'associazione stipulante e al di fuori dei casi previsti dal terzo comma dell'art. 39 Cost., rimasto, com'è noto, inattuato.

Con riguardo alle disposizioni dettate per le cooperative la Corte Costituzionale ha respinto i dubbi di costituzionalità affermando che esse, lungi dall'assegnare ai contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative efficacia *erga omnes*, in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi richiama*no* i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost.; e che nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, tali disposizioni si propongono di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative (sent. n. 51 del 2015, punto 5.3).

Con riguardo agli artt. 16 del Codice e 13 del decreto sull'Impresa sociale il tema ed i relativi problemi si pongono in termini un po' diversi.

Tali articoli, infatti, dicono qualche cosa di più delle norme dettate per le cooperative passate indenni al vaglio di costituzionalità, **prevedendo che le condizioni di lavoro dei dipendenti degli enti del Terzo settore devono essere conformi non solo alle condizioni *retributive* dei contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative ma anche alle condizioni *normative.***

Si potrebbe, perciò, concludere che, imponendo di fatto l'obbligo di conformarsi all'*intero* trattamento previsto dai contratti collettivi, non solo al trattamento *retributivo*, gli artt. 16 e 13 eccedono il fine della tutela retributiva, che la Corte di norma valuta favorevolmente, e si pongono senz'altro in contrasto con l'art. 39 Cost.; ed in effetti questa è la posizione sostenuta già da alcuni commentatori.

[2] Art. 3 della legge n. 142 del 2001.

[3] Art. 7, comma 4, del decreto legge n. 248 del 2007, convertito con legge n. 31 del 2008.

A ben vedere, tuttavia, **come pure è già stato osservato, l'obiezione di incostituzionalità può essere superata ritenendo che nel sistema della nuova normativa che disciplina il Terzo settore il rispetto dei trattamenti economici e normativi del contratto *leader* si risolva in una condizione necessaria per godere del regime *lato sensu* di favore connesso all'acquisizione della qualifica di ente del Terzo settore.**

Letti in quest'ottica, gli artt. 16 e 13 non impongono agli enti l'applicazione dei trattamenti economici e normativi del contratto *leader* per il solo fatto di svolgere senza fini di lucro un'attività di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale - per il solo fatto, cioè, di collocarsi nella galassia del Terzo settore -, ma solo in quanto, tramite l'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), intendano assoggettarsi al regime normativo che discende dall'acquisizione della qualifica di enti del Terzo settore.

In altre parole, gli artt. 16 e 13 non sono disposizioni che obbligano l'ente all'applicazione del contratto *leader* ma che in via promozionale lo onerano della sua applicazione, in un contesto in cui praticare condizioni di lavoro eque, quali sono per definizione quelle dei contratti collettivi stipulati dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, costituisce un presupposto per accedere alle agevolazioni previste dalla normativa di settore[4].

Dovrebbe ritenersi, conseguentemente, che **l'applicazione dei trattamenti retributivi e normativi previsti dal contratto *leader* costituisca, oltre che un obbligo esigibile dai lavoratori e dagli enti previdenziali, una condizione per mantenere l'iscrizione al RUNTS, uno di quei «requisiti» la cui insussistenza ne determina la cancellazione.**

Si deve registrare, tuttavia, che ad oggi non è richiesto all'ente che presenti domanda di iscrizione al RUNTS di comunicare quali siano i trattamenti economico-normativi applicati ai dipendenti e quale sia il contratto collettivo di riferimento; e che in assenza di questa **indicazione il controllo sul rispetto dei minimi di trattamento imposti dagli artt. 16 e 13 ad opera dell'Autorità che gestisce l'iscrizione al Registro non risulta agevole**. Oltre, a non consentire un immediato riscontro circa la numerosità e la diffusione dei contratti collettivi applicati nel settore e, così, l'emersione dei contratti *leader*.

Il rinvio ai trattamenti economico-normativi dei contratti collettivi *leader* pone anche nel Terzo settore il grave problema della loro individuazione.

Oltre, infatti, alla mancanza di criteri di legge per stabilire quali siano le Organiz-

[4] Sembra contrastare con tale ricostruzione, e prestare il fianco all'obiezione di incostituzionalità per contrasto con l'art. 39 Cost., l'orientamento della Direzione Generale del Terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (da ora, nel testo e nelle note, MLPS), ribadito nella nota del 27 febbraio 2020, secondo cui, non essendo le disposizioni di cui all'art. 16 del Codice legate da un nesso di diretta riconducibilità all'istituzione ed all'operatività del RUNTS, esse devono trovare applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del Codice. In realtà, tuttavia, considerato che MLPS rispondeva ad un quesito del Forum nazionale del Terzo settore è probabile che intendesse riferire le sue affermazioni esclusivamente agli enti già iscritti nei registri previsti dalle normative di settore, che ai sensi dell'art. 101, comma 3, del Codice ha tenuto il luogo dell'iscrizione al RUNTS fino al momento della sua istituzione.

zazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, **si registra anche nel Terzo settore la coesistenza di più contratti collettivi che talora insistono parzialmente sullo stesso ambito di attività.**

Prendendo ad esempio a riferimento l'affollata area socio-assistenziale-sanitaria[5], da una rapida analisi al sito del CNEL emerge che vi insistono circa una ventina di contratti collettivi[6], alcuni dei quali solo su quest'area, altri, i cosiddetti contratti multi-servizi, su questa come su altre[7].

È ovvio che il combinato disposto dell'incertezza sull'effettiva rappresentatività delle parti stipulanti e della frammentazione del sistema contrattuale - che ne costituisce in qualche misura il portato - favorisce le pratiche di *shopping* del contratto collettivo, la scelta, cioè, del contratto più conveniente per il datore di lavoro e meno conveniente per i lavoratori.

Il che, oltre a porsi in contrasto con la cifra di promozione e tutela di condizioni di lavoro eque che secondo gli intenti dovrebbe caratterizzare il Terzo settore, finisce per produrre gravi distorsioni nella competizione tra gli enti, soprattutto quand'essi concorrono per l'assegnazione di convenzioni ed appalti, nei quali la convenienza economica dell'offerta è destinata ad influire sull'esito della gara.

Questa ricaduta, peraltro, potrebbe risultare sdrammatizzata dallo sviluppo della co-programmazione e co-progettazione di cui all'art. 55 del Codice, cardini del sistema di sussidiarietà orizzontale promosso dal Codice, che prefigurano «un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato» che «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivo e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi ed interventi diretti ad 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» (i virgolettati sono tratti dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020).

[5] Quest'area occupava nel 2018 circa la metà degli 850 mila dipendenti circa impiegati nelle istituzioni non profit secondo il censimento ISTAT.

[6] Tra i più noti il ccnl ANPAS, AGESPI, Co.N.A.P.I.- CNAL, Co.N.A.P.I. – Confintesa, AGIDAE, FENASCOP.

[7] Ad esempio, il ccnl per dirigenti, quadri, impiegati e operai del Terzo settore Sport e altri enti senza scopo di lucro sottoscritto il 27 settembre 2019 tra FENALC e altre 8 organizzazioni dattoriali e CISAL e CIU; il ccnl per i dipendenti e i soci lavoratori delle associazioni sottoscritto tra Co.N.A.P.I. e C.N.A.L. il 10 giugno 2017; il ccnl per i dipendenti e i soci lavoratori di tutte le associazioni ONLUS, di volontariato, sportive, ricreative, culturali, sanitarie, assistenziali, ambientali, o comunque costituite sotto qualsiasi ragione o settore, per i lavoratori dipendenti non associati e non assoggettati a CCNL specifici di settore e per i soci lavoratori che instaurano un rapporto di lavoro dipendente sottoscritto l'11 aprile 2012 tra CEPI e UILPA, che il sito CNEL segnala come ancora vigente; il ccnl del 21 dicembre 2010 stipulato da C.E.I. - Confederazione Europea degli Imprenditori – e altre 6 organizzazioni datoriali e I.S.A. - Intesa Sindacato Autonomo -, e SIA-CONFSAL - Sindacato Indipendente Agroalimentare -, per la disciplina in tutto il territorio nazionale dei rapporti di lavoro, posti in essere in tutte le associazioni ONLUS, di volontariato, sportive, ricreative, culturali, sanitarie, assistenziali, ambientali, o comunque costituite sotto qualsiasi ragione o settore, per i lavoratori dipendenti non associati e non assoggettati a CCNL specifici di settore e per i soci lavoratori che instaurano un rapporto di lavoro dipendente.

Al momento, comunque, la composizione o almeno la riduzione della frammentazione sindacale e contrattuale non è all'orizzonte.

Nonostante se ne parli da tempo e si tratti di un'esigenza oramai comunemente avvertita non sono in discussione proposte normative sulla «rappresentatività»; e i pur meritori accordi sindacali stipulati al fine di definirne i contorni e i contenuti (tra gli altri si ricorda l'Accordo interconfederale per il settore cooperativo del 28 luglio 2015) presentano il limite insormontabile di essere applicabili solo alle associazioni sindacali che liberamente decidono di aderirvi.

D'altro canto, la rilevanza e la complessità degli interessi messi in gioco dalla contrattazione collettiva non incentivano evidentemente le Organizzazioni sindacali ad intese per l'accorpamento o almeno per una razionalizzazione del sistema, nonostante la tipizzazione delle attività degli enti di Terzo settore lo favorisca e potrebbe promuoverlo.

Resta il fatto che il sistema può affrancarsi dalla tendenza alla frammentazione - che si trasforma nei fatti nella rincorsa al contratto collettivo meno oneroso -, principalmente grazie all'impegno delle Parti sociali, cui la legge e la giurisprudenza assegnano un ruolo fondamentale nella definizione di condizioni di lavoro eque e sufficienti.

È auspicabile, dunque, che in questa stagione ancora di avvio e messa a punto della riforma del Terzo settore le Parti sociali maturino la consapevolezza dell'importanza di convergere verso la definizione di condizioni di lavoro tendenzialmente uniformi almeno con riferimento ai vari settori di attività individuati dal Codice, tenendo conto che l'articolazione della struttura contrattuale, oggi particolarmente valorizzata dall'art. 51 del d.lgs. n. 81 del 2015, consentirebbe poi i necessari adattamenti in sede territoriale o di ente.

L'equità e la certezza che possono derivarne per le condizioni di lavoro dei dipendenti del Terzo settore contribuirebbero alla sua «credibilità» e ne farebbero anche da questo punto di vista un battistrada per gli altri settori, come già ci si attende per le forme di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni dell'impresa sociale[8].

È priva di precedenti anche l'ulteriore previsione degli artt. 16 del Codice e 13 del decreto sull'Impresa sociale secondo cui in ogni caso la **differenza retributiva tra lavoratori dipendenti dell'ente del Terzo settore** non può essere superiore al rapporto uno a otto, da calcolarsi sulla base della retribuzione annua lorda. Tali previsioni incrociano e vanno lette congiuntamente a quelle che stabiliscono il **limite massimo della retribuzione e del compenso** erogabili ai lavoratori subordinati ed autonomi, che non può eccedere del 40% quella pattuita per la qualifica di appartenenza del lavoratore dai contratti collettivi; limite oltre il quale la retribuzione trasmoda per presunzione di

Differenza retributiva tra i lavoratori dell'impresa sociale non può essere superiore al **rapporto di 1 a 8** da calcolarsi sulla retribuzione annua lorda

Retribuzione o compenso dei lavoratori subordinati ed autonomi **non può eccedere del 40%** quella pattuita per la qualifica del lavoratore dai contratti collettivi

[8] V. art. 11 decreto sull'Impresa sociale.

legge in un'indiretta distribuzione di utili (artt. 8, comma 3, lett. b), del Codice e 3, comma 2, lett. b), del decreto sull'Impresa sociale).

Si tratta di disposizioni che declinano in forma di equità retributiva i valori di partecipazione, solidarietà e assenza dello scopo di lucro che connotano gli enti del Terzo settore e si riverberano in qualche misura sull'attività di tutti coloro che vi partecipano; valori con i quali, secondo la diffusa percezione, appaiono scarsamente compatibili trattamenti retributivi eccessivi così come eccessive sperequazioni tra i trattamenti retributivi dei dipendenti in forza all'ente.

Da più parti è stata rilevata l'inopportunità di tali previsioni sull'assunto che esse limitano le politiche retributive interne finalizzate a valorizzare compiti e responsabilità dei lavoratori e si risolvono in un ostacolo all'acquisizione delle migliori professionalità e così alla promozione e allo sviluppo delle migliori *performances* degli enti.

Di tali critiche si trova traccia nell'eccezione di cui è corredata la regola generale espressa dagli artt. 16 e 13, secondo la quale non v'è invece limite massimo alla retribuzione erogabile allorquando vi sia la comprovata necessità di acquisire specifiche competenze nell'ambito di settori quali «interventi e prestazioni sanitarie», «formazione universitaria o postuniversitaria» e «ricerca scientifica di particolare interesse sociale», in cui le competenze necessarie si rinvengono spesso in ambito internazionale e con riguardo alle quali il parametro delle retribuzioni previste dai contratti collettivi nazionali potrebbe risultare incongruo.

Non vi è limite massimo alla retribuzione erogabile quando vi è la **comprovata necessità** di acquisire specifiche competenze

Le particolari ragioni che giustificano l'erogazione di tali retribuzioni o compensi, superiori al massimo normalmente consentito, portano comunque a ritenere che essi non vadano considerati al fine di valutare l'osservanza del vincolo «uno a otto» che l'ente deve rispettare nel determinare le retribuzioni dei lavoratori dipendenti; e che in presenza di tali retribuzioni o compensi la grandezza massima da assumere a parametro nel rapporto sia la più alta retribuzione dei dipendenti non soggetti all'eccezione.

Più radicalmente, poi, si è prospettata addirittura l'incostituzionalità delle disposizioni in parola, per violazione degli artt. 3, 36 e 41 Cost.

Se le considerazioni critiche circa l'inopportunità dei limiti posti dagli artt. 13 e 16 vanno valutate in rapporto alle concrete dinamiche retributive del Terzo settore e potrebbero eventualmente trovare sbocco nella rimodulazione quantitativa di tali limiti, la questione di costituzionalità presenta profili di maggiore complessità.

Da un canto, infatti, è indubbio che i limiti retributivi in parola incidono sulla libertà negoziale delle parti e si pongono in frizione con il principio di uguaglianza e di proporzionalità della retribuzione. Dall'altro, tuttavia, queste valutazioni non possono prescindere da considerazioni attinenti alla natura non «economica» dell'attività degli enti del Terzo settore, alle finalità, non lucrative, di rango costituzionale (artt. 2, 3, 4, 9, 18 e 118 Cost.) che tali attività perseguono e, ancora, alle fonti di finanziamento degli enti. Senza trascurare che, anche a questo riguardo, potrebbe avere un peso determinante la considerazione secondo cui **il rispetto di tali limiti, piuttosto che un obbligo**

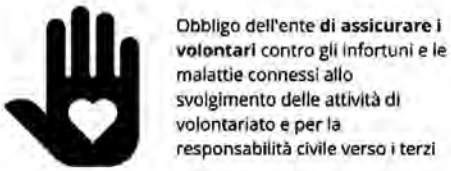
a carico degli enti, può essere considerato un onere al fine dell'accesso al particolare regime lato sensu di favore connesso all'acquisizione della qualifica di ente del Terzo settore.

Appare tutt'altro che scontato, in conclusione, che all'esito di un giudizio di bilanciamento tra i vari interessi coinvolti i limiti imposti dal legislatore possano essere ritenuti manifestamente irragionevoli.

2. Volontariato e .. dintorni

Per quanto non fosse necessario in questo Paese sovente scosso da eventi catastrofici, l'ultimo anno trascorso in pandemia ha reso evidente agli occhi di tutti quale insostituibile risorsa rappresenti il volontariato per il bene comune. Ne ha parlato anche il Presidente del Consiglio nelle sue comunicazioni alle Camere per la fiducia al Governo dello scorso 17 febbraio, invitando tutti ad essere orgogliosi della «profonda ricchezza del nostro capitale sociale, del nostro volontariato, che altri ci invidiano». Questo conferma la necessità di proteggere questa risorsa con misure di tutela dei volontari e a tutela del volontariato, secondo le direttrici già segnate dal Codice.

A tutela del volontario il Codice ha previsto a carico dell'ente l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento delle attività di volontariato e per la responsabilità civile verso i terzi, anche nel caso in cui il volontario presti la sua attività in modo occasionale. Un obbligo, dunque, generalizzato di assicurazione dei volontari anche se limitato a quelli che prestano la loro attività *tramite* un ente del Terzo settore e che non riguarda l'associato che «occasionalmente coadiuva gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni». Esclusione, quest'ultima, non del tutto coerente con l'ispirazione di fondo del Codice e a rischio di disincentivare questo specifico apporto dei volontari, non necessariamente tutelati contro i rischi da responsabilità civile[9].



Sempre a tutela del volontario il Codice, riprendendo anche in questo caso una disposizione già contenuta nella Legge-quadro sul volontariato del 1991, prevede che **i lavoratori subordinati che intendano svolgere attività di volontariato in un ente del Terzo settore - ne restano esclusi, dunque, i volontari che operano in autonomia o per altri enti - hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro**

[9] Con nota del 9 luglio 2020 MLPS ha precisato che si deve ritenere rientrante nel attività di volontariato non solo quella direttamente rivolta allo svolgimento di una o più attività di interesse generale, costituenti l'oggetto sociale dell'ente, ma anche l'attività di esercizio della titolarità di una carica sociale, in quanto strumentale all'implementazione dell'oggetto sociale dell'ente, purché gratuita. Resta da definire se ed in che termini il condivisibile orientamento interpretativo di MLPS incroci l'esenzione dall'obbligo di assicurazione per l'associato che «occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni».

o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente però con l'organizzazione aziendale. Si tratta, alla lettera, di un'aspettativa qualificata del lavoratore la cui realizzazione è integralmente rimessa alla dinamica della contrattazione sindacale, che si è dimostrata finora poco o per nulla reattiva, e che il Codice ha mancato di rafforzare, pur nel contesto di un disegno di riforma complessiva del Terzo settore che aveva tra i suoi obiettivi la promozione della cultura del volontariato e la valorizzazione delle sue diverse esperienze.Altra importante misura di tutela del volontario in un sistema orientato da tempo a valorizzare a tutti i livelli le competenze extracurriculari è costituita dal **riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite nello svolgimento dell'attività di volontariato;** anche se deve registrarsi che a tutt'oggi non risulta emanato il decreto interministeriale che individua i criteri per procedere a tale riconoscimento e che serve a rendere efficace la misura. Sono, invece, funzionali a garantire libertà e spontaneità dell'attività di volontariato ed a promuoverne la trasparenza le disposizioni che obbligano gli enti del Terzo settore ad iscrivere in un apposito registro i volontari che prestano la loro attività per l'ente in modo non occasionale ed obbligano le imprese sociali ad iscrivere in un apposito registro i volontari impiegati nell'attività di impresa, senza limitazione, anche quando, dunque, la loro attività sia occasionale.

Riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle **competenze** acquisite nello svolgimento dell'attività di volontariato

Tende allo stesso obiettivo anche la contestata disposizione del Codice che, riprendendo una disposizione della Legge-quadro sul volontariato del 1991, prevede che **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.** Si tratta di una norma, senza specifica sanzione, il cui scopo è di garantire la libertà di scelta del volontario e la spontaneità della sua decisione di impegnarsi per il bene comune e di contrastare i condizionamenti che possono derivare dalla posizione di normale «debolezza» del lavoratore nei confronti del datore di lavoro; oltre che di evitare commistioni che, confondendo i titoli delle varie prestazioni, possono rendere impossibile sceverare l'attività lavorativa vera e propria da quella volontaria e dietro le quali possono celarsi fenomeni di sfruttamento. **Si è evidenziato, però, da più parti che nella sua assolutezza la previsione si risolve in un pesante intralcio all'attività di volontariato** che di norma i lavoratori, non solo per ragioni pratiche ma anche di affezione all'ente ed alla sua *mission*, preferiscono rendere tramite l'ente per cui già lavorano; e che l'ente, anche per la *fiducia* che consegue alla relazione di lavoro, è in grado di impiegare più proficuamente. Di tale possibile inconveniente il Legislatore si è fatto carico nel primo periodo della pandemia e con l'art. 2-*septies* del decreto-legge

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**

n. 18 del 2020 (cd. Cura Italia), «per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», ha sospeso l'applicazione di questo regime di incompatibilità «per la durata dello stato emergenziale», dando a prima vista il segnale di una possibile, permanente attenuazione del regime di incompatibilità. Segnale presto smentito posto che, se il groviglio normativo non inganna, la sospensione è rimasta efficace solo fino al 31 luglio 2020, quando ancora sussistevano le condizioni oggettive per il mantenimento delle disposizioni emergenziali e urgenti dirette a contenere la diffusione del virus[10]. A fronte della chiara lettera della disposizione sull'incompatibilità MLPS ha più volte evidenziato come essa abbia una portata ampia e generalizzata, riferibile, da un lato a qualsiasi rapporto di lavoro e, dall'altro, tanto al volontario stabile quanto al volontario occasionale[11]. **C'è da chiedersi se vi siano margini interpretativi per escludere che l'incompatibilità operi nei casi in cui l'attività prestata dal volontario sia del tutto diversa da quella che egli presta come lavoratore dell'ente.** In tali casi potrebbe non sussistere un pericolo di commistione tra i rapporti e di confusione dei titoli delle prestazioni e, perciò, l'incompatibilità risultare eccedente lo scopo. È innegabile, tuttavia, che la diversità delle attività non garantisca la libertà di scelta del volontario e la spontaneità del suo agire, che abbiamo visto essere l'altro, principale bene che il regime dell'incompatibilità vuole tutelare.

La soluzione del problema, in via legislativa o interpretativa, dovrebbe fondarsi, piuttosto che su un'impostazione ideale, basata sulla mera possibilità che certe distorsioni si producano, su una valutazione in ordine ai probabili effetti dell'allentamento del regime di incompatibilità, del genere costi/benefici, da compiere ponderando attentamente tutti i vari interessi coinvolti, tra i quali - non va trascurato - la fondamentale libertà del volontario di scegliere a quali bisogni delle persone e della comunità intende dedicare la sua attività e tramite quale ente farlo, in parte vulnerata dal regime di incompatibilità. Valgono a garantire la gratuità e l'assenza di scopo di lucro del volontariato e, così, la sua genuinità le disposizioni del Codice secondo cui **il volontario non può percepire alcun compenso per la sua attività, nemmeno indiretto e nemmeno dai terzi beneficiari, ma ha diritto esclusivamente al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, con il divieto di rimborsi spese di tipo forfetario.** A fronte della scelta del Codice di vietare i rimborsi forfetari, per evitare forme mascherate di compenso, si è evidenziato da più parti che nemmeno il nuovo meccanismo di rimborso semplificato tramite autocertificazione è pienamente efficace, nonostante sia utilizzabile nei modesti limiti quantitativi di 10 euro al giorno e 150 al mese, perpetrandosi il rischio che il rimborso delle spese autocertificate,

Il volontario non può percepire alcun compenso per la sua attività, nemmeno indiretto e nemmeno dai terzi beneficiari, **ma ha diritto esclusivamente al rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate**, con il divieto di rimborsi spese di tipo forfetario.

[10] Cfr. art. 1, comma 3, del decreto legge n. 83 del 2020 ed il quarto periodo delle sue premesse.

[11] Si veda, ad esempio, la nota di MLPS del 5 ottobre 2018 in risposta ad un quesito posto dalla Croce Rossa Italiana.

al pari del rimborso forfetario, si presti a mascherare il compenso di vere e proprie prestazioni lavorative.

Si è ipotizzato, ad esempio, che prestando la sua attività per più enti il sedicente volontario possa agevolmente incassare tramite fittizi rimborsi forfetari delle spese un vero e proprio stipendio.

Ora, nella realistica consapevolezza che nulla può davvero impedire l'aggiramento del divieto in parola, forse **varrebbe la pena di considerare se non possa essere utile a contrastarne la violazione l'introduzione a favore degli enti del Terzo settore di forme semplificate di compenso per l'acquisizione di prestazioni di «lavoro occasionale»,** rispetto alle quali gli oneri procedurali e sostanziali che derivano dall'impiego di contratti di lavoro autonomo o subordinato *standard* appaiono sovente sproporzionate.

Fino a marzo 2017, data della sua abolizione, vi era la possibilità di ricorrere al cd. *voucher*, strumento che aveva dalla sua una notevole agilità di impiego e l'utilizzabilità secondo necessità, senza limiti quantitativi massimi.

Da aprile 2017, con l'entrata in vigore, in sostituzione del cd. *voucher*, del «contratto di lavoro occasionale» tale necessità è stata notevolmente sacrificata. A prescindere dai più rilevanti oneri procedurali imposti – che, va detto, soddisfano condivisibili esigenze di trasparenza e certezza -, tramite questo «contratto» si possono acquisire prestazioni di lavoro occasionale nel ridotto importo annuo massimo complessivo di 5 mila euro.

Nonostante le forti ragioni ideali, oltre che pratiche, che avevano condotto all'abrogazione del cd. *voucher* - considerato, in estrema sintesi, mero strumento di precarizzazione del lavoro -, e alla sua sostituzione con il «contratto di lavoro occasionale», la tenuta del nuovo assetto si è dimostrata ben presto incerta.

A pochi mesi dal suo varo, infatti, nel dicembre del 2017 il Legislatore è intervenuto rimuovendo il limite dei 5 mila euro per l'utilizzo di prestazioni occasionali rese dagli *stewards* delle società sportive professionistiche negli impianti sportivi. Accompagnando, peraltro, tale scelta di segno liberalizzante con la previsione, poco comprensibile, che le società sportive possono acquistare le prestazioni degli *stewards* attraverso il Libretto Famiglia – l'altra modalità di acquisto delle prestazioni di lavoro occasionale (rispetto al «contratto di lavoro occasionale»), riservata agli utilizzatori persone fisiche non nell'esercizio di attività di lavoro -, con la conseguenza di essere soggette a oneri retributivi e contributivi inferiori a quelli facenti carico a ogni altra impresa, e di non essere soggette agli oneri di comunicazione preventiva di utilizzo delle prestazioni che valgono per gli enti.

Considerate le reazioni negative suscitate dall'abrogazione della disciplina del cd. *voucher*, che ha privato d'un tratto famiglie e datori di lavoro di uno strumento agile, sicuro e economicamente conveniente con il quale acquisire prestazioni di lavoro e che fungeva, al contempo, da efficace argine al fenomeno del lavoro irregolare, non è escluso che la disciplina del lavoro occasionale possa subire cedimenti ulteriori rispetto a quello che vi è già stato per le prestazioni degli *stewards.*

Si dovrebbe valutare se un cedimento della disciplina non si giustifichi proprio nell'ambito del Terzo settore nel quale la peculiare regolazione del rimborso spese ai

volontari, per quanto stringente, può comunque favorire insidiose pratiche di elusione degli obblighi retributivi e contributivi.

E si tratterebbe, poi, di stabilire le condizioni e i limiti entro i quali allentare i vincoli dell'attuale disciplina, tenuto conto della particolarità del settore; e, ancora prima, se l'allentamento dovrebbe valere per tutti gli enti del settore o, anche in funzione promozionale, solo per quelli iscritti al RUNTS.

Nell'ambito del discorso circa le prestazioni occasionali, una considerazione a parte merita il particolare regime delle prestazioni sportive amatoriali di cui possono avvalersi, ai sensi del recente decreto di riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché di lavoro sportivo[12], gli enti sportivi dilettantistici, i quali, ricorrendone i presupposti, possono assumere anche la qualifica di enti del Terzo settore e di impresa sociale[13].

Si tratta di prestazioni rese da persone (cd. «amatori») che mettono a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere lo sport, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ma esclusivamente con finalità amatoriali, e che comprendono lo svolgimento diretto dell'attività sportiva, nonché della formazione, della didattica e della preparazione degli atleti.

Non sfugge come la definizione, richiamando la messa a disposizione di tempo e capacità, la personalità, la spontaneità, la gratuità e l'assenza di scopo di lucro, anche indiretto, evochi la figura del «volontario», come definito nel Codice. Ed, in effetti, anche se il decreto non qualifica direttamente gli «amatori» «volontari» lì dove né dà la definizione, più avanti si riferisce loro come «volontari»[14].

Deve, tuttavia, escludersi che gli «amatori» possano essere considerati «volontari» ai sensi del Codice.

Solo a prezzo di un'evidente contraddizione, infatti, il recente decreto, da un canto afferma che l'«amatore» non persegue uno scopo di lucro, nemmeno indiretto, mentre, dall'altro ammette che egli possa ritrarre dalla sua attività premi e compensi occasionali in relazione ai risultati ottenuti nelle competizioni sportive, nonché indennità di trasferta e rimborsi spese, anche forfettari: il che, all'evidenza, integra proprio gli estremi di uno scopo di lucro, che con riguardo ai «volontari» il Codice esclude categoricamente tramite la previsione per cui il «volontario» non può essere retribuito in alcun modo, nemmeno dal beneficiario, ed ha diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute entro limiti precisi.

Ci si può chiedere, a questo punto, alla luce della previsione del decreto che dichiara applicabili le sue disposizioni agli enti che assumono la qualifica di enti del Terzo settore solo in quanto compatibili con la disciplina del Terzo settore, se gli enti sportivi dilettantistici che siano al contempo enti del Terzo settore possano legittimamente avvalersi delle prestazioni sportive amatoriali.

[12] d.lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 67 del 18 marzo 2021, adottato in attuazione della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione.

[13] V. art. 6, comma 2.

[14] Cfr. comma 1 e commi 3 e 4 dell'art. 29 del decreto.

Escluso che gli «amatori» siano «volontari» ai sensi del Codice, non sembra si ponga un problema di compatibilità tra le due discipline.

E nemmeno sembra porsi un problema di compatibilità tra le «prestazioni amatoriali sportive» e le forme di lavoro utilizzabili dagli enti del Terzo settore.

Le prestazioni amatoriali sportive, infatti, si iscrivono nel *genus* delle collaborazioni occasionali, cui anche gli enti del Terzo settore possono ricorrere; salvo che non può operare a loro favore l'esenzione tributaria[15] che già da tempo risalente il Legislatore ha riconosciuto a beneficio delle associazioni sportive dilettantistiche in un'ottica premiale della funzione sociale connessa all'attività svolta quale fattore di crescita sul piano relazionale e culturale.

Ne risulta, in conclusione, che gli enti sportivi dilettantistici che assumono anche la qualifica di enti del Terzo settore godono di un significativo vantaggio rispetto a tutti gli altri enti, potendo acquisire prestazioni lavorative secondo una modalità appositamente prevista e, perciò, meno esposta al rischio di contestazioni e riqualificazioni in sede ispettiva e giudiziale, e particolarmente conveniente per le parti dal punto di vista tributario[16].

Ciò riconduce al tema, già trattato sopra, dell'opportunità di individuare anche per tutti gli altri enti del Terzo settore - che perseguono finalità di rango comparabile a quello degli enti sportivi dilettantistici - modalità semplificate e convenienti di acquisizione di prestazioni lavorative occasionali; evitando, auspicabilmente, forme che si confondano con il volontariato e ne sviliscano il tratto identitario della assoluta gratuità dell'impegno, da preservare come ricchezza irrinunciabile.

[15] Non può considerarsi pacifico che all'agevolazione tributaria disposta dagli artt. 67, comma 1, lett. m), e 69, comma 2, T.U.I.R. si accompagni anche l'esenzione contributiva; cfr. Cass. Ord. nn. 24365 del 2019 e 11375 del 2020. L'art. 36, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2021 dispone, peraltro, che per «premi» e «compensi» erogati «nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche» si intendono, sia ai fini tributari sia ai fini contributivi, gli emolumenti occasionali riconosciuti in relazione ai risultati ottenuti nelle competizioni sportive. Non è chiaro se questa disposizione riguardi, e in che termini, anche «la formazione, la didattica, la preparazione e l'assistenza all'attività sportiva dilettantistica» che a norma dell'art. 35, comma 5, del d.l. n. 207 del 2008, convertito con legge n. 14 del 2009 sono state comprese «nelle parole esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche contenute nell'art. 67, comma 1, lett. m)». E non è chiaro se questa disposizione valga anche per il passato: mentre, infatti, per la sua formulazione la disposizione sembra di carattere «interpretativo» e, così, ad efficacia retroattiva, il successivo art. 51, comma 1, dispone che l'art. 36 (senza distinguere tra i vari commi) si applica a decorrere dal 1° luglio 2022.

[16] V. nota 15.

CAPITOLO XI

I RAPPORTI TRA ENTI PUBBLICI ED ENTI DEL TERZO SETTORE*

Premessa

Il presente contributo - nell'ambito del Report dell'Osservatorio – è dedicato ai rapporti fra enti pubblici e Terzo settore.

Si tratta di un tema ampio e complesso, che meriterebbe una trattazione approfondita, inconciliabile con l'economia e le finalità dell'intero lavoro. Per tale ragione, l'attenzione sarà concentrata sulle forme e 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").

Non si darà, invece, conto della disciplina di settore, stratificatasi nel tempo[1], che pure ha disciplinato forme di rapporti, anche di tipo convenzionale, con soggetti oggi riconducibili agli Enti di Terzo settore (in avanti solo "ETS"), specie nel settore del welfare[2]

1. I rapporti tra enti pubblici e Terzo settore: inquadramento generale

Il tema oggetto del presente lavoro deve essere correttamente inquadrato, al fine di inserire organicamente la disciplina introdotta dal CTS all'interno dell'ordinamento giuridico, sulla base dei principi sul sistema delle fonti, primo fra tutti quello di **specialità**.

In altri termini, le forme e le modalità di coinvolgimento degli ETS da parte degli enti pubblici, introdotti dal CTS, oltre a quest'ultima disciplina, da assumere quale normativa organica, devono essere correlate, in primo luogo, alle seguenti fonti normative:

a) alla Costituzione, in primo luogo agli articoli 2, 3, 117 e 118;
b) alla disciplina statale sul procedimento amministrativo;
c) infine, al rapporto con la vigente disciplina in materia di contratti pubblici.

* **A cura di Luciano Gallo -** Responsabile innovazione e semplificazione amministrativa, contratti pubblici e innovazione sociale, diritto del Terzo settore di ANCI Emilia-Romagna e membro del comitato scientifico di Terzjus. Le considerazioni contenute nel presente testo sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

[1] Il riferimento è, in particolare, alla disciplina in materia di Cooperative sociali, di cui alla legge n. 381/1991, alla legge quadro sul volontariato (n. 266/1991), alla disciplina sulle Associazioni di Promozione Sociale (legge. n. 383/2000), nonché alla disciplina dell'impresa sociale (d. lgs. n. 155/2006).

[2] Intendiamo riferirci alla legge quadro n. 328/2000 ed al DPCM 30 marzo 2001, nonché alla legislazione regionale antecedente l'approvazione del CTS.

Solo un approccio *sistemico*, come sarà di seguito esposto, consente di risolvere apparenti antinomie fra alcune di queste fonti sopra richiamate, specie quella in materia di contratti pubblici.

Inoltre, il tema dei rapporti fra enti locali ed ETS muove dal principio costituzionale di **sussidiarietà orizzontale** (art. 118, comma 4) e dalla sua recente rilettura, operata dalla Corte Costituzionale nella oramai celebre sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, che ha introdotto la felice ed efficace espressione di **Amministrazione condivisa**, ed al cui percorso argomentativo si rinvia.

Infine, il richiamo alla disciplina vigente in materia di **procedimento amministrativo** vuole da subito richiamare l'attenzione sulla circostanza che i predetti rapporti fra enti pubblici ed ETS si instaurano e si svolgono nel rispetto dell'**evidenza pubblica**.

Non sfugge, infatti, che gli enti pubblici agiscono dovendo assicurare, fra l'altro, il principio costituzionale di **buon andamento** e di **legalità** (art. 97), dal quale discende quello di **legalità**, formale e sostanziale.

2. Le forme e le modalità di coinvolgimento del Terzo settore nel codice del Terzo settore

Il CTS dedica un intero Titolo (il VII) al **coinvolgimento** degli **ETS** in applicazione del richiamato principio di sussidiarietà orizzontale.

In proposito, occorre da subito evidenziare che le forme di coinvolgimento degli ETS, chiaramente assunte come azioni promozionali e di sostegno poste a carico degli enti pubblici, sono "controbilanciate" da alcuni elementi qualificanti della riforma del Terzo settore contenute nel Codice. Il riferimento è ai seguenti:

- all'individuazione dell'ambito *soggettivo* di applicazione del richiamato Titolo VII, ovverosia essere ETS, ai sensi dell'art. 4;
- alla definizione dell'ambito *oggettivo*, rappresentato dallo svolgimento delle attività di interesse generale, fra quelle elencate dall'art. 5;
- all'iscrizione degli ETS nel Registro Unico Nazionale del Terzo settore (*RUNTS*);
- all'obbligo di *controlli* posti a carico degli enti pubblici (artt. 92 e 93), oltre quelli ordinari posti in capo al competente Ministero ed alle Regioni;
- infine, alla possibilità di considerare e valutare l'*impatto sociale* nei confronti delle comunità di riferimento[3]

Prima di entrare nel merito degli istituti di riferimento, con la dovuta sinteticità in relazione alle finalità del presente lavoro, occorre da subito richiamare i **principi comuni**, contenuti nel primo comma dell'art. 55 CTS, come tali applicabili ai primi.

In primo luogo, vengono richiamati i **principi** dell'**azione amministrativa**, previsti dalla legge n. 241/1990 e ss. mm., quale attuazione del più generale principio costituzionale di buon andamento e di legalità (art. 97 Cost.).

[3] Oltre alle previsioni contenute nella legge delega (n. 106/2016) e nel CTS, occorre fare riferimento alle Linee Guida approvate con decreto ministeriale del 23 luglio 2019.

Il riferimento è, in particolare, ai seguenti:

- **sussidiarieta';**
- **cooperazione;**
- **efficacia;**
- **efficienza;**
- **economicita';**
- **omogeneita';**
- **copertura finanziaria e patrimoniale;**
- **responsabilita' ed unicita' dell'amministrazione;**
- **autonomia organizzativa e regolamentare.**

In secondo luogo, la disposizione in commento chiarisce l'**ambito soggettivo** di applicazione degli strumenti del Titolo VII CTS, ovverosia all'ampio novero delle **amministrazioni pubbliche**, indicate – in modo non esaustivo come chiarito in modo consolidato dalla giurisprudenza amministrativa[4]– dall'art. 1, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

In terzo luogo, la disposizione più volte evocata, precisa che gli istituti del Titolo VII sono posti in essere "*(…) nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonche' delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona*".

Pertanto, occorre fare riferimento, non solo ai principi generali sul procedimento amministrativo, previsti dalla legge n. 241/1990 e ss. mm., ma anche alle **norme** di **settore**, ove esistenti, con le quali siano disciplinati **specifici procedimenti**, in special modo quelli previsti dalla disciplina, statale e regionale, in materia di piani sociali di zona, variamente denominati.

E' ora possibile passare alla descrizione delle singole forme di relazione fra PA ed ETS, previste dal Titolo VII del CTS.

2.1. La co-programmazione

La **co-programmazione** è disciplinata dal secondo comma dell'art. 55 del CTS[5], dal quale si evincono chiaramente la **finalità** e l'**oggetto**.

L'*oggetto* attiene, in primo luogo, alle *attività* di *interesse generale* elencate dall'art. 5 del CTS, nell'ambito delle quali gli ETS possono collaborare con le PA per lo svolgimento di un'attività di interesse comune.

La *finalità* è parimenti chiara. La comunanza di scopo fra PA ed ETS è rivolta alla lettura congiunta dei **bisogni** da soddisfare, al fine della successiva messa in opera delle **risorse** e delle possibili **azioni** da intraprendere.

La co-programmazione, pertanto, si sostanzia in un'**istruttoria partecipata**, che

[4] Con riferimento, solo per fare un esempio, alla riconduzione delle c.d. società *in house* alla qualificazione normativa di amministrazioni pubbliche, di recente TAR Veneto, 2 aprile 2021, n. 434.

[5] In particolare, nella disposizione si legge testualmente "*2. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili*".

– come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 131/2020 – aiuta le PA nell'acquisizione del quadro conoscitivo e, dunque, nell'assunzione delle proprie determinazioni, ma con una maggiore efficacia e condivisione da parte della cittadinanza.

La norma usa il termine di "bisogni", ma si ritiene che, coerentemente con l'impostazione complessiva della riforma del Terzo settore e delle relative finalità, esso possa essere estensivamente inteso e, dunque, esteso anche, solo per fare alcuni esempi, alle "possibilità" ed alle "potenzialità" di un dato territorio o di una specifica parte della comunità interessati.

Infine, la disposizione precisa che la PA è **Amministrazione *procedente***, nel senso che si ha co-programmazione in senso formale se e nella misura in cui una PA abbia avviato e concluso il relativo procedimento, ai sensi della più volte citata legge n. 241/1990 e ss. mm.

Nel chiudere rinviamo al paragrafo dedicato alla procedimentalizzazione dell'amministrazione condivisa per descrivere i tratti comuni agli istituti oggetto del presente esame.

2.2. La co-progettazione

La **co-progettazione** è disciplinata dal terzo comma del più volte richiamato art. 55 CTS[6], il quale evidenzia in modo chiaro le *finalità*, l'*ambito* di *applicazione* ed il *contenuto* di tale strumento, non nuovo all'ordinamento giuridico, in particolare alla disciplina relativa ai servizi sociali[7].

Con riferimento alle **finalità** di tale istituto, l'art. 55 sottolinea il nesso fra la co-progettazione – quale forma di collaborazione fra PA ed ETS, posta in essere in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale – ed il soddisfacimento dei relativi bisogni, oggetto di esame congiunto nell'ambito del distinto procedimento di co-programmazione.

Si coglie, in proposito, il disegno del CTS ovverosia – a regime – il rapporto fra co-programmazione e co-progettazione rispettivamente quali *prius* logico e conseguenza naturale dell'attività di collaborazione fra PA ed ETS.

Le più profonde innovazioni sono state apportate dalla norma in rapporto all'**ambito di applicazione** della stessa; la co-progettazione, infatti, amplia le pregresse possibilità di utilizzo, atteso che:

- non è più limitata agli "*interventi innovativi* e *sperimentali*"[8];
- riguarda "specifici progetti" di ***interventi* e di *servizi***[9];

[6] L'art. 55, comma 3 stabilisce che "*La co-progettazione e' finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2*".

[7] Il riferimento è, nello specifico, alla legge n. 328/2000 sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali, al DPCM 30 marzo 2001 e alle varie legge e regolamentazioni regionali che sono state nel tempo introdotte.

[8] Così come prevedeva l'art. 7 del DPCM 30 marzo 2001.

[9] In tal modo superando il tradizionale limite dell'utilizzo di tale strumento nella co-gestione di servizi, quest'ultimo appannaggio della disciplina sull'affidamento dei contratti pubblici, di cui si dirà in seguito.

- può essere utilizzato nell'ambito di tutte le *attività* di *interesse generale*, elencate nell'art. 5 CTS;
- infine, può essere attivata sia ad **iniziativa pubblica**, che ad **istanza di parte**[10].

Ciò posto, fermi restando i profili procedimentali, di cui si dirà oltre, occorre sempre tener presente che la co-progettazione, in quanto finalizzata alla realizzazione di specifici progetti di intervento e di servizi nell'ambito delle attività di interesse generale, si sostanzia in un'attività di **collaborazione non lucrativa**, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 4 e 5 del CTS.

Analogamente alla co-programmazione, anche nella co-progettazione la PA è **Amministrazione procedente** nel senso in precedenza evidenziato.

2.3. L'accreditamento locale

La co-progettazione può assumere la forma anche dell'**accreditamento**. Si tratta di un'ulteriore rilevante specificazione dell'art. 55[11].

A tale ultimo proposito, utilizziamo l'espressione **accreditamento locale** per distinguerlo dalle forme di accreditamento previsto dalla disciplina statale in materia di sanità[12] e da quella regionale[13].

L'accreditamento locale diventa, in buona sostanza, una modalità di co-gestione degli interventi e dei servizi fra PA ed ETS improntata sempre alle finalità del CTS e, dunque, riferita allo svolgimento di un'attività di interesse generale e, pertanto, senza scopo di lucro soggettivo neppure indiretto.

La disposizione in esame, tuttavia, chiarisce due presupposti necessari per il legittimo utilizzo di tale strumento:

a) il rispetto dei principi dell'**evidenza pubblica**, primo fra tutti quello della parità di trattamento;

[10] Tale conclusione è la conseguenza dell'esplicitazione del rinvio ai principi della legge n. 241/1990 e ss. mm. sul procedimento amministrativo, di cui si dirà oltre nel paragrafo 6.

[11] Ai sensi dell'art. 55, comma 4 "*Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialita', partecipazione e parita' di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonche' dei criteri e delle modalita' per l'individuazione degli enti partner*".

[12] Ai sensi degli artt. 8-quater, 8-quinquies e 8-sexies del d. lgs. n. 502/1992 e ss. mm.

[13] Diverse sono le regolamentazioni regionali, sia legislativa che regolamentare, non schematizzabili nel presente lavoro, considerata la finalità dello stesso, ma che, in buona sostanza, con riferimento all'affidamento dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi, possono essere ricondotti alle seguente ipotesi, fra loro alternative:

a) accreditamento come forma organizzazione ed affidamento del servizio, alternativa all'appalto;

b) accreditamento come forma di elenco di soggetti "qualificati" dall'ente pubblico, dal quale attingere per l'erogazione del servizio, previa regolamentazione dei relativi rapporti contrattuali;

c) accreditamento come requisito soggettivo di partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi, disciplinate ai sensi della normativa vigente in materia di contratti pubblici;

d) accreditamento delle strutture utilizzate nell'erogazione dei servizi.

b) la previa determinazione, da parte della PA procedente, dei **criteri** e delle **modalità** della **scelta** degli enti partner per l'attivazione delle collaborazioni.

In quanto "declinazione" della co-progettazione, l'accreditamento locale in ogni caso è finalizzato alla co-costruzione e successiva co-gestione dello specifico progetto di intervento o di servizio, differendo – per tale profilo – all'istituzione di elenchi di prestatori di servizio, dai quali acquistare i servizi, previsti dalle discipline di settore in materia di servizi sociali[14].

2.4. Le convenzioni con APS e ODV

Il CTS introduce una riscrittura della disciplina in materia di **convenzioni**.

La previgente disciplina in materia di volontariato, di APS e di Terzo settore in generale[15]faceva un generale rinvio alla convenzione quale strumento per formalizzare un rapporto di collaborazione con gli enti pubblici.

Per effetto della nuova disciplina, contenuta nell'art. 56 e specificatamente dedicata alle **convenzioni[16]**, risultano precisati l'**ambito soggettivo** e quello **oggettivo** della norma:

[14] In particolare, dall'art. 11 della legge n. 328/2000 e ss. mm. e dalle relative leggi e regolamenti regionali, attuativi della disciplina statale.

[15] Il riferimento è, in particolare, alla disciplina statale organica in materia di volontariato (legge n. 266/1991) e di APS (legge n. 383/2000).

[16] Ai sensi dell'art. 56, che si riporta testualmente, "*1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attivita' o servizi sociali di interesse generale, se piu' favorevoli rispetto al ricorso al mercato.*

2. Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate.

3. L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione e' fatta nel rispetto dei principi di imparzialita', pubblicita', trasparenza, partecipazione e parita' di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale devono essere in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrare adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari.

3-bis. Le amministrazioni procedenti pubblicano sui propri siti informatici gli atti di indizione dei procedimenti di cui al presente articolo e i relativi provvedimenti finali. I medesimi atti devono altresì formare oggetto di pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.))

4. Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché' il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge. Devono inoltre prevedere la durata del rapporto convenzionale, il contenuto e le modalità dell'intervento volontario, il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate, le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici, le coperture assicurative di cui all'articolo 18, i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali

- le convenzioni possono essere affidate a OdV e APS, iscritte da almeno sei mesi nel **RUNTS**;
- le convenzioni sono finalizzate allo svolgimento di **attività** o ***servizi sociali*** di ***interesse generale***.

Due sono, inoltre, i presupposti stabiliti dalla disposizione per la corretta attivazione dell'attività di collaborazione nella forma delle convenzioni:

a) il rispetto del principio **dell'evidenza pubblica;**
b) la maggiore **convenienza** dell'uso della convenzione rispetto al **mercato**.

Con riferimento al primo presupposto, la norma esclude le forme di convenzionamento diretto, ma è sempre necessario esperire un procedimento ad evidenza pubblica, nei termini che saranno meglio indicati nel paragrafo 6).

In ordine al secondo requisito della maggiore convenienza rispetto al mercato[17], si tratta non già di una *diabolica probatio*, rimessa in capo agli enti pubblici, di dimostrare *ex ante* l'astratta maggiore utilità di ricorrere alla convenzione in luogo dell'esternalizzazione del servizio, quanto – a parere nostro – di esplicitare le ragioni della scelta (collaborazione in luogo del mercato) e, conseguentemente, il minore impatto sul bilancio pubblico dell'ente.

Infine, la norma precisa che nell'ambito dell'affidamento dell'attività o del servizio sociale di interesse generale possono essere rimborsati i soli costi sostenuti dall'APS e dall'ODV, senza possibilità di "marginalità".

Come è noto, si tratta di un tema particolarmente rilevante, oggetto di un'interpretazione particolarmente restrittiva, data dal Consiglio di Stato in altra occasione[18], secondo la quale l'attività svolta nell'ambito di un rapporto di collaborazione fra PA ed ETS sulla base di una convenzione avrebbe dovuto essere gratuita. Sul punto sia consentito rinviare al paragrafo 6).

2.5. L'uso e la valorizzazione dei beni pubblici

L'uso e la valorizzazione dei beni pubblici, anche culturali, di proprietà pubblica ed inutilizzati, trovano ampia trattazione all'interno del CTS. Si tratta di una significativa circostanza, spiegabile della stessa esplicitazione della **valorizzazione** dei **beni** quale ***attività*** di ***interesse generale***[19].

devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa, le modalità di risoluzione del rapporto, forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonché' le modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione".

[17] La previsione contenuta nella disposizione in esame è stata la conseguenza del recepimento del Governo dell'osservazione formulata sullo schema di decreto delegato dal Consiglio di Stato nell'esercizio della funzione consultiva (parere n. 1405 del 14 giugno 2017).

[18] Il riferimento è al parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato n. 2052 del 20 agosto 2018, in ordine al rapporto fra affidamento dei servizi sociali e disciplina in materia di contratti pubblici.

[19] Ai sensi dell'art. 5, comma 1, i beni pubblici vengono in. rilievo rispetto alle seguenti attività di interesse generale:

In termini generali, il CTS individua le seguenti ipotesi di collaborazione fra enti pubblici ed ETS:

a) l'attivazione di progetti a valere sulla disciplina del c.d. ***social-bonus***, prevista dall'art. 81 CTS[20], istituto che riecheggia quello già in uso dall'ordinamento, rappresentato dal c.d. *art-bonus*;
b) il **comodato** d'uso pluriennale in favore degli ETS, ad esclusione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle attività istituzionali (art. 71, c. 1);
c) la **concessione** d'uso pluriennale per la valorizzazione dei beni culturali pubblici per finalità latamente sociali (art. 71, c. 3);
d) la **concessione** d'uso pluriennale per la valorizzazione in senso proprio[21], dunque per la fruizione pubblica (art. 89, c. 17).

Prescindendo dalla peculiarità delle diverse ipotesi sopra richiamate, il cui esame meriterebbe un congruo spazio, esorbitante l'economia del presente lavoro, in ogni caso occorre rilevare che il loro tratto comune è quello dell'attivazione di **speciali forme di partenariato** fra enti pubblici ed ETS.

In secondo luogo, in tutte le ipotesi viene richiesto il rispetto **dell'evidenza pubblica**, nonché l'elaborazione di una **proposta gestionale**, con particolare riguardo ai costi di gestione e degli eventuali investimenti, a fronte dei quali potrà essere riconosciuta la gratuità della messa a disposizione del bene pubblico.

Quanto poi alla disciplina sostanziale di riferimento, nell'ipotesi del comodato (art. 71, c. 1), oltre al CTS trova applicazione il codice civile, mentre per quanto attiene alle concessioni di bene culturale pubblico (artt. 71, c. 3, e 89, c. 17) sono richiamate le corrispondenti disposizioni del Codice dei contratti pubblici [22]e del Codice dei beni e delle attività culturali[23].

Per quanto riguarda i profili procedurali, sono opportune due precisazioni.

Da un lato, in tutte le ipotesi considerate dalle norme più volte citate, è possibile attivare i relativi procedimenti ad evidenza pubblica anche ad **iniziativa di parte**, dunque, degli ETS, singoli o associati.

In secondo luogo, le norme in esame non escludono, anzi una loro lettura sistematica all'interno del CTS la promuove, l'attivazione di procedimenti di co-programmazione e di co-progettazione, finalizzati all'uso ed alla valorizzazione di beni ed immobili pubblici per finalità latamente sociali, nei termini fin qui descritti.

f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni;

i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo;

k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;

z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

[20] Allo stato la disposizione non è efficace, essendo prevista l'approvazione di un decreto inter-ministeriale.

[21] Ai sensi, pertanto, del d. lgs. n. 42/2004 e ss. mm., recante la disciplina statale in materia di tutela dei beni e delle attività culturali.

[22] Segnatamente, artt. 19 e 151 del d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm.

[23] Nello specifico, art. 115 del d. lgs. n. 42/2004 e ss. mm.

Tabella 1. *Sintesi forme e modalità di coinvolgimento del Terzo settore nel CTS*

Tipologia	Finalità	Condizioni e campo di applicazione
CO-PROGRAMMAZIONE	L'attività di analisi dei bisogni, compiuta in modo congiunto dall'amministrazione procedente e gli ETS, intervenuti al relativo procedimento ad evidenza pubblica, ai sensi dell'art. 55, c. 2, CTS. La co-programmazione ha l'obiettivo di stimolare la lettura congiunta dei bisogni da soddisfare, al fine della successiva messa in opera delle risorse e delle possibili azioni da intraprendere	Ha ad oggetto attività di interesse generale di cui all'art.5 del CTS
CO-PROGETTAZIONE	L'attività di co-costruzione del progetto del servizio e dell'intervento e di attuazione dello stesso, nell'ambito del relativo procedimento ad evidenza pubblica, anche ad istanza di parte, svolto ai sensi dell'art. 55, c. 3, CTS.	• Non è più limitata agli "*interventi innovativi* e *sperimentali*" • Riguarda "specifici progetti" di *interventi* e di *servizi* • Può essere utilizzata nell'ambito di tutte le *attività* di *interesse generale*, elencate nell'art. 5 del CTS • Può essere attivata sia ad iniziativa pubblica, che ad istanza di parte
ACCREDITAMENTO LOCALE	Modalità di declinazione della co-progettazione di un servizio o di un intervento, nell'ambito del relativo procedimento ad evidenza pubblica, svolto anche ad istanza di parte, ai sensi dell'art. 55, c. 4 CTS	Sono necessari: • il rispetto dei principi dell'evidenza pubblica, primo fra tutti quello della parità di trattamento; • la previa determinazione, da parte della PA procedente, dei criteri e delle modalità della scelta degli enti partner per l'attivazione delle collaborazioni.
CONVENZIONI	La previgente disciplina in materia di volontariato, di APS e di Terzo settore in generale faceva un generale rinvio alla convenzione quale strumento per formalizzare un rapporto di collaborazione con gli enti pubblici. Il CTS introduce una riscrittura della disciplina in materia di convenzioni. Per effetto della nuova disciplina risultano precisati l'ambito soggettivo e quello oggettivo della norma:	Sono necessari: • il rispetto del principio dell'evidenza pubblica; • la maggiore convenienza dell'uso della convenzione rispetto al mercato. • nell'ambito dell'affidamento dell'attività o del servizio sociale di interesse generale possono essere rimborsati i soli costi sostenuti dall'APS e dall'ODV, senza possibilità di "marginalità

	• Le convenzioni possono essere affidate a OdV e APS, iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS. • Sono finalizzate allo svolgimento di *attività* o *servizi sociali* di *interesse generale*.	
L'USO E LA VALORIZZAZIONE DI BENI PUBBLICI	L'uso e la valorizzazione dei beni pubblici, anche culturali, di proprietà pubblica ed inutilizzati, trovano ampia trattazione all'interno del CTS attraverso: • l'attivazione di progetti a valere sulla disciplina del c.d. *social-bonus* • il comodato d'uso pluriennale in favore degli ETS, ad esclusione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle attività istituzionali • la concessione d'uso pluriennale per la valorizzazione dei beni culturali pubblici per finalità latamente sociali • la concessione d'uso pluriennale per la valorizzazione in senso proprio, dunque per la fruizione pubblica	Sono necessari: • il rispetto dell'evidenza pubblica • l'elaborazione di una proposta gestionale, con particolare riguardo ai costi di gestione e degli eventuali investimenti, a fronte dei quali potrà essere riconosciuta la gratuità della messa a disposizione del bene pubblico.

3. La riforma della disciplina dell'impresa sociale

Il rapporto fra PA ed ETS è compiutamente disciplinato dal CTS nelle norme richiamate nei precedenti paragrafi, ma trova una significativa considerazione nella distinta e correlata *disciplina in materia di* ***impresa sociale***, introdotta dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112, in attuazione della legge delega n. 106/2016[24].

[24] Il riferimento è, nello specifico, all'art. 1, c. 2, lett. c) e all'art. 6 (*Impresa sociale*), di cui si riporta il testo per i principi ed i criteri della delega "*1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), si provvede al riordino e alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 2, 4 e 9 e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:*

a) qualificazione dell'impresa sociale quale organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d), adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività e quindi rientra nel complesso degli enti del Terzo settore;

L'**impresa sociale**, infatti, oltre che da ETS, può essere costituita anche da amministrazioni pubbliche, con l'unico limite rappresentato dal divieto per queste ultime di poter svolgere sulla prima l'*indirizzo*, il *coordinamento* ed il *controllo* (art. 4).

A tale ultimo proposito, l'art. 1, c. 6 chiarisce che "*Le disposizioni del presente decreto si applicano in quanto compatibili con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175*"; in altri termini, la costituzione di un'impresa sociale a capitale misto pubblico-privato deve applicare, in quanto compatibile, il c.d. testo unico delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche.

L'impresa sociale, ove partecipata anche da pubbliche amministrazioni, costituisce espressione del c.d. **partenariato pubblico-privato** (**PPP**) ***istituzionalizzato***[25], in quanto genera la creazione di un nuovo soggetto dotato di personalità giuridica.

L'esame dell'impresa sociale, seppur con la dovuta sinteticità, è funzionale al presente lavoro per due ragioni.

In primo luogo, l'impresa sociale è ricompresa fra gli ETS, ai sensi del richiamato art. 4 del CTS; appare utile evidenziare – in proposito – la più rilevante peculiarità di tale forma di ETS, che è rappresentata dallo svolgimento di una o più **attività di interesse generale in forma di impresa.**

b) individuazione dei settori in cui può essere svolta l'attività d'impresa di cui alla lettera a), nell'ambito delle attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b);

c) acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle Cooperative sociali e dei loro consorzi;

d) previsione di forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente, e previsione del divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione per gli enti per i quali tale possibilità è esclusa per legge, anche qualora assumano la qualifica di impresa sociale;

e) previsione per l'organizzazione che esercita l'impresa sociale dell'obbligo di redigere il bilancio ai sensi degli articoli 2423 e seguenti del codice civile, in quanto compatibili;

f) previsione di specifici obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti;

g) ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di pari opportunità e non discriminazione di cui alla vigente normativa nazionale e dell'Unione europea, prevedendo una graduazione dei benefici finalizzata a favorire le categorie maggiormente svantaggiate;

h) possibilità, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche di assumere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, salvo il divieto di assumerne la direzione, la presidenza e il controllo;

i) coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività d'impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;

l) previsione della nomina, in base a principi di terzietà, fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci allo scopo di monitorare e vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto da parte dell'impresa sociale, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile".

[25] Il PPP è di tipo "contrattuale" ed "istituzionale" e trova la propria disciplina anche nel vigente Codice dei contratti pubblici, di cui al d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm.

In secondo luogo, l'impresa sociale in quanto ETS può attivare le forme di amministrazione condivisa previste dal Titolo VII del CTS.

4. La declinazione regionale del codice del Terzo settore

Un aspetto particolarmente significativo attiene all'ambito legislativo; ci riferiamo, più precisamente, al ruolo svolto dalle Regioni nell'esercizio delle prerogative e competenze legislative in relazione all'ambito del Terzo settore[26].

In tale prospettiva, vanno segnalate le iniziative legislative fin qui realizzatesi, volte a "declinare" disposizioni e/o istituti del CTS.

In particolare, esse possono essere ricondotte a due filoni; da un lato, interventi normativi che "traspongono" specifici istituti del CTS in ambito regionale[27], dall'altro, interventi legislativi organici[28], finalizzati a "declinare" l'intera disciplina del CTS rispetto agli ambiti prescelti.

In ogni caso, va menzionata l'importanza degli interventi legislativi regionali, dal momento che, nel primo caso (*interventi puntuali*) consolidano gli istituti dell'amministrazione condivisa, nell'altro (*interventi organici*) il sostegno e la promozione degli ETS, nonché le forme di collaborazione fra questi ultimi e le PA avvengono in relazione alle attività di interesse generale corrispondenti alle materie di competenza, concorrente e/o residuale, regionale, prescelte dai Legislatori regionali.

A tale ultimo riguardo, l'Osservatorio nell'ambito della propria attività seguirà le iniziative legislative che dovessero essere promosse da altre Regioni e Province Autonome.

[26] Usiamo volutamente il termine di "ambito" e non quello di "materia" anche alla luce della pronuncia n. 185/2018 resa dalla Corte Costituzionale, con la quale – in relazione al ricorso promosso da alcune Regioni avverso le disposizioni impugnate del CTS per asserita violazione dei principi e criteri di riparto della funzione legislativa ai sensi dell'art. 117 della Costituzionale – ha precisato che il fondamento giuridico del CTS è da rinvenirsi nella materia dell'ordinamento civile, con ciò escludendo che il Terzo settore possa essere considerata in sé come "materia" o, comunque, possa essere ricondotta alla competenza legislativa regionale esclusiva e residuale, ai sensi dell'art. 117, c. 4 Cost.

[27] Appartengono a questo filone i seguenti interventi legislativi:

1) legge regionale n. 58/2018 della Regione Toscana, con la quale – nell'ambito della disciplina sulla cooperazione sociale – è stato disciplinato l'utilizzo della co-programmazione e della co-progettazione;
2) legge regionale n. 8/2019 della Regione Marche, con la quale – nell'ambito di una modifica puntuale alla disciplina regionale in materia di sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali – ai fini della pianificazione ed erogazione dei servizi sono stati richiamati gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione.

[28] Il filone in esame è inaugurato dalla legge della Regione Toscana n. 65/2020, recante "*Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*". Nella stessa direzione va, altresì, segnalata la delibera della Giunta regionale del Lazio n. 119 del 4 marzo 2021, di approvazione della Proposta di legge "*Disciplina degli enti del Terzo settore*".

5. Il rapporto con il codice dei contratti pubblici

Una delle questioni più problematiche manifestatasi nel percorso di applicazione del CTS è stata quella del **rapporto** fra quest'ultimo e il **Codice** dei **contratti pubblici** (**CCP**), di cui al d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm.

Come noto, sul punto si era pronunciato il Consiglio di Stato, con un parere reso dall'istituita Commissione a seguito della richiesta formulata dall'ANAC, con il quale era stato proposto un inquadramento particolarmente restrittivo degli istituti previsti dal Titolo VII del CTS[29].

Seguiva il percorso, avviato dalla richiamata ANAC, di elaborazione della revisione delle Linee guida sugli affidamenti dei servizi agli enti del Terzo settore[30], con il dichiarato fine di fornire un'interpretazione degli istituti del CTS, sopravvenuto all'entrata in vigore del CCP, comunitariamente orientata; tuttavia, a fronte di un ulteriore parere del Consiglio di Stato, reso proprio sullo schema di Linee guida, veniva archiviata la relativa approvazione per affermato difetto di titolarità formale da parte dell'Autorità[31].

Interveniva, come in precedenza rilevato, la pronuncia n. 131 del 26 giugno 2020 con la quale la Corte ha chiarito, fra l'altro, il fondamento normativo del CTS e degli istituti dell'Amministrazione condivisa contenuti nel Titolo VII rispetto al vigente quadro normativo europeo sulla concorrenza[32].

La Corte, inoltre, ha ben evidenziato i tratti distintivi del ricorso al **mercato**, da un lato, come tale regolato dalla disciplina interna di riferimento, rappresentata dal **CCP**, e, dall'altro, dell'attivazione di **rapporti** di **collaborazione**, riconducibili alla c.d. amministrazione condivisa e, conseguentemente, alla disciplina contenuta nel **CTS** laddove si utilizzino gli istituti previsti dal Titolo VII.

Il fondamentale intervento interpretativo della Corte ha reso, quindi, possibile il **coordinamento** fra i due codici (**CCP** e **CTS**), avvenuto in sede di conversione in legge del c.d. decreto *semplificazioni*[33].

In particolare, il Legislatore – nell'ambito di un più generale intervento di semplificazione normativa – ha apportato le seguenti modifiche al vigente Codice dei contratti pubblici:

i. all'art. 30, c. 8[34];
ii. all'art. 59[35];

[29] Il riferimento è, nello specifico, al parere n. 2052 del 20 agosto 2018, di cui l'Osservatorio si è più volte occupato.

[30] Intendiamo riferirci alle Linee guida approvate con deliberazione dell'ANAC n. 32/2016.

[31] Il riferimento è al parere n. 3235 del 27 dicembre 2019 reso dall'istituita Commissione consultiva del Consiglio di Stato sullo schema di Linee guida, fra l'altro, oggetto della consultazione pubblica indetta dall'ANAC.

[32] Nello specifico, rispetto alla Direttiva europea in materia di appalti (2014/24/UE) e, segnatamente, Considerando n. 114 e art. 1, comma 4.

[33] Il decreto-legge n. 76/2020 è stato convertito, con modificazioni, in legge n. 120/2020.

[34] La disposizione in commento stabilisce i principi per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici, di appalto e di concessioni.

[35] La disposizione in esame indica le diverse forme di procedure di affidamento, attivabili dalle amministrazioni aggiudicatrici, fra quelle previste dagli articoli 60 e seguenti.

iii. all'art. 140[36].

Si tratta di interventi fra loro coerenti e rispondenti alla ricordata finalità di coordinamento dei due codici; in sostanza, sono "*fatte salve le forme di coinvolgimento degli enti di Terzo settore*" previste dal CTS.

In questo modo viene formalizzata – all'interno dello stesso CCP – la pari-ordinazione fra le forme di affidamento competitivo dei servizi mediante il mercato concorrenziale e le forme di amministrazione condivisa previste dal CTS.

La relativa scelta, pertanto, assume – in primo luogo – rilievo sotto il profilo della discrezionalità, politica e tecnica, delle amministrazioni pubbliche, chiamate ad utilizzare la modalità ritenuta più funzionale alla cura dell'interesse pubblico concretamente interessato.

6. La procedimentalizzazione dell'amministrazione condivisa

L'art. 55, c. 1, come in precedenza rilevato, detta i **principi comuni** applicabili nell'ambito dei procedimenti, finalizzati all'attivazione di una delle forme di collaborazione fra PA ed ETS previste dal più volte richiamato Titolo VII del CTS.

La prassi locale, già oggetto del Volume, indicato nel presente lavoro, pubblicato dall'Osservatorio, ha dimostrato un'eterogeneità di concrete declinazioni procedimentali, non tutte spiegabili in rapporto al corrispondente quadro normativo regionale e/o all'eventuale regolamentazione locale[37]

Ne conseguiva, pertanto, un quadro, che se da un lato valorizza il principio di autonomia comunale, dall'altro restituisce un quadro frammentato e foriero, in parte, di ulteriori dubbi applicativi, quanto meno sotto il profilo procedurale.

A tale ultimo proposito occorre segnalare la pubblicazione, avvenuta in data 2 aprile 2021, del decreto n. 72 del 31 marzo 2021 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di approvazione delle **Linee guida sul rapporto fra PA ed enti di Terzo settore**, ai sensi degli articoli 55-57 del Codice del Terzo settore.

Il Decreto ministeriale chiarisce le finalità delle Linee Guida, che sono quelle 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 contenutistico, sono strutturate seguendo un preciso ordine logico, chiudendo la trattazione di ogni tema con uno schematico box riepilogativo degli elementi di riferimento.

[36] Infine, tale disposizione apre la parte dedicata all'affidamento dei servizi sociali e degli altri servizi, ricompresi nell'Allegato IX del Codice, oggetto di disciplina differenziata, in applicazione della corrispondente disciplina contenuta nelle Direttive europee sugli appalti (2014/24/UE) e sulle concessioni (2014/23/UE).

[37] A mero titolo esemplificativo, si cita il Regolamento sulla co-progettazione approvato dal Comune di Ferrara nel dicembre 2015, successivamente preso a riferimento in altre esperienze locali (Comune di Coriano, Comune di Pescara, Ambito sociale di zona di Pagani).

L'ordine seguito dalle Linee guida è il seguente:

- 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), ed, 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.

Fermi restando, dunque, eventuali discipline regionali e regolamentazioni locali, oltre a quanto previsto dal CTS, i procedimenti per l'attivazione di rapporti di collaborazione nelle forme stabilite dal Titolo VII del CTS potranno svolgersi secondo le indicazioni fornite dalle richiamate Linee guida.

7. Questioni e prospettive

Le considerazioni che precedono hanno provato a dar conto dell'attuazione della riforma del Terzo settore svoltasi fin qui con specifico riguardo agli istituti dell'amministrazione condivisa; la riforma è un processo dinamico e come tale nel tempo continuerà a prendere forma.

Con specifico riferimento al tema esaminato nel presente lavoro emergono, tuttavia, alcune **questioni**, rilevanti in ordine alla genuina ed efficace **applicazione** del **CTS**.

In primo luogo, dopo le modifiche al Codice dei contratti pubblici, in precedenza descritte, emerge la **dimensione politica** nella scelta degli strumenti: *mercato* o *amministrazione condivisa*.

Da qui, la necessità che gli amministratori acquisiscano una cultura e, comunque, una consapevolezza del diritto del Terzo settore e delle relative potenzialità, con la conseguenza di trovarne tracce negli atti di programmazione ed in quelli strategici di propria competenza (Linee di mandato o Indirizzi pluriennali, Documento Unico di Programmazione ed atti equivalenti, bilanci e relativi allegati, programmazione pluriennale degli acquisti e atti analoghi).

In secondo luogo, avrebbe senso parlare di **dimensione organizzativa** dell'*amministrazione condivisa*, nel senso che l'utilizzo delle forme e degli strumenti dell'amministrazione condivisa non è neutra rispetto all'assetto organizzativo di una pubblica amministrazione.

Infatti, laddove un ente pubblico voglia continuare a ricorrere al solo mercato, avrà bisogno di strutturarsi come amministrazione aggiudicatrice; laddove, invece, voglia diventare amministrazione condivisa dovrà organizzarsi per svolgere al meglio il compito dell'amministrazione procedente.

Un'Amministrazione quest'ultima, che – attraverso i procedimenti e nel rispetto dell'evidenza pubblica – abiliti il protagonismo e l'attivismo civico nella direzione della collaborazione per lo svolgimento di un'attività di interesse generale, quale forma di comunanza di scopo.

In terzo luogo, la collaborazione, finalizzata ad un'attività di interesse generale, è una **dimensione di reciprocità**, che può essere attivata da una pubblica amministrazione, ma anche dall'iniziativa degli ETS, singoli ed associati.

Si tratta di uno dei profili più qualificanti della riforma ed attualmente sottodimensionato.

In quarto luogo, sarà auspicabile un **approccio integrato** sia tra i diversi strumenti previsti dal Titolo VII del CTS, che fra le diverse attività di interesse generale dell'art. 5 del CTS.

Inoltre, sarà importante verificare se ed in che modo le amministrazioni pubbliche – nell'attivare forme di collaborazione con ETS – faranno ricorso alla **VIS – valutazione d'impatto sociale**, prevista dal CTS[38].

Infine, occorrerà verificare – con l'entrata in vigore del **RUNTS**, la cui disciplina è stata esaminata da A. Lombardi ed A. Fici ed al cui contributo si rinvia – quanti soggetti, operanti nell'ambito del Terzo settore, non risulteranno iscritti nel Registro.

In conseguenza di ciò, sarà necessario riflettere sulla possibilità e sui relativi limiti di forme di sostegno e di coinvolgimento in favore di tali soggetti da parte delle amministrazioni pubbliche, in applicazione del principio del pluralismo, ma correlativamente del divieto di disparità di trattamento.

In particolare, sarà necessario capire quali limiti incontrano le amministrazioni pubbliche nel riconoscere forme di sostegno in favore di tali soggetti, senza che ciò si risolva in una sostanziale disparità di trattamento a danno degli ETS, che hanno affrontato un percorso, in parte anche oneroso, per l'iscrizione nel RUNTS.

Per Approfondire: Fici, Gallo, Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Napoli, 2020, e relativa bibliografia.

[38] La valutazione di impatto sociale è stata prevista, in applicazione della legge delega [art. 4, c. 1, lett. o) e art. 7, c. 1]; di seguito riportate per esteso le indicate disposizioni:

- *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*";

- "*3. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera o). Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato*".

CAPITOLO XII

BILANCIO SOCIALE E VALUTAZIONE D'IMPATTO: TECNICHE, PRATICHE E RISVOLTI GIURIDICI*

1. Valutazione dell'impatto sociale e obblighi normativi

La questione della **valutazione dell'impatto sociale è tanto attuale quanto complessa e da argomento di interesse di pochi, inizialmente quasi solo riferito agli enti non profit, è diventato ormai parte integrante della strategia imprenditoriale e tema essenziale della finanza**. La popolarità del dibattito porta tuttavia con sé una certa superficialità, mascherata da desiderio di praticità e pragmatismo, che non può giovare alla comprensione di un tema così sfaccettato, controverso e articolato su molteplici piani di analisi. Tralasciando per un attimo la discussione relativa all'appropriatezza degli approcci e degli strumenti utilizzati per la valutazione dell'impatto sociale è necessario partire dalla presa d'atto che la questione ha anche dei risvolti di carattere normativo. È del tutto evidente e condivisibile che la natura dei metodi e degli strumenti utilizzati per la valutazione dell'impatto sociale non possano essere resi omogenei tramite interventi legislativi, ma sicuramente le norme sono utili a definire il confine tra ciò che è obbligatorio e cosa non lo è. Tuttavia, guardando la tematica da questo punto vista, non si può non osservare come vi sia una grande confusione anche lessicale dal momento che, nell'ambito dei provvedimenti che si occupano di questo argomento, termini come misurazione, valutazione, rendicontazione sono spesso utilizzati come sinonimi quando, invece, rappresentano e sottendono concetti ed approcci totalmente differenti.

Leggendo la questione della valutazione anche da una prospettiva giuridica, esistono diverse disposizioni che impongono alle imprese di dare evidenza dei risultati sociali e ambientali conseguiti. Di seguito una breve rassegna degli strumenti giuridicamente vincolanti, che sono stati elaborati fino ad oggi in Italia.

1.1. Il bilancio sociale (decreto del 4 luglio 2019 – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali)

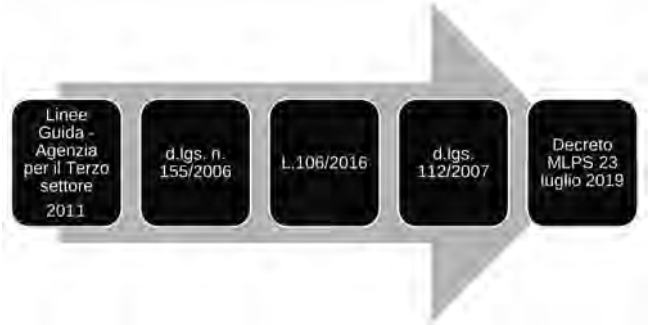
Il bilancio sociale è uno strumento di natura rendicontativa volto a rappresentare le attività e i risultati raggiunti da un'organizzazione non solo in termini economico-finanziari.

* **a cura di Mario Calderini -** Professore Ordinario di Strategia d'Impresa e Social Innovation presso il Politecnico di Milano, School of Management e membro del comitato scientifico di Terzjus, **Debora Caloni -** assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Management, Economia e Ingegneria Industriale del Politecnico di Milano, **Giuseppe Taffari -** Avvocato

In Italia un primo tentativo di definizione delle indicazioni utili ai fini della redazione del bilancio sociale è stato fatto dall' **Agenzia per il Terzo settore** con la pubblicazione delle "Linee guida e schemi per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit" all'interno dell'Atto di indirizzo dell'Agenzia per il Terzo settore del 15 aprile 2011. Tale documento, tuttavia, non introduceva alcun vincolo e non imponeva nemmeno degli obblighi per gli amministratori degli enti interessati.

Per individuare una disposizione normativa che rendesse obbligatoria la redazione e l'approvazione del bilancio sociale bisogna fare riferimento al **d.lgs. n. 155/2006** che per la prima volta stabilì - all'art. 10, comma 2 - che "L'organizzazione che esercita l'impresa sociale deve, inoltre, redigere e depositare presso il registro delle imprese il bilancio sociale, secondo linee guida adottate con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita l'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in modo da rappresentare l'osservanza delle finalità sociali da parte del- l'impresa sociale". La formulazione suggerisce come le imprese sociali furono quindi obbligate a depositare presso il registro delle imprese il bilancio sociale, oltre che il bilancio di esercizio, sulla base delle indicazioni contenute nel Decreto attuativo, approvato nel gennaio del 2008. Si tratta, tuttavia, di una questione che fino ad oggi non è stata oggetto di grandi approfondimenti, considerata la scarsa rilevanza ricoperta dalle imprese sociali. **Le tematiche inerenti la misurazione dell'impatto e la rendicontazione sociale, tornano tuttavia di attualità con l'avvio della riforma del Terzo settore.** L'articolo 7 comma della 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" esplicitava come "Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali […] predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore [...]. Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato". **Successivamente il d.lgs. 112/2017** - che ha abrogato il d.lgs. 155/2006 e detta ora la nuova disciplina delle imprese sociali - ed il d.lgs. 117/2017, recante il Codice del Terzo settore, sono intervenuti confermando e rafforzando **l'obbligo di redazione del bilancio sociale non solo da parte delle imprese sociali** – ivi incluse le cooperative sociali ed i loro consorzi - **ma anche tutti gli enti del Terzo settore, con entrate superiori al milione di euro, ed i centri servizi per il volontariato**. Le imprese sociali e gli ETS sono quindi tenuti a depositare presso il registro unico nazionale del Terzo settore (o nel caso di imprese sociali presso il registro delle imprese) e pubblicare sul sito internet il proprio bilancio sociale, che dovrà essere predisposto sulla base delle indicazioni contenute nel Decreto del 4 luglio 2019 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. All'interno delle linee guida è esplicitato inoltre come "il bilancio

sociale deve essere visto non solo nella sua dimensione finale di atto, ma anche in una dimensione dinamica come processo di crescita della capacità dell'ente di rendicontare le proprie attività da un punto di vista sociale attraverso il coinvolgimento di diversi attori e interlocutori". Emerge, dunque, come il bilancio sociale non abbia più una funzione meramente rendicontativa ma possa diventare anche un'occasione di crescita per l'organizzazione.



Infine, occorre porre l'attenzione anche sul fatto che ai sensi dell'articolo 30 comma 7 del D. lgs 117/2017, **gli ETS dovranno dotarsi di un organo di controllo che dovrà attestare che il bilancio sociale sia redatto in conformità alle menzionate linee guida**; un obbligo analogo è previsto anche all'articolo 10 del d.lgs. 112/2017 per le imprese sociali. Si tratta di un passaggio fondamentale, in quanto l'organo di controllo non vigilerà solo "sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, qualora applicabili, nonché sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento", ma dovrà monitorare inoltre il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Prevedere[1] l'istituzione di un organo cui sono attribuite le menzionate funzioni, sancisce dunque l'ingresso della rendicontazione sociale all'interno dei meccanismi di governance e controllo degli ETS, nell'ambito di una cornice normativa che sancisce obblighi e responsabilità.

1.2. Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del terzo settore (decreto del 23 luglio 2019 – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali)

Successivamente alle linee guida per la redazione del bilancio sociale, con il Decreto del 23 luglio 2019, sono state poi emanate le "Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore" approvate con il Decreto del 23 luglio 2019.

[1] La nomina dell'organo di controllo è obbligatoria per le imprese sociali, le fondazioni, le associazioni che superino per due esercizi consecutivi i limiti indicati dall'articolo 30 del d.lgs. 112/2017, i Centri Servizi per il Volontariato, gli enti del Terzo settore che costituiscano dei patrimoni destinati ad uno specifico affare.

Contrariamente a quanto previsto per il bilancio sociale, il provvedimento non introduce alcun obbligo, rimanendo nell'ambito della volontarietà, anche se può rappresentare comunque un punto di partenza per la creazione di adeguati sistemi di misurazione. All'interno del Decreto si legge come "La finalità delle presenti linee guida è quella di definire criteri e metodologie condivisi secondo i quali gli enti di Terzo settore possono condurre valutazioni di impatto sociale, che consentano di valutare, sulla base di dati oggettivi e verificabili, i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e rendere disponibili agli stakeholders informazioni sistematiche sugli effetti delle attività realizzate. Le valutazioni saranno realizzate con metodi qualitativi e quantitativi e potranno prevedere un sistema di indici e indicatori di impatto, da mettere in relazione con quanto eventualmente rendicontato nel bilancio sociale. Pertanto, le presenti linee guida sull'impatto sociale sono da intendersi come uno strumento sperimentale di valutazione finalizzato a generare un processo concettuale e al contempo misurabile nel medio e lungo termine".

Da segnalare, comunque, come l'attività di valutazione dell'impatto potrebbe rappresentare uno strumento molto utile anche per instaurare delle relazioni con le pubbliche amministrazioni che vadano oltre una logica di puro "scambio", considerato che all'interno delle linee guida viene specificato come "le pubbliche amministrazioni, nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale, possono prevedere la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale da parte degli ETS che intrattengono rapporti con le medesime PP.AA, sì da consentire una valutazione dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e delle attività svolte", per interventi di almeno diciotto mesi, realizzati in ambito interregionale, nazionale o internazionale e di entità economica superiore ad 1.000.000 Euro.

1.3. Il documento di descrizione di impatto sociale (circolare n. 3677/C del 20 gennaio 2015 – Ministero dello Sviluppo economico)

Come anticipato, il tema della rendicontazione sociale e della valutazione dell'impatto ha ormai oltrepassato il perimetro del Terzo settore. Lo dimostra l'adozione di diversi provvedimenti che nel tempo hanno introdotto tale obbligo anche per altri soggetti, come le **start-up innovative a vocazione sociale** (nuovo modello societario introdotto dal d.lgs. 179/2012), che per ottenere e mantenere tale qualifica devono impegnarsi a dare evidenza dell'impatto sociale generato tramite la redazione di un "Documento di descrizione di impatto sociale". Si tratta quindi di un adempimento obbligatorio in relazione al quale il Ministero dello Sviluppo economico ha fornito delle indicazioni tramite la predisposizione della "Guida per startup innovative a vocazione sociale alla redazione del documento di descrizione dell'impatto sociale". Il documento suggerisce come "l'informativa richiesta per dare evidenza dell'impatto sia composta da un documento descrittivo e da una griglia di indicatori" e viene inoltre precisato come "descrivere l'impatto sociale di un'organizzazione significa assegnare alle attività che questa svolge degli effetti più ampi e di lungo termine, effetti intesi come potenziali benefici o cambia-

menti che l'intervento genera nella comunità in termini di conoscenze, attitudini, stato, condizioni di vita, valori. Allo stesso tempo, questi risultati devono essere tradotti in termini misurabili".

1.4. Lo standard di valutazione esterno (legge n. 208/2015 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato")

Un altro strumento introdotto dal legislatore italiano in tema di valutazione dell'impatto sociale è lo "standard di valutazione esterno", obbligatorio per le **società benefit** (una "qualifica" societaria introdotta in Italia con la Legge 208/2015). **Le società benefit, infatti, sono tenute alla redazione annuale di un documento concernente il perseguimento delle finalità di beneficio comune indicate nel proprio statuto**, le cui caratteristiche sono descritte in un apposito allegato all'interno del menzionato provvedimento e includono una "descrizione degli obiettivi specifici, delle modalità e delle azioni attuati dagli amministratori per il perseguimento delle finalità di beneficio comune e delle eventuali circostanze che lo hanno impedito o rallentato"; "la valutazione dell'impatto generato utilizzando lo standard di valutazione esterno" e una "sezione dedicata alla descrizione dei nuovi obiettivi che la società intende perseguire nell'esercizio successivo". Le aree di analisi che devono essere prese in considerazione nella valutazione dell'impatto riguardano il governo dell'impresa (per valutare trasparenza e responsabilità della società nel perseguimento delle finalità di beneficio comune); i lavoratori (per valutare le relazioni con i dipendenti e i collaboratori); gli altri portatori d'interesse (per valutare le relazioni con i fornitori, con il territorio e le comunità locali); l'ambiente (per valutare gli impatti della società, anche con riferimento ai processi produttivi, logistici e di distribuzione). Si tratta dunque di una questione molto rilevante, in quanto le società benefit che non perseguono le finalità di beneficio comune indicate in statuto, sono soggette alle disposizioni del d.lgs. n. 145/2007, in materia di pubblicità ingannevole ed alle disposizioni del Codice del consumo. **Questo sistema di valutazione è stato mutuato anche all'interno del Codice dei Contratti Pubblici, che stabilisce ora la possibilità, nei bandi di gara delle pubbliche amministrazioni, di premiare le imprese che svolgono la valutazione dell'impatto sociale**. In particolare, il Decreto Fiscale 2020 (D.L. 124/2019) nel modificare il Codice dei Contratti Pubblici prevede - fra le altre cose - all'art. 95 comma 13, **la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di indicare nei propri bandi di gara, come criterio premiale per la valutazione dell'offerta, la valutazione dell'impatto prevista dall'art. 1 comma 382 lettera b) della legge 208/2015.** Emerge, dunque, la volontà del legislatore di premiare tutte le imprese che scelgono di dare evidenza del proprio operato responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di territori, persone, comunità e ambiente misurando il proprio impatto attraverso lo "standard di valutazione esterno". La valutazione dell'impatto rappresenta dunque la modalità con cui poter valorizzare e incentivare le imprese che si sottopongono al processo di misurazione, indipendentemente dal possesso della qualifica di società benefit.

1.5. Il non financial reporting (d.lgs. 254/2016)

Con l'approvazione del d.lgs. 254/2016 ("Attuazione della Direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante modifica alla direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni"), **gli "enti di interesse pubblico" - quali ad esempio società con strumenti finanziari quotati, banche, società di gestione del risparmio, etc. - - sono tenute a redigere annualmente una "dichiarazione di carattere non finanziario"**. Tale documento ha l'obiettivo di assicurare la comprensione dell'attività dell'impresa, dei suoi risultati e dell'impatto generato, con riferimento specifico alle tematiche di carattere ambientale, sociale ed attinente al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione.

2. Risvolti normativi in tema di valutazione dell'impatto sociale nel Terzo settore

Nel contesto contemporaneo, la misurazione dell'impatto sociale è uno strumento imprescindibile per abilitare modelli di welfare adeguati a una società in cui i bisogni sono crescentemente complessi ed eterogenei. Il diffuso dibattito inerente la valutazione dell'impatto sociale vede la partecipazione di tutti gli attori dell'infrastruttura sociale. La riflessione sul tema in questo momento appare particolarmente rilevante, poiché numerosi elementi di contesto stanno sollevando la necessità di includere la pratica della misurazione di impatto sociale nella strategia delle organizzazioni, in particolare quelle del Terzo settore. In letteratura accademica, tuttavia, esistono diverse definizioni di valutazione dell'impatto sociale: Vanclay (2003) definisce la valutazione di impatto sociale in generale come "analizzare, monitorare e gestire le conseguenze sociali dello sviluppo"; Grieco et al. (2015) sottolineano che "valutare l'impatto sociale consiste nel dare evidenza su come l'organizzazione genera benefici reali e tangibili sulla comunità e/o sull'ambiente". Più recentemente, in un articolo sulla Stanford Social Innovation Review dal titolo "Ten Reasons not to measure impact", Gugerty e Karlan (2018) si concentrano sul fatto che "la valutazione di impatto dovrebbe aiutare a determinare perché qualcosa funziona e non solo cosa funziona". Inoltre, nel corso degli anni, sono state sviluppate da università, organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie e organizzazioni private, diverse metodologie di misurazione e gestione dell'impatto. **È evidente quindi che ancora manca una definizione condivisa di valutazione dell'impatto e conseguentemente**, **ma non solo per questo, una metodologia standard per la misurazione dell'impatto.** A prescindere dalla definizione adottata e dalla metodologia scelta, bisogna tuttavia guardare ai processi di valutazione dell'impatto sociale come parte della strategia dell'organizzazione e come un processo che fa emergere e comunica l'"efficacia nella creazione di valore sociale ed economico, allineando i target operativi con le aspettative dei propri interlocutori e migliorando l'attrattività nei confronti dei finanziatori

esterni", come evidenziato nel testo del Decreto del 23 luglio 2019. In questo senso, le norme possono aiutare elaborando delle regole certe che siano in grado di assicurare una concreta applicazione degli obblighi di rendicontazione sociale e della facoltà di valutare l'impatto, in modo da creare degli strumenti che diventino parte della strategia e non della "burocrazia" delle imprese.

Nei seguenti paragrafi vengono meglio descritti i contenuti dei provvedimenti che disciplinano la redazione del bilancio sociale e la realizzazione di sistemi di valutazione d'impatto sociale.

Tabella 1. *Sintesi strumenti di riferimento per l'impatto sociale per tipologia organizzativa*

Soggetto	Strumenti	Obbligatorietà
ETS	*Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore*	**No**. Possibilità nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale, di prevedere a determinate condizioni la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale da parte degli ETS che intrattengono rapporti con le PP.AA coinvolte
STARTUP INNOVATIVE A VOCAZIONE SOCIALE (SIAVS)	Documento di descrizione di impatto sociale	**Si**
SOCIETA' BENEFIT	Standard di valutazione esterno	**Si**
ENTI DI INTERESSE PUBBLICO	Non Financial Reporting	**Si**

2.1. Bilancio sociale: strutturazione

Le linee guida per la redazione del bilancio sociale delineate nel Decreto del 4 luglio 2019 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si compongono delle seguenti sezioni:

1. Introduzione e riferimenti normativi
2. Le finalità delle linee guida
3. I soggetti tenuti alla redazione del bilancio sociale
4. I destinatari del bilancio sociale
5. I principi di redazione del bilancio sociale
6. La struttura e il contenuto del bilancio sociale
7. L'approvazione, il deposito, la pubblicazione e la diffusione del bilancio sociale

Nella sezione - 1. **Introduzione e riferimenti normativi** - si ricorda che "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» ha assoggettato gli enti del Terzo settore, all'art. 3, comma 1, lettera a) «obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale»" e sottolinea altresì che "il legislatore […] individua nel bilancio sociale, attraverso i connessi obblighi di redazione e successivo deposito presso il registro unico del Terzo settore o presso il registro delle imprese, nonché di diffusione attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale da parte degli enti del Terzo settore, lo strumento attraverso il quale gli enti stessi possono dare attuazione ai numerosi richiami alla trasparenza, all'informazione, alla rendicontazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi presenti nella legge delega."

Nella sezione - 2. **Le finalità delle linee guida** – si delineano gli obiettivi delle linee guida: "definire i contenuti e le modalità di redazione del bilancio sociale, per consentire agli enti interessati di adempiere all'obbligo normativo, ma anche per mettere a disposizione degli associati, dei lavoratori e dei terzi (ivi incluse le pubbliche amministrazioni) elementi informativi sull'operato degli enti e dei loro amministratori, nonché sui risultati conseguiti nel tempo." e si definisce cos'è il bilancio sociale ovvero uno «strumento di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un'organizzazione. Ciò al fine di offrire un'informativa strutturata e puntuale a tutti i soggetti interessati non ottenibile a mezzo della sola informazione economica contenuta nel bilancio di esercizio»

Nella sezione - 3. **I soggetti tenuti alla redazione del bilancio sociale** – vengono esplicitati i soggetti che sono obbligati a redigere il bilancio sociale, ovvero: gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro; i centri di servizio per il volontariato; le imprese sociali, ivi comprese le cooperative sociali; i gruppi di imprese sociali.

Nella sezione - 4. **I destinatari del bilancio sociale** – si delinea come il bilancio sociale sia "un documento pubblico, rivolto a tutti gli stakeholders interessati a reperire informazioni sull'ente del Terzo settore che lo ha redatto, attraverso il quale i lettori devono essere messi nelle condizioni di valutare il grado di attenzione e considerazione che l'Organizzazione riserva nella propria gestione rispetto alle esigenze degli stakeholders". In particolare, a titolo esemplificativo, viene esplicitato che "la lettura del bilancio sociale consente: agli associati di comprendere se le strategie sono state formulate correttamente […]; agli amministratori di correggere / riprogrammare le attività a breve/medio termine, di «rispondere» a chi ha loro conferito l'incarico evidenziando i risultati positivi conseguiti, di confrontare i risultati nel tempo (relativamente ai risultati precedenti) e nello spazio (con le attività di enti analoghi), di verificare l'efficacia delle azioni intraprese in relazione ai destinatari di riferimento; alle istituzioni di acquisire informazioni sulla platea degli enti in vista di eventuali finanziamenti,

convenzioni, collaborazioni e di verificarne le modalità di impiego dei fondi pubblici; ai potenziali donatori di individuare in maniera attendibile e trasparente un ente meritevole cui devolvere risorse a determinati fini e verificare ex post in che modo le risorse donate sono state utilizzate e con quale grado di efficienza".

Nella sezione - 5. **I Principi di redazione del bilancio sociale** – vengono delineati i principi sottostanti alla redazione del bilancio sociale, ovvero: i. rilevanza: devono essere riportate solo le informazioni rilevanti per la comprensione della situazione e dell'andamento dell'ente e degli impatti economici, sociali e ambientali della sua attività; ii. completezza: occorre identificare i principali stakeholder e inserire tutte le informazioni ritenute utili per consentire loro di valutare i risultati dell'ente; iii. trasparenza: occorre rendere chiaro il procedimento logico seguito per rilevare e classificare le informazioni; iv. neutralità: le informazioni devono essere rappresentate in maniera imparziale; v. competenza di periodo: le attività e i risultati sociali rendicontati devono essere quelle/i svoltesi / manifestatisi nell'anno di riferimento; vi. comparabilità: l'esposizione deve rendere possibile il confronto sia temporale (cambiamenti nel tempo dello stesso ente) sia - per quanto possibile - spaziale (presenza di altre organizzazioni con caratteristiche simili o operanti nel medesimo/analogo settore e/o con medie di settore); vii. chiarezza: le informazioni devono essere esposte con un linguaggio accessibile anche a lettori non esperti; viii. veridicità e verificabilità: i dati riportati devono far riferimento alle fonti informative utilizzate; ix. attendibilità: i dati positivi/negativi riportati devono essere forniti in maniera oggettiva e non sovrastimata/sottostimata; x. autonomia delle terze parti: ove terze parti siano incaricate di trattare specifici aspetti del bilancio sociale, deve essere loro richiesta e garantita la più completa autonomia e indipendenza di giudizio.

Nella sezione - 6. **La struttura e il contenuto del bilancio sociale** – viene definita la struttura che il bilancio sociale deve avere e le informazioni che deve obbligatoriamente contenere:

1) Metodologia adottata per la redazione del bilancio sociale: informazioni utili a comprendere il processo e la metodologia di rendicontazione, compresi cambiamenti rispetto al precedente periodo di rendicontazione;

2) Informazioni generali sull'ente: informazioni "anagrafiche (es. nome dell'ente; Codice fiscale; partita IVA…), missione dell'ente; oggetto sociale; altre attività strumentali; contesto di riferimento.

3) Struttura, governo e amministrazione: sistema di governo e controllo, articolazione, responsabilità e composizione degli organi; aspetti relativi alla democraticità interna e alla partecipazione degli associati alla vita dell'ente; mappatura dei principali stakeholder e modalità del loro coinvolgimento.

4) Persone che operano per l'ente: tipologie e composizione del personale; contratto di lavoro applicato ai dipendenti; natura delle attività svolte dai volontari; struttura dei compensi, delle retribuzioni, dei rimborsi.

5) Obiettivi e attività: informazioni qualitative e quantitative sulle azioni realizzate nelle diverse aree di attività, sui beneficiari diretti e indiretti, sugli output risultanti e

per quanto possibile, sugli effetti generati sui principali portatori di interessi; il livello di raggiungimento degli obiettivi digestione individuati.

6) Situazione economico-finanziaria: provenienza delle risorse economiche con indicazione dei contributi pubblici e privati; informazioni su raccolta fondi; strumenti utilizzati per fornire informazioni al pubblico sulle risorse raccolte e sulla destinazione delle stesse.

7) Altre informazioni: indicazioni su contenziosi in corso; informazioni di tipo ambientale; informazioni di natura non finanziaria (di natura sociale, parità di genere, diritti umani…); informazioni sulle riunioni degli organi deputati alla gestione e all'approvazione del bilancio.

8) Monitoraggio svolto dall'organo di controllo: informazioni sulla modalità di effettuazione ed esiti.

Nella sezione - 7. **L'Approvazione, il deposito, la pubblicazione e la diffusione del bilancio sociale** – si ricorda che il bilancio sociale deve essere approvato dall'organo statutariamente competente, dopo essere stato esaminato dall'organo di controllo. Per gli enti sui quali grava l'obbligo di redazione e deposito devono provvedere al deposito presso il registro unico nazionale del Terzo settore o nel caso di imprese sociali presso il registro delle imprese, provvedendo altresì alla pubblicazione del documento sul proprio sito internet.

Tabella 2. *Sintesi previsioni in materia di bilancio sociale – d.m. 4 luglio 2019*

Finalità del Bilancio Sociale	Rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un'organizzazione non ottenibili a mezzo della sola informazione economica contenuta nel bilancio di esercizio
Soggetti tenuti alla compilazione	• ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro • i centri di servizio per il volontariato • le imprese sociali, ivi comprese le cooperative sociali • i gruppi di imprese sociali.
Destinatari	Tutti gli stakeholders interessati a reperire informazioni sull'ente del Terzo settore che lo ha redatto

2.2. Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale: strutturazione

Le linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delineate nel Decreto del 23 luglio 2019 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si compongono delle seguenti parti:

- Finalità delle linee guida sulla valutazione di impatto sociale
- Soggetti tenuti alla realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale
- I destinatari del sistema di valutazione dell'impatto sociale
- Processo e misurazione: elementi caratterizzanti la valutazione di impatto sociale
- Coordinamento con il bilancio sociale
- Pubblicità e diffusione
- Ruolo dei soggetti esterni

Rispetto alle finalità si legge: "La finalità delle presenti linee guida è quella di definire criteri e metodologie condivisi secondo i quali gli enti di Terzo settore possono condurre valutazioni di impatto sociale, che consentano di valutare, sulla base di dati oggettivi e verificabili, i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e rendere disponibili agli stakeholders informazioni sistematiche sugli effetti delle attività realizzate. Le valutazioni saranno realizzate con metodi qualitativi e quantitativi e potranno prevedere un sistema di indici e indicatori di impatto, da mettere in relazione con quanto eventualmente rendicontato nel bilancio sociale. Pertanto, le presenti linee guida sull'impatto sociale sono da intendersi come uno strumento sperimentale."

Per quanto riguarda i destinatari dei risultati della valutazione dell'impatto sociale si fa riferimento ai finanziatori ed i donatori che utilizzano la misurazione per comprendere l'efficacia del proprio intervento; ai beneficiari e tutti gli altri stakeholders interessati a comprendere le ricadute sociali ed economiche generate dall'organizzazione; ai lavoratori, collaboratori, soci e volontari dell'organizzazione per aumentare la consapevolezza del valore prodotto dall'organizzazione in cui operano.

Rispetto a processo di valutazione ed elementi caratterizzanti si chiarisce che esistono diversi approcci per misurare l'impatto sociale, che è facoltà dell'ETS la scelta delle metriche per la valutazione d'impatto e che il sistema di valutazione avrà complessità diverse a seconda della dimensione dell'ente e della forma giuridica adottata. Vengono quindi elencati i principi a cui la valutazione d'impatto si ispira: "intenzionalità: il sistema di valutazione deve essere connesso alla valutazione di obiettivi strategici dell'organizzazione; rilevanza: inclusione di tutte le informazioni utili a dare evidenza dell'interesse generale perseguito e della dimensione comunitaria dell'attività svolta; affidabilità: informazioni precise, veritiere ed eque, con specifica indicazione delle fonti dei dati; misurabilità: le attività oggetto di valutazione che possono essere ricondotte a parametri quantitativi devono essere opportunamente misurate […]; comparabilità: restituzione dei dati che consenta la comparabilità nel tempo; trasparenza e comunicazione: restituzione pubblica della valutazione di impatto e del processo partecipativo degli stakeholders."

Si chiarisce inoltre che il processo di valutazione dovrà essere partecipativo, esplicitare i seguenti elementi: attività; servizi; progetti; input; output; outcome e dovrà prevedere le seguenti fasi: analisi del contesto e dei bisogni; pianificazione degli obiettivi di impatto; analisi delle attività e scelta di metodologia, strumento, tempistica della

misurazione; valutazione in termini di attribuzione di un valore, ossia di un significato ai risultati conseguiti dal processo di misurazione; comunicazione degli esiti della valutazione.

Per quanto riguarda il coordinamento con il bilancio sociale si esplicita che la valutazione di impatto sociale può diventarne parte integrante.

Per quanto riguarda pubblicità e diffusione si legge che "al fine di garantirne la massima conoscibilità e favorire lo sviluppo della pratica valutativa, i documenti prodotti saranno resi disponibili tramite i canali di comunicazione digitali degli ETS".

Rispetto al ruolo dei soggetti esterni - Centri di servizio per il volontariato e reti associative nazionali – si evince che possono fornire supporto per l'identificazione di opportuni strumenti di valutazione dell'impatto sociale.

Infine, nel documento si chiarisce che "Il legislatore individua nella valutazione dell'impatto sociale lo strumento attraverso il quale gli enti di Terzo settore comunicano ai propri stakeholders l'efficacia nella creazione di valore sociale ed economico, allineando i target operativi con le aspettative dei propri interlocutori e migliorando l'attrattività nei confronti dei finanziatori esterni."

Tabella 3. *Sintesi previsioni in materia di valutazione dell'impatto sociale– d.m. 4 luglio 2019*

Finalità delle Linee Guida	Definire criteri e metodologie condivisi secondo i quali gli enti di Terzo settore possono condurre valutazioni di impatto sociale, che consentano di valutare, sulla base di dati oggettivi e verificabili, i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e rendere disponibili agli stakeholders informazioni sistematiche sugli effetti delle attività realizzate.
Soggetti tenuti alla compilazione	Nessuno. Per procedure di affidamento di servizi di interesse generale di almeno diciotto mesi, realizzati in ambito interregionale, nazionale o internazionale e di entità economica superiore ad 1.000.000 Euro le PP.AA coinvolte possono prevedere la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale da parte degli ETS con cui intrattengono rapporti
Destinatari	Finanziatori e donatori che utilizzano la misurazione per comprendere l'efficacia del proprio intervento; beneficiari e tutti gli altri stakeholders interessati a comprendere le ricadute sociali ed economiche generate dall'organizzazione; lavoratori, collaboratori, soci e volontari dell'organizzazione per aumentare la consapevolezza del valore prodotto dall'organizzazione in cui operano

Tabella 4. *Confronto obbligatorietà della predisposizione (bilancio sociale, valutazione d''impatto sociale) per tipologia di ente*

	Valutazione d'impatto sociale	Bilancio Sociale
Associazioni di Promozione (APS)	No	Si se ricavi, rendite,proventi o entrate > 1 milione euro
Organizzazioni di Volontariato (OdV)	No	Si se ricavi, rendite,proventi o entrate > 1 milione euro
Cooperative sociali	No	Si
Imprese sociali	No	Si
Reti associative	No	Si se ricavi, rendite,proventi o entrate > 1 milione euro
Enti filantropici	No	Si se ricavi, rendite,proventi o entrate > 1 milione euro
Società di Mutuo Soccorso (SMS)	No	Si se ricavi, rendite,proventi o entrate > 1 milione euro
Altri enti	No	Si se ricavi, rendite,proventi o entrate > 1 milione euro
Centri di Servizio per il Volontariato	No	Si

2.3. Metodologie di valutazione d'impatto sociale e relazione con le linee guida

Negli ultimi anni, a livello globale, sono state sviluppate diverse metodologie di valutazione d'impatto sociale, se ne contano oltre 120. Tra queste, quelle che nascono per valutare l'impatto generato da Enti del Terzo settore sono una cinquantina e di queste quelle realmente diffuse nella valutazione di tali organizzazioni sono una quindicina - Theory of change (ToC), Social return on investment (SROI), Social Impact Assessment (SIA), Impact Management Project (IMP), Impact multiple of money (IMM), per citarne alcune -.

Quello che accomuna quasi tutte le metodologie che si sono diffuse per la valutazione degli Enti del Terzo settore in Italia sono le fasi che compongono il processo di valutazione dell'impatto sociale che comprendono: l'individuazione dei bisogni sociali a cui gli enti del Terzo settore attraverso i loro servizi danno risposta e l'analisi della loro rilevanza; l'identificazione e il coinvolgimento degli stakeholder rilevanti per l'organizzazione oggetto di analisi; la definizione dei cambiamenti che si vogliono generare distinguendoli in effetti attesi nel breve e nel lungo periodo e anche in cambiamenti rilevabili sui beneficiari diretti delle azioni intraprese o sulla comunità di riferimento; la descrizione degli indicatori relativi ai cambiamenti precedentemente identificati; la definizione del metodo di raccolta dati; la stesura del report di impatto.

Queste fasi, sono perfettamente in linea con quanto delineato nelle linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delineate nel Decreto del 23 luglio 2019 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In Italia, Tiresia, Euricse, Human Foundation e Aiccon sono tra gli enti più rilevanti in ambito di valutazione dell'impatto sociale.

TIRESIA – Technology, Innovation and REsearch for Social ImpAct è il centro di ricerca della School of Management del Politecnico di Milano dedicato allo studio dell'innovazione, dell'imprenditorialità e della finanza a impatto. Si propone di studiare e comprendere l'assetto e l'evoluzione dell'intero ecosistema dell'innovazione per l'impatto sociale, analizzandone i modelli imprenditoriali, gli strumenti finanziari e le infrastrutture intangibili abilitanti. Ha consolidato un'importante esperienza di consulenza strategica e di misurazione di impatto sociale, sia verso grandi imprese, sia verso istituzioni finanziarie, sia verso Fondazioni ed organizzazioni del Terzo settore, valutandone una trentina nell'ultimo anno. Le metodologie adottate per la valutazione dell'impatto sociale sono varie, spesso ibridate, e dipendono dal soggetto valutato. Per quanto riguarda gli enti del Terzo settore la valutazione si basa principalmente sulla Teoria del Cambiamento ed utilizza strumenti sia qualitativi che quantitativi.

EURICSE è un istituto volto alla promozione della conoscenza e dell'innovazione nell'ambito delle imprese cooperative e sociali e di organizzazioni nonprofit di carattere produttivo. Intende approfondire il ruolo di questi soggetti e il loro impatto sullo sviluppo economico e sociale, accompagnandone la crescita e migliorandone l'efficacia. Per questo negli ultimi anni, i suoi ricercatori hanno sviluppato il metodo ImpACT con il quale nell'ultimo anno hanno supportato 300 cooperative sociali nel valutare il proprio impatto. Tale metodo, è stato pensato per rispondere alle linee guida europee sulla misurazione di impatto sociale e alle richieste di bilancio sociale prescritte dalla riforma del Terzo settore. Si basa sulla Teoria del Cambiamento, utilizza un approccio partecipato e sviluppa una serie di indicatori sia quantitativi che qualitativi utili anche per la rendicontazione sociale.

HUMAN FOUNDATION è un ente privato di ricerca che promuove soluzioni innovative in risposta ai bisogni sociali. Favorisce la collaborazione tra pubblica amministrazione, imprese sociali, fondazioni, investitori pubblici e privati, operatori economici e mondo della finanza per diffondere la cultura dell'innovazione sociale, della misurazione e della finanza ad impatto. Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto sociale, l'istituzione applica diverse metodologie di misurazione dell'impatto sociale (ad es. SROI), a volte ibridandole. Gli strumenti valutativi utilizzati sono sia qualitativi che quantitativi, si basano sulla Teoria del Cambiamento e impiegano metodi sperimentali e quasi-sperimentali. Inoltre, l'organizzazione supporta lo sviluppo di sistemi di erogazione delle risorse economiche basati sull'evidenza dei risultati sociali ottenuti. Human Foundation valuta una ventina di organizzazioni l'anno tra Enti del Terzo settore e aziende profit.

AICCON – Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit è il Centro Studi promosso dall'Università di Bologna, dall'Alleanza delle Cooperative Italiane e da numerose realtà, pubbliche e private, operanti nell'ambito dell'Economia Sociale. L'associazione svolge attività di formazione e ricerca sui temi rilevanti per il mondo della Cooperazione, del Non Profit e dell'Economia

Civile. Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto sociale, l'organizzazione valuta circa 4 organizzazioni all'anno applicando la Teoria del Cambiamento e la catena del valore dell'impatto e utilizza strumenti sia qualitativi che quantitativi.

Tutti quattro gli enti valutatori concordano sul fatto che le linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delineate nel Decreto del 23 luglio 2019 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali siano una buona base di partenza per avere un riferimento comune e condiviso. Tuttavia, ciò che spinge gli Enti del Terzo settore a valutare l'impatto sociale spesso resta un obbligo dettato dal finanziatore o la necessità di inserire i risultati della valutazione nel bilancio sociale. Sono ancora troppo spesso gli enti valutatori, attraverso la valutazione svolta per necessità, a diffondere la cultura dell'impatto, esplicitando l'importanza strategica della valutazione, favorendo processi partecipativi, dando conto dell'identità dell'ente e rappresentandone l'impatto generato.

3. Questioni e prospettive

Al fine di fornire una visione della disciplina comunitaria che, sempre più frequentemente, tende ad introdurre nuovi obblighi in questo ambito vale la pena ricordare alcuni provvedimenti che possono fornire degli spunti interessanti. Al riguardo, in primo luogo, si può citare il Regolamento (UE) 346/2013 che ha istituito i fondi "EuSEF", dedicati all'imprenditoria sociale, per la promozione di investimenti in imprese che abbiano come obiettivo la "realizzazione di un impatto sociale misurabile e positivo". Ai fini dell'approfondimento oggetto del presente contributo, occorre evidenziare come ai sensi dell'articolo 10 del menzionato regolamento, i gestori dei fondi debbano adottare delle procedure per definire in quale misura le imprese target raggiungono l'impatto sociale (positivo) previsto. In particolare dovranno garantire che "tali procedure siano chiare e trasparenti e che siano corredate di indicatori che, in funzione dell'obiettivo sociale e della natura dell'impresa di portafoglio ammissibile, possono coprire uno o più dei seguenti ambiti: a) occupazione e mercati del lavoro; b) standard e diritti relativi alla qualità del lavoro; c) inclusione sociale e protezione di gruppi particolari; d) parità di trattamento, pari opportunità e non discriminazione; e) sanità pubblica e sicurezza; f) accesso alla protezione sociale, alla sanità e ai sistemi educativi ed effetti sugli stessi".

Inoltre, i gestori dei fondi sono tenuti a comunicare ai propri investitori, le metodologie da utilizzare per "misurare gli effetti sociali".

La misurazione dell'impatto viene inoltre posta al centro della definizione dell'impresa sociale in tema di finanza dal Regolamento (UE) 1296/2013 relativo ad un programma dell'Unione europea per l'occupazione e l'innovazione sociale ("EaSI"); si legge infatti all'art. 2 che un'impresa sociale "conformemente al suo atto costitutivo, al suo statuto o a qualsiasi altro documento giuridico istitutivo dell'impresa, ha come obiettivo primario la realizzazione di un impatto sociale positivo e misurabile e non finalità lucrative per i proprietari, soci e azionisti".

Da segnalare, più di recente, il Regolamento (UE) 2088/2019 che ha introdotto specifici obblighi di disclosure relativamente ai rischi di sostenibilità dei servizi finanziari, integrato successivamente dal Regolamento (UE) 852/2020, relativo all'istituzione di un quadro per favorire gli investimenti ecosostenibili.

È interessante rilevare come, quest'ultimo provvedimento, intervenga anche sugli obblighi previsti dalla DNF, di cui al paragrafo 1.5, prevedendo l'obbligo di includere nella dichiarazione non finanziaria in che misura le attività delle imprese siano associate ad attività economiche ecosostenibili. Anche se al momento il citato regolamento è focalizzato sui profili di carattere ambientale, la sua portata dovrebbe essere ulteriormente estesa entro il prossimo dicembre tramite la previsione di obbiettivi anche di carattere "sociale".

Da quanto finora osservato si evince l'attenzione del legislatore europeo per gli strumenti di valutazione e misurazione dell'impatto, che partendo dagli obblighi di disclosure porteranno gli operatori economici e finanziari a dotarsi di strumenti adeguati.

Questi regolamenti definiscono le linee prospettiche della misurazione di impatto che assume un ruolo abilitante e centrale per la crescita del Terzo settore in termini di attrattività per gli investitori e per l'attivazione di partnership strategiche. Lo sforzo connesso alla nuova tassonomia, sottolinea come sia necessario strutturare sistemi esemplificativi della misurazione e valorizzazione dell'impatto a livello globale, capaci di allineare i differenti attori, compreso il Terzo settore. Le nostre norme dovranno confrontarsi con tale evoluzione e l'affermarsi di nuovi standard, rafforzando la capacità attrattiva del Terzo settore, supportando l'integrazione fra misura finalizzata alla rendicontazione, misura identitaria e misura transazionale, con ciò facendo riferimento nel primo caso agli obblighi di reportistica verso terze parti e stakeholder, nel secondo caso alla volontà di collocarsi e rendersi riconoscibili nell'ampio spazio che va dalle organizzazioni noprofit, fino alle diverse forme ibride e alle forme di profit for purpose come le società benefit, nel terzo all'utilizzo delle metriche come elemento base di transazioni finanziarie.

Con riferimento alle novità introdotte dalla riforma del Terzo settore occorre, quindi, evidenziare come qualora si intrepretassero le nuove disposizioni, esclusivamente come degli "adempimenti" si rischierebbe di sprecare l'ennesima occasione per rendere l'attività di valutazione, misurazione e rendicontazione dell'impatto sociale parte della strategia imprenditoriale. Al di là della cogenza e della rilevanza degli obblighi imposti, il bilancio sociale e la valutazione d'impatto, dovrebbero essere letti piuttosto come degli "strumenti" in grado di esprimere lo spirito della norma ed utili a fornire a tutti gli stakeholders un quadro complessivo delle attività svolte, favorire processi partecipativi, dare conto dell'identità e del sistema di valori di riferimento assunti dall'ente, rappresentare il "valore aggiunto" creato nell'esercizio e la sua ripartizione sulla base delle indicazioni contenute all'interno delle linee guida del Ministero del lavoro e delle politiche sociali[2].

[2] Cfr. DM 4 Luglio 2019 "Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore"

Per Approfondire: Rawhouser, H., Cummings, M., & Newbert, S. L. (2019). Social impact measurement: Current approaches and future directions for social entrepreneurship research. Entrepreneurship Theory and Practice, 43(1), 82-115; Impatto Sociale: quali regole? (R. Randazzo, G. Taffari, E. Giovine), in Cooperative ed Enti non Profit, Wolters Kluwer, 2019.

Parte Quarta

BUONE PRASSI NELL'APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO XIII

PROVE GENERALI DI CAMBIAMENTO. STORIE DI ENTI DEL TERZO SETTORE CHE HANNO PUNTATO SULLA RIFORMA*

1. Introduzione

L'approvazione nella scorsa legislatura della riforma del Terzo settore[1] ha rappresentato un passaggio decisivo per valorizzare la funzione sociale svolta dalla variegata platea di attori della società civile che operano con finalità solidaristiche, esprimendo logiche e culture radicalmente diverse rispetto a quelle diffuse nel mercato e nella sfera pubblica[2]. Tale normativa, oltre ad aver definito per la prima volta nel nostro Paese un sistema di regolazione organico che riconosce e promuove l'associazionismo, il volontariato, le imprese sociali, le fondazioni (e via discorrendo), ha anche delineato una prospettiva innovativa di sviluppo per tutti quegli enti non profit che cercano di dare risposte risolutive ai pressanti problemi emersi nel primo ventennio del XXI secolo, segnato da crisi epocali che mettono a repentaglio la tenuta della democrazia e ipotecano il futuro dell'umanità: l'impoverimento progressivo dei ceti medi e popolari in gran parte dell'Occidente avanzato, la conseguente necessità di ammodernare il welfare per ridurre la forbice crescente delle diseguaglianze e sostenere i cittadini più fragili, la rigenerazione delle comunità locali a rischio di spopolamento e la riqualificazione dei quartieri urbani più disagiati, il tormentato inserimento dei giovani nel mercato del lavoro (una questione davvero spinosa nella nostra nazione), l'emergenza creata dal cambiamento climatico e l'esigenza di porvi rimedio con una transizione ecologica che coinvolga ogni ambito sociale (a partire dall'economia). **In questo capitolo racconteremo le storie di alcune organizzazioni impegnate su tali fronti cruciali per l'avvenire dell'Italia e del mondo intero, di come esse abbiano modificato le proprie strategie per cogliere le opportunità offerte**

* **A cura di Cristiano Caltabiano**, sociologo e ricercatore senior. .

[1] La genesi di questa importante riforma viene ricostruita nella sezione 1 del primo capitolo di questo volume.

[2] Esiste ormai una letteratura molto consistente sulla funzione sociale e l'identità culturale del Terzo settore nelle società tardocapitalistiche e nei paesi emergenti o in via di sviluppo. Dagli anni novanta dello scorso secolo questo settore di studi è cresciuto notevolmente, soprattutto grazie all'impulso di L. M. Salamon e H. K. Anheier dell'Università di Baltimora, ideatori e coordinatori del Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, un'indagine transnazionale sul settore non profit, dal quale è in seguito nata la International Society for Third Sector Research (ISTR), che organizza periodicamente conferenze e seminari sul tema, e la rivista *Voluntas*, dove vengono pubblicati i lavori più significativi degli autori iscritti all'ISTR. Per una sintesi efficace dei diversi contributi empirici e delle prospettive teoriche proposti da una folta schiera di studiosi in diverse nazioni (talvolta anche con approcci e visioni radicalmente differenti) si veda R. TAYLOR (Ed.), *Third Sector Research*, London, Springer, 2010. In Italia, questo filone di studi è stato criticato da Giovanni Moro, in un volume pubblicato abbastanza di recente. Cfr. G. MORO, *Contro il non profit*, Bari, Laterza, 2014.

dal d.lgs. n. 117 del 2017 e dai collegati provvedimenti attraverso i quali questo ambizioso disegno legislativo sta assumendo una fisionomia sempre più completa e precisa.

Non bisogna tuttavia dimenticare che sono passati soltanto tre anni e mezzo da quando il Codice del Terzo settore (CTS) è stato varato, dando avvio a un vasto e articolato processo di riordino normativo. Mentre scriviamo restano ancora inattuati alcuni dispositivi previsti da questa composita architettura giuridica. Sarebbe perciò prematuro voler rintracciare delle prassi consolidate nel modo con cui gli Enti del Terzo settore (ETS) stanno recependo il nuovo impianto normativo[3]. Da questo punto di vista, è più opportuno concentrarsi su come la riforma sta cambiando il modo con cui i corpi intermedi della società civile affrontano le sfide sociali con le quali si cimentano nella quotidianità. Prima di avventurarsi nella ricostruzione delle realtà organizzative esaminate in questo scritto, è bene soffermarsi sull'approccio di ricerca con cui ci siamo avvicinati ai protagonisti delle vicende di cui daremo tra breve conto.

L'indagine è stata condotta tra la fine del 2020 e gli inizi del 2021, in un frangente nel quale le misure introdotte dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria (distanziamento sociale, divieto di assembramento, stop agli spostamenti, ecc.) hanno nei fatti impedito di svolgere le attività "sul campo" con cui vengono di solito realizzati gli studi di caso: le interviste, l'osservazione partecipante e la stessa raccolta di documentazione pertinente sono operazioni che assumono un senso in quanto prendono corpo "in presenza", nei luoghi in cui le organizzazioni agiscono (coinvolgendo spesso più membri delle stesse), laddove si viene a creare un legame interpersonale (per certi versi spontaneo e per altri no) tra il ricercatore e i testimoni privilegiati che parlano per conto di un soggetto sociale più o meno strutturato. Questa relazione di mutua comprensione è alla base di qualsiasi studio qualitativo e consente di abbattere resistenze e distanze, anche attraverso il linguaggio corporeo e la comunicazione non verbale, rendendo sempre più familiare il contesto analizzato e la comprensione reciproca. Si tratta di elementi che tendono a venire meno di fronte allo schermo di un computer, quando si è costretti (come è accaduto in questo studio) ad interagire attraverso una call via Zoom o Skype per porre delle domande e ottenere delle risposte.

Pur con questi limiti, le interviste con i responsabili degli ETS (Fig. 4.1) sono state caratterizzate da un buon livello di partecipazione e di espressività da parte di tutti gli interlocutori che abbiamo coinvolto nell'indagine. Il che conferma, almeno in parte, gli esiti di alcune disamine metodologiche, secondo le quali le ricerche qualitative *on line*, se ben preparate e gestite, possono essere fruttuose e valide, al pari di quelle realizzate attraverso un'immersione nel mondo reale[4].

[3] È perfino scontato aggiungere che la selezione di casi analizzati in questo lavoro è talmente ristretta da non consentire alcuna generalizzazione sul una realtà complessa e ramificata come il Terzo settore che, stando agli ultimi dati del Censimento sulle Istituzioni non profit dell'Istat, registrava al termine del 2018 la presenza di circa 359mila enti non lucrativi. Cfr. Istat, *Struttura e profili del settore non profit*, report, 9 ottobre 2020.

[4] Durante la pandemia sono stati effettuati alcuni studi che mostrano che l'affidabilità delle tecniche di indagine qualitativa non è compromessa quando le interviste vengono effettuate a distanza. Cfr. 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.

Figura 4.1 – *Case histories: organizzazioni e intervistati coinvolti nell'indagine*

Organizzazione	Intervistato	Ruolo	Data intervista
Fondazione ENGIM	Marco Muzzarelli	Direttore nazionale	29/12/2020
Fratello Sole Energie Solidali	Fabio Gerosa*	Presidente	20/01/2021
Rete Misericordia e solidarietà	Gianluca Staderini	Coordinatore	22/01/2021
Unione Nazionale Pro Loco d'Italia	Antonino La Spina	Presidente	9/01/2021
Comune di Latina - Servizio Politiche Sociali	Emanuela Pacifico	Dirigente di settore	28-12-2020
Impresa Sociale Girasole di Lecco	Lorenzo Guerra**	Vicepresidente	21-01-2020
Centro di Accoglienza Padre Nostro di Palermo	Maurizio Artale	Presidente	13-01-2020

Altri intervistati: * Giuseppe Bergesio, AD Iren Energia; ** Marina Panzeri dirigente, Simona Mereghetti responsabile amministrativa (servizi sociali Comune di Lecco)
Fonte: Terzjus - Osservatorio di Diritto del Terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, 2021

Per agevolare gli intervistati abbiamo inviato loro in anticipo una scaletta degli argomenti che avremmo trattato insieme nel corso della videochiamata, lasciandoli liberi di introdurre temi non inseriti nella lista iniziale e di spaziare con le argomentazioni e le riflessioni[5]. I colloqui hanno avuto una durata variabile, compresa tra un'ora e due ore, fornendo interessanti chiavi di lettura e un approfondimento soddisfacente su tutte le questioni inserite nella traccia d'intervista (o venute alla luce nel corso dello scambio verbale a distanza). Accanto a ciò l'acquisizione di materiale informativo di vario genere (statuti e bilanci sociali, articoli apparsi su testate giornalistiche o riviste scientifiche, documenti di lavoro, presentazioni e comunicati stampa, progetti, volantini, ecc.) ha contribuito ad arricchire di molto le *case histories* che verranno presentate nelle prossime pagine[6].

2. Verso l'impresa formativa: la Fondazione Engim

La formazione professionale torna a correnti alternate al centro del dibattito pubblico, soprattutto quando si riflette sui limiti e le contraddizioni che affliggono il nostro

[5] Nella ricerca sociale, quando si concede ai testimoni privilegiati una buona dose di autonomia discorsiva, si fa in genere riferimento a tecniche o metodi di intervista "non direttiva". In proposito si veda G. Gianturco, *L' intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Milano, Guerini e Associati, 2005.

[6] Desideriamo rivolgere un ringraziamento sentito a tutti i responsabili (e allo staff) delle organizzazioni che hanno dato un contributo fondamentale alla ricerca; questo capitolo non avrebbe visto la luce senza l'apporto dei dirigenti degli enti menzionati nella tabella 4.1. Nei seguenti paragrafi impareremo a conoscere queste persone impegnate nella costruzione di una società più equa, inclusiva e rispettosa delle risorse naturali, mentre si esercitano nella nobile arte dello *storytelling*, dando voce ad istanze che assumono un rilievo sociale crescente.

paese: se ne invoca l'importanza per contenere gli abbandoni scolastici[7] e migliorare le prospettive di impiego dei millennials; viene considerata strategica per riqualificare i lavoratori maturi in una nazione dove la penuria di competenze è purtroppo un fenomeno che rischia di compromettere la crescita e la produttività[8]; viene annoverata tra i principali rimedi per risolvere il *mismatch* (disallineamento) tra domanda e offerta nel mercato del lavoro a causa del quale i settori più dinamici della nostra economia faticano ad inserire i profili tecnici che ricercano per ampliare i propri organici[9]. Nessuno si sognerebbe di mettere in discussione la crucialità della formazione per innalzare i tassi di occupazione e per dare maggiori opportunità ai cittadini vulnerabili di ottenere lavori più remunerativi, appaganti e sicuri. Il punto è che questi richiami alla rilevanza del capitale umano appaiono alquanto estemporanei in un paese che investe ancora troppo poco (e in modo disomogeneo a livello territoriale) nella costruzione della filiera della formazione professionale[10]. Senza sottacere le difficoltà di mettere in moto le politiche attive del lavoro e di sviluppare l'apprendistato professionalizzante e altre forme di alternanza studio-lavoro che ci avvicinerebbero di più al "modello duale" tedesco, il quale ha continuato a dare buona prova di sé, anche nel ciclo economico negativo dell'ultimo decennio.

Non è questa la sede dove occuparsi delle ragioni per cui in Italia, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, sia complicato dotarsi di sistemi formativi che contribuiscano a favorire maggiormente l'ingresso dei giovani nel mondo lavoro, intercettando le esigenze delle imprese. Certo è che gli enti della formazione professionale,

[7] Nel 2019, nel nostro paese il 13,5% dei 18-24enni aveva abbandonato prematuramente gli studi, ovvero avendo conseguito al massimo la licenza media (livelli 0-2 Isced 2011), mentre nella media UE a 28 l'indicatore era sensibilmente più basso 10,3%, vicinissimo al traguardo fissato dall'agenda Europa 2020 (il 10%). Dati estratti il 22-02-2021 dalla banca dati on line di Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database).

[8] Secondo gli analisti dell'OECD, in Italia si è venuta a creare una situazione di *low skill equilibrium* (equilibrio al ribasso sulle competenze): "l'Italia è intrappolata in un equilibrio al ribasso sulle competenze - una difficoltà caratterizzata da una maggioranza di imprese che presentano lavoratori e manager poco preparati e mostrano una scarsa produttività […]. *OECD Skills Strategy. Diagnostic Report:Italy*, Parigi, 2017, p.161, traduzione nostra.

[9] Il fatto che molte posizioni lavorative restino vacanti è per molti versi paradossale dato il deficit nei livelli d'impiego che ci separa dal resto dell'Europa: alla fine del 2019, il tasso di occupazione era pari al 63,5% in Italia, a fronte del 73,1% nella media a 28 paesi, con 9,6 punti percentuali di scarto negativo. Dati estratti il 22-02-2021 (https://ec.europa.eu/eurostat/ web/main/data/database). Lo stesso anno, stando ai dati raccolti dal sistema informativo Excelsior Unioncamere le imprese hanno trovato in circa un quarto dei casi (26,4%) difficoltà a procedere alle assunzioni programmate; il problema di reperire il personale in entrata si accentua nelle province più industrializzate del nord. Cfr. C. Gagliardi, I. Cingottini, *Come cambia la domanda di lavoro delle imprese : le evidenze del Sistema informativo Excelsior*, in C. Caltabiano (a cura di), *Elogio dei mestieri. Riscoprire l'importanza del lavoro e della formazione in un paese che non coltiva il suo potenziale produttivo*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2021, pp. 111-162

[10] In tale filiera si possono menzionare i diplomi di istruzione tecnica e di istruzione professionale svolti nella scuola secondaria superiore; le qualifiche professionali triennali e i diplomi professionali quadriennali rilasciati nell'ambito del sistema regionale di istruzione e formazione professionale (IeFP); i certificati di specializzazione tecnica superiore, di durata annuale (IFTS); i diplomi terziari conseguiti presso gli Istituti Tecnici Superiori(I.T.S.). A questi canali si affianca la formazione continua per gli adulti.

pur operando in condizioni talvolta proibitive, non si sono mai tirati indietro nella lotta contro la dispersione scolastica e la disoccupazione giovanile. Marco Muzzarelli è il direttore nazionale di una di queste organizzazioni, l'Engim (Ente Nazionale Giuseppini del Murialdo), che nell'autunno del 2018 decide di trasformarsi in fondazione. Tale scelta si intreccia con la riforma del Terzo settore, che in quel frangente era già in uno stato piuttosto avanzato di attuazione.

La scelta di trasformare l'Engim in fondazione avviene sul finire del 2018. Avevamo una struttura ramificata, tutti gli enti di formazione professionale emanazione della Congregazione dei Giuseppini del Murialdo erano costituiti come associazioni nelle diverse regioni per poter accedere ai bandi tipici della formazione professionale, che richiedevano che l'Ente avesse una sede e un accreditamento nella singola regione. Queste associazioni avevano dei consigli di amministrazione formati da persone appartenenti alla Congregazione, preti o laici consacrati. In pratica i membri del consiglio provinciale della Congregazione erano gli stessi nominati nei Cda delle associazioni regionali. Eravamo presenti con questa configurazione in Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Calabria, Sicilia e Puglia. La trasformazione in fondazione è avvenuta a seguito di un consiglio generale della Congregazione nell'estate di quell'anno che, oltre a prendere atto del problema del numero declinante di Giuseppini come avviene in molte congregazioni religiose, ha deciso di attivare un sistema binario per cui la parte dell'ente che preserva i valori della Congregazione del suo fondatore [*San Leonardo del Murialdo – nda*] si associa a qualcuno che rende operativi questi valori. Si è cominciato a pensare a tutte le opere della Congregazione come attività su cui continuasse ad essere esercitato un controllo sulla componente valoriale dai religiosi, ma la cui gestione venisse delegata ai laici. **In quel frangente si è ritenuto che la riforma del Terzo settore fosse un approdo interessante per l'Engim, proprio perché si intravedevano in questa normativa nuovi modelli di strutturazione delle opere religiose che avessero finalità più generali per la società: la formazione professionale, cercando di includere i giovani e gli adulti nel mercato del lavoro, è un ambito che ha una carica valoriale che definisce una funzione sociale di quel tipo**. La questione era con quale veste giuridica entrare a far parte della riforma del Terzo settore. Stiamo parlando della fine del 2018, quando sembrava che dovesse essere approvato da un momento all'altro il RUNTS (Registro Unico nazionale del Terzo settore), solo in questi giorni se ne è annunciata la ormai prossima operatività, ma il quadro normativo della normativa era ben definito. L'approfondimento che abbiamo fatto in quella fase ci ha portato a scegliere la forma giuridica della fondazione, come quella più idonea per gestire anche attività a carattere economico. Fino a quel momento le associazioni gestivano bilanci superiori alle decine di milioni di euro per ogni regione (in Veneto siamo nell'ordine di venti milioni di euro, in Piemonte circa 11 milioni, a livello nazionale siamo intorno ai 40 milioni di euro di fatturato). Ci siamo resi conto che la forma associativa non era così stabile per continuare a gestire cifre economiche così consistenti. **La fondazione ci è sembrata la forma più adeguata (stabile e riconoscibile) per governare la nostra organizzazione.** Altro elemento erano le prospettive future: nelle Regioni in cui operiamo abbiamo cominciato a ricevere richieste dalle imprese che ci sollecitavano ad adeguare la formazione ai fabbisogni del territorio; ci interrogavamo anche su come finanziare le attività formative attraverso canali privati: le imprese ci chiedevano di formare dei giovani con determinate professionalità, dicendo che avrebbero sostenuto parte dei costi della formazione e che si sarebbero impegnate ad inserirli progressivamente nelle loro sedi tramite tirocini o stage. Era difficile rispondere a

> questa domanda con una forma giuridica di associazione, abbiamo visto che nella riforma era previsto che gli ETS potevano fornire servizi ai privati che avevano delle ricadute sul welfare del territorio. **In ultima analisi, la riforma ci ha anche offerto un modello di governance più efficiente rispetto a quello che esisteva in precedenza**: abbiamo deciso che nei consigli direttivi di ogni ente regionale Engim ci fosse la presenza di soggetti competenti nella formazione professionale ed esterni alla Congregazione, in modo da avere punti di vista e competenze diversificate. Inoltre, ad ogni Consiglio Direttivo regionale partecipano stabilmente il Presidente, il Vicepresidente e il Direttore nazionale, in modo da rafforzare la relazione tra centro e Regioni, pensando all'Engim come ad un soggetto che agisce in modo coordinato; in passato alcune regioni erano sganciate dal coordinamento nazionale. È un vantaggio per tutti che ci sia un dialogo costante tra regione e regione, e tra le regioni e il centro [*Marco Muzzarelli, intervista, 29 dicembre 2020*].

Sono numerosi gli spunti di analisi che si possono evidenziare nella lunga riflessione di Muzzarelli. Per un'organizzazione che ha dietro le spalle un solido retroterra di esperienze formative ispirate da valori religiosi[11], l'idea di dar vita a una fondazione è comprensibilmente qualcosa in più di un semplice atto notarile. **Nell'estate del 2018 la Congregazione dei Giuseppini del Murialdo comprende che è necessario cambiare rotta, a partire dalla *governance***: risulta arduo riuscire a gestire i fondi assai cospicui derivanti dai corsi di inserimento lavorativo o riqualificazione professionale, rivolti a una platea di giovani e adulti svantaggiati, che faticano non poco a farsi strada nel mercato del lavoro. **Le associazioni regionali, nel direttivo delle quali siedono solo membri religiosi, non sono il tipo di ente più consono dal punto di vista giuridico (né hanno probabilmente le competenze manageriali) per poter amministrare decine di milioni di euro**, tenendo conto delle regole stringenti di rendicontazione e dei meccanismi di certificazione richiesti dalle regioni, che spesso non sono uniformi su tutto il territorio nazionale. Un problema di non poco conto per Engim che agisce da Nord (Piemonte, Lombardia Veneto, Emilia-Romagna) a Sud (Calabria, Sicilia e Puglia), passando per il Centro (Lazio). Come sottolinea il direttore, le associazioni operavano in ordine abbastanza sparso sul territorio, dovendo adattarsi alle diverse normative regionali. **La riforma offre l'occasione alla Congregazione di modificare la propria struttura, assicurando un maggiore coordinamento nazionale e aprendo i consigli direttivi a tecnici esperti di formazione professionale**. La Fondazione viene così identificata come la formula più idonea per realizzare quel modello binario invocato dagli

[11] San Leonardo Murialdo fonda la Congregazione dei Giuseppini del Murialdo nel 1873 per far sì che i bambini e ragazzi abbandonati nel Collegio degli Artigianelli di Torino potessero avere una chance di costruirsi una vita migliore. Sino alla sua morte (1900) si dedica alla loro educazione morale, istruzione e formazione professionale. La Congregazione ha seguito il suo esempio spirituale e i suoi insegnamenti, guadagnandosi un ruolo di primo piano tra gli enti formativi esistenti in Italia. L'Engim è attivo in otto regioni, con 25 centri formativi. Accanto alle attività formative realizzate in Italia, l'ente è da tempo impegnato come Ong in svariati progetti di cooperazione allo sviluppo in Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Ecuador, Messico, Albania, Romania, Sierra Leone, Ghana, Guinea Bissau, Mali, Kenya, Senegal, Sud Sudan, Libano, Siria e India. Informazioni riprese dal sito ufficiale: https://www.engim.org. In questa sede esamineremo le attività e i servizi che l'Engim svolge nel nostro paese.

stessi vertici della confraternita[12]: ai religiosi spetta il compito di custodire i valori del movimento spirituale, mentre ai laici viene affidata la missione di tradurre in pratica tali istanze ideali, ossia elaborare iniziative formative con cui rinnovare la sfida che ha animato la vita del fondatore dell'ordine religioso, ovvero occuparsi della formazione morale, civile e religiosa delle persone più vulnerabili, provenienti perlopiù dai ceti popolari. **Per declinare quest'impegno nelle mutate condizioni della società attuale è stato necessario trasformare l'organizzazione senza snaturarla**. Questo obiettivo viene raggiunto con la costituzione del nuovo ETS, il quale consente tra l'altro di aprirsi alle richieste del settore privato. Le imprese chiedono nuove professionalità, ritagliate attorno ai loro fabbisogni di competenze, legati a specifici cicli produttivi. Sono disposte a sostenere parte dei costi di questa formazione *on demand* e per questo Engim dovrà essere più flessibile in futuro, erogando servizi formativi concepiti appositamente per i privati. Con la forma giuridica di una fondazione può essere più agevole gestire questi ricavi commerciali, oltre a dotarsi del giusto apporto di *know how* per stare al passo con le esigenze delle aziende.

Al di là delle nuove domande espresse dai privati, la Fondazione è una realtà organizzativa complessa che svolge una notevole mole di attività di utilità sociale sia in Italia che all'estero[13]. Nel nostro Paese, essa è impegnata in molteplici filiere formative: l'*obbligo formativo,* i corsi della IeFP (Istruzione e Formazione Professionale), rivolti ai ragazzi tra i 14-18 anni che fuoriescono dalla scuola secondaria inferiore e che ven-

[12] In realtà sono state costituite 5 fondazioni nelle regioni in cui l'Engim è più radicato a livello territoriale (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio), alla quale è stata affiancata una fondazione nazionale, che segue anche le attività nelle regioni del Sud (Puglia, Sicilia e Calabria) dove l'ente non ha una presenza capillare. La scelta di mantenere le articolazioni regionali nel nuovo assetto organizzativo è quasi obbligata per un ente formativo, il cui finanziamento deriva prevalentemente dai bandi regionali, come ha sottolineato a più riprese il direttore. Per garantire un coordinamento nazionale tra le fondazioni regionali, nei consigli di queste ultime è costante la presenza del presidente, del vice-presidente e del direttore della fondazione nazionale.

[13] La scelta di costituirsi in fondazione può in qualche misura contribuire ad integrare meglio la formazione professionale erogata in Italia con i progetti di cooperazione allo sviluppo realizzati all'estero, per gestire i quali l'Engim mantiene ancora in vita una Ong. Muzzarelli chiarisce bene questo elemento: «quello che sta avvenendo con la trasformazione [*in fondazione, Nda.*] è che i nostri enti di formazione regionale, che prima si percepivano solo come scuole di formazione, pian piano cominciano ad intravedere nella Ong un modello da seguire, soprattutto a livello culturale. Nelle Ong è forte l'adesione ai valori della propria organizzazione, mentre nel settore della formazione professionale viene in genere posta minore enfasi su questo aspetto, dedicando più attenzione al singolo allievo. Non si agisce come organizzazione nei confronti di tutti i propri beneficiari, come fanno le Ong, che fanno *advocacy* nei confronti dei gruppi sociali o delle aree verso cui si rivolgono. Prima gli operatori di Engim si percepivano al servizio di una classe formativa e dei suoi allievi, ora sentono di far parte di una fondazione che opera nella comunità [*Marco Muzzarelli, intervista, 29 dicembre 2020*]». Per l'intervistato, quindi, l'integrazione si gioca soprattutto sul piano culturale, favorendo l'acquisizione da parte dei dipendenti e collaboratori che si occupano di formazione in Italia di un senso di appartenenza ad una missione collettiva che è più marcato fra gli addetti alla Ong che operano all'estero. La fondazione, in quanto casa comune, riunifica questi due filoni di intervento e sembra incoraggiare i formatori e gli educatori che lavorano nella filiera formativa regionale a sentirsi più proattivi sul versante sociale, al pari dei colleghi che gestiscono iniziative in Africa o in America Latina.

gono inseriti in percorsi che alternano didattica tradizionale, attività di laboratorio e tirocini/stage nelle aziende, raggiungendo la qualifica professionale o il diploma di operatore del benessere (acconciatori, estetisti), operatore informatico, operatore elettrico (tecnici che installano impianti elettrici), operatore delle produzioni alimentari (pasticceri, panettieri) e della ristorazione (cuochi, capi sala e camerieri), operatori meccanici, addetti alle vendite e all'accoglienza dei turisti. Accanto a questo primo ambito di azione vi è quello della *formazione superiore*, cioè una proposta formativa indirizzata ai giovani fra 18 e 29 anni, occupati o disoccupati, che abbiano conseguito un diploma secondario superiore. Sono i corsi della IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore), di durata annuale o biennale, fortemente orientati ad ampliare le competenze tecniche dei destinatari, in modo tale che possano inserirsi nel mondo del lavoro o migliorare la propria condizione occupazionale. Tipici esempi di questa offerta formativa (che oscilla tra 1200 e 1.400 ore di corso, con un 30% di stage e tirocini nelle imprese) sono l'alfabetizzazione informatica (o le sue applicazioni) e l'insegnamento delle lingue straniere. L'ultimo settore presidiato dall'Engim è quello della formazione continua; in questo caso si va incontro ai fabbisogni di riqualificazione professionale espressi da lavoratori adulti variamente collocati nel mercato del lavoro.

Figura 4.2 – *Corsi erogati da Engim nel 2019: filiere ed ambiti trasversali*

	Numero corsi	Numero allievi	Ore corso	Monte Ore
Lavorazioni	90	1.133	52.545	807.849
Impiantistica	74	1.240	66.034	1.199.528
Meccanica, produzione e manutenzione	82	1.385	66.910	1.253.884
Servizi tecnici	67	974	41.838	756.406
Turistico-alberghiera	44	692	34.648	663.140
Servizi alla persona	61	1.376	58.691	1.362.320
Ambiti trasversali	271	3.044	25.064	160.200
Totale	*689*	*9.844*	*345.730*	*6.203.327*

Fonte: Engim, annual report, 2019.

Nel prospetto viene quantificato il volume totale delle attività formative realizzate nel 2019 (Fig. 4.2): poco meno di 700 corsi (689), che hanno coinvolto quasi diecimila allievi (9.844) in una molteplicità di occupazioni, tra cui registrano numeri importanti soprattutto la meccanica (operai che riparano o costruiscono macchinari o che si cimentano nella meccatronica), i servizi alla persona (operatori socio-sanitari e nel ramo dell'estetica), l'impiantistica (addetti alla termoidraulica, alla produzione di energia, tecnici degli impianti elettrici, dell'elettronica e dei sistemi automatizzati), e le lavorazioni, un comparto davvero diversificato al suo interno nel quale trovano un impiego gli operai e i tecnici delle coltivazioni agricole e della filiera agroalimentare; gli operai edili, i falegnami che restaurano il legno o che costruiscono mobili; i sarti, i

cucitori, i ricamatori che lavorano nel tessile o nel sistema moda; altre figure esperte di lavorazioni artigianali tipiche.

Bisogna aggiungere che, oltre alla formazione professionale, l'ente si occupa anche di orientamento e servizi per l'impiego: **in estrema sintesi, in ogni Regione la Fondazione fa opera di intermediazione tra offerta e domanda di lavoro, cercando di accompagnare i lavoratori in percorsi di reinserimento lavorativo, attraverso l'acquisizione di contatti, informazioni, consapevolezze, competenze ed esperienze qualificanti.**

Come per altri enti formativi accreditati, non è stato facile adattarsi all'emergenza sanitaria creata dalla pandemia. In breve tempo si è dovuto riconvertire gran parte dell'offerta formativa in Dad (didattica a distanza), attraverso l'uso di piattaforme digitali per l'apprendimento. Non sempre, tuttavia, l'e-learning è uno strumento adatto a corsi che utilizzano una didattica innovativa, incentrata sulla sperimentazione e sul work *based* learning: in molti dei lavori per cui Engim forma i giovani e gli adulti si apprende attraverso la pratica e lo scambio di esperienze; sono processi di acquisizione di saperi e competenze che solo parzialmente possono avvenire davanti allo schermo di un computer, come spiega Muzzarelli.

> **Quando c'è stato il primo *lockdown*, all'inizio del mese di marzo 2020, il mondo della formazione professionale è stato abbastanza rapido nell'adattarsi al nuovo scenario di distanziamento sociale.** Chi più chi meno aveva già sperimentato delle piattaforme digitali per la formazione a distanza. **Nei nostri centri di formazione, nel giro di una settimana, abbiamo fatto partire i corsi in modalità Fad**. Tendenzialmente eravamo già pronti a fare questo passaggio. I problemi sono sorti subito dopo e sono ormai noti: gli allievi non avevano spesso strumenti adeguati, sia per connettersi che per assistere alle lezioni, seguire un corso da uno smartphone può essere davvero complicato. **C'era quindi un gap tecnologico**. Pian piano le cose sono migliorate. Tuttavia, un problema di lungo periodo è emerso in seguito: **la formazione professionale è fortemente basata sull'apprendimento nel contesto lavorativo, quindi trova difficoltà ad essere erogata in assenza di tale contesto**. Non fare i laboratori (anche quelli simulati) o essere impossibilitati a svolgere gli stage è un problema di non poco conto. La Fad funziona molto bene su alcuni aspetti (ad esempio l'attenzione e i livelli di apprendimento si innalzano quando il corso viene svolto online). Il nodo è che i laboratori non si prestano ad essere realizzati in modalità Fad. **Il ragionamento che stiamo facendo è come inserire il digitale laddove questo elemento è avulso dalle attività laboratoriali.** Pensiamo alla cucina: in un laboratorio di pasticceria è difficile comunicare e interagire a distanza, in un forno non c'è ancora la strumentazione per connettersi (una presa Usb o il Wi-Fi). Quello che stiamo cercando di capire è come sia possibile favorire la partecipazione da remoto ad un'attività laboratoriale. **Stiamo provando a realizzare dei veri e propri docu-reality fatti in laboratorio, in modo che gli allievi a distanza possano vivere l'esperienza immersiva del laboratorio**, grazie al fatto che si possono fare più inquadrature sull'ambiente e primi piani sui dettagli, che si possono mandare online delle interviste mentre si sta svolgendo l'attività laboratoriale, Non tutto è riproducibile: se devo imparare a sbattere due uova lo debbo fare, non mi basta vedere qualcuno che lo faccia guardandolo da ogni angolatura possibile. Ma se il laboratorio viene svolto per il 20-30% in questa forma mediata (avendo la possibilità di rivedere le operazioni), allora anche la modalità Fad può essere utile. In questo modo si può ammortizzare la Fad nelle esperienze pratiche, avendo il vantaggio che i contenuti sono riproducibili. Di recente abbiamo

> sperimentato un laboratorio di cucina con tre centri collegati (Torino, Vincenza e Roma) che conducevano l'esperienza in comune e a distanza, con la possibilità di intervistare in diretta il docente. In un laboratorio veniva condotta e filmata l'esperienza, negli altri due si partecipava a distanza in modo interattivo. **Bisogna capire in sostanza come rendere il laboratorio una realtà aumentata, cioè dotare le piattaforme digitali di strumenti di apprendimento che il laboratorio stesso in presenza non ti può dare**. Questo ha dei vantaggi, perché laddove non abbiamo i laboratori possiamo iniziare a distanza con questa modalità e attendere di fare un investimento di duecentomila o trecentomila euro. Possiamo inoltre fare dei video sugli stage e farli vedere a dei ragazzi per prepararli a quest'esperienza [*Marco Muzzarelli, intervista, 29 dicembre 2020*].

Il mondo della formazione professionale è stato assai veloce nell'adattarsi alla prospettiva di erogare i corsi online. L'e-learning, del resto, era da tempo entrato a far parte dei cataloghi degli enti formativi, rimanendo tuttavia più un settore promettente che un'area di servizio consolidata. Quando l'emergenza sanitaria ha imposto la quarantena, gli enti hanno sfruttato le piattaforme digitali esistenti. L'Engim ha riconvertito la sua offerta formativa in presenza nell'arco di una settimana o poco più in gran parte dei luoghi in cui opera. **Il passaggio alla Fad (Formazione a distanza) non è stato indolore**. In principio è stato il gap tecnologico a procurare problemi: gli allievi non disponevano di connessioni e di dispositivi informatici efficienti, quindi non riuscivano a seguire bene le lezioni da remoto. Col trascorrere del tempo queste carenze sono state superate. Ma **il dato di fondo è che la formazione professionale nasce e si perfeziona come esperienza di apprendimento legata a doppio filo con i contesti lavorativi**. Attività come i laboratori e gli stage non possono essere svincolati dai luoghi fisici dove si apprendono i rudimenti di un mestiere. La Fad funziona egregiamente nel trasferimento di nozioni tecniche e teoriche, specie con le nuove generazioni, che apprezzano format veloci e interrativi di apprendimento, non disdegnando il video di un computer (o di un tablet) come setting che sostituisce l'aula fisica. La pratica però è differente: un pasticcere dovrà acquisire la giusta manualità per sbattere le uova. Quell'operazione elementare non può essere surrogata dalle nuove tecnologie. **L'Engim sta sperimentando nuovi linguaggi e stili formativi per creare il laboratorio a distanza: i docu-reality sulla cucina ne sono un esempio paradigmatico**. Non potendo mettere troppi sensori in un forno, si punta a riprendere dal vivo (e da più angolature) il docente mentre sminuzza il cibo o prepara un soffritto. Gli allievi possono interagire, ponendogli domande in presa diretta. **Questo genere di "realtà aumentata", con la possibilità di usufruire di video e tutorial in modalità asincrona, e in futuro di misurare i dati salienti sui dispositivi elettronici davanti al computer *(Internet of Things*), può favorire l'apprendimento pratico**. Muzzarelli fa comunque notare che la Fad può rappresentare non più del 20-30% delle attività laboratoriali e di tirocinio. Le piattaforme digitali, per quanto ben allestite, non potranno mai rimpiazzare l'esperienza imprescindibile per un allievo di imparare dalla gestualità di un docente che gli lavora accanto, o dalla possibilità di osservare e imitare un lavoratore esperto mentre gli fa vedere come si porta a termine un compito in una fabbrica o in un negozio, durante il praticantato. Per certi versi, come sostiene Muzzarelli, queste sperimentazioni

dettate dall'urgenza del momento possono essere vantaggiose: i contenuti della Fad sono riproducibili, quindi condivisibili in Rete, e questo può aiutare gli enti formativi; in alcune aree dove non sono ancora in grado di affrontare l'ingente investimento per costruire una struttura dotata di macchinari e strumenti idonei a stimolare il lavoro manuale, anche un video ben fatto può spingere un discente a comprendere cosa comporti fare uno stage o a formarsi in modalità duale. Ad ogni buon conto, sono strumenti di apprendimento accessori e temporanei, che non possono cancellare il tirocinio sul lavoro come elemento cardine della formazione professionale.

Il direttore della Fondazione guarda oltre la situazione straordinaria che si è venuta a determinare a causa della diffusione del Covid-19. Si sofferma sui fattori che potrebbero consentire ad una organizzazione come la sua di crescere in una società che si sta rapidamente trasformando. In questo la riforma può indicare il cammino per traghettare la formazione professionale verso il futuro. Vi sono diverse piste su cui lavorare quando si ragiona in un'ottica di medio-lungo periodo, sperando di tornare alla normalità il più presto possibile.

Quello che abbiamo cominciato ad intravedere come primo fattore di sviluppo consentito dalla riforma è l'attività di fundraising. Abbiamo iniziato a strutturarci all'interno con un referente nazionale per l'attività di raccolta fondi, che ha già individuato due strategie: la prima è l'attività di raccolta del cinque per mille, che non viene più utilizzato solo come canale di finanziamento per le iniziative di cooperazione allo sviluppo svolte all'estero, ma anche per alimentare la formazione professionale svolta in Italia. La seconda è come stimolare donazioni in beni e denaro da parte delle imprese, che possono scaricare una quota parte della donazione proprio perché diretta a un ETS, ai sensi della nuova normativa. Con le aziende stiamo cercando di capire anche se possiamo diventare parte della loro *corporate social responsibility*: c'è un locale famoso di Torino che ha incluso Engim nella sua comunicazione sociale per il fatto che forniamo loro dei giovani che svolgono apprendistato di primo livello. Ci inseriscono nel loro sistema informativo di responsabilità d'impresa perché nella loro ottica avere una relazione con un ETS significa manifestare una sensibilità sociale, un'attenzione verso il territorio. Questo secondo me è un ambito molto interessante, anche se ancora inesplorato. La terza strategia che può dimostrarsi proficua è quella di agire come enti che creano welfare per il primo settore, ovvero l'economia privata. Faccio qualche esempio, molte imprese ci inviano i propri dipendenti per dei corsi di *reskilling* o *upskilling*, questo è welfare aziendale, visto che scelgono una organizzazione del Terzo settore per la formazione continua del personale, quindi privilegiando il mondo della solidarietà organizzata. Ma vi è anche un altro aspetto da tenere presente: se per dire il dipendente contribuisse a formare dei giovani che partecipano ai nostri corsi, quest'azione potrebbe essere premiata dall'azienda, con emolumenti non solo materiali, ma anche immateriali (bonus per la formazione dei figli, assicurazioni sanitarie, ecc.). **Il welfare aziendale può trasformarsi in un'azione sociale svolta in collaborazione con il Terzo settore**. Diventa quasi una forma di economia circolare tra il settore privato e il Terzo settore**. Vi è poi un cambiamento culturale che la riforma sta aiutando a far passare: l'idea che l'apprendimento permanente è una dimensione essenziale delle nostre vite**. La riforma sta contribuendo a questo cambio di mentalità: il Terzo settore è stato sempre considerato come "l'ambulanza sul territorio", c'è un ferito andiamo a curarlo, quando non ci sono più feriti non c'è più bisogno del Terzo settore. La riforma sta facendo passare questo

> messaggio che riguarda la formazione professionale: prima c'era un ferito, un giovane che doveva essere formato per andare a lavorare. Una volta ottenuto l'impiego la missione era finita. Mentre oggi il Terzo settore può supportare il welfare lungo tutto l'arco della vita, facendolo con le istituzioni e le imprese, per farsi carico delle ricadute sociali che emergono nei diversi territori. **La riforma sta cambiando il modo con cui gli ETS fanno welfare sul territorio** [*Marco Muzzarelli, intervista, 29 dicembre 2020*].

Il nuovo quadro normativo apre differenti prospettive per ampliare le attività di Engim[14], a partire dalla possibilità di sollecitare il cinque per mille dei contribuenti non solo per le iniziative umanitarie organizzate all'estero, ma anche per gli interventi formativi realizzati in Italia. Non è un caso che la Fondazione abbia inserito una nuova figura professionale nel proprio organigramma nazionale. Un responsabile della raccolta fondi (*fundraising*) che si occuperà di curare la comunicazione sociale, sensibilizzando l'opinione pubblica sull'opera meritoria svolta nei confronti dei giovani e dei lavoratori adulti. Vi sono poi i rapporti con le imprese che, grazie alla riforma, possono diventare un canale di finanziamento ragguardevole, vuoi perché si possono stimolare le donazioni e le sponsorizzazioni dei privati grazie ad una fiscalità di vantaggio[15], vuoi perché si possono creare sinergie tra il mondo produttivo e il Terzo settore ampliando il perimetro del cosiddetto welfare aziendale. Il fatto di avere un ETS nella propria rete di stakeholders è un fattore che rinforza le iniziative con cui un'impresa manifesta la sua responsabilità sociale verso la comunità locale. Così capita, ad esempio, che gli imprenditori siano sempre più propensi a mettere in evidenza nelle loro strategie di marketing di aver accolto nei propri ranghi gli apprendisti provenienti dai corsi dell'Engim, come segno di attenzione verso il problema dell'occupazione giovanile, una spina nel fianco in tutto il paese, non soltanto nelle regioni meridionali; allo stesso tempo vengono valorizzate le attività di riqualificazione del personale inviato ai corsi organizzati dall'ente formativo; queste non sono attività particolarmente innovative, ma assumono un nuovo significato in un periodo nel quale le forme di collaborazione tra le società commerciali e il "privato sociale" tendono ad intensificarsi. **Il welfare aziendale può trasformarsi in un meccanismo virtuoso che, attraverso la cooperazione tra mondo for profit e mondo non profit, può alimentare un'economia circolare nelle comunità locali**: da una parte, le imprese si rivolgono a strutture formative impegnate "nel sociale" per aggiornare le competenze del proprio personale, piuttosto che fare affidamento su soggetti di mercato, e questo è di per sé indice di attenzione

[14] In un altro brano d'intervista Muzzarelli ha puntato l'indice sui problemi di applicazione della riforma: oltre ai ritardi nella implementazione del RUNTS, nel caso di Engim hanno pesato le diverse letture che le prefetture interessate danno ancora oggi delle disposizioni legislative, richiedendo adempimenti fra loro disomogenei (a cominciare dalla produzione della documentazione) per ottenere il riconoscimento di fondazione. Ciò ha protratto i tempi di approvazione (svariati mesi nel 2020) delle pratiche per ricevere l'approvazione definitiva da parte delle autorità prefettizie, impedendo di iniziare a programmare le attività, compresa la raccolta fondi. Il problema, quando ci sarà il RUNTS attivo, sarà risolto dall'art. 22 del Codice del Terzo settore, che consente di ottenere la personalità giuridica, e dunque di far nascere una fondazione, senza dover ricorrere a prefetture e regioni ai sensi del D.P.R. 361/2000.

[15] Le imprese hanno la facoltà di detrarre parte dei costi sostenuti per finanziare gli ETS.

nei confronti della comunità, in tal modo esse contribuiscono a sostenere (seppur indirettamente) le finalità solidaristiche degli ETS; dall'altra gli stessi lavoratori possono rendersi utili, essendo incentivati con benefit a trasferire esperienze e abilità ai giovani che partecipano ai corsi degli stessi enti. Si innesca una dinamica positiva che valorizza e mette in comune le risorse dei diversi attori presenti sul territorio, con ricadute positive per la collettività (la presa di contatto dei giovani con il mondo del lavoro, l'apprendimento permanente e le reti di sostegno per i lavoratori maturi). In tale ottica non è infondato scomodare il concetto di economia circolare per descrivere questo genere di scambi. Naturalmente, non si può dare per scontato che il welfare aziendale abbia un impatto reale sul tessuto sociale; molto dipende da come vengono gestite le relazioni fra i protagonisti di progetti nei quali si nutre l'ambizione di contaminarsi reciprocamente producendo esternalità positive. Prescindendo dai vantaggi economici che la riforma può comportare, vi è un altro modo con il quale questa può trasformare il Terzo settore. **Muzzarelli è convinto che il potenziale più grande della nuova normativa risieda nella possibilità di dar vita ad un cambiamento culturale di ampio respiro**. La filosofia di fondo di questo provvedimento è quella di promuovere una nuova identità del Terzo settore, non esclusivamente legata alla capacità di rispondere ogni qualvolta emerga un'emergenza sociale. L'approccio degli ETS, in virtù degli strumenti e dei benefici offerti dalla riforma, dovrebbe mutare radicalmente. Bisognerebbe accantonare l'idea di fare le "ambulanze" del territorio, andando in soccorso dei feriti lasciati in terra da un modello di sviluppo economico e politico che non funziona come dovrebbe; **smettere cioè di agire in un'ottica emergenziale e, invece, presidiare attivamente la comunità (insieme alle istituzioni e alle parti sociali) per costruire un nuovo sistema di welfare capace di accompagnare (tutte) le persone nella difficili transizioni che affrontano nelle loro esistenze**. Il direttore della Fondazione non ha ricette salvifiche per raddrizzare le storture di una società per molti versi cinica e diseguale; preferisce spendersi per attivare delle sperimentazioni locali che, in futuro, potranno riprodursi in altri contesti, elevando la qualità della vita dei lavoratori, soprattutto se stanno affacciandosi ora nel mercato del lavoro. Uno di questi progetti visionari è **l'impresa formativa**, di cui il Sanga Bar San Gaetano di Thiene (Vicenza) e il laboratorio degli Artigiani digitali di Torino sono già delle esperienze concrete. Nel primo caso, con il supporto economico e il trasferimento di competenze offerto dalla torrefazione Julius Meinl, azienda leader del settore del caffè, è stata creata un'impresa sociale che gestisce un bistrot dell'inclusione: un locale nel quale si alternano ragazzi con disabilità motorie e neuro-psicologiche, i quali durante la svolgimento di un corso di inserimento lavorativo hanno l'opportunità di apprendere l'arte di preparare e servire cappuccini, biscotti e torte, il tutto con strumenti e macchinari adattati alla loro diversità; nel secondo, è stata creata una sorta di officina dove i partecipanti a un corso per operatore elettronico riparano computer e smartphone. In entrambe le circostanze sono attività aperte al pubblico, nelle quali i clienti pagano per i servizi che ricevono. I proventi vengono reinvestiti tutti nell'organizzazione. La particolarità delle due iniziative è che questo tipo di impresa non serve a pagare gli stipendi dei lavoratori o a massimizzare i ricavi dei titolari d'impresa. Il fine dichiarato è quello di

formare permanentemente gruppi di allievi che escono dal setting di aula e si tuffano nel mondo del lavoro, impadronendosi di tecniche e abilità (non ultima la capacità di interagire con la clientela) che saranno fondamentali nei loro percorsi professionali. La vera sfida, sottolinea con una punta d'orgoglio Muzzarelli, è far sì che "in quel bar o in quell'officina ci sia un'intera classe in formazione". Questa è l'essenza dell'impresa formativa, una proposta creativa che potrebbe a certe condizioni prendere piede, sfruttando appieno le potenzialità della riforma, in particolare quelle contenute nel d.lgs. 112 del 2017. L'attuale disciplina sulle imprese sociali dà infatti la facoltà alle persone fisiche di detrarre dalla dichiarazione dei redditi, e alle società e ad altri enti giuridici di dedurre dal proprio reddito, il 30% delle somme investite nel capitale sociale di questa categoria di ETS (art.18, commi 3-6). Si apre così un nuovo canale di finanziamento assai interessante anche per gli enti della formazione professionale, laddove vogliano creare delle start-up con finalità educative innovative (art. 2, comma 1d), come quelle che sta sperimentando la Fondazione Engim.

3. Una transizione ecologica per il Terzo settore: Fratello Sole Energie Solidali

Non è una novità che il capitalismo venga criticato per lo sfruttamento smisurato delle risorse esauribili del pianeta, per l'inquinamento su grande scala o per altri effetti nocivi innescati dal progresso tecnico e dall'industrializzazione. Dagli anni Settanta del secolo scorso il movimento ambientalista non si è stancato di denunciare gli effetti perniciosi di una civiltà fondata sul consumo illimitato dei beni naturali (suolo, aria, acqua, flora, fauna, ecc.), trainato da voraci appetiti di mercato[16]. Per una lunga fase il pensiero ecologista ha puntato sul concetto di sostenibilità, cercando di individuare un modello più equilibrato di sviluppo fondato sul ricorso a fonti rinnovabili di energia (eolica, solare, geotermica, biomasse, ecc.), sul contenimento delle emissioni nocive nell'atmosfera (monossido di carbonio, anidride carbonica, benzene, biossido di azoto, ecc.), sulla salvaguardia delle specie animali e della vegetazione, oltre che sul riuso degli scarti alimentari e non. La riluttanza dell'establishment internazionale di prendere impegni concreti su questi fronti (o a rispettarli), e la persistenza di stili di vita dissipativi fra i cittadini dei paesi avanzati o in via di modernizzazione, hanno reso alquanto difficoltoso coniugare l'aumento del Pil con la difesa della natura. Il cambiamento climatico, l'esortazione espressa da Papa Francesco nell'enciclica *Laudato sì* (2015) affinché l'umanità vada nella direzione di un'ecologia integrale, l'impegno di Greta Thunberg e di altri giovanissimi attivisti volto a scuotere le coscienze dei leader di governo mondiali e a spingerli a curarsi delle sorti della terra stanno a indicare che ci vuole qualcosa in più della sostenibilità per invertire la rotta di un percorso che potrebbe condurre il pianeta al collasso. Di recente, da più parti è stata avanzata la

[16] Per un approfondimento sull'evoluzione del movimento ambientalista nel nostro paese rinviamo a D. DELLA PORTA, M. DIANI, *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004.

tesi che sia necessaria una transizione ecologica per fare un salto di qualità e salvare l'ecosistema globale. Con questa nozione si allude al fatto che sia auspicabile dar vita ad una drastica ridefinizione del modo di produrre e vivere, in ogni ambito e livello della società, a partire dalle città, i luoghi più congestionati del globo: bisognerebbe riprogrammare (e interconnettere) ogni intervento pubblico e privato in materia di infrastrutture, mobilità urbana, energia, produzione, consumi, riciclo dei rifiuti, ecc.[17]. In ultima analisi, ci vorrebbe una visione comune che si manifesti nelle più importanti sedi decisionali globali (Onu, G8, Omc, Davos, Ue), mettendo l'ambiente al centro di ogni decisione politica e delle future strategie economiche. Secondo Gaël Giraud la transizione ecologica è il grande progetto che l'Europa ha davanti a sé per i prossimi decenni[18]. Una scelta che si è materializzata con tutta evidenza, all'indomani della pandemia, nella misura in cui il 30% degli investimenti del piano "Next Generation" della Ue è destinato al cambiamento climatico e che anche gli altri progetti finanziati con questo fondo essenziale per riavviare la ripresa nel vecchio continente debbono far compiere dei passi in avanti sulla questione ambientale[19].

Fabio Gerosa vuole giocare un ruolo non secondario in questa svolta. **Nel 2014 ha fondato insieme ad altri tre soci Fratello Sole Energie Solidali (Fses), una *start-up* che si propone di favorire la transizione ecologica nel Terzo settore[20]**. I promotori dell'iniziativa provenivano quasi tutti dal *sociale* o avevano maturato esperienze nel settore delle energie rinnovabili. È lo stesso intervistato, a raccontare come è nata l'organizzazione di cui è attualmente presidente.

> **L'idea di costituire una impresa sociale con le caratteristiche di una Esco (*Energy Saving Company*) nasce nell'ambito del consorzio Fratello Sole, formato da enti non profit che hanno deciso di mettersi insieme per affrontare la transizione energetica**. Nel consorzio matura la consapevolezza della mancanza di expertise per fare fronte a questo problema. **La decisione di unire le proprie forze per affrontare temi di natura tecnica non è così comune nel Terzo settore, dove i consorzi si occupano generalmente di problemi strettamente sociali, quali il disagio o l'emarginazione**. Vi è poi un'altra componente che va considerata nella genesi dell'organizzazione: l'esigenza è quella non solo di trovare le competenze per realizzare la transizione energetica, ma anche le risorse economiche, perché

[17] Sulla transizione ecologica si vedano J. Rotmans,, R. Kemp, M. Van Asselt, *More evolution than revolution: Transition management in public policy*, in «Foresight», vol. 3, 2001;

[18] Cfr. G. Giraud, *Transizione ecologica. La finanza a servizio della nuova frontiera dell'economia*, Bologna, EMI, 2015.

[19] Gli obiettivi specifici verso cui debbono essere indirizzate le proposte degli stati membri sono i seguenti: la mitigazione climatica e il relativo adattamento, l'economia circolare, la prevenzione dell'inquinamento, la salute dell'ecosistema, l'uso sostenibile dell'acqua e delle risorse marine. In proposito si veda l'articolo di Leonardo Becchetti, *Economia. La transizione ecologica, una scelta prioritaria per l'Italia*, «Il Sole 24 Ore», 17 dicembre 2020.

[20] Come si avrà modo di vedere più avanti Fratello Sole Energie Solidali è un'impresa sociale iscritta alla apposita sezione speciale della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Genova. La società nasce dall'incontro fra due soggetti distinti: da una parte Fratello Sole, società consortile a responsabilità limitata, senza scopo di lucro, formata da diverse organizzazioni del Terzo settore; dall'altra Iren Spa, compagnia energetica quotata in borsa.

> questa richiede investimenti molto costosi agli ETS. Il consorzio nasce nel 2014, in realtà i ragionamenti risalgono a due anni prima, quando in quattro soci fondatori avevamo cominciato a pensare al progetto. Man mano che parlavamo dell'idea crescevano anche gli enti che decidevano di aderire all'iniziativa, in quanto avevano molti fabbisogni di riqualificazione del proprio patrimonio immobiliare. Oggi, a distanza di sei anni, abbiamo dieci soci in tutta Italia che sono entrati a far parte di una società consortile a responsabilità limitata[21]. Abbiamo triplicato la base associativa e quintuplicato le richieste di adesione da quanto abbiamo cominciato. I soci che hanno aderito al consorzio ci hanno chiesto in questi anni di prestargli assistenza, è un'attività di consulenza e servizio che diventa via via più complessa nel momento in cui esamini le loro richieste: quando vai in una casa per l'accoglienza di disabili cominci a chiederti come viene usata l'acqua, con quali mezzi vengono accompagnati gli utenti, come vengono gestiti i rifiuti e via discorrendo. Quindi la domanda non è semplicemente la riqualificazione energetica di un edificio, ma un complesso di richieste, alle quali si aggiunge anche l'interrogativo se i diversi stakeholders (le persone accolte, gli educatori, il personale di servizio, i volontari, il territorio circostante) possono partecipare alla transizione ecologica. In effetti gli enti che contattiamo vogliono che coinvolgiamo le persone prima di occuparci di un impianto termico. Invece di allestire un cantiere edilizio noi attiviamo un cantiere sociale o ecosostenibile, coinvolgendo cioè le persone. Quindi siamo partiti da un bisogno tecnico che si sta trasformando in una domanda non solo energetica ma ecologica, che è una parola più tonda, che descrive meglio ciò che facciamo. [*Fabio Gerosa, intervista, 20 gennaio 2021*].

All'origine di Fses vi è quindi la consapevolezza che nel Terzo settore manca l'*expertise* (competenze tecniche e prassi codificate di lavoro) per affrontare una questione complicata come la transizione ecologica. I 4 soci fondatori partono da questa professione di realismo e perciò, nel 2012, decidono di coltivare il progetto di creare la prima compagnia di risparmio energetico dedicata agli ETS. Sin dal principio costoro hanno piena coscienza delle difficoltà che una siffatta operazione implica. La scelta preliminare è quella di unire le forze, consorziando realtà non profit che operano in diversi contesti (Genova, Milano, Brescia, Pavia, Reggio Emilia, Roma), per approfondire un tema che potrebbe sembrare estraneo a quel che fanno normalmente tali soggetti del "privato sociale". Gerosa e gli altri animatori dell'iniziativa valutano le richieste inziali di assistenza delle organizzazioni che dichiarano di voler entrare a far parte del

[21] Allo stato attuale i soci del consorzio Fratello Sole sono: la Consulta Diocesana di Genova, per le attività a favore dei minori e delle famiglie (alla quale sono affiliate 17 congregazioni religiose); la Fondazione Auxilium (ente gestore della Caritas di Genova); il Consorzio Farsi Prossimo Società Cooperativa Sociale ONLUS (ente gestore promosso da Caritas Ambrosiana e composto da 11 Cooperative sociali che operano nel territorio milanese); la Cooperativa Sociale Casa del Giovane di Pavia (ente di matrice religiose, che offre accoglienza a giovani con problemi di dipendenze e disagio sociale); la Fondazione Amga di Genova, che si occupa di educazione e sensibilizzazione ambientale; la Provincia d'Italia dei Padri Somaschi, che offrono aiuto a orfani e indigenti; la società cooperativa Power Energia, che eroga servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas; la Diocesi di Reggio Emilia – Guastalla; la Cooperativa Roma Solidarietà (ente gestore di Caritas Roma), Cantiere Aperto di Brescia, rete composta da 8 cooperative sociali che svolgono attività legate alla gestione del ciclo dei rifiuti, al recupero e al riutilizzo delle risorse, all'efficientamento energetico. Ultimamente, due ETS hanno richiesto formalmente di entrare nel Consorzio: Ases – agricoltori solidarietà e sviluppo, Fondazione di Comunità San Gennaro ONLUS.

consorzio; sono in prevalenza soggetti caritativi ed ecclesiali (vedi nota 21), che danno assistenza a persone vulnerabili (poveri, giovani con problemi di dipendenza, orfani, disabili, ecc.) e che hanno bisogno di riqualificare il proprio patrimonio immobiliare per contenere i costi di gestione ed impattare di meno sull'ambiente. Non è tuttavia semplice promuovere l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare: la ristrutturazione di un edificio, la diagnosi sullo stato degli impianti termici, la gestione del ciclo dell'acqua, il trasporto degli utenti, lo smaltimento dei rifiuti sono attività che non possono essere slegate tra di loro. I fattori che consentono di limitare i consumi energetici e di salvaguardare la natura sono collegati, non possono essere esaminati e trattati in modo separato. E poi, gli ETS associati nel consorzio hanno anche un'altra finalità nel momento in cui affrontano queste tematiche: tentare di attivare gli *stakeholders* (operatori, volontari, la comunità locale) nella transizione verde. Il cantiere non è mai solo edilizio, ma quasi sempre sociale, in un'ottica ecosistemica, che tiene conto delle dinamiche che si vengono a instaurare tra gli attori di un determinato territorio, quando si vuole agire in modo responsabile nei confronti dell'ambiente. Per governare tali interazioni ci vuole un surplus di competenze, che gli ideatori del progetto si rendono subito conto di non aver in casa, pur avendo invitato nel consorzio la rete di cooperative sociali "Cantiere Aperto", che vanta un'esperienza nel campo del riuso delle eccedenze alimentari (e non) e dello smaltimento dei rifiuti. Ci vuole un *quid* in più per dare una risposta strutturata ai fabbisogni di "riconversione verde" espressi dai soci del neonato consorzio.

> Abbiamo capito che dovevamo dare risposte strutturate, sia professionalmente, sia finanziariamente […] **se mancano le risorse per realizzare l'intervento i progetti rischiano di rimanere inattuati**. In quel momento è venuta l'idea di legarci ad un partner industriale importante, c'era cioè la consapevolezza che da soli non ce l'avremmo fatta come consorzio: potevamo assumere architetti e ingegneri ma **ci sarebbe comunque mancato un approccio strategico industriale nelle due direzioni che sono la competenza e la capacità finanziaria**. Abbiamo investito gli uffici di una importante società di consulenza legale chiedendo loro di organizzare un avviso pubblico tra i grandi player nazionale dell'energia: Enel, Iren, Duferco e altre compagnie del settore. Con una certa ingenuità abbiamo chiesto ai nostri advisor di raccontare ai potenziali partner quale fosse la natura della nostra organizzazione: cioè quella di aggregare una domanda, quella degli ETS, di per sé frammentata e parcellizzata, ma già raccolta dal nostro consorzio: una domanda di piccoli, medi e grandi soggetti del Terzo settore. Una domanda che tra le altre cose si stava espandendo. L'avviso chiedeva se questi soggetti volevano fare una società con noi. Abbiamo però ragionato sul tipo di società che fosse più utile allo scopo: eravamo consapevoli di essere un soggetto appetibile, ma anche fragile, perché di caldaie ne sapevamo poco, non era il nostro mestiere. **Ci siamo detti, proviamo a costruire un percorso imprenditoriale non profit, che vuol rendere sostenibile questo genere di impresa**. Era una scommessa. I potenziali candidati hanno risposto tutti di sì. Superato il primo step […] abbiamo avviato la seconda fase, approfondendo con ciascuna delle compagnie la praticabilità dell'operazione, ovvero ricordando loro che avremmo creato un'impresa sociale, e quindi, che per quanto fossero grandi come partner, avrebbero dovuto comunque fare i soci di minoranza, perché questo prevede la normativa in materia di imprese sociali, ovvero che la maggioranza sia detenuta da un uno o più soci

non profit. Seconda questione: abbiamo cercato di capire se ai candidati potessero andare bene le logiche di un business sociale; inoltre abbiamo chiesto in che misura avrebbero investito economicamente nell'impresa sociale. **Per noi il criterio più importante era la condivisione sugli obiettivi di fondo dell'iniziativa**. Abbiamo trovato una congruità tra i nostri scopi e il piano industriale di Iren, che è molto orientato alle tecnologie "verdi", allo sviluppo locale, visto che si propone di raggiungere territori non metropolitani, spesso periferici. Per noi questa è un'opzione importante. Dobbiamo andare nelle periferie, dove i problemi di efficientamento energetico sono più gravi, dobbiamo aiutare i più poveri ad entrare nel mondo "green", abbiamo chiesto ad Iren se fossero stati disposti ad investire in aree dove ci sono carenze di infrastrutture. Il loro piano industriale ci è piaciuto molto e li abbiamo scelti. A settembre del 2018, dopo un lungo lavoro compiuto dai nostri avvocati, dai consulenti e dai legali di Iren, abbiamo firmato dal notaio l'atto di costituzione dell'Impresa sociale Fses che ha delle particolarità: è una tipologia d'impresa pienamente coerente con i requisiti stabiliti dalla riforma del Terzo settore, inoltre è una Esco che mantiene nella sua compagine il consorzio che l'ha creata, ma lo separa della gestione operativa. **Abbiamo così costruito il veicolo al quale i soci possono affidare la risposta ai loro fabbisogni energetici**. Se ogni socio del consorzio ci avesse chiesto di efficientare a livello energetico 5 immobili di sua proprietà, avremmo in un attimo raggiunto 50 immobili, una mole di attività notevole per un'impresa sociale appena nata. Un volume di lavoro imponente: per ogni edificio ci vuole una diagnosi energetica e bisogna creare il cantiere edilizio e sociale. Con Iren siamo sicuri di riuscire ad industrializzare il processo, tenendo dentro anche le esigenze degli enti più piccoli che aderiscono al consorzio (singoli conventi o micro associazioni). **Riusciamo a dare una risposta anche a questi ultimi perché utilizziamo una logica aggregativa e un servizio personalizzato** costruito assieme al partner tecnico, ovvero Iren [*Fabio Gerosa, intervista, 20 gennaio 2021*].

Nella fase finale del processo di costituzione del consorzio si chiarisce meglio quale debba essere la sua funzione: aggregare le domande di riconversione energetica degli ETS, una platea diversificata di destinatari (le associazioni e le imprese sociali più organizzate, ma anche le realtà più informali, come i conventi o le associazioni che nascono spontaneamente nei quartieri o nelle zone isolate). Contando solo 5 sedi operative per ogni socio si arriva ben presto a circa 50 strutture da sottoporre a screening: ci vuole una buona organizzazione per progettare e rendere cantierabili gli interventi necessari a riqualificare questo ampio parco edilizio. I **membri di Fratello Sole intuiscono di non avere la capacità tecnica e finanziaria per far fronte a un carico di lavoro così imponente; è un compito che non può essere assolto reclutando velocemente sul mercato architetti e ingegneri**. Agire in modo improvvisato può essere controproducente in un settore dove i progetti possono fallire precocemente se vengono mal impostati o se non dispongono di adeguati canali di finanziamento per essere eseguiti. Per tale ragione è necessario trovare un partner industriale affidabile, tanto sotto il profilo della professionalità, quanto sul versante della condivisone dei valori e delle strategie. Il consorzio Fratello Sole si affida ad una rinomata società di consulenza legale, che organizza un avviso per la selezione di una compagnia energetica disposta a entrare nella compagine di una nuova impresa sociale, quella che diventerà appunto la Fses. **È una procedura di evidenza pubblica alquanto innovativa, resa possibile dal d.lgs. 112 del 3**

luglio 2017 che ha per la prima volta introdotto nel nostro ordinamento l'opportunità per le imprese *for profit* di entrare come soci di minoranza nelle imprese sociali, non potendone tuttavia acquisire il controllo (articolo 4, comma 3). Si punta così in alto, coinvolgendo importanti compagnie energetiche (Enel, Duferco, Iren, ecc.), chiedendo a queste società di investire in una inedita forma di business, dove i ricavi vengono posti in secondo piano, mettendo l'economia *green* al servizio delle cause sociali degli ETS che hanno aderito al consorzio. Non era così scontato che si riscuotessero manifestazioni di interesse da società commerciali abituate a lottare per conquistare fette crescenti di mercato, in un comparto dove la concorrenza è diventata assai agguerrita dopo le liberalizzazioni degli anni Novanta. Fatto sta che tutte le imprese contattate rispondono affermativamente all'invito. L'operazione riscuote perciò un certo successo, anche se i soci del consorzio non possono far finta di non sapere di essere "appetibili e fragili" agli occhi dei candidati. Un'attività con finalità sociali può essere a buon diritto considerata come uno strumento di marketing da parte dei soggetti che hanno risposto all'avviso. Tutto il filone della *corporate social responsability* si basa del resto sull'assunto che sposando cause nobili le aziende migliorino la propria immagine e che questo possa rafforzare il gradimento dei loro marchi da parte dei consumatori. **I soci di Fratello Sole vanno però alla ricerca di un rapporto più organico con il partner tecnico**. Emerge per tale motivo la necessità di valutare se è possibile creare una reale consonanza d'intenti con le imprese che hanno risposto al bando. **Nel vaglio delle diverse offerte spicca il profilo di Iren**, il cui piano industriale appare più in linea con le aspettative della società consortile, poiché dà ampio spazio alle fonti energetiche ecocompatibili e si propone di portare l'offerta di servizi in aree decentrate o periferiche[22]. Questi due elementi fanno propendere la scelta verso la holding industriale dell'energia che ha i suoi quartieri generali a Reggio Emilia. Sul fine del 2018 viene siglato l'atto che istituisce Fses. Come puntualizza Gerosa si tratta di un'impresa sociale che ha come soci di maggioranza i membri del consorzio, ai quali si affianca il gruppo Iren, detentore del 40% del capitale sociale[23]. Il primo funge da collettore delle istanze provenienti dalla compagine sociale (e più in generale dal Terzo settore), il secondo si occupa della gestione operativa dei programmi di efficientamento energetico.

Al di là dei vincoli imposti dalla normativa, non è un fatto di poco conto che una società quotata in borsa abbia accettato di fare il socio di minoranza in una start-up del Terzo settore. Le grandi imprese sono di solito riluttanti a recitare la parte dei comprimari negli organi di controllo delle società, a meno che non ci siano fondati motivi per farlo. È lo stesso Giuseppe Bergesio, amministratore delegato di Iren Energia,

[22] Il piano industriale 2020-2025 del Gruppo prevede investimenti per circa 2,25 miliardi di euro (il 61% del totale) legati alla sostenibilità ambientale, che in qualche misura rientrano nei *Social development goals* delle Nazioni Unite. Circa il 93% di questi impieghi (2,1 mld di euro) sono rivolti al potenziamento dell'economia circolare, alle risorse idriche e alle città resilienti. Informazioni estratte dal Comunicato stampa del Gruppo Iren del 29 settembre 2020 (https://www.gruppoiren.it/ documents/).

[23] Nel dettaglio, il consorzio Fratello Sole è titolare di 210 mila euro di quote (60%), mentre Iren Spa detiene 140mila euro di quote (40%). Dati estrapolati dalla visura della CIAA di Genova del 26 settembre 2018.

a spiegare per quali ragioni il suo gruppo ha creduto che fosse importante diventare il braccio operativo di Fses, nonostante l'impossibilità di acquisire la maggior parte delle quote societarie.

> **Questa impresa sociale è un'iniziativa più lungimirante delle opportunità che troviamo sul mercato, perché ha un duplice punto di forza**. Oltre alla valenza ambientale ed economica, c'è quella sociale, che permette di realizzare interventi a favore del Terzo settore, un ambito in espansione. **Riceviamo quotidianamente richieste di servizio da enti non lucrativi, che tipicamente sono operatori immobiliari rilevanti, che sono interessati all'efficienza energetica**. Anche l'enciclica del Papa ha forse contribuito a far aumentare la sensibilità di questi enti verso i temi del risparmio energetico. Le nuove tecnologie, gli incentivi [*dello Stato – Nda*] hanno fatto sì che si manifestasse una richiesta di partnership attraverso il consorzio Fratello Sole. I membri del consorzio hanno riconosciuto che questo non è un mercato mordi e fuggi per una realtà aziendale come Iren. **Per noi è una partnership di medio-lungo periodo**: all'interno dell'impresa sociale abbiamo un comitato paritetico di investimento che può verificare a trecentosessanta gradi la sostenibilità economica degli interventi di efficientamento energetico: dal punto di vista ambientale, energetico, tecnologico e quindi economico. **Non si tratta di una sponsorizzazione da parte nostra, trattandosi di investimenti strategici che si ripagano negli anni**, grazie alla tecnologia. **La nostra è un'esperienza di capitale "paziente"**, sono interventi che durano anni, e la responsabilità del loro compimento è lunga. Noi vogliamo esserci [*essere parte di questo progetto – Nda.*] per i prossimi dieci anni. Pur se siamo soggetti diversi abbiamo una comunione di intenti, legata all'economia circolare, all'efficienza energetica e alla transizione ecologica. Avevamo quindi un terreno comune d'incontro e poi, attraverso, il mercato, Iren ha imparato a conoscere le esigenze di riqualificazione di scuole, ospedali, ricoveri, insomma di edifici che ponevano problemi simili a quelli gestiti dal consorzio. Per questo forse ci siamo intesi subito. A parte certe sensibilità legate al tipo di governance a cui è abituato il Terzo settore, la parte ambientale, sociale e tecnologica ci vedeva già in sintonia. **Spesso, paradossalmente, gli enti del Terzo settore verso i quali ci rivolgiamo attraverso questa impresa sono fissati su un orizzonte tecnologico che è più avanti rispetto a quello che si trova sul mercato**. Questo terreno comune di interessi ci ha permesso di avvicinare le nostre culture organizzative e di abbreviare i tempi di messa a terra dei progetti, accordando alcune sensibilità diverse sulla governance. Sul piano finanziario ci sono modi per sostenere gli investimenti di risparmio energetico, senza pesare troppo sulle casse degli enti non profit [*Giuseppe Bergesio, intervista, 20 gennaio 2021*].

Il manager sottolinea che la decisione del suo gruppo di entrare in Fses è stata dettata dalle opportunità di medio-lungo periodo offerte dal progetto; prima di incontrare Gerosa e i suoi soci, la sua compagnia aveva già saggiato le potenzialità del Terzo settore come operatore immobiliare alquanto rilevante, in quanto svolge le sue attività prevalenti in sedi spaziose, per dare accoglienza e supporto a persone molto spesso svantaggiate. Complice l'enciclica *Laudato sì*, l'attenzione verso il risparmio energetico si sta diffondendo con rapidità nel mondo della solidarietà organizzata. Questo rende di per sé sensibili gli ETS al tema dell'efficientamento termico degli edifici, sia per contenere i costi, sia perché **l'attenzione alla sostenibilità ambientale è un'opzione valoriale molto radicata nel *sociale***. Il risparmio energetico, l'innovazione tecnologica, l'economia circolare sono terreni sui quali Iren si muove con disinvoltura, avendoli

messi al centro delle proprie strategie; questo ha spinto la compagnia a guardare con favore all'iniziativa promossa da Gerosa. Per l'Ad della holding di Reggio Emilia f**ar parte di un'impresa sociale è "un'esperienza di capitale paziente", non un affare mordi e fuggi**. Sono le tendenze della società (e di mercato) a segnalare che la transizione ecologica avverrà con gradualità nei prossimi anni, nell'arco presumibilmente di un decennio, anche perché gli investimenti richiedono tempo e risorse per essere attuati. Per questo il gruppo Iren non si aspetta ricavi immediati; **nell'impresa sociale ha trovato un luogo dove coltivare un programma di ampio respiro, incoraggiato dal fatto che con i partner del Terzo settore condivide interessi su questioni ambientali, tecnologiche e persino sociali**. Questa sintonia di fondo ha aiutato l'incontro fra due culture organizzative differenti, accorciando anche i tempi per l'esecuzione degli interventi. Non tutto è andato liscio in questa relazione fra "diversi", sono anche state smussate alcune divergenze sulla governance dell'impresa, come lascia intendere Bergesio.

Fses è senza dubbio l'esito di una collaborazione fruttuosa fra il non profit e l'industria energetica, che si è cementata grazie all'impegno concreto nella predisposizione di interventi pianificati a lungo, essendo complessi ed onerosi.

Può essere utile soffermarsi su due esempi di attività già messe in cantiere dell'organizzazione. La prima è la ristrutturazione di un edificio che ospiterà la struttura di Voce (Volontari al Centro)[24], a Porta Nuova, nel cuore del centro finanziario di Milano. Il progetto è stato promosso dal locale Centro di Servizio per il Volontariato e si avvale del sostegno della Fondazione Cariplo e della Regione Lombardia. Nel partenariato, oltre all'impresa sociale presieduta da Gerosa, figura lo studio di progettazione architettonica Pan e la società benefit Turismo Sostenibile. Voce sorgerà in una location davvero suggestiva; circondato dal Bosco Verticale, dai grattacieli più moderni, da piazza Gae Aulenti, vi è uno stabile per ora fatiscente che accoglierà molteplici soggetti ed esperienze collettive: il volontariato e la cittadinanza attiva, le culture giovanili, le riflessioni più avanzate sulla sostenibilità, le smart community, la *green economy*. La scelta del luogo ha una forte carica simbolica, si vuole costruire una visione alternativa della città, coniugando coesione e innovazione sociale, agendo nella roccaforte milanese della finanza e del libero mercato. L'idea è quella di affermare, davanti al "tempio" del potere economico, logiche e istanze critiche nei confronti del modello dominante di sviluppo. L'investimento complessivo per realizzare questo ambizioso intervento urbanistico è pari a quattro milioni di euro, con un risparmio di due milioni di euro rispetto al valore reale del palazzo. Oltre ad occuparsi del cantiere edile, rigenerando un caseggiato degradato che al termine dei lavori sarà inserito in classe energetica A, lo staff di Fses sta contribuendo con gli altri partner a mettere in moto il cantiere sociale, facendo convergere nell'iniziativa un coacervo di forze della società civile, tra cui 400 volontari, studenti delle scuole superiori e molteplici associazioni di volontariato e

[24] Il Centro di Servizio di Volontariato di Milano non fa parte del Consorzio Fratello Sole. Come ha affermato Gerosa in un altro passo dell'intervista, FSES tende a rispondere (laddove può) alle richieste di assistenza tecnica di enti che non aderiscono alla sua organizzazione. Nel caso di enti strutturati, come il CSV milanese, viene richiesto al soggetto beneficiario dell'intervento di efficientamento energetico di entrare nella società consortile.

comitati civici. Fratello Sole non si occupa solo di progetti di così ampie proporzioni. Non di rado le iniziative sono molto più circoscritte, come nel caso del centro di spiritualità di Vercurago a Lecco, dove è stato necessario aiutare il priore nella sostituzione di un gruppo termico malfunzionante. Un problema apparentemente semplice si è trasformato in una grave emergenza, per la presenza di amianto frastagliato nei locali in cui era ubicato l'impianto di riscaldamento. Il centro è stato accompagnato nella scelta di una nuova caldaia, con un risparmio del cinquanta per cento sull'investimento, oltre ad essere assistito nello smaltimento di quel materiale altamente nocivo per la salute. In questa come in altre circostanze, l'azione di supporto ha riguardato anche la pratica di concessione di un prestito grazie al quale l'istituto religioso ha potuto sostenere la spesa.

In estrema sintesi, Fses guarda tanto ai grandi che ai piccoli ETS, instradandoli verso la transizione ecologica attraverso azioni di risanamento più o meno articolate ed innovative. L'entità delle risorse tecniche e finanziarie dipende dalle esigenze particolari espresse dai destinatati dei servizi di consulenza. Gli stakeholders ai quali si rivolge l'impresa sociale sono numerosi e disparatamente differenti (Fig. 4.3).

Figura 4.3 – *La mappa degli stakeholders di Fses*

Fonte: Fses, bilancio sociale, 2019

Come si vede, la mappa dei portatori di interessi è variegata, proprio perché Fses si confronta costantemente con domande e istanze sociali alquanto mutevoli; in effetti, la rete di interlocutori con cui si interfaccia l'organizzazione per raggiungere i suoi obiettivi risulta estremamente diversificata: i soci consorziati, gli enti religiosi, le diocesi e le congregazioni; il settore della cooperazione sociale; le associazioni nazionali di rappresentanza del Terzo settore; la rete di istituzioni e agenzie pubbliche competenti in materia di energia, nuove tecnologie e sviluppo sostenibile, sia in Italia che nella Ue (ministeri, assessorati, osservatori, enti di ricerca); i potenziali finanziatori dei progetti di efficientamento energetico (banche, fondazioni ed altri organismi che si occupano di finanza etica); il personale, i volontari e gli stessi beneficiari dei servizi erogati dagli ETS che aderiscono all'impresa sociale; le aziende che operano nel comparto energetico; i media che seguono questi temi; gli attori istituzionali che formulano le politiche sociali (Ministero e assessorati comunali e regionali); e per finire le comunità locali interessate dagli interventi di riqualificazione energetica. Un network così stratificato rispecchia l'impegno polivalente di una realtà organizzativa che, pur avendo alle spalle meno di tre anni di vita, sembra già aver costruito le basi per lavorare a pieno regime[25], con buone probabilità di crescere in un futuro non troppo lontano. Gerosa è conscio dei risultati ottenuti dall'impresa sociale che ha fondato, nonostante il rallentamento fisiologico delle attività derivante dalla crisi pandemica. Ma sa anche che la sfida ancora aperta è quella di portare la transizione ecologica nella comunità territoriali più fragili. In questo possono essere decisivi gli incentivi statali.

> Dobbiamo uscire dalla *comfort zone*, andare [*portare la transizione ecologica – Nda.*] nel quartiere Sanità di Napoli o nel quartiere Zen a Palermo. Efficientare e rigenerare edifici come quello di Milano è una sfida conosciuta, con buona probabilità di riuscita. Invece, **operare in luoghi di frontiera, dove i problemi si assommano, è la prossima sfida che ci attende**. Iren sta intuendo che Fratello Sole la sta conducendo in questa direzione. **Dobbiamo esplorare territori non ancora battuti, dove c'è la povertà vera, dove c'è una disorganizzazione territoriale che tiene alla larga la maggior parte degli imprenditori**. La mission di andare ad abitare queste periferie è condivisa con Iren, anche se non andiamo a sbattere la testa, evitando di impegnarsi in progetti non sostenibili. **Dobbiamo portare la nostra ricchezza (expertise) nei territori più svantaggiati**. Del resto, questa impresa è un esperimento sociale, tra il consorzio ed Iren, una scommessa di andare a fare inno-

[25] Fses si è strutturata al suo interno in diverse unità operative: 1. area lead generation, ricerca finanziamenti; 2. area tecnica per le soluzioni di efficientamento energetico; 3. area amministrativa e gestione risorse umane; 4. area finanziaria (*impact finance*); 5. area relazioni con i Soci di Fratello Sole scarl; 6. area coordinamento generale e segreteria; 6. area comunicazione e valutazione impatto. Lo staff (circa venti persone) che lavora in queste unità operative viene per ora fornito dal consorzio Fratello Sole e da Iren Smart Solutions, per non caricare Fses di costi eccessivi di personale assunto o in distacco nella fase di start-up (che si è prolungata a causa della pandemia). Le competenze sono in prevalenza tecniche (nel campo dell'energia green), relazionali e di comunicazione. Il personale di Iren si occupa di elaborare i progetti tecnici e finanziari, affiancato da alcuni operatori del consorzio Fratello Sole, mentre i collaboratori di quest'ultimo fungono da front office con i soci e con gli altri ETS. Nonostante l'emergenza sanitaria il valore della produzione è passato da 117,9 milioni di euro nel 2018 a 869,5 milioni di euro nel 2019. Dati e informazioni ripresi dal bilancio sociale del 2019 dell'organizzazione.

> vazione sociale dove sorprendentemente ci sono le tracce di una società civile viva, ma dove non ci sono gli strumenti, i mezzi, la finanza. O meglio dove la finanza va riattivata, come al Sud, dove i fondi ci sarebbero, ma non vengono utilizzati. **L'unione di forze tra Iren e il consorzio ci dovrebbe condurre laddove si manifestano in modo più stringente i bisogni, dove possiamo aiutare le persone a diventare elemento trasformativo** […] Abbiamo anche imparato che la non sostenibilità dei progetti di efficientamento energetico dipende dall'attuale normativa. Lo stesso bonus che consente di detrarre il 110% dei costi per investimenti energetici ecocompatibili non è pensato per gli ETS ma per i condomini privati. **Stiamo lavorando affinché il corpus normativo degli ecobonus e dei sisma bonus guardi intenzionalmente il Terzo settore**, perché se efficiento un appartamento di 50mq ho un bonus del valore di 50, mentre se ristrutturo un edificio più grande adibito a mensa per i poveri il bonus vale 1. Non entro nei dettagli tecnici. Questa è una disparità che va eliminata perché la promozione dell'efficientamento energetico dovrebbe valere per tutti gli edifici, a maggior ragione per una mensa dei poveri, che produce anche una esternalità sociale positiva di cui beneficia la collettività. Nessuno come noi si sta interessando dell'applicazione dei bonus per l'efficientamento energetico nel Terzo settore; insieme ad Iren stiamo facendo un'attività di lobbying per rimuovere questa iniquità [*Fabio Gerosa, intervista, 20 gennaio 2021*].

Il presidente di Fses si propone quindi di uscire dalla *comfort zone*, lavorando affinché i modelli sostenibili dal punto di vista ambientale non vengano sviluppati soltanto nelle aree più dinamiche del paese, dove vi sono le risorse e le competenze che rendono più agevole cambiare registro nel consumo energetico. **L'obiettivo è quello di aprire nuovi cantieri edili e sociali in zone quali il quartiere Sanità a Napoli o lo Zen a Palermo**. Nelle periferie estreme non monta solo la rabbia per il degrado sociale; ci sono tracce di vitalità nella società civile, soggetti sociali che potrebbero essere coinvolti nella rigenerazione della comunità locale. **In queste aree svantaggiate dovrebbe essere riattivata la leva finanziaria (si pensi ai fondi europei per la coesione sociale) e stimolata l'innovazione sociale**. Talvolta le istituzioni e il quadro normativo non aiutano a modificare le asimmetrie territoriali, che penalizzano soprattutto le regioni del Sud. Sotto questo profilo, è paradossale che gli ecobonus siano stati pensati solo per le abitazioni private, lasciando fuori le sedi degli ETS. Il risultato è che l'agevolazione copre l'abitazione principale di ogni cittadino, non applicandosi a un locale adibito a mensa per i poveri o ad altre importanti attività solidaristiche. Si viene pertanto a creare una pesante iniquità nei confronti delle strutture di accoglienza che producono esternalità sociali positive. Organizzazioni come la Caritas sono escluse dai bonus ambientali, nonostante gestiscano locali di ampia metratura, nei quali l'efficientamento energetico è un investimento molto dispendioso. Su questo punto Fses si sta battendo con un'azione sistematica di lobbying, per estendere il beneficio al patrimonio immobiliare gestito dagli ETS, nel quale vengono realizzate opere di utilità sociale. **Anche questo è un vantaggio derivante dalla riforma del Terzo settore: sfruttando congiuntamente i canali di rappresentanza di Iren e del consorzio, si può esercitare maggiore pressione sulla politica per correggere il tiro di una legge che rischia di danneggiare il *sociale* in un periodo nel quale invece bisognerebbe fare di tutto per sostenerlo.** Durante la pandemia abbiamo imparato che il mondo della solidarietà organizzata

è un presidio fondamentale per evitare di abbandonare le persone più deboli al loro destino, come attestano le statistiche della stessa Caritas e del Banco Alimentare, secondo le quali è aumentato vertiginosamente il numero di individui e famiglie che si rivolgono a queste organizzazioni per ricevere un pasto caldo o qualche altra forma di aiuto. In uno scenario alquanto drammatico, se non si attribuisce agli ETS nemmeno la fiscalità di vantaggio dei condomini o se non si trovano nuove modalità di finanziamento, **il pericolo è che la transizione ecologica diventi un lusso che questi enti non potranno più permettersi, dovendo far fronte ad una crescente domanda di supporto da parte dei ceti più vulnerabili**. Gerosa si fa serio quando è costretto a constatare che «un progetto di risparmio energetico non è la priorità se devi dare da mangiare ai poveri». Il divario ecologico è dietro l'angolo: chi avrà le disponibilità economica potrà permettersi di dedicarsi all'ambientalismo, acquistando pannelli solari, l'automobile elettrica, la colonnina per ricaricarla, gli infissi isolanti, potendo contare anche sugli incentivi pubblici; chi invece avrà difficoltà ad arrivare alla fine del mese (e le organizzazioni che si fanno carico dei suoi problemi) resterà escluso dalla *green economy*. In parole povere i ceti medi e popolari (fiaccati dal Covid e dalla possibilità concreta di perdere il lavoro) continueranno ad inquinare con elettrodomestici, auto e case obsoleti, mentre solo gli strati sociali più abbienti della popolazione adotteranno stili di vita e dispositivi ecologici. Peccato che l'ecosistema ne risentirà comunque perché i primi sono molto più numerosi dei secondi. Il fondatore di Fses non può proprio accettare questa distopia e farà di tutto perché la riconversione ambientale sia più democratica.

4. Il risveglio di una periferia: il Centro di accoglienza Padre Nostro di Brancaccio

Le periferie esistono in ogni angolo del pianeta abitato, laddove il disagio sociale e le condizioni di degrado raggiungono livelli di guardia talmente alti da allarmare l'opinione pubblica. Spesso si esagera con i cliché negativi, come se non ci fosse alcuna possibilità di riscatto per quartieri e centri abitati dipinti come "terre di nessuno" nelle pagine della cronaca e nei dibattiti televisivi. Al di là dei giudizi sommari veicolati da alcuni media, non si può negare che i segni della marginalità siano diffusi nel nostro paese, anche se la loro geografia è quanto mai eterogenea: la deprivazione economica, l'incuria, la carenza di servizi e infrastrutture, la criminalità, la presenza mal tollerata di campi profughi o rom, le discariche abusive non si concentrano solo nei sobborghi delle città, si ritrovano in misura e forma mutevole anche nelle zone urbane più centrali e nelle cosiddette aree interne[26].

Durante la scorsa legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle periferie ha compiuto un lungo viaggio nella penisola, visitando i territori dove questi problemi tendono ad acuirsi. I membri di questo organo istituzionale hanno raccolto dati, documenti, informazioni, testimonianze sulle realtà locali in cui si si sono recati.

[26] Sulle aree interne si veda il bel libro di G. Carrosio, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli editore, 2019.

Il frutto di questo meticoloso lavoro d'indagine è stato pubblicato in una relazione che analizza lo stato in cui versano le periferie italiane, formulando proposte per affrontare le maggiori criticità[27]. Purtroppo, nella Legislatura attuale le forze politiche non hanno dato seguito a tale impegno, tant'è che la Commissione non è stata rinnovata; si è inoltre affievolito l'impulso che aveva portato alla creazione del "Bando periferie", nell'ambito del quale erano confluiti importanti progetti di rigenerazione urbana, con il concorso delle regioni e dei comuni[28].

La questione delle periferie è perciò tornata in un cono d'ombra, nonostante la situazione si sia presumibilmente aggravata a causa della pandemia. **Una di queste aree svantaggiate è il quartiere Brancaccio di Palermo, dove opera il Centro Padre Nostro, fondato da Pino Puglisi, assassinato in un agguato mafioso il 15 settembre 1993**. L'uccisione di questo prete mite e coraggioso (beato dal 2013), avviene per mano di un commando di killer su mandato di Giuseppe e Filippo Graviano, capi della cosca che esercita un controllo ferreo su un rione martoriato dalla povertà e lasciato in uno stato di desolazione. *3P*[29], nominato parroco nella chiesa locale di San Gaetano solo tre anni prima, **aveva capito in fretta che la chiave di volta per scardinare lo strapotere di quei boss era strappare i bambini e i ragazzi dalla strada, combattendo il fenomeno della dispersione scolastica**. Per quei minori smagriti e sfrenati sarebbe stato difficile sottrarsi a un futuro predeterminato, ovvero essere reclutati nel sottobosco criminale dove spadroneggiavano padrini privi di scrupoli; **l'istruzione avrebbe quantomeno offerto loro un'alternativa a un destino marchiato dall'illegalità**. Per questo Padre Puglisi era partito dal doposcuola, aiutando le nuove leve di Brancaccio a studiare e mettendogli a disposizione uno spazio dove giocare e divertirsi; i Graviano avevano fiutato il pericolo che si annidava dietro quell'attività di servizio apparentemente innocua, ma che in realtà sovvertiva (il loro) ordine costituito delle cose; così avevano deciso di farlo sopprimere davanti al portone di casa[30]. Ma quell'esecuzione brutale non ha sortito gli effetti sperati dai mandanti, che avrebbero voluto azzerare il Centro Padre Nostro con il delitto efferato del religioso. **Oggi, a ventisette anni di distan-**

[27] Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e lo stato di degrado delle città e delle loro periferie, *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione,* Atti parlamentari, XVII legislatura, Doc. XXII-bis, n. 19, approvata il 14 dicembre 2017, pp. 101-119.

[28] Il Bando Periferie era stato istituito dal governo Renzi con la legge di stabilità 2016, e definito nelle sue modalità operative attraverso il Dpcm 25 maggio 2016. Nel mese di gennaio 2017 l'esecutivo allora in carica aveva approvato 120 progetti pluriennali per un impegno complessivo di 2,1 miliardi di lire. Con il decreto Milleproroghe 2018 il primo governo Conte ha bloccato 1,6 miliardi previsti dal precedente bando (ai quali si sarebbe aggiunto un cofinanziamento pubblico e privato di 1,1 miliardi di euro), che avrebbero consentito di realizzare 1.625 interventi in 87 comuni e 9 città metropolitane. Il secondo governo Conte, con decreto del Ministro per le politiche giovanili e lo sport del 18 gennaio 2021, si è limitato a finanziare il bando sport e periferie per un ammontare pari a 160 milioni di euro.

[29] Il parroco qualche volta firmava scherzosamente con la sigla 3P, che indicava le iniziali di Padre Pino Puglisi.

[30] La giornalista Bianca Stancarelli ha ricostruito in modo sobrio ed efficace la vita e le opere di Puglisi a Brancaccio nel libro *A Testa Alta. Don Giuseppe Puglisi: storia di un eroe solitario*, Torino, Einaudi, 2003.

za, l'eredità morale di Puglisi viene custodita e alimentata quotidianamente da un gruppo qualificato di volontari e operatori sociali, guidato dal presidente Maurizio Artale. Il Centro presidia la comunità di Brancaccio con una serie di strutture e servizi che danno risposte concrete a molti problemi, a partire dal sostegno scolastico, in un luogo dove continuano a vivere famiglie che spesso non hanno gli strumenti culturali e i mezzi economici per accompagnare i propri figli nei percorsi scolastici. Prima del *lockdown* di marzo 2020, il centro accoglieva 143 allievi, di tutte le età (dalle elementari al liceo), di cui 120 partecipavano con regolarità alle attività didattiche e ai laboratori realizzati sia nella sede di via Simoncini Scaglione che nei locali dell'Auditorium "Giuseppe Di Matteo"[31]. Il lavoro svolto con questi studenti è davvero essenziale, in quanto essi provengono quasi sempre da famiglie in difficoltà economica, che vivono in alloggi sovraffollati e dove non è infrequente che il padre sia detenuto o che sia incappato in passato in problemi con la giustizia. Per la crescita di questi bambini e ragazzi è stata importantissima anche l'apertura di un centro ricreativo e sportivo, in un terreno abbandonato nel quale in precedenza venivano smontate auto rubate e spacciata la droga. Anche gli anziani hanno ora un punto in cui aggregarsi nei locali restaurati di un ex mulino, dove oltre a socializzare possono richiedere il supporto di un operatore del Patronato o del Caf Acli, se hanno necessità di espletare una pratica previdenziale o di risolvere una questione fiscale. Più decentrata rispetto al nucleo urbano, vi è poi la casa di accoglienza "Al Bayt" (focolare domestico in arabo), in cui trovano rifugio temporaneo donne con figli al seguito, vittime di maltrattamenti da parte di ex mariti o compagni; infine, nel piano inferiore della sede del centro, un palazzetto stretto che si affaccia sull'arteria principale del quartiere, vi è un alloggio decoroso dove possono soggiornare i detenuti durante i permessi premio, se non hanno un altro posto dove andare. **L'apertura di queste e altre strutture ha una forte valenza simbolica e sociale: si recuperano edifici e spazi degradati, talvolta costruzioni e terreni che erano in mano alla criminalità organizzata; l'alone di negatività che caratterizzava questi luoghi viene sostituito da un'immagine positiva proprio perché in essi vengono svolti servizi sociali di cui beneficiano i residenti**, non ultimo la distribuzione di viveri, vestiti e farmaci alle famiglie indigenti. **La rigenerazione di una comunità trova una sua traduzione in questo rovesciamento dei significati e delle condotte sociali.** Col trascorrere del tempo il Centro si è radicato nel quartiere ingaggiando una battaglia civile permanente contro la morsa opprimente della mafia che, sebbene si sia allentata rispetto al passato, non è mai venuta meno. I risultati di questa coriacea resistenza verso la criminalità organizzata sono emersi quando Papa Francesco, nella sua visita a Palermo, ha fatto tappa nel luogo dove si è consumato l'eccidio del Beato Puglisi, vale a dire davanti al portone del palazzo della sua abitazione, trasformata in casa-museo. Il 15 settembre 2018, dai palazzi che circondano lo stabile, quando hanno visto compa-

[31] Le sedi in cui vengono organizzate le attività sono in alcuni casi beni immobili confiscati alla mafia, in altri edifici fatiscenti successivamente ristrutturati. Il Centro attinge a diverse fonti di finanziamento per coprire i costi di gestione: fondi pubblici, regionali e comunali, libere sottoscrizioni di cittadini, donazioni di enti filantropici e fondazioni. Nel 2019 le entrate sono state pari a circa un milione e centomila euro (fonte: bilancio del Centro di Accoglienza Padre Nostro, anno 2019).

rire il pontefice, i residenti hanno lasciato calare delle lenzuola bianche dalle proprie finestre, esibendo l'icona della lotta antimafia, divenuta celebre nel 1992 nella stessa città[32]. In molti si sono sorpresi per quel gesto spontaneo, che segnalava un cambio di paradigma antropologico: il consenso nei confronti di Cosa Nostra si stava incrinando nel feudo delle famiglie mafiose. Dietro quella professione di legalitarismo vi è il paziente lavoro del Centro Padre Nostro, che ha fatto opera di proselitismo sul territorio per affermare una cultura del rispetto delle regole, oltre a fornire servizi e strumenti per favorire l'emancipazione della popolazione locale.

Resta molto da fare, sia perché la mafia è sempre pronta a risorgere dalle proprie ceneri quando subisce delle sconfitte, ribadendo che è forte e presente sul territorio[33]; sia perché la fragilità sociale dei residenti fa sì che la spinta verso la legalità sia alquanto precaria. A maggior ragione dopo l'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19, che ha peggiorato la vita di molti abitanti di Brancaccio, rendendo estremamente arduo aiutare e accogliere chi sta in difficoltà, come racconta Maurizio Artale.

> **Dallo scoppio della pandemia sono cambiate molte cose per le attività del Centro**. L'accoglienza dei detenuti in esecuzione esterna della pena prosegue, per volontà delle autorità carcerarie, che per ragioni di sicurezza sanitaria tendono a favorire la messa alla prova dei detenuti con periodi brevi di condanna da scontare. Di recente abbiamo aperto una casa per donne che stanno finendo di scontare la pena. Continua anche il servizio che dà la possibilità a persone che hanno subito pene derubricate di svolgere lavori di pubblica utilità nel quartiere. Il doposcuola invece è sospeso per il momento, prima grazie all'ampiezza dei locali riuscivamo a garantire il distanziamento dei bambini e dei ragazzi, ora con le nuove misure restrittive siamo stati costretti a fermare l'attività. Per noi è difficile utilizzare la Dad [*didattica a distanza – Nda.*] come prevede il nuovo decreto. **In casa molti bambini non avevano un tablet o un computer**, quindi li abbiamo dovuti dotare di questi strumenti; grazie a una donazione e ai dispositivi che siamo riusciti ad acquistare con le nostre risorse abbiamo permesso a 25 bambini di usufruire del doposcuola in Dad. La stessa assistenza agli

[32] Nel 1992, dopo l'attentato al giudice Falcone, a Palermo cominciò una protesta spontanea: i cittadini iniziarono ad esporre dalle finestre di casa delle lenzuola bianche con lo slogan "ora basta", in segno di indignazione contro la mafia. Nei mesi successivi i palermitani continuarono a mettere in mostra il loro corredo e la città si ricoprì di bianco. Da quel momento le lenzuola sono diventate un simbolo antimafia. In proposito si rinvia a Cfr. R. Alajmo, *Un lenzuolo contro la mafia*, Palermo, Navarra Editore, 1993.

[33] Il Centro, benché sia una realtà riconosciuta ed apprezzata da moltissimi residenti, continua ad essere oggetto di ritorsioni da parte della criminalità organizzata o di chi semplicemente si oppone alla sua presenza nel quartiere: piccoli furti, incendi, tentativi di effrazione, manomissioni e quant'altro. In alcune circostanze sono arrivate lettere minatorie e minacce telefoniche come si evince dall'archivio degli atti vandalici subiti pubblicati sul sito ufficiale dell'organizzazione (http://www.centropadrenostro.it/archivio). Si contano quasi 47 di questi atti intimidatori tra ottobre 2010 e marzo 2019. Si deve inoltre aggiungere che sebbene i fratelli Graviano siano finiti da tempo in carcere, la mafia non è sparita dal quartiere, si mostra con volti e modalità meno cruente rispetto al periodo delle stragi. Nell'ultimo decennio le operazioni investigative condotte dalla Direzione distrettuale antimafia della Procura di Palermo hanno a più riprese fatto emergere nuovi protagonisti e comprimari nel panorama mafioso locale. L'ultima in ordine di tempo è quella denominata «Maredolce 2», agli inizi di luglio 2019, che ha portato all'arresto di 25 esponenti delle cosche di Brancaccio e corso dei Mille, i quali gestivano traffici di droga, slot machine, il racket e la criminalità comune (contrabbando, furti, scippi, ecc.).

anziani è cambiata. Il centro che li accoglieva è anch'esso chiuso, ma **abbiamo dei volontari che una volta ogni due giorni chiamano gli anziani che vivono soli** per tenergli compagnia e per sapere se hanno bisogno di farmaci, di fare la spesa alimentare o di qualche altro servizio particolare. Il centro sportivo e ricreativo attualmente è chiuso, per un periodo abbiamo provato a tenerlo aperto, essendo una struttura ampia (seimila metri quadri) dove i bambini e i ragazzi potrebbero fare attività sportiva adeguatamente distanziati. Ma i costi di sanificazione sono per noi insostenibili. Continuiamo invece con l'attività di distribuzione dei generi primari alle famiglie più povere: alimenti, farmaci, vestiti. Abbiamo dovuto utilizzare un'altra modalità di distribuzione, appoggiandoci a un magazzino dove c'è una lunga rampa all'ingresso. Adesso le persone aspettano in fila, distanziate un metro e mezzo e, una volta giunto il loro turno, ricevono la busta con i viveri e gli altri generi di necessità preparati dai nostri operatori. Per noi questo è un costo notevole da affrontare: centinaia di sacchetti ogni distribuzione, considerando che facciamo due consegne al mese, si tratta di un onere economico pesante per un ente come il nostro. **Quindi diciamo che ci siamo trovati in grande difficoltà per la pandemia, anche se finora siamo riusciti a far fronte a questa situazione straordinaria**. Certo, le Istituzioni latitano, da una parte ci chiedono di pagare giustamente le tasse, dall'altra ci sono ritardi nei pagamenti per i servizi sociali che eroghiamo a favore delle persone più vulnerabili di questo quartiere. Proprio oggi sono tornato in banca per chiedere un prestito di cinquantamila euro, il paradosso è che ci servono per pagare le imposte, l'istituto di credito è riluttante a concederlo perché eroga finanziamenti per investimenti, non per le partite correnti. Ma negli ultimi bandi pubblici viene richiesta una autocertificazione in cui l'ente dichiara di essere in regola con il pagamento delle imposte dirette e indirette. Il rischio è di rimanere esclusi da questi bandi. **Per l'Imu, la Tari vi è stata una proroga delle scadenze per le piccole e medie imprese, mentre ciò non è avvenuto per il Terzo settore e le ONLUS**. Nonostante le restrizioni siamo riusciti ad assicurare l'80% delle nostre attività, modificandole in base ai limiti imposti dall'emergenza sanitaria. Però ci sono delle attività che sono saltate, come il servizio che facevamo per i disabili […] ci volevano dare la stessa cifra pur essendosi quadruplicati i costi dei trasporti e degli operatori necessari per svolgerlo. **Conosco molti presidenti di associazioni di volontariato che hanno chiuso i battenti. Io vado avanti fintanto che Puglisi e la provvidenza mi aiutano da lassù**, ma dall'altra parte le istituzioni non ci vengono incontro [*Maurizio Artale, intervista, 13 gennaio 2021*].

Ci vuole creatività e determinazione per portare avanti le attività e i servizi nella fase di emergenza provocata dalla pandemia. Non è facile tener in vita gli spazi di aggregazione in un regime di distanziamento sociale. In primo luogo, ci sono costi di gestione che possono diventare davvero proibitivi, come quello della sanificazione di strutture molto capienti; a differenza di un club privato, i bambini e le famiglie di Brancaccio non pagano rette mensili per praticare attività sportive o passare del tempo nella polisportiva di via San Ciro. Il Centro non può permettersi di igienizzare docce, spogliatoi, impianti sportivi e l'area ludica al termine di ogni seduta di allenamento/ricreazione. Per questo la dirigenza è stata costretta a chiudere temporaneamente l'impianto privando i residenti dell'unico parco giochi con annessa piscina esistente nel quartiere. Anche il doposcuola e il centro anziani hanno subito forti limitazioni, spingendo gli operatori a ripensare profondamente i due servizi. Nel primo caso, quando non è stato più possibile esercitare il sostegno scolastico in presenza si è optato per la

didattica a distanza. Ma questo avrebbe penalizzato alcuni allievi, provenienti dai nuclei familiari più svantaggiati, in quanto nelle loro case non ci sono computer o tablet collegati ad Internet. Così Artale ha dovuto trovare 25 tablet da fornire a questa fascia di utenza, attingendo da una donazione e dal bilancio dell'Ente. Anche gli anziani rischiavano di rimanere isolati, non potendo più frequentare i locali dell'ex Mulino; per non lasciarli soli, i volontari li contattavano telefonicamente a giorni alterni per fargli compagnia e informarsi sulle loro necessità, provvedendo a portare generi alimentari o medicine qualora ne avessero bisogno. Allo stesso modo è stata riorganizzata la distribuzione dei viveri e del vestiario alle famiglie indigenti. Un magazzino è stato adibito a centro di smistamento, evitando code durante la consegna dei pacchi (due volte al mese), avvalendosi di una lunga rampa dove le persone interessate possono attendere a debita distanza. Per il sovraffollamento delle carceri palermitane, che non hanno spazi sufficienti per assicurare il distanziamento dei detenuti, si è invece intensificata l'accoglienza di alcuni condannati in strutture protette, dove possono trascorrere i periodi di messa in prova; senza contare che non ha subito interruzioni neanche il servizio di presa in carico di persone con l'obbligo di svolgere lavori di pubblica utilità. Il Centro rimane quindi un'infrastruttura sociale basilare per Brancaccio, anche nel volgere di un'epidemia che ha cambiato il modo con cui si va in soccorso delle frange più deboli della popolazione. Con inventiva e compiendo apprezzabili sforzi l'ente riesce a garantire il "minimo vitale" per sorreggere i più bisognosi. Nondimeno, come osserva Artale, le istituzioni sono lontane, sia nel dare sostegno economico, sia nel risolvere problemi burocratici che danneggiano le organizzazioni del Terzo settore. Come evidenzia l'intervistato, non è ragionevole che un ETS debba indebitarsi per pagare le imposte, in un momento nel quale si è costretti a rinserrare le fila per assicurare il cibo e l'assistenza ai cittadini marginali[34]. Del resto, ci vuole una macchina organizzativa complessa per far fronte alle numerose domande che si affastellano in un posto dove il disagio sociale è la nota dominante. E anche questo ha un costo. Nel Centro Padre Nostro vi è uno staff professionale formato da assistenti sociali, educatori professionali, psicoterapeuti, mediatori culturali e penali, operatori socio-sanitari, accompagnatori per disabili, affiancati da volontari e da personale amministrativo. Senza l'apporto di queste figure cruciali sarebbe pressoché impossibile continuare a combattere la battaglia di civiltà iniziata da Puglisi. Artale non vorrebbe solo affidarsi alla provvidenza, troppo spesso però si sente non capito dalla pubblica amministrazione, soprattutto in un periodo nel quale tenere aperta un'associazione in una frontiera di periferia si è trasformato in un esercizio da acrobati. **La nuova normativa sul Terzo settore potrebbe contribuire a superare gli ostacoli che si frappongono lungo un percorso che con il Covid-19 è diventato ancor più accidentato di quanto non fosse in passato, cominciando con il fare chiarezza nel Terzo settore, un ambito che è troppo frammentato al suo interno per capire in quale direzione andare.**

[34] Da quando si è propagata l'epidemia il Centro Padre Nostro ha sostenuto 600 famiglie incapienti con la fornitura di generi di prima necessità.

La riforma ha finalmente messo mano a un settore che era così variegato che ogni volta che avevi delle interlocuzioni ti perdevi, perché ognuno la vedeva a modo suo. Bene o male ora c'è un testo, una Legge che mette paletti e stabilisce quali sono gli adempimenti degli enti che aderiscono al nuovo regime normativo. Il problema è che parliamo ancora oggi dell'attuazione di una legge uscita nel 2017, anche perché (come avviene spesso in Italia) attendiamo chi si conforma molto tardivamente ai criteri da essa definiti. **Noi come Centro Padre Nostro abbiamo aderito subito alla riforma**. La riflessione è nata quando volevamo creare un bar dentro la polisportiva, dando vita quindi a un'attività commerciale. Come ONLUS potevamo farlo ma avevamo dei limiti. Con quell'operazione volevo dare un'opportunità di lavoro ad una famiglia e a tre ragazzi, per toglierli dalla strada. L'agenzia delle entrate mi scrisse dicendo che, come Centro, non potevamo attivare un'attività commerciale, essendo una ONLUS. In realtà la Legge forse ci avrebbe dato la possibilità di avviare quel bar, ma avremmo dovuto aspettare il verdetto di una commissione tributaria provinciale o regionale. Invece, **la nuova normativa potrà offrirci diversi strumenti per poterlo fare. Trasformandomi in ente del Terzo settore posso avere una partita iva, gestire delle attività commerciali sulle quali poi pagherò le tasse, con diversi trattamenti se svolgerò un'attività economica pura o se invece inserirò dei soggetti svantaggiati**. Il problema è solo quando sarà possibile cominciare perché ora, in assenza del RUNTS, noi rientriamo ancora nella legislazione sulle ONLUS. Poi, al di là dei ritardi di attuazione, non possiamo far finta di non vedere che il funzionamento di questa legge dipenderà da come la recepiranno i funzionari della pubblica amministrazione. **C'è quindi un problema di certezza dei tempi e una questione legata alla formazione di coloro che operano nella pubblica amministrazione, che in molti casi non sono attrezzati per applicare il nuovo quadro legislativo**. Per la verità ci sono già dei vantaggi fiscali di cui si può usufruire, come i livelli di imposizione assai favorevoli sulle donazioni. Ma altre disposizioni, come il RUNTS, sono di là da venire e non è solo il Covid ad aver rallentato l'adozione definitiva della riforma. Perché la normativa è stata approvata nel 2017 e la pandemia è arrivata nel 2020, quindi in mezzo ci sono stati due anni per completare l'iter. In generale la riforma ha delle potenzialità e un valore per tutto il Terzo settore, anche perché ha riunificato diverse normative, assegnando ambiti e ruoli precisi al volontariato, alle APS, alle imprese sociali e ad altri enti. **Ora non c'è più confusione come c'era prima**. Con questa normativa si dà la possibilità anche ad enti diversi dalle cooperative di avere accesso al credito. **Il punto è che vediamo per ora solo dei pezzi della riforma, senza riuscire ad intuire il disegno organico, in quanto mancano ancora dei passaggi fondamentali perché si completi** [*Maurizio Artale, intervista, 13 gennaio 2021*].

Il Presidente non sembra avere esitazioni quando si esprime sul nuovo CTS: è dell'idea che sia un testo fondamentale per lo sviluppo delle organizzazioni impegnate nel *sociale* come la sua. Per questo si è affrettato a modificare lo statuto del Centro, trasformandolo in ETS il 22 febbraio 2018, ai sensi del nuovo quadro legislativo, che egli reputa un testo avanzato, con molte potenzialità di crescita per gli enti che lo adottano, al netto dei ritardi nella sua attuazione, in primis il "grande assente" (anche se ancora per poco) rappresentato dal RUNTS, senza il quale la riforma viene applicata ancora in modo non pieno, non potendosene apprezzare il disegno organico. Prescindendo dalle lungaggini burocratiche, per le quali la pandemia non può essere un alibi, visto che nel 2018 e nel 2019 si sarebbe comunque potuto completare l'iter legislativo, **vi sono due fattori positivi nel d.lgs. 117**

del 2017. In primo luogo, la possibilità di intraprendere delle attività economiche (dando vita ad imprese sociali, ad esempio), un'opportunità che fino ad oggi non poteva essere data per scontata per una ONLUS come il Centro, al punto che Artale si è vista ricusare dall'Agenzia delle entrate la richiesta di creare un bar all'interno della Polisportiva. Per lui questo è un elemento decisivo, visto che attivando dei piccoli esercizi commerciali si possono dare delle prospettive di lavoro a molte persone e famiglie disagiate che vivono a Brancaccio. **In secondo luogo, la chiarezza sul ruolo e le prerogative dei diversi soggetti sociali che convergeranno nel RUNTS**: volontariato, Associazioni di promozione sociale (APS), imprese sociali, fondazioni. Secondo l'intervistato ciascuno avrà un perimetro più preciso nel quale agire e regole puntuali cui conformarsi. In tal modo si eviteranno sconfinamenti di campo e fraintendimenti. L'intervistato attende il varo del Registro unico per sciogliere alcuni dubbi rispetto alla collocazione del centro nel nuovo quadro normativo; per sapere se sarà possibile conciliare nel nuovo dettato legislativo la duplice identità della sua organizzazione: un ente solidale e disinteressato, che si avvale tuttavia di uno zoccolo duro di figure professionali impegnate da anni nel progetto di liberare Brancaccio dalla povertà e dalla sottomissione ai poteri criminali. Sebbene ci siano ancora delle questioni da approfondire, la riforma consente di guardare avanti, senza cedere alla tentazione di rassegnarsi ad un presente tutt'altro che roseo.

> **Non abbiamo mortificato i sogni per la pandemia**. Faccio un esempio: abbiamo partecipato ad un bando del comune di Palermo per l'assegnazione di un bene confiscato alla mafia, un vecchio ristorante. Abbiamo elaborato un progetto per assumere la gestione di quel locale, inserendo lavoratori socialmente svantaggiati, per i quali la banca ci concederebbe un prestito con un bonus per il fatto che coinvolgiamo persone appartenenti alle fasce deboli della popolazione. Prima della riforma un'iniziativa del genere l'avrei dovuta realizzare a Brancaccio, per congruità con la mission dell'ente. [*Con la nuova normativa – Nda.*] posso pianificare di aprire il locale all'Acqua Santa, un quartiere balneare di Palermo frequentatissimo durante l'estate, facendo lavorare ex detenuti e persone con disabilità nel ristorante. **Oggi, grazie alla riforma, posso cominciare a ragionare da imprenditore, da impresa sociale, facendo partire un'attività commerciale per finanziare i servizi di sostegno di Brancaccio per i quali il Centro stenta ad avere delle risorse**. La riforma, da questo punto di vista, ci ha aperto un orizzonte, mentre prima eravamo titubanti, coltivavamo l'idea di creare una taverna del pellegrino nel quartiere, per accogliere i visitatori che vengono a Brancaccio per conoscere i luoghi dove ha operato Padre Puglisi. Ma eravamo incerti sul da farsi. Ora abbiamo calcolato che il ristorante all'Acqua Santa potrebbe avere ricavi per circa 50mila euro l'anno: potremmo aiutare molte persone in più nel quartiere con quel denaro. Poi [*sempre con gli strumenti offerti dalla riforma-Nda.*] si potrebbe pensare all'attivazione di un fondo di investimento per le abitazioni rivolto ai senzatetto: se gli ETS avessero la possibilità di raccogliere fondi detassati con i quali ristrutturare dei *catoi*[35], come quelli che oggi si trovano a Brancaccio, acquistandoli a 5-7mila euro, e spendendo 30mila per rimetterli a nuovo, si potrebbe dare davvero una risposta concreta a persone che dormono in automobile o sotto i ponti. Questo fondo di investimento dovrebbe essere messo a disposizione delle APS e delle ODV che affrontano questi problemi abitativi, fornendo alloggi a padri o madri che si separano e diventano *homeless*. Per i primi

[35] Nel dialetto palermitano il *catoiu o catoio* sta ad indicare un locale angusto e fatiscente, come la cella di un carcere.

mesi gli utenti di queste abitazioni non pagherebbero nulla, poi si potrebbe applicare loro un affitto calmierato (100-150 euro al mese) per coprire i costi condominiali e di manutenzione dell'appartamento. Questa riforma deve agevolare gli enti che vogliono mantenere la loro identità sociale e volontaria consentendogli di svolgere attività di impresa per finanziare progetti [*Maurizio Artale, intervista, 13 gennaio 2021*].

La riforma non è perciò solo uno strumento per ottenere vantaggi fiscali o per legittimarsi definitivamente presso le istituzioni locali, evitando equivoci e strettoie burocratiche che possono pregiudicare la propria *mission*. **La nuova normativa definisce anche un orizzonte verso il quale proiettarsi, elaborando progetti innovativi che possano migliorare le sorti degli abitanti di Brancaccio, quando l'emergenza sanitaria sarà terminata**. Ci sono in altre parole spazi per creare inedite forme di impresa sociale: un ristorante nella zona portuale di Acquasanta, dove d'estate si affollano i turisti, potrebbe garantire cospicui ricavi commerciali da reinvestire nel doposcuola o nella distribuzione di viveri a un bacino più ampio di famiglie impoverite, dando allo stesso tempo lavoro ad ex detenuti e disabili; accanto a ciò, si potrebbe pensare alla costituzione di un fondo di investimento per assegnare un alloggio a chi non ce l'ha, perché la sua vita familiare è andata in frantumi. **Il CTS mette a disposizione degli enti non profit una molteplicità di canali e strumenti finanziari per favorire l'inclusione sociale di chi è restato indietro nella società.** Maurizio Artale sembra essere determinato a cogliere questa occasione, rincorrendo anche il sogno di dotare il quartiere di una piazza centrale. Un luogo di aggregazione che è sempre mancato in questo rione, dove scarseggiano i marciapiedi e la viabilità è assai tortuosa. Alla fine del 2018, il Presidente del Centro ha consegnato al sindaco di Palermo un progetto esecutivo, autofinanziato con sponsor e donazioni, per costruire un largo dove i residenti possano passeggiare, incontrarsi, organizzare eventi e manifestazioni. Da allora non si è mosso più nulla; forse con il *Recovery Plan* potrebbero arrivare le risorse per mettere in cantiere un'opera urbanistica che riqualificherebbe la zona, dando un volto nuovo ad una comunità che ha bisogno di simboli positivi in cui rispecchiarsi.

5. Pratiche di amministrazione condivisa: la coprogettazione del welfare a Lecco e Latina

Il welfare è una delle conquiste più importanti delle democrazie avanzate, sebbene le strategie e i mezzi con cui lo Stato promuove il benessere e protegge i cittadini varino da nazione a nazione[36]. La costruzione di una rete capillare di servizi e interventi sociali

[36] In proposito non si può non menzionare la celebre tipologia introdotta da Esping-Andersen sui regimi di welfare esistenti nelle democrazie occidentali: liberale (in voga soprattutto nei paesi anglofoni), conservatore-corporativo (diffuso in Francia, Germania e in altre nazioni dell'Europa centro-settentrionale) e socialdemocratico (tipico dei paesi scandinavi). Cfr. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1990. Più di recente, l'autore ha individuato in Europa una via mediterranea alle politiche sociali, caratterizzata dall'ampio ricorso alla famiglia come soggetto che si fa autonomamente carico dei soggetti portatori di bisogni. Quest'ultimo regime di welfare si ritrova so-

resta una priorità in un periodo come quello attuale, nel quale dilagano le diseguaglianze e emergono nuove forme di marginalità. In Italia, al pari di altri paesi, gli ETS hanno contribuito in modo sostanziale a dare risposte concrete ai bisogni che affiorano dal territorio, laddove il disagio si manifesta in maniera più palpabile. C'è da dire che nel corso del tempo è mutato lo spazio occupato dall'associazionismo, dal volontariato e dall'economia sociale nelle politiche locali di sostegno alla cittadinanza. **Negli ultimi cinquanta anni si possono distinguere almeno tre fasi nello sviluppo dei rapporti tra Terzo settore e agenzie pubbliche nell'arena del welfare**. **La prima coincide con gli anni Settanta ed Ottanta**; in quel frangente gli enti del "privato sociale" hanno svolto una funzione di apripista nel processo di deistituzionalizzazione di importanti servizi di interesse collettivo (si pensi alla salute mentale), portando allo scoperto anche questioni che non figuravano ancora nell'agenda politico-istituzionale (povertà, dipendenze, inclusione dei migranti, ecc.). Durante quel ventennio il margine di azione e sperimentazione è stato alquanto grande per le organizzazioni che rappresentavano le istanze della società civile; le relazioni con la pubblica amministrazione erano perlopiù cooperative e spontanee, il decisore locale era solito affidare in via diretta, attraverso convenzioni, a questi soggetti sociali la gestione di attività che non prestava in proprio. **La seconda fase inizia negli anni Novanta**, in concomitanza con l'approvazione delle leggi quadro sul volontariato (Legge 266/1991) e sulla cooperazione sociale (legge 381/91); in quel decennio la regolazione pubblica si irrigidisce, soprattutto per conformarsi alla legislazione europea sulla libertà di concorrenza. La parola d'ordine diventa "contrattazione esterna" attraverso la realizzazione di gare di appalto, che mirano a liberalizzare il comparto del welfare. Si accredita in altri termini l'idea che mettendo in competizione diversi ETS e fornitori privati si possano raggiungere livelli più elevati di qualità nella erogazione dei servizi alla persona e contenere i costi di finanziamento del welfare locale. **La terza fase prende avvio con gli anni Duemila** nel momento in cui viene approvata la legge di riordino del sistema socioassistenziale (Legge 328/2000). Questo provvedimento ha introdotto diversi strumenti che in teoria avrebbero potuto innescare un cambiamento nei rapporti fra agenzie pubbliche e Terzo settore, favorendo una maggiore partecipazione delle associazioni e delle imprese sociali nella definizione dei piani di zona, tramite la co-programmazione e la co-progettazione. In realtà, un coinvolgimento fattivo degli ETS nella pianificazione delle politiche socioassistenziali è avvenuto solo in alcuni contesti specifici. Per il resto, gli enti locali (regioni, aree metropolitane e province, comuni) hanno mantenuto saldamente il governo del welfare. Una *governance* più diffusa e orizzontale delle politiche sociali è di là da venire ancora oggi, come hanno notato ultimamente due studiosi: "gli enti locali sono ancora orientati a controllare il Terzo settore, sebbene i mezzi del loro controllo siano cambiati negli ultimi due decenni. Ora, [*il controllo pubblico, Nda.*] è meno esplicito e persiste sotto le spoglie di processi di partnership apparentemente democratici […] Un'autentica partecipazione delle organizzazioni del Terzo settore [*alla formulazione delle politiche sociali – Nda.*], con poche eccezioni, è più illuso-

prattutto in Italia, Spagna, Portogallo e Grecia. G. ESPING-ANDERSEN, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino, 2000.

ria che concreta"[37]. Quindi la co-gestione del welfare, fondata sulla cooperazione tra gli attori pubblici e il privato sociale, tanto in fase di ideazione che di attuazione degli interventi, è più un'eccezione che la regola, costituita principalmente dalle gare d'appalto. Col senno di poi si può anche osservare che l'introduzione dei principi concorrenziali nell'arena dei servizi sociali ha funzionato solo parzialmente, provocando diverse dinamiche perverse; in particolare, adottando criteri di valutazione che tendono ad assimilare il welfare a un "quasi-mercato" non si è innalzata la qualità dell'offerta di prestazioni cruciali per i cittadini più fragili; al contrario, per effetto delle gare al massimo ribasso, sono peggiorati gli standard di servizio e il trattamento dei lavoratori. In molti casi è subentrata demotivazione e stanchezza negli operatori di servizio, e le organizzazioni di base, radicate nella comunità locale, sono state escluse dalle procedure di aggiudicazione degli appalti perché non hanno personale dedicato a preparare le offerte. I problemi nascono anche dalle asimmetrie informative che impediscono alle istituzioni pubbliche di verificare la resa effettiva dei servizi socioassistenziali[38]. **Il CTS può far pendere l'ago della bilancia verso una maggiore collaborazione fra istituzioni e ETS nello sviluppo del welfare locale, incoraggiando i secondi ad assumere un profilo più attivo nella pianificazione degli interventi sul territorio**. Difatti, l'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, dispone che gli ETS possono essere chiamati a partecipare alla costruzione delle politiche sociali, unitamente alle pubbliche amministrazioni competenti, sia nella definizione delle linee di indirizzo che nella loro esecuzione. Questa facoltà deriva dal fatto che gli ETS perseguono l'interesse generale (articolo 1 del Codice), quindi possono concorrere a pieno titolo all'individuazione dei bisogni collettivi e delle modalità con cui si può far loro fronte. **Gli enti locali mantengono la titolarità sulle politiche sociali, in quanto portatori dell'interesse pubblico, ma il Terzo settore viene coinvolto nelle programmazione/gestione degli interventi del welfare**, vuoi perché è in grado di intercettare istanze sociali inedite portandole all'attenzione dei decisori pubblici, vuoi perché ha competenze ed esperienze nel lavoro di cura. In tale ottica, nella sentenza n.131 del 2020 la Corte Costituzionale ha già fatto giurisprudenza in materia[39], stabilendo che fra agenzie pubbliche e ETS si crea "un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato". Questo legame privilegiato si fonda sull'applicazione del princi-

[37] Cfr. A. Gasparre, M. Bassoli, *Governance Beyond the Rhetoric: Organizational Action, Change, and Illusion in the Italian Local Welfare System*, in «Administration & Society» vol. 52, n. 6, 2020, p. 947, traduzione nostra.

[38] Cfr. C. Borzaga, *Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi? Il caso emblematico dei servizi sociali*, in «Welfare Oggi», n.2, 2018, pp.14-18. Borzaga nutre seri dubbi che con l'adozione del Codice degli Appalti (d.lgs. n. 50/2016) il meccanismo della contrattazione esterna possa migliorare. Il governo italiano, seguendo le direttive europee, ha inserito l'offerta economicamente più vantaggiosa come correttivo per superare le maggiori criticità riscontrate nelle gare d'appalto, in primo luogo il massimo ribasso. Non è semplice però fare un raffronto tra prezzo e qualità delle prestazioni in un ambito complesso come quello del welfare.

[39] Per un approfondimento si rinvia a A. Fici, L. Gallo e F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazionied enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Quaderni di Terzjus - Osservatorio di Diritto del Terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, n.1, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

pio di sussidiarietà orizzontale e trova nel welfare locale il terreno più fertile dove potersi estrinsecare, come avviene già in alcune aree del paese. Lecco è una provincia piuttosto affluente e sviluppata del nord, dove non mancano tuttavia asimmetrie territoriali e segmenti della popolazione vulnerabili. **Nel 2006 il Comune capoluogo decide di avviare una procedura di evidenza pubblica per trovare un partner con cui co-progettare i servizi sociali**[40]. Non è una gara di appalto ordinaria, nella quale vengono raccolte offerte tecniche ed economiche per prestazioni di cura rivolte ad uno specifico target di utenti. **Il Comune cerca un interlocutore con cui collaborare su più fronti: dalla lettura dei bisogni sul territorio, alla definizione dell'architettura dei servizi, passando per le metodologie di intervento e la gestione operativa**; nell'attività di coprogettazione viene inclusa la totalità dei destinatari delle politiche sociali comunali (infanzia, minori, famiglie, disabili, anziani), quindi si vuole edificare l'impalcatura generale del welfare locale e non solo sopperire alle esigenze di un singolo settore; **si richiede, inoltre, che l'organizzazione proponente assuma un ruolo attivo nella ricerca di fonti di finanziamento aggiuntive rispetto alle risorse provenienti dal bilancio comunale**. Ad aggiudicarsi il bando è il consorzio di cooperative sociali Consolida, che in passato aveva già gestito delle attività per conto dell'ente locale. **Si mette così in moto una sperimentazione che non sarà episodica, rinnovandosi attraverso due avvisi successivi** (nel 2010 e nel 2013). L'esperienza assume pertanto un carattere continuativo, senza rimanere identica a sé stessa. Una logica incrementale anima il rapporto di collaborazione tra il Comune e Consolida: nel secondo bando, il partenariato viene allargato anche al mondo dell'associazionismo e del volontariato; allo stesso tempo, aumenta la presenza degli operatori del consorzio nella pianta organica del servizio sociale professionale e si intensifica anche l'integrazione tra i livelli dirigenziali del comune e dell'organizzazione consortile; nel terzo bando si compie un altro passaggio fondamentale: la maggioranza dei comuni dell'ambito territoriale di Lecco (31) aderiscono al partenariato e si amplia di pari passo anche la compagine del Terzo settore (16 enti in totale). Cresce quindi la scala delle attività (da comunale a intercomunale) e questo rende necessaria una riorganizzazione dei servizi: **il welfare non viene più pensato per categorie di destinatari** (anziani, minori, disabili, ecc.), **ma riarticolato per aree territoriali omogenee o contigue**. Sul finire del 2017, quando la scadenza dell'ultimo bando è ormai all'orizzonte, i comuni e gli ETS coinvolti nella coprogettazione cominciano ad interrogarsi su come proseguire l'esperienza. Ed è a questo punto che la riforma del Terzo settore viene identificata come una strada praticabile e promettente, come riferisce Marina Panzeri, dirigente dei servizi sociali del Comune di Lecco, che ha seguito la sperimentazione sin dal principio.

> **Nel momento in cui eravamo vicino alla scadenza del terzo bando di coprogettazione si ponevano alcuni problemi**. Il primo era che il Comune di Lecco era capofila sia del piano di zona che della sua attuazione e che quindi c'era una sua compresenza nel ruolo di programmazione e di gestione. Per la normativa regionale questa era una questione insanabile. D'altro canto, era anche il periodo nel quale era stato rivisto da parte dell'Autorità anticor-

[40] L'evoluzione dell'esperienza di Lecco viene ricostruita in G. Marocchi, *Lecco: la coprogettazione si fa istituzione*, in «Welfare Oggi», n.6, 2019, pp. 12-18.

> ruzione il Codice degli Appalti e sembrava emergere che la coprogettazione dovesse essere limitata, riservata solo ad alcune situazioni. C'era stato lo scandalo delle cooperative sociali nel Comune di Roma […] quindi ci siamo messi alla ricerca di una nuova formula che da un lato potesse rispecchiare la storia di un'esperienza di collaborazione che sino ad allora aveva funzionato; e che dall'altro fosse un'ipotesi giuridicamente fondata e sostenibile. Da una parte eravamo forti di una sperimentazione positiva e di una decisione dell'assemblea dei sindaci dell'ambito territoriale, che aveva richiesto al Comune di Lecco di prospettare una soluzione che fosse in continuità col passato, privilegiando l'esperienza proficua di collaborazione con il Terzo settore. Abbiamo chiesto anche delle consulenze giuridiche perché era una fase di grandi cambiamenti normativi. Insomma, **la scadenza del contratto di coprogettazione coincideva con un momento molto complicato**. Abbiamo anche pensato di creare una fondazione di partecipazione, ma la costituzione di un organismo del genere avrebbe richiesto tempi estremamente lunghi, con un'approvazione anche da parte della Regione, poi abbiamo pensato ad una società mista, ma avremmo perso il regime fiscale agevolato di cui godevano i servizi sociali, avevamo scartato anche l'idea di dar vita ad un'azienda speciale, tutta pubblica, che non sarebbe stata congruente con la storia di questa esperienza. **Come se fosse il coniglio che esce dal cilindro […] abbiamo visto che la nuova forma giuridica dell'impresa sociale sembrava fatta apposta per noi,** interpretava perfettamente la nostra esigenza di costruire un sistema di servizi agile e flessibile, ma capace di intercettare risorse, presenze e corresponsabilità. **La nostra esigenza era quella di dare stabilità e continuità ad una esperienza che giudicavamo virtuosa e con l'impresa sociale ci siamo riusciti** [*Marina Panzeri, intervista, 25 gennaio 2021*].

La riforma è il coniglio estratto dal cilindro mentre i partner del progetto, inclusa l'amministrazione di Lecco che agisce da capofila, sono alquanto indecisi su come proseguire un'esperienza giudicata da tutti virtuosa. Non è facile trovare la formula giusta per dare continuità ad una iniziativa che ha unito gli enti locali dell'area e una folta rappresentanza di ETS. I fatti di cronaca creano un clima particolarmente sfavorevole per chi voglia introdurre delle innovazioni istituzionali, come lascia intendere la dirigente: lo scandalo di *Mafia Capitale* ha gettato un'ombra sinistra anche sulle cooperative sociali, l'autorità anticorruzione è intervenuta con un giro di vite per scongiurare che dietro al paravento dei servizi di interesse collettivo si potessero annidare "pratiche predatorie". In un contesto del genere tutto sembra complicarsi e nessuna soluzione appare convincente. Non è più possibile procedere all'approvazione di un nuovo bando, anche perché il comune capoluogo risulta compresente sia nella pianificazione che nell'attuazione del piano di zona, generando una confusione di ruoli che deve per forza di cose essere risolta, dando un assetto organizzativo più stabile a un'esperienza di servizio giudicata positivamente da tutti gli attori coinvolti. L'ipotesi di costituire una Fondazione di partecipazione viene scartata in quanto comporta una estenuante trafila burocratica; la società mista ha lo svantaggio di far perdere il regime fiscale favorevole di cui godono gli enti che vincono gli appalti sui servizi sociali; l'azienda speciale è una società pubblica, quindi sarebbe una veste giuridica del tutto innaturale per un esperimento che sin dall'inizio ha visto la compartecipazione strategica dell'economia sociale e dell'associazionismo. **Nel momento in cui l'impasse sembra insuperabile arriva il CTS, che calza a pennello per l'esigenza di dare un assetto più**

stabile ad una sperimentazione che dura ormai da più di dieci anni, con esiti positivi. Un sistema socio-assistenziale compartecipato è possibile e si incarna nell'impresa sociale consorzio di cooperative sociali Girasole, che nasce nel mese di febbraio 2019, sottoforma di una società mista dove il socio pubblico è rappresentato da un'associazione costituita ad hoc dai 26 comuni, con funzione di vigilanza della qualità dei servizi, mentre i soci privati sono il consorzio Consolida (con quota maggioritaria), unitamente al consorzio Mestieri Lombardia, alle cooperative sociali Il Grigio, La Vecchia Quercia, Sineresi, Due Mani, l'Arcobaleno, affiancate dalle associazioni Auser e Anteas di Lecco. La Girasole gestisce nell'insieme 148 servizi socioassistenziali e socio-educativi raggiungendo la totalità dei cittadini residenti nell'ambito distrettuale. Per non appesantire troppo la struttura è stato adottato un modello di *governance* tutto sommato agile, come spiega Lorenzo Guerra, vicepresidente, con trascorsi nel settore della cooperazione sociale.

> **La forma di impresa scelta è quella della società cooperativa sociale sottoforma di consorzio.** Essendo una realtà consortile quest'ultimo è formato da soci di varia natura: 9 sono qualificati come soci cooperatori (7 cooperative sociali, di cui due consorzi, e 2 associazioni) e 1 come socio finanziatore, ossia l'associazione dei 26 comuni dell'ambito territoriale di Lecco. Queste organizzazioni sono rappresentate nell'assemblea dei soci, che elegge un CDA, formato da un presidente espressione dell'associazione dei comuni, 3 componenti vengono indicati dai soci privati (uno dei quali funge da vicepresidente), un componente nominato del Forum Regionale del Terzo settore. Anche l'organismo di direzione dell'impresa sociale è collegiale come il CDA ed è composto da dirigenti pubblici, il vicepresidente e un altro componente espressione dei soci privati. Quindi l'assemblea ha funzione di rappresentanza, il CDA ha un ruolo amministrativo, mentre la direzione tecnica si riunisce almeno una volta alla settimana e conduce l'impresa sociale. Essendo molto ampio il numero di servizi che gestiamo vi sono poi direttori e coordinatori che seguono le diverse aree di servizio, possono essere dipendenti dei comuni coinvolti o delle cooperative, che lavorano quotidianamente insieme. Lo scambio nello organismo di direzione tecnica è quotidiano sia nella progettazione che nella gestione dei servizi. I servizi sociali tradizionali sono coperti dai bilanci dei Comuni, invece per i progetti innovativi e sperimentali vi è una corresponsabilizzazione dei soci privati, attraverso la ricerca di canali di finanziamento diversi. Un esempio è il progetto *Living land*, finanziato dalla Fondazione Cariplo, che ha l'obiettivo di accompagnare adolescenti e giovani nella transizione alla vita adulta, attraverso esperienze prelavorative, lavorative e d'impegno sociale. Per dare un'idea, negli anni della coprogettazione, una quota dal 12 al 15% delle risorse proveniva da fonti di finanziamento extra-comunali [*Lorenzo Guerra, intervista, 25 gennaio 2021*].

L'impresa, quindi, viene gestita con l'apporto di tre organi: l'assemblea dei soci, che ha funzione di rappresentanza, il CDA che dà gli indirizzi strategici e la direzione tecnica, una struttura collegiale che ha la responsabilità della gestione dei servizi, appoggiandosi ad un numero consistente di dirigenti che lavorano sia nelle cooperative che nei comuni. Ad ogni modo, in ciascuno di questi organismi decisionali, vi è una condivisione di responsabilità tra ETS ed enti locali. Il finanziamento dei servizi sociali tradizionali è a carico dei bilanci comunali; l'offerta abbraccia diverse aree di intervento: prima infanzia (asili nido, centri prima infanzia e per le famiglie), minori e famiglie

(assistenza domiciliare, conciliazione, servizio sociale di base, tutela minori, affido distrettuale), adulti (lavoro, agenzia per la casa e l'housing sociale, progetto dipendenze), anziani (centri anziani, assistenza domiciliare, integrazione alla domiciliarità, spazio salute, custodia sociale, telesoccorso), disabilità e non autosufficienza (assistenza educativa e scolastica, centri socio-educativi, centri diurni, comunità socio-sanitarie, aiuto integrazione). A fianco di queste prestazioni standard, vi sono i progetti sperimentali, come *Living land*, finanziato dalla Fondazione Cariplo, che si propone di favorire la transizione alla vita adulta, l'inserimento lavorativo e la partecipazione sociale dei giovani, soprattutto se appartengono alla categoria dei Neet, ossia degli under trenta che non sono occupati o in formazione. Un altro esempio è un intervento di rivitalizzazione di un quartiere periferico di Lecco, con una popolazione prevalentemente anziana; recuperando una scuola elementare chiusa, è stato aperto un centro di servizi in cui vengono accolti utenti disabili; è stata anche promossa la nascita di un comitato e la costituzione di un fondo per futuri progetti di rigenerazione della comunità. Come sottolinea Lorenzo Guerra, queste attività innovative non sono episodiche. Prima della nascita di Girasole, una percentuale tra il 12% e il 15% delle risorse del welfare locale sono state raccolte grazie alla progettazione su bandi esterni o con mezzi economici delle stesse cooperative sociali. L'attitudine a innovare è parte integrante dell'impresa sociale, dove una cultura condivisa tra istituzioni locali e Terzo settore prende sempre più forma. Durante il *lockdown* della primavera del 2020 questa creatività è stata particolarmente utile quando si è trattato di non lasciare sole le famiglie, trasformando gli asili nido in servizi di vicinato. Non lavorando più con la logica dell'appalto, se cambiano i bisogni ci si riorganizza rapidamente. Questa capacità di reazione viene sostenuta da una organizzazione integrata, dove pubblico e privato sociale hanno imparato a convivere e lavorare insieme, abbattendo steccati storici. Riconvertire il welfare in situazioni di emergenza è più facile quando si agisce in tandem per il bene comune.

Si debbono percorrere circa settecento chilometri da Lecco, attraversando in sequenza l'Emilia-Romagna, la Toscana, l'Umbria, l'alto Lazio e la capitale d'Italia per giungere a Latina, dove si sta configurando un altro caso interessante di amministrazione condivisa del welfare. A differenza di quel che è accaduto nella provincia lombarda, nella città pontina il percorso di coprogettazione è stato meno graduale. Ne parla con dovizia di particolari Emanuela Pacifico, dirigente del servizio politiche sociali del Comune.

> Il Comune di Latina opera in una realtà complessa. Siamo una città di circa 126mila abitanti, abbiamo il ruolo di capofila del distretto Latina 2, dove sono inseriti altri 4 comuni, per un totale di 180mila abitanti a grandi linee. Il bacino di utenza è quindi significativo. Tra l'altro, il Comune svolge un ruolo preponderante nel distretto, essendo di più grandi dimensioni, Sabaudia è la seconda area per ampiezza demografica con 22-23mila abitanti. Lo squilibrio tra un Comune così popoloso e gli altri più piccoli non è di facile gestione. **Quando ho iniziato a lavorare nel settore dei servizi sociali (2016) ho trovato una situazione piuttosto statica, nel senso che tutti i servizi erano gestiti per la gran parte tramite esternalizzazioni (gare d'appalto).** Erano suddivisi tra servizi comunali e servizi distrettuali, nel primo caso si trattava di prestazioni erogate anche dagli uffici comunali, come i

> centri per minori e i centri per anziani. I servizi distrettuali erano invece completamente esternalizzati. In particolare, i servizi sociali del Comune che allora avevano un budget di circa 16 milioni di euro, erano divisi in tre lotti: minori, anziani e disabili. **L'affidamento delle prestazioni socioassistenziali attraverso gare di appalto era preordinato, perché il capitolato prevedeva prestazioni su binari prestabiliti**, però l'appalto era triennale e in un lasso temporale così lungo il contesto in cui si opera può evolversi. La condizione degli utenti nel territorio può cambiare, per cui difficilmente si riesce a soddisfare con le regole statiche di un appalto i bisogni che sono in divenire. Era estremamente complicato gestire le esigenze che subentravano con le regole rigide di un contratto d'appalto. Alla metà del 2016 una nuova Giunta Comunale si è insediata, guidata da una lista civica "Latina Bene Comune", fortemente orientata all'idea di favorire la partecipazione e la condivisione del Terzo settore e dei cittadini. Tutto ciò coincide con il fatto che ad aprile 2017 andavano in scadenza la programmazione triennale dei servizi sociali. **Per i servizi comunali, essendo decorsi i termini prima dell'approvazione del d.lgs..117/17, è stato giocoforza continuare con l'affidamento tramite gara d'appalto, pur con una visione più evoluta rispetto al quadro precedente**, più flessibile rispetto al passato per andare incontro ai bisogni in continua espansione della cittadinanza. **Nel caso dei servizi distrettuali è stato invece possibile fare tesoro subito del CTS e imprimere un forte cambio di rotta** [*Emanuela Pacifico, intervista, 28 dicembre 2020*].

Nel 2016, quando la dirigente si sposta nel settore dei servizi sociali, trova una situazione abbastanza statica. La rete del welfare distrettuale serve un'utenza di circa 180mila utenti, considerando i 4 comuni del distretto di Latina 2. La città, con 126mila residenti, fa la parte del leone nella gestione delle politiche sociali e questo crea degli squilibri con gli altri enti locali, dai quali possono scaturire tensioni sulle scelte di fondo che influiscono sull'assegnazione delle risorse economiche. Vi è tuttavia un altro problema sul quale si sofferma l'intervistata: la rigidità di un sistema socioassistenziale fondato in larga misura sulle gare d'appalto, soprattutto nell'ambito distrettuale. Le regole della contrattazione esterna spingono gli uffici comunali a circoscrivere il campo delle prestazioni nei capitolati speciali, dettagliando i servizi ammessi al finanziamento; le organizzazioni del Terzo settore si limitano, con una certa pigrizia, a rispondere ai requisiti del bando, senza presentare progetti innovativi. Di conseguenza, **le attività di sostegno vengono incanalate lungo "binari prestabiliti", con il rischio di uno scollamento rispetto ai bisogni sociali che affiorano nell'area, essendo questi ultimi per definizione in continua evoluzione**. Manca la flessibilità o se si preferisce la capacità di cogliere le trasformazioni in atto nel territorio. **I servizi appaiono segmentati e in qualche modo inadeguati, seguendo la classica tripartizione degli strati più vulnerabili della cittadinanza: anziani, minori e disabili**. Due fattori contribuiscono a superare l'immobilismo, sperimentando un nuovo approccio nella gestione del welfare. Innanzi tutto, l'insediamento della nuova giunta comunale, guidata dalla lista civica "Latina Bene Comune", che mette al centro del suo programma la partecipazione e la condivisione della società civile; vi è poi un elemento contingente, rappresentato dal fatto che il nuovo Sindaco e gli Assessori entrano in carica proprio quando stanno per scadere i bandi triennali nel settore dei servizi sociali. A ciò si aggiunge la circostanza per cui la riforma del Terzo settore vede la luce appunto in quel periodo; ciò spinge l'assessore

ai servizi sociali (e gli uffici competenti diretti da Emanuela Pacifico) ad imprime una svolta rispetto al passato. **Viene progressivamente abbandonato lo strumento del bando di gara per lasciar posto ad un avviso pubblico per la coprogettazione dei servizi**. La nuova procedura viene adottata solo per i servizi distrettuali (e non per quelli comunali), in quanto questi ultimi vanno in scadenza prima dell'approvazione del CTS. Si volta dunque pagina, ma è comunque un percorso in salita.

> **Non è stato semplice cambiare per gli uffici comunali, per gli utenti, per le associazioni e per il Terzo settore in generale**. **È stato alquanto complicato far capire agli ETS che per partecipare, non più ad una gara d'appalto, ma ad una procedura di coprogettazione bisogna abbandonare i vecchi schemi**, uscire da una situazione tutto sommato confortevole per le associazioni e il Terzo settore, perché era facile rispondere in modo sintetico a un capitolato speciale sui servizi con progetti specifici. Siamo partiti con gli avvisi pubblici per le coprogettazioni, che erano impostati in modo diverso rispetto al capitolato, con un documento di massima, i cui contorni erano sfumati per lasciare spazio alla autonomia e alla creatività del Terzo settore. La nostra aspettativa era che rispondessero all'avviso con progetti molto più ambiziosi; avendo eliminato il meccanismo del ribasso, ci aspettavamo che il Terzo settore mettesse qualcosa in più rispetto all'importo bandito. **La prime coprogettazioni per i servizi distrettuali (Adi, assistenza domiciliare educativa, servizio sociale professionale, segretariato sociale, i servizi di pronto intervento) hanno visto la partecipazione di una platea molto limitata di ETS**. Le cooperative che hanno risposto a questi avvisi sono state molto poche, per l'Adi siamo andati addirittura in accreditamento perché nessuno ha risposto al bando, quindi siamo dovuti tornare alla gara d'appalto. Invece, per il segretariato sociale, il servizio sociale professionale e i servizi integrati per l'emergenza le risposte le abbiamo avute, anche se molto circoscritte, in alcuni casi c'era un solo partecipante. **Nonostante le difficoltà, per la prima volta abbiamo impiantato questi tavoli di coprogettazione nei quali eravamo tutti inesperti, sia noi come uffici comunali, sia loro come cooperative sociali**. È stato un battesimo del fuoco per ciascuno dei soggetti che sedevano attorno al tavolo. Dopo vari tavoli sono stati definiti i progetti di servizio e sono stati approvati. Venendo io dal settore delle gare d'appalto, ho voluto rispettare tutte le regole procedurali del Codice degli Appalti, abbiamo fatto come si dice una coprogettazione "in salsa mista", almeno nelle prime due fasi, pubblicazione dell'avviso sui (quotidiani, gazzetta ufficiale europea, Guri) e selezione del soggetto con cui fare la coprogettazione. Dal momento in cui viene scelto il partner di coprogettazione si apre la fase creativa dove le nostre assistenti sociali si sono sedute insieme ai tecnici del soggetto proponente per elaborare di volta in volta un progetto comune. **I vantaggi per il nostro Comune si sono visti soprattutto con lo scoppio della pandemia: non avessimo avuto la coprogettazione non avremmo potuto affrontare gli eventi che ci hanno travolto**. Quando i servizi Adi sono stati sottoposti alle regole di distanziamento, ci siamo riseduti al tavolo con il partner e abbiamo dovuto ridefinire il servizio, in quella che è l'essenza della coprogettazione, cioè adattarsi ai bisogni che si evolvono**. Questo approccio è stato ancora più evidente nei servizi integrati per l'emergenza, laddove abbiamo gestito i dormitori per i senza fissa dimora, monitorando la salute degli utenti, con dei veri e propri triage, siamo intervenuti per curare queste persone non appena ci sono stati dei casi di positività al Covid-19**. Abbiamo utilizzato la coprogettazione anche sulle gare che erano state effettuate ai sensi del Codice degli Appalti […] abbiamo dovuto ad esempio sostituire i centri diurni per disabili con un'assistenza di altro tipo, molto più simile a quella domiciliare, abbiamo dovuto mettere in Dad i minori

> seguiti nei centri. Insomma, abbiamo dovuto adattare i servizi alla situazione contingente. Non avessimo avuto la coprogettazione non avremmo potuto far fronte ai bisogni emergenti dal territorio nell'emergenza sanitaria. Tanto è vero che ora che stiamo rinnovando questi servizi con nuovi avvisi pubblici abbiamo utilizzato procedure di coprogettazione per tutti i servizi. **Il Terzo settore è maturato in questi tre anni, ha capito come deve approcciarsi ad una procedura di coprogettazione**. I cittadini invece non sono ancora autonomi, c'è ancora un percorso da fare insieme. È chiaro che l'Assessore ai servizi sociali che ha dato l'input politico di andare verso questo nuovo modo di gestire i servizi è stato un elemento fondamentale per aprire questo nuovo ciclo delle politiche di welfare locali [*Emanuela Pacifico, intervista, 28 dicembre 2020*].

Non è una passeggiata partecipare a un tavolo di coprogettazione. Le istituzioni locali e il Terzo settore debbono uscire dai vecchi schemi di lavoro, cambiare mentalità, ossia essere più propositivi e creativi. La dirigente ha preparato con diligenza la pubblicazione dell'avviso e curato nei minimi dettagli il processo di selezione dei candidati, per assicurarsi che la procedura preliminare fosse inattaccabile; poi però, quando si è trattato di entrare nel merito, sedendosi al tavolo, gli assistenti sociali del Comune e i progettisti delle imprese sociali scelte hanno dovuto cimentarsi in una forma di cooperazione poco familiare, anche perché sono stati chiamati a immaginare soluzioni avanzate per affrontare problemi complessi, cominciando da una lettura approfondita dei bisogni emergenti nella comunità. **Per condividere qualcosa con qualcuno con cui non si è abituati ad operare bisogna conoscersi meglio, avvicinare i linguaggi, fidarsi e imparare ad agire insieme**. Secondo il sociologo Richard Sennett, i rituali di collaborazione sono assai onerosi, specie quando si è in presenza di scambi differenzianti, nei quali gli attori prendono consapevolezza delle proprie diversità attraverso relazioni finalizzate al riconoscimento reciproco (comunicazione dialogica)[41]. Le prove d'orchestra sono un esempio di questo tipo di pratiche sociali: i concertisti sono costretti ad accordare le proprie sensibilità; essi sono stimolati a cercare chiavi di interpretazione comuni quando suonano un brano jazz o di musica classica, coltivando l'ambizione che la loro esibizione corale sia originale, pur rispettando i canoni artistici del compositore. Si respira un'aria febbrile in ogni prova che precede l'esecuzione finale; la stessa sensazione che hanno forse avvertito i funzionari del Comune e gli operatori delle cooperative quando si sono trovati gli uni di fronte agli altri con un progetto di welfare da elaborare congiuntamente. Avevano uno spartito sul quale basarsi ma era oltremodo generico, non era tutto scritto come nei capitolati speciali di un bando di gara. I contorni degli interventi erano sfumati, per dar modo a ciascuno di esprimersi in piena autonomia. Lo scopo era quello di elevare gli standard di servizio del welfare locale, andando incontro alle esigenze mutevoli degli abitanti di Latina e dintorni. Condividevano perciò una grande responsabilità, non sorprende che all'inizio abbiano temuto di essere inadeguati per l'arduo compito che li attendeva. Alcuni operatori del Terzo settore hanno pensato di essere talmente inesperti da disertare il tavolo, come è capitato con il primo avviso pubblico sull'assistenza domiciliare integrata, per il quale

[41] Cfr. R. Sennett, *Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione*, Milano, Feltrinelli, 2012.

non si è registrato nessun candidato. In seguito, tuttavia, la situazione è migliorata, i cooperatori e gli assistenti sociali hanno trovato un punto d'incontro e lo hanno tradotto in un piano per realizzare dei servizi più innovativi rispetto al passato. **La coprogettazione è diventata così una prassi consolidata che permea ormai il welfare a Latina e nel circondario**; le cooperative sociali e le associazioni mostrano oggi un maggiore dinamismo, facendosi trovare pronte quando è il momento di pianificare gli interventi sul territorio. **La dirigente sembra essere consapevole di quanto sia stata lungimirante la scelta del 2017, al punto tale che ormai ha esteso questa modalità di lavoro collaborativo a tutti i servizi sociali, distrettuali e comunali, nel nuovo avviso pubblico per il triennio 2021-2023**. Emanuela Pacifico sa che la concertazione delle politiche sociali con il Terzo settore paga; lo ha capito durante la quarantena di marzo del 2020, quando di fronte all'incalzare dell'emergenza sanitaria, il Comune ha dovuto convocare i partner della coprogettazione per ripensare i servizi in regime di distanziamento sociale. In quel momento drammatico, l'aver condiviso un lavoro comune, è stato decisivo per non lasciare soli gli utenti più fragili (anziani, disabili, minori disagiati), escogitando soluzioni efficaci e tempestive. Inizia ad intravedersi – come ha sostenuto la dirigente in un altro passo dell'intervista – un'integrazione orizzontale nelle prestazioni socioassistenziali: **gli operatori di diversi servizi ruotano attorno a un singolo utente per far fronte alle sue molteplici esigenze di cura**. La collaborazione tra l'amministrazione locale e il Terzo settore non è più solo un ideale, quanto una dinamica reale che contribuisce a sviluppare il welfare locale. Latina ha sperimentato questo percorso innovativo e non sembra voler tornare indietro.

6. L'evoluzione delle reti: l'Unione delle Pro Loco d'Italia e la Nazionale Misericordia e Solidarietà

La rappresentanza è sempre stata una nota dolente per il mondo variegato della solidarietà organizzata; è estremamente complicato aggregare (e convogliare all'esterno) le istanze delle realtà di volontariato e dell'associazionismo sociale sia per la loro natura spontaneistica, sia per il carattere localistico delle loro proposte e attività. In Italia vi sono ovviamente numerosi coordinamenti, comitati, alleanze e enti di secondo livello, primo fra tutti, il Forum del Terzo settore, che si occupano di sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sui temi e le questioni per cui si mobilitano i volontari. Ma non si tratta solo di fare *advocacy* per influire di più sull'agenda della politica o per avere maggiore risonanza sui media. Il dialogo sociale, il networking e i partenariati influiscono sempre più sui programmi e le politiche che interessano da vicino le organizzazioni di volontario (ODV) e le APS; per attingere ai finanziamenti o dire la propria nei tavoli di negoziazione e nelle sedi decisionali a livello locale, nazionale ed europeo è necessario presidiare i luoghi dove si sviluppa il confronto democratico ed emergono gli indirizzi politici. **Il CTS ha assegnato alle reti associative la funzione di svolgere un'azione di tutela, supporto e promozione nei riguardi degli ETS, allo scopo di "accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali** (art. 41, Dlgs.

117/17)". In questo paragrafo conclusivo verranno analizzati due network capillari del volontariato e dell'associazionismo che, pur avendo solide radici nella storia e nella cultura popolare del nostro paese, hanno optato per questa nuova formula giuridica per dare voce alla propria base sociale.

L'Unione Nazionale Pro Loco d'Italia (Unpli) è stata fondata nel 1962 per coordinare le attività di una miriade di associazioni di volontari il cui obiettivo principale è quello di riscoprire e valorizzare il patrimonio culturale, artistico e naturalistico[42]. Nel nostro paese le attrattive paesaggistiche e le tradizioni locali sono sparse in circa ottomila comuni, essendo non di rado dislocate in borghi, contrade e frazioni, talvolta distanti dai centri urbani. È soprattutto in questi luoghi, spesso a rischio di spopolamento, che assume rilievo l'azione di alcune persone volenterose, le quali uniscono le proprie forze per dare informazioni ai visitatori, organizzare una sagra o aprire un piccolo museo d'arte contadina. Alla fine del 2018 erano 6.158 le Pro Loco affiliate all'Unione, distribuite in modo abbastanza omogeneo in tutte le regioni; nello stesso anno in questi enti operavano circa 600mila soci e 300mila volontari attivi; molto più contenuto era invece il numero dei dipendenti o collaboratori (430) e dei giovani che vi prestavano il servizio civile (1.800)[43]. Questi dati confermano che si è in presenza di un grande movimento di associati e volontari, che esprimono un forte senso di attaccamento nei confronti del luogo in cui vivono. Per Antonino La Spina, presidente di Unpli, vi sono senza dubbio alcune spinte valoriali che accomunano da Nord a Sud gli attivisti della sua rete, ma il loro impegno viene declinato in modo diverso nei territori.

> Le Pro Loco esprimono alcuni valori comuni in tutta Italia: l'accoglienza, la promozione turistica, l'animazione territoriale, la socialità. Le attività che svolgiamo sono però le più disparate: sport, turismo, cultura, attività naturalistiche, gestiamo musei, biblioteche, funivie, stazioni balneari. Insomma, il nostro impegno viene calato sul territorio, dipende molto dalla conformazione del contesto in cui agiamo (una località di montagna piuttosto che una marittima) e dalle situazioni specifiche. Per fare solo due esempi, la Pro Loco di Racalmuto fino a poco tempo fa è stata presieduta dal nipote di Leonardo Sciascia, natio di quel paese, e quindi ha operato in stretta sinergia con la fondazione dedicata allo scrittore; a Civitavecchia siamo invece responsabili di un'area archeologica. Vi è un tratto comune che ci caratterizza: dove siamo presenti, un presidente o un volontario sarà sempre disponibile a raccontare la storia locale e a far vedere i luoghi più belli e significativi del posto in cui è nato e cresciuto. Le attività sono plasmate in base alle caratteristiche dei luoghi [*Antonino La Spina, intervista, 9 gennaio 2021*].

Nonostante l'impegno volontario, l'impatto economico delle attività svolte dalle Pro Loco è significativo. Da uno studio condotto dal centro di ricerche Sintesi della

[42] L'esperienza delle Pro Loco data molto indietro nel tempo, al 1881, quando a Pieve del Tesino, ancora sotto il dominio dell'impero austro-ungarico (nell'attuale Trentino), nasce la società di imboschimento del colle di San Sebastiano, unanimemente considerata come il primo esperimento di associazione spontanea costituita allo scopo di promuovere il territorio.

[43] Dati pubblicati in Unione Nazionale Pro Loco d'Italia, *Pro Loco risorsa per il territorio*, Venezia, Marsilio Editori, 2020, pp. 23-28.

Cgia di Mestre[44] si evince che il 71% delle sedi locali dell'Unione ha una partita iva e, dunque, realizza attività commerciali di animazione del territorio, vale a dire sagre, fiere e mercatini locali. Il giro economico creato da questi eventi è ragguardevole: si sono sfiorati i 700 milioni di euro nel 2018 (698mln di euro), sommando la spesa dei visitatori (540mln di euro) e gli acquisti di beni strumentali e non effettuati dalle stesse associazioni per organizzare tali manifestazioni (158mln di euro). La stima è ben più elevata se si considerano gli effetti diretti, indiretti e l'indotto: un fatturato di 2,15 miliardi di euro, che vede il coinvolgimento di 10.500 occupati. Sono cifre importanti che aiutano di frequente a rivitalizzare i centri minori, messi a dura prova dall'*inverno demografico* e dal declino economico**. Parte del lavoro di Unpli è quello di assecondare questo processo di rigenerazione del commercio e della filiera enogastronomica nelle comunità decentrate**. Uno strumento valido per fare marketing territoriale è stato di sicuro il marchio di qualità delle sagre.

> Prima dello scoppio della pandemia realizzavamo circa 110mila eventi l'anno in Italia, tra attività culturali, sportive, enogastronomiche, ecc. Tutte queste manifestazioni hanno a che fare con la promozione del luogo. Di queste 20mila sono legate alla valorizzazione del prodotto tipico o delle tradizioni locali; a livello nazionale abbiamo creato il marchio "sagra di qualità" per tutelare la reputazione degli eventi da noi realizzati. Siccome alcune delle nostre sagre hanno 80-100 anni di storia dietro le spalle, è probabile che abbiamo favorito la nascita dei marchi Doc e Docg perché hanno di fatto creato un connubio tra prodotto e territorio prima che si affermasse una attenzione verso la filiera agroalimentare corta o a chilometro zero. Fino a 30 anni fa non c'era un'offerta di prodotti tipici, eppure le sagre già esistevano da molto tempo**. Ancora oggi molti prodotti di qualità vengono commercializzati grazie alle nostre fiere. Per questo abbiamo creato un marchio che tutela queste manifestazioni**. Le Pro Loco hanno questa doppia valenza: da un lato l'accoglienza dei visitatori e la promozione delle produzioni locali, il fatto che grazie alle manifestazioni organizzate fanno arrivare importanti flussi di denaro nelle casse di aziende e commercianti. Come il caso di Monte San Savino, un paesino di circa 8mila anime in provincia di Arezzo, dove si è partiti da una sagra della porchetta prodotta da due macellerie locali, oggi queste aziende sono diventate dei salumifici che danno lavoro a 70-80 addetti, e la porchetta ha ottenuto la certificazione Docg. Le due aziende insieme ad altre si sono consorziate per produrre la finocchiona, che ha ottenuto anch'essa la certificazione Docg. Questo comparto dà attualmente lavoro a metà degli abitanti del paese. Tutto questo è partito dalla sagra organizzata dalla Pro Loco, come mi ha confidato uno dei titolari delle aziende. Le produzioni vengono riavviate con le nostre sagre. Come Unpli abbiamo raggiunto un accordo con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) che ci riconosce questo lavoro di rigenerazione delle tradizioni produttive agroalimentari, come nel caso della Pro Loco di Maniaci (Catania) che sta promuovendo l'uso di tecniche antiche di coltivazione del grano. Quindi contribuiamo a creare valore economico che rimane sul territorio. **Ma c'è anche un altro aspetto che va considerato nella nostra azione. Il valore sociale: per preparare queste iniziative ci vogliono mesi, vengono coinvolti decine o centinaia di volontari, soprattutto nelle fasi finali, quindi si creano spazi di aggregazione nella comunità**, mettendo insieme le diverse generazioni. Si tramandano tradizioni, mestieri artigianali, rituali collettivi.

[44] Cfr. Unione Nazionale Pro Loco d'Italia, *op. cit.*, pp. 63-102.

> **Abbiamo calcolato che in un anno ci vogliono circa 25 milioni di ore di volontariato per portare avanti tutte le attività delle Pro Loco**. Non resterebbe nulla nelle piccole comunità se non ci fosse questa componente di valore sociale [*Antonino La Spina, intervista, 9 gennaio 2021*].

La Spina mette in luce la duplice valenza delle Pro Loco; da una parte la creazione di valore economico; le sagre sono un vero e proprio volano per rigenerare le produzioni locali. Lavorazioni artigianali vengono riscoperte grazie a queste manifestazioni, come nel caso di Monte San Savino, un paese di ottomila abitanti in provincia di Arezzo, dove una sagra della porchetta ha innescato un circolo virtuoso di cui ha beneficiato l'intera comunità: prima vi erano solo due macellerie, adesso è sorto un consorzio di salumifici che producono due prodotti tipici certificati. Aumentano gli ordini e i fatturati, si incrementano altresì le opportunità di impiego per i cittadini che risiedono nel comune e nei centri limitrofi. Molto più di frequente di quanto non si creda gli eventi fieristici contribuiscono a riattivare la filiera agroalimentare. In tale prospettiva, il presidente giustamente menziona il protocollo sottoscritto con il MIPAAF con il quale quest'ultimo riconosce il ruolo svolto dalle Pro Loco nella valorizzazione del patrimonio agroalimentare, con riferimento particolare ai prodotti di qualità. D'altro canto, egli fa anche notare che le Pro Loco non producono soltanto esternalità positive dal punto di vista economico, ma anche valore sociale. Le sagre (e gli altri eventi) richiedono meticolosi preparativi, durante i quali diverse generazioni (bambini, giovani, adulti, anziani) si incontrano e lavorano insieme. In tal modo si tramandano mestieri, tradizioni, rituali collettivi. In una parola, si preserva l'identità di una comunità. **Se non ci fosse questa forma di socialità molti comuni (o frazioni) periferici sarebbero presto o tardi destinati a deperire. Tali enti di volontariato sono in tal senso un antidoto contro il calo demografico e l'impoverimento produttivo che colpisce i centri minori.**

L'Unpli agisce in prevalenza su due fronti per rinvigorire l'azione delle Pro Loco: l'interlocuzione con le istituzioni pubbliche e il supporto tecnico verso la sua base associativa[45]. **Nel primo filone di attività**, oltre già richiamato accordo con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, rientra il protocollo d'intesa stipulato nel mese di novembre 2017 con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (attualmente Ministero della cultura), mediante il quale l'Unione concorre alla raccolta del patrimonio culturale immateriale diffuso nel territorio italiano, contribuendo alla sua valorizzazione; e l'accordo quadro con l'Anci (aprile 2018), con cui i comuni italiani si impegnano a concedere alle Pro Loco edifici del demanio pubblico dove queste possano operare, mentre l'Unione mette a disposizione di tutte le amministrazioni comunali la sua esperienza nella realizzazione di manifestazioni ed eventi fieristici, organizzando ogni anno un seminario per stimolare il trasferimento delle buone pratiche di turismo locale. Queste intese non sono episodiche, la rete ha allacciato rapporti stabili di collaborazione anche con altre agenzie pubbliche e organismi internazionali (Unicef, Unione delle province, Agenzia del Demanio, Istituto Centrale per il patri-

[45] In proposito si veda il sito ufficiale dell'Unione: https://www.unioneproloco.it.

monio immateriale), università (La Sapienza di Roma, il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna), federazioni (Federazione pubblici esercizi, Feniarco), organizzazioni centrali e coordinamenti del Terzo settore (Confcooperative, Rete dei cammini d'Italia, Associazione europea delle vie francigene, Telethon, ecc.). La mappa delle relazioni strategiche attivate dall'Unione è ramificata e multiforme. Per motivi di spazio non è possibile ripercorrerla tutta; nondimeno da una semplice elencazione dei nodi che la compongono si intuisce che il networking è parte integrante del lavoro svolto da questo ente nazionale di rappresentanza. **Nel secondo ambito di intervento** vi sono una serie di servizi di assistenza tecnica rivolti alle singole Pro Loco, per agevolarle nel disbrigo delle attività e degli adempimenti normativi: consigli pratici su come aprire e gestire una sede locale, consulenze su come redigere statuti e regolamenti, guide e vademecum sulla legislazione in materia sociale e fiscale, convenzioni con diversi fornitori (energia, compagnie assicurative, aziende che producono attrezzature e servizi, fatturazione in cloud, ecc.).

Al di là di queste attività ordinarie, l'Unpli è protesa verso il futuro, ben sapendo che dovrà adattarsi ad un nuovo quadro normativo. Per questo si è già costituita come rete associativa del Terzo settore, modificando il proprio statuto in un'assemblea straordinaria del 30 novembre 2019; cerca così di attrezzarsi al meglio per affrontare il cambiamento, in un percorso di trasformazione dove ci sono insidie ma anche occasioni per dare le ali al proprio movimento associativo.

> **C'è un problema di adeguamento per le Pro Loco, che emergerà quando le nostre associazioni dovranno iscriversi al RUNTS**. Attualmente siamo riconosciuti come enti di volontariato dagli assessorati al turismo regionali. Quattro anni fa abbiamo ottenuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che gli statuti fossero adeguabili per iscriverci negli albi regionali delle APS. Ogni Regione però applica la normativa in modo diverso, quindi abbiamo avuto difficoltà in diverse aree ad essere accreditati nei registri. **Ora con il RUNTS bisognerà trovare una soluzione per eliminare questa difformità di inquadramento a livello regionale**. Prescindendo da ciò, numerose Pro Loco hanno bilanci consistenti, per via delle sagre, quindi stiamo studiando una soluzione con Confcooperative per creare delle cooperative di comunità, a cui conferire le attività commerciali derivanti dalle manifestazioni, in modo tale che le Pro Loco si limiteranno a fare le altre attività culturali e sociali, mantenendo la forma giuridica di APS […] Come rete associativa del Terzo settore ci auguriamo di poter ampliare l'offerta di servizi diretti alle Pro Loco, svolgendo anche un ruolo di verifica e controllo sui nostri associati. L'auspicio è poi quello di superare i problemi di inquadramento delle nostre attività a livello regionale, cercando di lavorare affinché si crei un quadro di regole più uniforme. Ci proponiamo inoltre di attivare dei canali di finanziamento per realizzare dei progetti di formazione rivolti ai nostri aderenti, per esempio in materia di sicurezza. In generale, speriamo di avere maggiore voce in capitolo una volta che saremo riconosciuti come rete nazionale, che ci sia un maggiore ascolto da parte delle istituzioni preposte (in primo luogo i Ministeri competenti), anche delle istanze che noi avanzeremo per tutelare le nostre attività. **La nostra aspettativa è che ci sia nelle istituzioni una migliore comprensione di quello che rappresenta il nostro mondo, di quella funzione strategica che noi esercitiamo nei confronti dei visitatori raccontandogli la storia di un luogo e aprendogli le porte di un microcosmo**. La nostra assistenza nei confronti delle per-

> sone che vanno alla scoperta del territorio vale tanto quanto quella di chi presta aiuto a un malato o a un soggetto in difficoltà. Far capire il valore di quel che fanno i nostri volontari è la nostra missione, senza il nostro racconto del territorio non si comprenderebbe l'identità delle comunità territoriali [*Antonino La Spina, intervista, 9 gennaio 2021*].

Le questioni di cui l'Unione dovrà presto occuparsi sono due, entrambi spinose: in primo luogo, far sì che l'iscrizione al RUNTS risolva definitivamente il problema della collocazione giuridica delle Pro Loco, attualmente a cavallo tra gli assessorati regionali al turismo che le considerano enti di volontariato, e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha consentito l'adeguamento degli statuti di questi enti nella forma di APS. Da questa ambivalenza discende il fatto che l'inquadramento delle Pro Loco cambi da Regione a Regione. Questa difformità genera confusione nella base associativa; in secondo luogo, vi è la situazione dei bilanci di alcune Pro Loco che potrebbero superare le soglie entro le quali la riforma del Terzo settore prevede determinate agevolazioni fiscali. **Non volendosi trasformare in imprese sociali, le Pro Loco stanno studiando (insieme a Confcooperative) la possibilità di trasferire la gestione delle sagre e di altri eventi promozionali a delle cooperative di comunità**. In tal modo l'associazione continuerebbe a svolgere le attività culturali e sociali, lasciando alla cooperativa la gestione degli eventi di valorizzazione economica del territorio. Come si vede, Unpli sta preparandosi a svolgere una funzione di supporto tecnico in linea con le prerogative delle reti associative, affrontando a viso aperto alcuni nodi critici. I servizi di sostegno indirizzati alla base sociale verranno sviluppati attingendo anche da finanziamenti pubblici, presentando progetti di formazione sul tema controverso della sicurezza dei circoli e delle sedi locali, che è venuto in primo piano durante la recente emergenza sanitaria. Tuttavia, la missione dell'Unione non si esaurisce nell'assistenza tecnica alle Pro Loco, al fine di conformarsi alle normative vigenti. Un network del Terzo settore è un attore riconosciuto della concertazione sociale, legittimato ad interloquire con le istituzioni pubbliche, nella misura in cui fa pressione affinché le istanze dei propri affiliati vengano prese in carico dalla politica. **Per La Spina, il primo passo da compiere quando si fa *advocacy* è quello di far capire alle parti in causa il mondo che si rappresenta. In tale ottica, è fondamentale spiegare ai dirigenti apicali della pubblica amministrazione (e ai referenti politici) quale sia il valore di quel che fanno i volontari e gli associati delle Pro Loco**. Il racconto della storia di una realtà locale, l'accoglienza e l'attenzione nei confronti dei visitatori, sono un modo di curarsi dell'interesse generale, al pari di chi assiste un malato o una persona disagiata. **Molte comunità locali sarebbero condannate all'oblio se quella moltitudine di cittadini smettesse di curarsi dei destini del proprio territorio.**

Anche le Misericordie – una delle organizzazioni più antiche e diffuse del volontariato assistenziale di ispirazione cristiana esistenti nel nostro paese – **hanno di recente deciso di assumere la forma di rete associativa del Terzo settore**. Diversamente dalle Pro Loco, piuttosto che modificare lo statuto della Confederazione nazionale in cui si raccolgono dal lontano 1899, hanno preferito costituire il 7 maggio 2019 un nuovo soggetto giuridico (Misericordia e Solidarietà - rete MS). Gianluca Staderini, coordinatore nazionale della struttura, chiarisce le motivazioni di questa scelta.

> Le Misericordie hanno già una loro casa, che è la Confederazione Nazionale, che aggrega circa 700 associazioni. Di per sé questa è già un'organizzazione che avrebbe avuto, nel rispetto del d.lgs. 117 del 2017, le caratteristiche per fungere da rete associativa a livello nazionale, visto che aggrega un numero consistente di enti in 10 regioni italiane. Però, **da un ragionamento interno alle Misericordie, nasce l'idea di farsi promotori di un'aggregazione più vasta, in grado di includere realtà del volontariato simili per valori e identità alle nostre associazioni**. In passato lo scoglio era stato che per entrare nella Confederazione avrebbero dovuto trasformarsi in Misericordie. Questo frenava tali enti ad entrare a far parte del nostro movimento. Anche a noi [*delle Misericordie – Nda.*] sembrava una forzatura chiedere a soggetti come la Croce Bianca di Milano, considerato il braccio operativo della Diocesi di Milano, con cui abbiamo avuto esperienze di condivisione, come la comune partecipazione dei nostri volontari alla giornata mondiale della gioventù, indetta da Papa Francesco a Panama alla fine di gennaio 2019, di fondersi nel nostro movimento. Così insieme al Cipas, che è un consorzio di pubbliche assistenze non aderenti alla nostra Confederazione, e ad altre associazioni radicate soprattutto nel territorio lombardo e ligure, ma provenienti anche dal Veneto, dall'Emilia-Romagna, dal Piemonte, dalle Marche abbiamo deciso di dar vita a questa nuova rete. Alla nuova organizzazione aderiscono anche alcune cooperative che si occupano di soccorso sanitario (servizio 118**). La volontà è stata quella di creare una nuova casa che accogliesse organizzazioni simili che non dovevano snaturarsi ma, mantenendo la propria identità**, ritrovarsi in valori, servizi, percorsi, progetti da poter fare insieme, sfruttando e utilizzando la riforma del Terzo settore. Volevamo dare accoglienza a quegli enti virtuosi del volontariato e dell'associazionismo sociosanitario che non avevano ancora una casa comune [*Gianluca Staderini, intervista, 25 gennaio 2021*].

Le Misericordie maturano l'idea di farsi promotrici di una nuova aggregazione rivolta a tutti quei soggetti del privato sociale che esprimono una simile sensibilità nel compiere opere caritative nei confronti dei bisognosi: la Croce Bianca di Milano, un consorzio di pubbliche assistenze (Cipas) e altre associazioni e cooperative sociali similari provenienti principalmente dalla Liguria e dalla Lombardia. La rete è aperta, ovvero consente a tutti gli enti che vi aderiscono di preservare la propria identità, pur condividendo valori, progetti e servizi. **Attualmente circa 800 realtà associative e un milione di volontari sono confluiti in questa organizzazione di secondo livello, coltivando il progetto di contaminarsi a vicenda e di sperimentare progetti innovativi.** Il raggio d'azione della base associativa è quello del soccorso a chi versa in condizioni di svantaggio: il trasporto dei malati, il volontariato ospedaliero, l'assistenza nei confronti degli indigenti, gli interventi di protezione civile in situazioni di emergenza e altre opere solidaristiche. A favorire l'aggregazione fra organismi diversi sono alcuni principi di fondo esplicitati nello statuto (articolo 2): la carità e la fraternità cristiana, la cultura del dono e della gratuità, la convinzione che sia auspicabile applicare il criterio della sussidiarietà orizzontale nei rapporti tra Stato e società civile. Questa consonanza ideale è un buon punto di partenza per dar vita ad un'alleanza duratura e proficua. Il coordinatore nazionale descrive l'architettura e la governance della rete MS.

> La struttura della rete è molto leggera, io stesso sono prestato all'organizzazione, essendo il direttore nazionale delle Misericordie, anche il mio staff mi ha seguito in questa avventura. Anche la Croce Bianca ed altre organizzazioni hanno offerto il loro personale alla neonata rete.

> In questa fase inziale non abbiamo voluto appesantire il network con costi che sarebbero proibitivi, riusciamo perciò a mettere in campo delle iniziative senza gravare sul bilancio. Al funzionamento dell'organizzazione contribuiscono tre organi: l'assemblea dei soci, un consiglio direttivo con compiti di indirizzo e programmazione in cui sono rappresentati sia i soci, sia i territori, un consiglio esecutivo, ovvero una presidenza che ha responsabilità sulla gestione. C'è anche un organismo collegiale di controllo, affiancato da un ufficio di autority interna, per cominciare ad allenarci a fare delle procedure di autocontrollo, cioè verificare la congruità rispetto alla normativa sul Terzo settore di tutte le associazioni aderenti. Abbiamo anche previsto una commissione d'esame, ovvero una struttura che passa al vaglio le domande di iscrizione alla rete. La procedura prevede che una volta ricevuta la richiesta di adesione la commissione la trasmetta all'organo di controllo e all'ufficio di authority per le opportune verifiche formali e sulla natura economica delle associazioni che avanzano la domanda. La commissione d'esame valuta questi due pareri, ma fa anche un altro tipo di riscontro, rivolgendosi alle nostre sedi territoriali per avere ulteriori informazioni sull'operato del candidato. La commissione esprime un parere che viene valutato dalla presidenza e inviato al consiglio direttivo che esprime il parere finale. Quindi una domanda di iscrizione passa il vaglio di almeno cinque organismi. Questo per avere la massima condivisione sulla decisione di ammettere nella rete i nuovi affiliati. L'ultima figura è quella del coordinatore, che tiene le fila dell'attività di *governance* e di rappresentanza [*Gianluca Staderini, intervista, 25 gennaio 2021*].

La rete MS ha una struttura molto leggera, non avendo dipendenti propri. Tutte le persone che contribuiscono al funzionamento dell'organizzazione sono dirigenti e lavoratori provenienti dalle Misericordie e dagli altri soci. L'organizzazione si avvale di tre organismi fondamentali: l'assemblea dei soci, che ha funzioni di controllo democratico interno, il consiglio direttivo e la presidenza che esprimono gli indirizzi strategici e vigilano anche sulla gestione operativa, con il coordinatore nazionale che tiene le fila di tutte le attività svolte. Vi sono poi gli organi di controllo, oltre ad un collegio dei revisori, un ufficio che funge da authority, con compiti di autocontrollo interno, e una commissione di esame. La procedura di ammissione alla rete prevede che cinque strutture si esprimano sulla domanda di iscrizione: il collegio dei revisori, l'authority interna, la commissione d'esame, la presidenza e, infine, il consiglio direttivo. Un'istruttoria molto rigorosa, sintomatica del fatto che la rete associativa non mira ad allargarsi pescando ovunque nel Terzo settore. Si cerca piuttosto di consociare soggetti virtuosi del volontariato e dell'associazionismo sociosanitario, con un retroterra culturale compatibile con i valori portanti, evidenziati in precedenza (carità, gratuità, sussidiarietà). Con queste premesse, la rete MS ha cominciato ad operare in piena emergenza sanitaria. Oltre a definire l'assetto interno e a delineare le principali strategie d'intervento, l'ente si è focalizzato su alcuni progetti pilota per affrontare la pandemia.

> Abbiamo finito da pochi giorni di presentare un progetto per l'assegnazione di postazioni d'emergenza partecipando ad un bando dell'Agenzia Areu Lombardia, in base a quanto disposto dall'articolo 57 del Dlgs 117 del 2017, con affidamento prioritario alle Odv del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza. Abbiamo partecipato per la prima volta come rete MS, insieme a Croce Rossa Lombardia e Anpas Lombardia, ciascuno per la propria parte. La rete si è occupata dell'elaborazione del progetto, di coordinarsi con i partner, e di raccogliere tutta la documentazione amministrativa richiesta dal bando. Quindi la struttura si è messa al servizio

degli associati di quel territorio per la partecipazione all'avviso pubblico. D'altra parte, stiamo intessendo relazioni strategiche, testando la rete; cerchiamo di spiegare che non è un'alternativa alle Misericordie, sarà in futuro la rete di riferimento di questo mondo, ci vorrà del tempo, ma prima o poi ci arriveremo. **La possibilità che ci offre la riforma è quella di presentarci come una rete nazionale riconosciuta che rappresenta una componente importante del volontariato e dell'associazionismo che si occupa di portare soccorso a chi ne ha bisogno. Significa avere una legittimazione del ruolo che svolgiamo nella società**. Ciò vuol dire, però, che queste reti debbono garantire al proprio interno gli adempimenti previsti dalla Legge. **Questa funzione di controllo e assistenza tecnica sarà molto importante nei confronti delle realtà associative più piccole, che faticano a redigere i bilanci e a conformarsi alle altre regole. Per questi enti è davvero importante la funzione di sostegno di una rete di sostegno come la nostra, per adeguarsi al nuovo regime normativo, che è più stringente rispetto al passato**. Il nostro mondo si sente quasi imbrigliato se ci sono troppi adempimenti. Ma noi stiamo provando a far passare il messaggio che stare nelle regole significa avere certezze, cioè diventa una garanzia soprattutto per le piccole associazioni. Oggi i presidenti delle Misericordie di piccole dimensioni non sempre sono consapevoli delle responsabilità che hanno sulle loro spalle. Essere in regola con il Registro, con i conti e anche con i dipendenti è una garanzia per chi svolge un'attività di servizio a beneficio della collettività. **Un altro vantaggio della riforma è l'articolo 57 del CTS: prima partecipavamo a gare d'appalto con il comune, con la Asl o con il 118. Questi avvisi spesso non individuavano i criteri giusti per l'aggiudicazione dei servizi, anche sotto il profilo economico. L'articolo 57 riconosce la funzione storica che il volontariato e l'associazionismo hanno svolto nel trasporto sanitario di emergenza e urgenza**. Oggi con il Covid c'è il rischio che questa norma venga assimilata solo alle postazioni di emergenza o al 118, per la grande richiesta che ne fa la pubblica amministrazione. In realtà si tratta di una regolazione che riguarda una gamma più ampia di prestazioni che le associazioni come le nostre possono svolgere [*Gianluca Staderini, intervista, 25 gennaio 2021*].

La partecipazione al bando dell'Agenzia regionale emergenza e urgenza (Areu) della Lombardia è stata una sorta di rito d'iniziazione per la rete; per la prima volta ha presentato un'offerta in nome e per conto di un territorio, lavorando a tutto il ciclo della progettazione: individuazione dei bisogni sul territorio, esplicitazione degli obiettivi e delle metodologie di intervento, costruzione del partenariato esterno, suddivisione delle fasi di lavoro, elaborazione del cronoprogramma e del budget, raccolta della documentazione amministrativa richiesta dall'avviso pubblico. Insomma, una consulenza tecnica a tutto tondo, facilitata da una normativa (art. 57 d.lgs. 117/2017) che consente alle pubbliche amministrazioni di procedere all'affidamento in via prioritaria (diretta) del servizio di trasporto sanitario di emergenza, proprio in virtù del fatto che il soggetto proponente è una rete associativa del Terzo settore[46]. Secondo Staderini questo dispositivo va ben oltre le postazioni di soccorso e il servizio 118, potendo essere esteso anche ad altri ambiti

[46] Il 22 gennaio 2021 l'osservatorio Terzjus ha organizzato un seminario sul tema dell'affidamento del trasporto sanitario per stimolare il dibattito sull'applicazione dell'articolo 57 del Codice del Terzo settore. All'incontro hanno partecipato un qualificato gruppo di esperti e dirigenti di ETS e del settore pubblico. L'iniziativa, trasmessa in streaming su Youtube, è stata seguita da 514 persone. Un numero così consistente di adesioni è sintomatico del fatto che il trasporto e l'assistenza dei pazienti sia diventato cruciale a causa dell'emergenza Covid; allo stesso tempo è cresciuto l'interesse per la nuova normativa che consente di sviluppare rapporti di collaborazione più fluidi tra ETS e pubblica amministrazione nella rete territoriale dei servizi socio-sanitari. Cfr. *Terzjus, L'affidamento di servizi di trasporto sanitario e l'art.*

che interessano da vicino le Misericordie e le altre associazioni. **Il punto è che la riforma del Terzo settore ha aperto un canale privilegiato per riconoscere stabilmente il ruolo svolto dal volontariato nel soccorso sanitario**. Niente più estenuanti gare d'appalto. La via maestra è l'affidamento diretto attraverso una convenzione, a patto che l'ente sia costituito come rete associativa nazionale del Terzo settore. C'è da aspettarsi che in futuro questo sarà uno dei mestieri più importanti della rete: fornire assistenza tecnica (e personalità giuridica) negli avvisi pubblici cui possono partecipare le associazioni affiliate nei diversi territori. Questo tipo di aggregazione può pertanto contribuire a legittimare il proprio ruolo nella società. L'altra faccia della medaglia è che bisogna rispettare le regole una volta che si è ottenuto l'accreditamento pubblico: la base associativa dovrà essere in ordine con gli statuti, con l'iscrizione al RUNTS, con i bilanci e con il trattamento del personale. **Spesso gli enti più informali tendono ad essere refrattari verso gli adempimenti burocratici, perché non hanno apparati tecnici e competenze in grado di svolgere il lavoro amministrativo. Staderini, con il suo staff, cerca di sensibilizzare le proprie associazioni, persuadendole che le regole danno certezze e che troveranno una sponda nella rete quando avranno bisogno di essere aiutate ad allinearsi con la normativa.**

Pur essendo profondamente diversi, i due casi analizzati in questo paragrafo hanno un elemento in comune: la costruzione, in prospettiva futura, di forme di rappresentanza e di promozione sociale della base associativa, specie nei confronti delle realtà organizzative di più piccole dimensioni. Questa funzione strategica, che risulta ancora poco percepibile nell'operato di Unpli e di Rete MS, trattandosi di enti che hanno cominciato a muoversi in questa direzione solo di recente, è stata richiamata con una certa efficacia in una circolare del MLPS[47].

7. Conclusioni

La riforma del Terzo settore sta entrando a far parte dell'esperienza quotidiana delle organizzazioni esaminate nelle precedenti pagine, nonostante sia una normativa relativamente recente e in via di completamento**. L'impressione è che gli ETS protagonisti di questo capitolo siano impegnati nelle prove generali per adeguarsi al nuovo quadro normativo**; come gli attori in teatro, giunti alla vigilia della prima, non smettono di esercitarsi seguendo un copione dettagliato, che gli offre tuttavia ampi margini di libertà per personalizzare il ruolo che hanno scelto di interpretare. L'esito della loro performance è ancora incerto (come in ogni pièce teatrale che si rispetti), ma ci sono tutte le premesse per intraprendere un percorso di sviluppo senza inciampare in ostacoli o trabocchetti. Ciascuno degli attori coinvolti nella ricerca cerca di sfrut-

57 del Codice del Terzo settore, https://www.youtube.com/results?search_query=L%E2%80%99affidamento+di+servizi+di+trasporto+sanitario+ e+l%E2%80%99art.+57+del+Codice+del+Terzo+Settore.

[47] La direttiva ministeriale, emanata il 5 marzo 2021, ha evidenziato che le reti associative, oltre a fornire un'assistenza tecnica ai propri affiliati, coordinano, promuovono, tutelano, e rappresentano gli enti ad esse affiliati. Per un approfondimento si rinvia a A. Fici, *Le reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021*, articolo apparso su https://terzjus.it/articoli il 7 marzo 2021.

tare al meglio gli strumenti e le opportunità offerte dal CTS e dal d.lgs. 112/2017. La Fondazione Engim ha creato un'impresa sociale formativa, dando la possibilità agli allievi dei corsi di cimentarsi in un'attività commerciale aperta al pubblico; grazie al coinvolgimento (non solo economico) di alcune aziende, incentivate da una fiscalità di vantaggio, si possono sperimentare forme efficaci di apprendimento pratico in contesti lavorativi reali. Il Consorzio Fratello Sole (formato da enti caritativi, cooperative sociali e associazioni) si è unito alla compagnia energetica Iren per favorire la transizione ecologica nel Terzo settore, a partire dall'efficientamento delle strutture di accoglienza. Ne è nata un'impresa sociale (Fratello Sole Energie Solidali) nella quale il partner industriale, pur essendo una società quotata in Borsa, ha deciso di fare il socio di minoranza, accettando la sfida di portare la sostenibilità ambientale in organizzazioni e territori che rischiano di rimanere esclusi dalla *green economy* e dal risparmio energetico. Il Centro di accoglienza Padre Nostro attende il varo del RUNTS per proporre la costituzione di un fondo per l'housing sociale e per creare una start-up che promuova l'inserimento lavorativo dei giovani nel quartiere di Brancaccio, a Palermo, dove criminalità organizzata e disagio sociale sono lacerazioni profonde nel tessuto civico, specie dopo la pandemia, che ha aggravato la situazione economica in cui versa la popolazione. Difficile trovare un minimo comune denominatore in esperienze così diverse. Più agevole è invece rintracciare un filo rosso che colleghi i casi di Lecco e Latina, dove sta prendendo piede un'amministrazione condivisa del welfare, dando attuazione alla coprogettazione dei servizi socioassistenziali da parte degli ETS e delle istituzioni locali. L'idea lungimirante di invitare l'associazionismo, il volontariato e le cooperative sociali nella cabina di regia in cui si pianificano i servizi socioassistenziali era già stata introdotta con la legge 328 del 2000 all'interno dei cosiddetti Piani di Zona. Oggi questa intuizione trova un approdo concreto attraverso l'articolo 55 del d.lgs. 117/2017, rinvigorito dalla sentenza n.131/2020 della Corte Costituzionale. Vi sono almeno due strade per dare impulso a questo nuovo modo di concepire il welfare: creare un'impresa sociale compartecipata dagli ETS e da uno o più Enti Locali (in qualità di socio/i di minoranza, ai sensi del d.lgs. 112/2017, articolo 4, comma 3) come è accaduto a Lecco; oppure modificare l'approccio con cui vengono programmati gli interventi sociali, come nella città pontina, dove il Comune ha abbandonando la logica della gara d'appalto, attivando una procedura di evidenza pubblica finalizzata alla coprogettazione delle prestazioni rivolte ad anziani, minori e famiglie. Queste forme di collaborazione fra ETS e pubblica amministrazione possono essere replicate anche in altre realtà territoriali, con formule organizzative e soluzioni giuridiche adattate ai differenti contesti locali. Un ultimo accenno va rivolto a Unpli e alla rete MS, soggetti associativi che si muovono a cavallo fra l'assistenza tecnica a supporto di compagini sociali articolate e l'attività di *advocacy* svolta presso le istituzioni locali e nazionali. La nuova normativa riconosce e valorizza il ruolo di queste organizzazioni di secondo livello nell'interlocuzione con le amministrazioni locali, il mondo della politica e le parti sociali. Le due reti, benché siano iniziative allo stato embrionale, sembrano orientate ad esercitare questa funzione di tutela, promozione sociale e rappresentanza democratica.

Parte Quinta

SINTESI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

Capitolo XIV

GUARDANDO AL 2022: UN NECESSARIO CAMBIO DI PASSO*

1. Cantiere infinito? No, forse "Fabbrica di San Pietro"

L'itinerario percorso lungo i quattro capitoli del Rapporto – l'evoluzione della normativa; la percezione e l'impatto della riforma sugli ETS; i focus tematici (RUNTS, Sport e Terzo settore, Lavoro e Terzo settore, Amministrazione condivisa, Bilancio sociale e valutazione d'impatto); e il racconto di alcune buone prassi applicative – potrebbe trasmettere al lettore la medesima sensazione percepita dal comune cittadino di fronte ai tempi infiniti nella realizzazione di importanti opere pubbliche. Così, di fronte ai soliti cartelli "abbiate pazienza" o "stiamo lavorando al vostro servizio", il cittadino non può che sbuffare in attesa che finalmente le transenne e le impalcature vengano rimosse.

Ma forse **l'immagine più appropriata per descrivere sinteticamente lo stato della riforma può essere quella della "Fabbrica di San Pietro", dove l'opera è di per sé compiuta, ma richiede continue manutenzioni, rifacimenti, miglioramenti negli apparati di sicurezza, nonché azioni ricorrenti per far conoscere ai tanti fruitori anche gli angoli più remoti e sconosciuti dell'opera**.

Sì, forse la riforma del Terzo settore è un grande cantiere che richiede ancora non poco lavoro affinché l'opera sia fruibile e apprezzata dai più. Certamente, l'ambizioso disegno di far nascere un "diritto comune" del Terzo settore sconta il fatto che alla legge delega (n. 106/2016) e ai successivi decreti legislativi (2017), debba accompagnarsi un numero significativo di atti amministrativi che hanno richiesto e richiedono l'intervento e il concerto di più amministrazioni, di organi giurisdizionali e persino della Commissione europea. Ma sconta soprattutto la lentezza con cui i governi – giallo-verde e giallo-rosso – , negli anni 2018/2020, hanno messo mano al complesso sistema di adempimenti necessari a dare completa attuazione alla riforma. Ora, **il nuovo Ministro del Lavoro, Andrea Orlando, sembra voler cambiare passo per imprimere una decisa accelerazione sia all'emanazione dei provvedimenti ancora *in fieri*, sia all'invio della notifica alla Commissione europea delle norme soggette alla necessaria autorizzazione per poter entrare in vigore nel nostro ordinamento** e, soprattutto, con l'annuncio di voler portare a completamento entro un anno l'intero processo di riforma.

Due importanti provvedimenti hanno visto la luce proprio in questi primi mesi del Governo presieduto da Mario Draghi, ovvero il decreto del Ministro del Lavoro

* **A cura di Luigi Bobba** – Presidente di Terzjus, **Antonio Fici** - Professore Associato di Diritto Privato presso l'Università degli Studi del Molise e direttore scientifico di Terzjus e **Gabriele Sepio** – Avvocato, Partner Studio ACTA e segretario generale di Terzjus.

che contiene le Linee guida per l'applicazione degli art. 55 e 56 del Codice del Terzo settore (d'ora in poi CTS) nonché il decreto che regola le attività commerciali di cui all'art. 6 del CTS qualificate come strumentali e secondarie rispetto a quelle di interesse generale (ancorché questo decreto non risulti ancora pubblicato mentre si scrive). Segnali importanti su questioni di grande rilevanza sia per uno sviluppo trasformativo delle relazioni tra Pubbliche Amministrazioni ed ETS, sia per dare impulso a quelle attività commerciali i cui proventi sono utili al finanziamento di quelle di interesse generale. La medesima valutazione deve farsi con riguardo al decreto ministeriale del settembre 2020, riguardo al funzionamento del RUNTS, che ha posto le necessarie basi per l'avvio di questo registro, indispensabile al fine di rendere davvero operativo il nuovo quadro legislativo. Mentre si scrive, il RUNTS non è ancora in funzione, ma la sua partenza è ormai imminente.

2. Monitorare, documentare, valutare e proporre

Quello che si è cercato di fare in questo primo Rapporto è stato innanzitutto di **monitorare lo sviluppo della normativa**; in secondo luogo di **cogliere se ed in che misura gli ETS hanno percepito la riforma** e l'impatto che ha generato sulle loro strutture organizzative; in terzo luogo di **valutare ed evidenziare le criticità dei provvedimenti attuativi**; ed infine di **documentare i risultati finora conseguiti** al fine di formulare proposte dirette a migliorare l'azione amministrativa e il vigente quadro normativo.

Come si è sottolineato nel primo capitolo del Rapporto, la riforma è "culturale prima ancora che giuridica", nel senso che si punta a superare la concezione in negativo di questi enti – non profit – per esaltarne invece la capacità generativa di beni comuni e di condivisione di beni sociali. Per queste ragioni, è nata una nuova categoria autonoma e distinta di enti – gli ETS – che si affiancano a quelli già presenti e disciplinati nel nostro ordinamento giuridico, ovvero gli enti pubblici, quelli lucrativi e quelli mutualistici, ovvero quelli genericamente senza scopo di lucro.

Se l'apparato giuridico non fosse strumento orientato a tale scopo, avremo magari un complesso di norme coerenti, ma non centreremmo il bersaglio principale, ovvero accompagnare e sostenere una nuova fioritura di disponibilità personali all'impegno volontario, lo sviluppo di innovative risposte ai bisogni sociali emergenti e il rafforzamento di forme nuove di intrapresa sociale orientate a creare un'economia circolare e di prossimità.

In sintesi, **lo scopo di questo primo Rapporto non è di limitarsi all'analisi anche critica dei testi legislativi e regolamentari, quanto piuttosto di contribuire ad un'interpretazione degli stessi sempre sorretta dal principio costituzionale esplicitato nell'art. 118**, in base al quale le istituzioni della Repubblica "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà". Anche le stesse proposte di revisione normativa vanno in primo luogo accompagnate dalla possibilità di mettere in atto comportamenti promozionali sia da parte della PA che degli ETS, in particolar modo nello sviluppo delle Reti associative, come degli istituti della amministrazione condivi-

sa: co-programmazione e co-progettazione; istituti che sono stati richiamati anche nel testo del PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) approvato dal Parlamento e inviato dal Governo alla Unione europea alla fine di aprile del 2021. È altresì evidente che questo Rapporto non è affatto esaustivo sia per la difficoltà oggettiva di analizzare tutti gli aspetti della riforma, sia per l'impossibilità di esaminare coerenza ed impatto di istituti che non hanno ancora raggiunto la fase di attuazione.

A tal fine, **nel successivo Rapporto, – il "Terzjus Report 2022" – la cui uscita è programmata per la primavera del prossimo anno, ci proponiamo di prendere in esame l'evoluzione della legislazione, la percezione e l'impatto della riforma sulle Pubbliche Amministrazioni e i nuovi provvedimenti amministrativi che nel frattempo saranno stati emanati** (regolamento sulle attività diverse di cui all'articolo 6, linee guida sulla raccolta fondi, nuovi regimi fiscali, ecc.). Intendiamo inoltre occuparci di istituti quasi del tutto ignorati nella presente pubblicazione come il Servizio civile universale e il "5 per mille". Non mancherà un focus sulle nuove imprese sociali, così come dedicheremo una particolare attenzione alla prospettiva europea, anche in relazione all'uscita – prevista anch'essa nella primavera del 2022 – del primo "European Terzjus Report".

3. Con gli occhi degli enti di Terzo Settore

Se dovessimo trarre un sintetico bilancio della *survey* digitale (v. Cap. V) condotta insieme ad Italia non profit, non potremmo esimerci dal mettere in luce che **quasi il 40% del totale delle organizzazioni che hanno risposto (1161) hanno colto la portata della riforma e ne hanno evidenziato in particolare l'obiettivo di mettere ordine e dare unitarietà ad un mondo troppo frammentato**. Inoltre, più dell'11% delle organizzazioni sottolinea l'importanza del RUNTS, oppure le novità nei rapporti tra PA ed ETS (7%). Infine, circa il 20% mette l'accento sulle dimensioni promozionali della riforma. Dunque, **oltre il 75% degli enti "promuove" la riforma e ne mette in evidenza uno o più lati positivi**. Circa il 15% degli enti esprime invece un giudizio critico o negativo e poco più dell'8% non è in grado di esprimere un giudizio. La valutazione complessivamente positiva è confermata anche dalle affermazioni espresse da 43 leader e responsabili delle grandi reti associative, cooperative, fondazioni bancarie e ordini professionali, oltreché dai soci di Terzjus. D'altra parte, sono state proprio le reti associative e i CSV i principali interlocutori (per circa il 65%) ai quali le organizzazioni si sono rivolte per conoscere ed applicare le diverse norme della riforma.

Ma c'è un tratto che balza evidente. Mentre appare buona – superiore all'80% – la conoscenza degli aspetti regolamentari e degli adempimenti richiesti (RUNTS, modifiche statutarie e bilanci), **più incerta, e a volte perfino assente, è invece l'informazione puntuale sulle norme promozionali ("5 per mille", social bonus, detrazioni per erogazioni liberali, attività diverse)**. Qui, complessivamente, tra il 35% e il 55% dei rispondenti ignora o disconosce le innovazioni recate da queste misure. Ne deriva che la maggior attenzione e **le risorse interne delle diverse organizzazioni sono state orientate più ad osservare la loro *compliance* rispetto alle norme imperative di legge,**

e dunque a rivedere la struttura, lo statuto o il bilancio, che ad attrezzarsi per saper e poter cogliere le nuove opportunità offerte dalla legge.

Circa l'87% dei rispondenti intende iscriversi al RUNTS, una quota superiore alla simulazione effettuata da Andrea Bassi e Massimo Lori nel capitolo IV del Rapporto; qui **il potenziale delle INP – Istituzioni non profit – cosi le definisce l'Istat, che potrebbero iscriversi al RUNTS, si aggira intorno ai due terzi**. Ma certamente gioca il fatto che i rispondenti alla survey sono un sottoinsieme più motivato del totale dei soggetti censiti dall'Istat. Da questo angolo di visuale, la riforma potrebbe registrare un discreto successo, ma si vedrà sul campo – e ne parleremo nel prossimo Rapporto –, se il numero degli iscritti sarà più vicino alla simulazione di Bassi e Lori o ai rispondenti della *survey*; ovvero sarà lontano da entrambi.

La *survey* – che per la prima volta offre un'occasione agli ETS di prendere parola sulla riforma – ha consentito non solo di capire come è stata percepita la stessa, ma anche di registrare quali erano le aspettative e soprattutto quali suggerimenti le organizzazioni indicano a coloro che hanno responsabilità preminenti nella sua attuazione. **Circa le aspettative, colpisce che le parole più ricorrenti siano: "semplificazione", "chiarezza nella comunicazione", "agilità nei rapporti con la PA"**. Sembra di cogliere attraverso questa verbalizzazione delle aspettative un tratto comune del sistema pubblico italiano, che si presenta anche agli ETS come farraginoso, burocratico e a tratti oscuro. E non è un caso che tra i suggerimenti, al primo posto, vi sia "più velocità, pragmatismo", e al secondo "semplificare, snellire"; sollecitazioni perfettamente coerenti con le aspettative prima richiamate. Ma gli ETS chiedono anche di monitorare lo stato di attuazione della riforma, di offrire occasioni di formazione/informazione, di lavorare di più in rete: sono anche i compiti che ci siamo dati con la nascita dell'Osservatorio di Terzjus.

Un sentimento analogo lo si coglie anche dalle 43 interviste qualitative. Anche per i *leader* delle reti associative, i presidenti delle principali fondazioni di origine bancaria e degli Ordini professionali dei commercialisti e dei notai, il più importante merito della riforma è di aver dato una sistematizzazione complessiva della normativa con la introduzione del CTS, nonché di aver riconosciuto tale settore come attore socioeconomico di primaria importanza per il Paese.

Circa le criticità espresse, prevale, anche qui, il disappunto per i troppi ritardi nell'emanazione dei provvedimenti attuativi, nonché la difficile comprensione di alcuni aspetti di una riforma necessariamente complessa. È infine da notare come tra i suggerimenti finalizzati a centrare gli obiettivi-chiave della riforma ricorrano frequentemente sia la necessità di ridefinire i rapporti tra PA ed ETS alla luce degli art. 55 e 56 del CTS, sia l'importanza di investire sulle reti associative.

4. Un varco inatteso

Ed è proprio sugli art. 55 e 56 che, prima Terzjus – con un *webinar* dell'11 giugno 2020 e un successivo Quaderno sui "Rapporti tra PA ed ETS" –, e poi la decisiva sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale, si sono concentrati, mettendo in fuorigioco un

precedente parere alquanto conservativo del Consiglio di Stato. Un tema che poteva apparire di modesta rilevanza – ci riferiamo alla disciplina contenuta negli art. 55 e 56, ma anche 57 del CTS (quest'ultimo relativo ai rapporti convenzionali tra le amministrazioni pubbliche e le ODV che si occupano di trasporto sanitario di emergenza e urgenza), è invece balzato agli onori delle cronache e sta assumendo un'importanza strategica per il futuro. Due articoli e una sentenza che hanno dato luogo a non pochi approfondimenti in sedi accademiche, professionali e nelle molte iniziative promosse dagli ETS.

Ciò che appariva marginale, quasi nascosto tra i 104 articoli del CTS, diviene invece centrale anche grazie alle Linee guida recentemente emanate dal Ministero del Lavoro, acquisito l'accordo con la Conferenza Stato-Regioni, mediante il decreto n. 72 del 31 marzo 2021. Qui importa sottolineare il cambio di prospettiva che questi due articoli (e anche il 57, limitatamente alla materia del trasporto sanitario) presuppongono; ovvero, **se le amministrazioni pubbliche, nell'acquisire beni o servizi dagli ETS, debbano prioritariamente affidarsi al mercato (avvalendosi del Codice dei contratti pubblici) o, siano invece "fisiologicamente" tenute ad avvalersi delle procedure dell'Amministrazione condivisa**, individuate proprio dagli art. 55 e 56 del CTS. **L'orientamento della Corte costituzionale nella citata sentenza, è inequivoco**: poiché tra PA e ETS esiste una "comunione di scopo" nella realizzazione di attività di interesse generale, **le PA sono pienamente legittimate ad avvalersi degli istituti della co-progettazione e della co-programmazione nel pieno rispetto delle procedure di trasparenza ed evidenza pubblica**. La PA dovrà avvalersi in via ordinaria di questi istituti e motivare, invece, l'eventuale ricorso al Codice dei contratti pubblici. Le modifiche successivamente recate, sempre lo scorso anno, dal Decreto Semplificazioni al Codice dei contratti pubblici confermano inequivocabilmente questa tesi.

La sfida del cambiamento, sottesa all'applicazione degli articoli 55-57 del CTS, non riguarda soltanto la PA ma anche gli ETS, in quanto gli istituti della collaborazione possono essere attivati anche dagli ETS, singoli o associati. I due casi di Lecco e Latina, raccontati nel capitolo XIII, hanno in comune proprio questo: una PA che scende dal piedistallo di una presunta superiorità e gli ETS che si mettono in gioco per realizzare non solo forme progettuali innovative ma anche processi partecipativi nella generazione di beni comuni.

5. Gli enti di promozione sportiva tra due "grandi riforme"

Mentre la riforma del Terzo settore prendeva faticosamente il via, il Governo Conte II (e poi nell'atto finale il Governo Draghi) elaboravano ed emanavano una riforma dello sport che presenta, non pochi intrecci e ricadute, in particolare con il d.lgs. 117/2017 (CTS). Innanzitutto per i numeri che sono in gioco. Nel contributo di Andrea Bassi e Massimo Lori nel capitolo IV del Rapporto, vengono evidenziati due dati rilevanti: **circa un terzo della INP censite dall'Istat sono associazioni o società sportive dilettantistiche (ovvero più di 90. 000), in larga parte affiliate agli enti nazionali di promozione sportiva riconosciuti dal CONI**, ma anche iscritte nell'apposito registro delle APS tenuto dal Ministero del Lavoro. **Di questi circa 90.000 soggetti,**

più della metà – stimano i due autori – possono essere classificati come ETS reali o potenziali; reali nel senso che, come tutte le APS iscritte in un registro, trasmigreranno verso il RUNTS. Potenziali in quanto, per le attività di interesse generale che svolgono e anche per il regime tributario che adottano, possono avere non solo i requisiti ma anche un interesse effettivo ad entrare nel RUNTS. Sempre gli stessi autori valutano invece che **più del 40% delle ASD, in ragione del regime tributario che utilizzano, potranno non avere convenienza ad iscriversi contestualmente sia al Registro del CONI sia al RUNTS**. Una stima oggi ancora subordinata al fatto che i nuovi regimi fiscali per gli ETS non sono ancora in vigore e dunque il calcolo della "convenienza" è ancora abbastanza aleatorio e di incerta applicazione.

Ma oltre al peso di queste variabili quantitative, che incideranno in modo significativo sul popolamento del RUNTS, la riforma dello sport presenta intrecci positivi con diverse norme del CTS, ma anche incongruenze, contraddizioni e trattamenti alquanto differenziati sia nell'acquisto per le ASD della personalità giuridica, sia nella configurazione dei volontari e nel trattamento dei lavoratori dello sport. E non è un caso che Terzjus intenda dare, in un nuovo *webinar* (18 giugno 2021) cui farà seguito un apposito Quaderno di Terzjus, un apporto di conoscenza critica della riforma dello sport, nonché alcune indicazioni per una armonizzazione in modo da evitare che gli enti di promozione sportiva rimangono sospesi tra le due "grandi riforme" senza poter cogliere le opportunità di entrambe. E ciò è favorito dal fatto che il legislatore ha rinviato l'applicazione delle nuove norme in parte al 2022 e in parte al 2023. Vi è dunque lo spazio temporale per poter intervenire correggendo le manifeste incongruenze introdotte nella riforma dello sport.

Poiché il CTS all'art. 5 ha introdotto le attività sportive dilettantistiche tra quelle di interesse generale, sembra doveroso non fare del campo sportivo un'area sociale solo dominata unicamente da logiche competitive, ma aperta invece agli intrecci con attività educative, ricreative e di inclusione sociale. Sarà possibile così ispirarsi ad una concezione della pratica sportiva come strumento per accrescere il benessere individuale e per generare spazi positivi di socialità specialmente in contesti territoriali sfavoriti o con categorie di persone a maggior rischio di vulnerabilità sociale. L'obiettivo non è mortificare la specificità delle attività sportive, bensì creare raccordi, "passerelle" tra le due riforme come, peraltro, stanno già cercando di fare gli enti di promozione sportiva più avveduti. In tal senso, le osservazioni contenute nel contributo specifico dedicato al tema in questo Rapporto (v. Cap. IX), possono già costituire un'utile base per elaborare correttivi ai recenti decreti legislativi sullo sport e soprattutto per favorire e premiare le buone prassi di coloro che si sono già mossi in tale direzione.

6. Oltre la retorica: la valutazione dell'impatto sociale

Come è noto a molti (vedi in particolare il contributo specifico sul tema al Cap. XII), la riforma, prima con il CTS e poi con successivo decreto, **ha introdotto l'obbligo, non solo per le imprese sociali, ma anche per tutti gli ETS con entrate superiori ad un milione**

di euro, di redigere, depositare e pubblicare, oltre ad un bilancio economico, anche un bilancio sociale. Dalla survey digitale, non emerge una particolare problematicità rispetto a tale obbligo. Anzi, paradossalmente, un certo numero di enti – seppur a ciò non tenuti per legge, avendo entrate inferiori a quelle sopraindicate – ritengono comunque di doverlo assolvere. D'altra parte, è pratica abbastanza diffusa per i futuri ETS di predisporre, accanto al bilancio o rendiconto finanziario, anche un bilancio di missione volto a rappresentare le attività svolte e i risultati conseguiti non solo in termini finanziari. Non dunque un adempimento meramente formale, ma un'occasione di crescita per l'organizzazione.

Sicuramente, però, un aspetto innovativo della riforma è stata l'introduzione della valutazione di impatto sociale "intesa come valutazione qualitativa e quantitativa nel breve, medio e lungo periodo degli effetti sulla comunità di riferimento delle attività svolte dagli ETS" (legge 106/2016).

L'attenzione a questa tematica, che quando entrò nella scrittura della legge 106/2016, appariva come una novità assoluta – e per alcuni perfino una stramberia – è diventata invece, in tempi più recenti, un tema ricorrente non solo in relazione alle attività degli enti non profit, ma altresì nelle strategie delle imprese profit, nella finanza e anche nella regolazione degli appalti della PA. Tanto che il Ministero del Lavoro ha varato, nel luglio 2019, delle Linee guida in proposito; inoltre, diversi centri di ricerca e dipartimenti universitari hanno provato ad elaborare metriche e indicatori affidabili e riconosciuti, che fino a pochi anni fa erano, almeno nel nostro paese, del tutto sconosciuti.

È evidente che l'adozione della valutazione dell'impatto sociale potrebbe avere un peso rilevante nella definizione delle procedure dell'amministrazione condivisa, ma altresì negli appalti delle grandi *multiutility* di servizi. Infatti, con due provvedimenti successivi – l'ultimo nella legge di bilancio del 2020 –, sono state introdotte, nei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici, delle premialità nella valutazione dell'offerta. E ciò ha ovviamente spinto le imprese profit a prevedere nelle loro offerte delle "compensazioni", in termini sociali od ambientali, degli impatti negativi generati in modo da potersi aggiudicare la gara.

Ci sono tre sfide che ci attendono in un futuro ravvicinato. **In primo luogo**, la elaborazione e l'adozione di metriche e indicatori affidabili e riconosciuti dalla grande maggioranza degli attori interessati. **In secondo luogo**, l'utilizzo, in modo sistematico, della valutazione dell'impatto sociale come criterio discriminante per la scelta dei progetti da assegnare in via convenzionale e mediante gli istituti della amministrazione condivisa. **Infine**, considerato che la UE ha individuato tale procedura valutativa come un criterio chiave nella selezione di piani e progetti di investimento presentati – per i prossimi 5 anni – dai governi per la *Next Generation EU*, si può immaginare che questo costituisca un vero "turbo" nel motore della valutazione dell'impatto sociale.

7. Pronti a partire

"Pronti a partire" è uno dei *cluster* messi a punto nella *survey* digitale (v. Cap. V) che raggruppa quelle organizzazioni che di fronte alla riforma non solo hanno una co-

noscenza adeguata della legislazione, e stanno già sollecitamente procedendo ad adeguarsi alla normativa per assumere la qualifica di ETS, ma hanno anche colto le non poche opportunità recate dall'assunzione di questo status normativo.

Non a caso, nel capitolo I di questo Rapporto, si è rimarcato che il CTS "non è orientato a limitare l'autonomia privata dei soggetti, ma anche a supportarla". Lo scopo di numerose disposizioni del Codice è infatti "di promuovere e facilitare i comportamenti virtuosi, non di inseguire una astratta coerenza delle stesse".

Un esame trasversale delle interviste qualitative della *survey* digitale e delle buone prassi narrate nel XIII capitolo del Rapporto, porta in emersione una traccia che, ad un esame superficiale, potrebbe apparire un poco carsica: quella di coloro che hanno deciso di scommettere sulla riforma come occasione per rimettere a fuoco la propria missione, ripensare la struttura organizzativa e provare a rispondere a nuovi bisogni**. Il fatto che il 50% dei rispondenti alla *survey* digitale abbia deciso di modificare lo statuto non solo per adeguarlo alle norme imperative di legge, ma anche per rivedere in termini generali la propria struttura di *governance*, rivela un atteggiamento orientato all'innovazione e non ad un puro adempimento burocratico**. Se a ciò si associa il fatto che un terzo delle organizzazioni ha già deciso di utilizzare i nuovi schemi di bilancio o rendiconto finanziario, l'orientamento proattivo, seppur in un numero minore di casi, si rafforza. Più ristretto, invece, il numero di coloro che hanno sia rivisto in modo globale lo statuto, sia adottato i nuovi schemi di bilancio nonché utilizzato al meglio le opportunità disposte dalle nuove norme. Qui siamo sotto il 20%, ma si può ragionevolmente pensare che, successivamente, i processi si rafforzeranno mediante l'effetto imitazione. Ecco perché appaiono alquanto interessanti alcuni dei casi illustrati nel XIII capitolo del Rapporto.

Fratello Sole - Energie solidali è una nuova impresa sociale che ha individuato un'area di mercato sociale nella ristrutturazione di immobili del Terzo settore e negli interventi di risparmio energetico sui medesimi. La transizione ecologica è stata coniugata con la necessità di molti ETS di ottimizzare l'uso dei propri immobili, riducendo i costi di gestione e contribuendo al risparmio di risorse energetiche. E questo è accaduto grazie al fatto che, servendosi della possibilità prevista dal d.lgs. 112/2017 (che consente di ammettere enti con scopo di lucro nella compagine di un'impresa sociale), è stato possibile individuare – mediante una procedura trasparente – un'azienda profit come partner societario. Fratello Sole infatti, ha in tal modo selezionato una primaria compagnia nel campo della gestione di servizi (gas, luce, acqua) – società quotata in borsa – come socio minoritario della stessa impresa sociale, ma risorsa determinante per conseguire la propria missione imprenditoriale.

Di diversa natura l'innovazione prodotta nel caso di Engim, un ente nazionale che si occupa insieme di formazione professionale e di cooperazione internazionale. Una struttura alquanto tradizionale ha deciso di introdurre una forte innovazione organizzativa e tecnologica, dandosi una forma giuridica appropriata – una Fondazione – in grado di promuovere e guidare altre strutture similari presenti nelle diverse Regioni. Un'innovazione che potrebbe – e ve ne sono già le avvisaglie – estendersi anche ad altri enti di formazione professionale intenzionati ad avvalersi sia di una nuova veste

giuridica che di sfruttare le opportunità offerte dalla riforma. Sempre in questa direzione, il fatto che la Fondazione Engim intenda giungere ad un contratto di gruppo per realizzare forme innovative di *welfare* aziendale, è una conferma significativa della direzione intrapresa.

Ancora, il Centro Padre Nostro di Palermo – nato dalla parrocchia in cui operava don Pino Puglisi, il sacerdote ucciso dalla mafia – sta muovendosi in una duplice direzione innovativa. Da un lato, anche grazie alle opportunità che saranno offerte dal *social bonus*, intende promuovere un progetto di *housing* sociale in modo da venire incontro ai bisogni di persone e famiglie con forte disagio sociale abitativo; dall'altro, si propone di avviare un'impresa sociale con la finalità di costruire percorsi di inserimento lavorativo in un quartiere – quello di Brancaccio – dove la disoccupazione o la cattiva occupazione coinvolge la maggioranza dei giovani residenti. Ciò illustra un aspetto di grande significato pratico: gli ETS (incluse le imprese sociali) sono strumenti giuridici a disposizione non solo dei cittadini persone fisiche, ma anche di altri ETS che li possono costituire in via strumentale per realizzare specifiche attività e/o perseguire determinati obiettivi.

Questo orientamento a fare della riforma un'occasione preziosa, lo si rileva anche nelle interviste dei *leader* più avvertiti delle reti associative del Terzo settore, che mettono proprio l'accento su dimensioni ancora in gran parte da costruire, ma che possono essere un volano per l'innovazione; mi riferisco allo sviluppo dell'amministrazione condivisa, al rafforzamento delle reti associative, all'attenzione ai processi di trasparenza e rendicontabilità delle proprie attività.

In conclusione, il fatto che tra le maggiori richieste rivolte ai responsabili della attuazione della riforma, vi sia la sollecitazione a promuovere occasioni di informazione e formazione, rivela una spinta ancora sotto traccia ma che va sostenuta, rafforzata e qualificata.

8. Non rinviare: le azioni più urgenti

Anche se sono trascorsi cinque anni dalla approvazione della legge delega e quasi quattro anni da quella dei decreti legislativi di sua attuazione, non risulta ancora possibile fare un bilancio completo sull'efficacia della riforma. **È innanzitutto indispensabile completare il quadro dei provvedimenti amministrativi previsti nei diversi decreti legislativi ed evitare gli "inciampi" che si sono verificati negli ultimi tre anni**. Mi riferisco alla cosiddetta "tassa sulla bontà", inizialmente prevista nella legge di bilancio 2019; alla legge "spazzacorrotti" che creava una cesura inaccettabile tra impegno nel mondo associativo e responsabilità nelle amministrazioni locali; per giungere alla modifica normativa volta ad includere nel campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto tutti i corrispettivi versati dagli associati degli enti associativi. Misura inizialmente introdotta dalla legge di bilancio 2021 in modo eccessivamente penalizzante per gli enti e poi stralciata, ma su cui occorrerà lavorare per rispondere alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti del nostro

Paese. Tre inciampi che evidenziano un procedere un po' erratico del legislatore e che hanno costretto il mondo degli ETS a battaglie difensive, piuttosto che a concentrarsi sul cogliere le opportunità che la riforma mette a loro disposizione. Se a ciò si aggiunge che il cammino attuativo della riforma è stato certamente troppo lento e a volte incerto nella sua direzione, ne consegue che appare necessario e urgente mettere mano alla predisposizione e approvazione di alcuni atti amministrativi importanti.

a. Il Registro unico nazionale del Terzo settore

Come è noto, a seguito del decreto 106/2020 del Ministero del Lavoro, è stata incardinata la procedura che condurrà all'avvio effettivo del Registro nel luglio del 2021. Le problematiche relative all'effettiva partenza del Registro sono già state ben delineate nel contributo di Antonio Fici e Alessandro Lombardi nel capitolo VII del Rapporto. Giova però richiamare la necessità di una interpretazione promozionale delle nuove norme, sia dell'introduzione di alcuni strumenti di supporto.

Sulle prime:

– **la verifica del patrimonio effettivo per l'acquisto della personalità giuridica** attraverso l'iscrizione al RUNTS deve avvenire in forma il più possibile semplificata, per evitare costi e tempi troppo onerosi per gli ETS. Altrimenti verrebbe vanificato lo spirito della legge che intendeva proprio superare una procedura troppo lunga, discrezionale e costosa. Insomma, il regime concessorio va lasciato definitivamente alle spalle e non reintrodotto surrettiziamente.

– **le reti associative**. Si è visto (v. Cap. V) che la percezione e l'impatto della riforma dipende significativamente dal fatto che i futuri ETS siano collegati ad una rete associativa o possano servirsi del sostegno e dell'assistenza dei CSV. Per tale ragione**, i vincoli numerici previsti per il riconoscimento di rete associativa (regionale o nazionale), vanno applicati con la necessaria flessibilità temporale evitando che la mancanza del requisito, per un tempo breve, provochi la cancellazione dall'apposita sezione del RUNTS**. Favorire in ogni modo lo sviluppo e il riconoscimento delle reti associative e verificare che la riforma dei CSV proceda nella direzione fissata dal CTS – ovvero che queste strutture svolgano un servizio per tutti gli ETS escluse le imprese sociali – sarà di fondamentale importanza per non correre il rischio che la complessità delle norme e i tempi lunghi di attuazione delle stesse, producano un effetto di scoraggiamento e disaffezione per uno strumento – il RUNTS – essenziale per dare trasparenza al mondo del Terzo settore ed eliminare le zone di opacità che si sono finora incistate grazie proprio alla mancanza di un unico registro.

Sui secondi:

– **il RUNTS sarà avviato, tenuto ed aggiornato da appositi uffici istituiti presso le Regioni e le Province autonome**. Non è certo un mistero che la situazione pregressa nella tenuta dei precedenti registri fosse alquanto diversificata e che ogni Regione abbia proceduto in modi alquanto differenziati nella tenuta degli stessi, in ciò favorita dal diverso tenore delle leggi 266/1991 e 383/2000 rispetto all'attuale Codice. **Di**

qui l'urgenza che il Ministero svolga un'opera di monitoraggio costante onde evitare partenze temporali variamente diversificate e soprattutto che in alcuni territori non si rispettino le tempistiche previste. Qualora ciò dovesse accadere, ci si attende che il Ministero, non solo segnali l'anomalia, ma intervenga con i poteri sostituivi qualora i ritardi assumano un carattere non meramente provvisorio.

– **necessità di un *Help-desk***. Come è accaduto in numerose altre riforme che hanno una natura processuale, suggeriamo al Ministero del Lavoro di avvalersi di un ***Help-desk* in grado di rispondere in modo univoco e continuo alle problematiche interpretative, applicative e di carattere tecnologico che possano sorgere** (ed è molto probabile che sorgano). Infatti, un confronto con quanto avvenuto con il Registro delle imprese – in quel caso tenuto dalle Camere di commercio – evidenzia come sia servito un tempo non breve per mettere a regime l'intera procedura, assicurando, attraverso un supporto centrale, un'applicazione univoca ed un efficace aggiornamento del registro stesso.

b. Il Regolamento sulle attività diverse

L'art. 6 del CTS introduce una disciplina uniforme delle attività commerciali che gli ETS potranno svolgere in via secondaria e strumentale accanto a quelle principali di interesse generale. Tale regolamento ha avuto un iter piuttosto lungo in quanto erano richiesti il concerto di diverse amministrazioni e il parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Ora, il decreto è stato emanato e si attende solo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. **Questo provvedimento, alquanto atteso, mette finalmente ordine a tutte le attività commerciali diverse da quelle di interesse generale e le colloca all'interno di un'unica categoria**. Questa scelta, coerente con l'intero impianto del CTS, intende perseguire tre distinte finalità. In primo luogo, avere regole valide per tutti al fine di evitare che il non profit diventi un grimaldello per esercitare attività commerciali vere e proprie. Infatti, la legge prevede che queste ultime debbano essere secondarie (e il decreto ne fissa i limiti quantitativi) e strumentali**,** ovvero che i ricavi originati da tali attività siano finalizzati a rafforzare la missione principale dell'ETS. Questo doppio filtro è coerente con un principio generale della riforma, ovvero scommettere sulla capacità imprenditoriale degli ETS (ad es. nella raccolta di sponsorizzazioni o nella vendita di beni o servizi) finalizzata a incrementare le risorse destinate a finanziare le attività di interesse generale. Dunque, **nel prossimo anno sarà possibile verificare se e quanto gli ETS saranno stati capaci di cogliere questa nuova opportunità**. Qualche dubbio fa capolino dalla *survey* digitale, in quanto il 40% circa dei rispondenti o non la considera una vera potenzialità o, più semplicemente, non ne conosce l'esistenza. Dunque, il successo di questa nuova normativa volta sia a mettere ordine ed evitare abusi, sia a favorire coloro che dimostrano capacità imprenditoriale, dipenderà da due fattori: dall'Amministrazione, se riuscirà a far introdurre in tempi brevi nuovi regimi fiscali per gli ETS particolarmente favorevoli allo sviluppo di tali attività; dagli ETS, se almeno quel 60% che ne conosce l'esistenza, e quelli che sono già collegati ad una Rete, decideranno di scommettere su questa nuova opportunità.

c. Titoli di solidarietà e *social bonus*

Queste due norme, pur avendo una natura distinta e autonoma, perseguono un comune scopo: rafforzare la capacità degli ETS di investire in attività durature nel tempo mediante l'acquisizione di immobili e facilitare l'accesso al credito attraverso forme di risparmio vincolato. Non stupisce che il ritardo nell'emanazione di tali norme non sia stato segnalato in modo evidente come una delle carenze da parte dell'Amministrazione. **Infatti, nella *survey*, quasi i due terzi dei rispondenti o ignora l'esistenza del social bonus o ritiene che sia ininfluente nel facilitare l'assegnazione e l'utilizzo di immobili pubblici**. Ora, è bene ricordare che nella norma relativa al *social bonus* è previsto un forte incentivo fiscale. Analogamente all'"*Art Bonus*" – che in effetti nei primi anni aveva dato risultati poco significativi per poi crescere in modo esponenziale – anche il *social bonus* assegna al contribuente persona fisica il 65% di detrazione per le erogazioni liberali indirizzate ad un ETS che abbia avuto assegnato in comodato gratuito un immobile pubblico inutilizzato o confiscato alle mafie. La detrazione è pari al 50% per le imprese e gli enti. Quindi un ETS cosa deve fare? Farsi assegnare un immobile pubblico, definire un progetto di ristrutturazione e valorizzazione, comunicare sul portale del Ministero del Lavoro il progetto stesso, ottenere l'approvazione per poi avviare una campagna raccolta fondi con gli incentivi fiscali prima richiamati. L'unico vero vincolo risiede nel fatto che l'immobile potrà essere destinato esclusivamente allo svolgimento delle attività di interesse generale di carattere non commerciale e non anche allo svolgimento delle attività "diverse" di cui all'art. 6 del CTS. Un vincolo che potrebbe anche essere allentato a determinate condizioni.

– **Per i titoli di solidarietà** giova ricordare che a seguito della l. 138/2018 non è più necessario un decreto del Tesoro per l'emissione dei titoli di solidarietà. Nondimeno, al fine di rendere inequivoca la formulazione legislativa, è necessario un intervento sull'art. 101 del CTS, comma 10 in modo che si possa procedere all'emissione di tali titoli finanziari senza dover soggiacere all'autorizzazione della UE. Non è difficile comprendere che l'azione combinata di facilitazione nell'accesso al credito, in quanto l'emittente del titolo deve comunque indirizzare il risparmio raccolto verso un ETS, e, dall'altro, la disponibilità di immobili ristrutturati per lo sviluppo di nuove attività, potrebbe essere un volano importante sia per rispondere a bisogni emergenti sia per dare maggior solidità economica e respiro finanziario agli ETS. A ciò si aggiunga che un'offerta adeguata da parte degli intermediari finanziari di titoli di solidarietà – la cui rendita per il risparmiatore è trattata fiscalmente come i Titoli pubblici – potrebbe rafforzare le forme di risparmio etico che si vanno diffondendo anche nel nostro Paese.

d. Fisco a misura di Terzo settore

C'è un dato per certi versi sorprendente: circa la metà dei rispondenti alla *survey* digitale ritiene che la propria organizzazione pagherà le stesse tasse che versava prima della riforma. Eppure, **un insieme di norme come quelle sugli immobili, sulle tasse di registro o sulle donazioni di denaro e di beni – già entrate in vigore – costituiscono**

di fatto una diminuzione delle tasse sugli ETS. La Ragioneria dello Stato – quando nel 2017 aveva "bollinato" i testi dei diversi decreti legislativi – aveva stimato che le norme di maggior vantaggio fiscale costituissero una minor entrata nel bilancio dello Stato per un valore di 90 milioni annui. Tale cifra corrisponde alla metà circa delle risorse assegnate in modo strutturale ai diversi provvedimenti che compongono la riforma del Terzo settore. Come si spiega questa contraddizione? Forse la discrasia è più apparente che sostanziale, in quanto **molte delle norme che hanno un rilievo fiscale non sono ancora in vigore (nuovi regimi fiscali per gli ETS, *social bonus*, titoli di solidarietà, ecc), e diversi altri sono ancora poco conosciuti e utilizzati (più del 40% non sa o non ritiene che sia stato introdotto un regime più favorevole per le donazioni di denaro e beni)**. I due fattori producono un risultato singolare: poiché le agevolazioni fiscali non sono ancora in vigore o, se già operative, sono poco conosciute, nasce una sensazione, relativa a più della metà dei rispondenti, che nulla cambierà per loro in termini di tasse da pagare. Per sconfiggere tale erronea sensazione – più percepita che reale – **servono almeno tre scelte urgenti: approvare subito i provvedimenti del *social bonus* e dei titoli di solidarietà; procedere sollecitamente all'invio della notifica alla Commissione europea delle norme soggette ad autorizzazione in modo che l'intero trattamento fiscale possa entrare in vigore; sollecitare l'Agenzia delle Entrate ad emanare in tempi brevi una circolare interpretativa di diverse norme che suscitano dubbi e incertezze applicative con uno sguardo, oltre che alla lettera delle norme, anche alla finalità precipua della riforma; in ultimo, serviranno alcuni correttivi legislativi (se ne parlerà nel prossimo paragrafo) necessari a modificare quelle norme che appaiono contraddittorie, incoerenti o di difficile applicazione**

e. Infine, la Cabina di regia e il Consiglio nazionale del Terzo settore.

La prima, presieduta dal Presidente del Consiglio e ormai istituita da più di due anni, proprio per le funzioni che la legge le attribuisce, **va fatta funzionare nel modo più adeguato almeno per evitare che i singoli Ministeri procedano in ordine sparso**, "dimenticandosi" dell'esistenza di un Codice del Terzo settore. Basti citare la "legge sulla bontà", la norma sull'Iva per le associazioni o anche la riforma dello sport, per evidenziare una carenza o peggio un'assenza di coordinamento tra il Ministero proponente e il Ministero del Lavoro. Proprio perché nella Cabina di regia sono presenti il Ministero del Lavoro, il MEF, il Forum del Terzo settore e la Fondazione Italia sociale, si può presumere che un vaglio preventivo di nuove norme o di correttive di quelle esistenti, potrebbe sortire una maggiore armonia legislativa, oltreché evitare cortocircuiti normativi dannosi e generatori di un agire incoerente da parte delle Pubbliche istituzioni. Osservazioni in parte analoghe valgono anche per il Consiglio nazionale del Terzo settore, ove siedono sia il Forum, sia le principali reti associative, cooperative e del volontariato, nonché diversi esperti nominati direttamente dal Ministro. **Valorizzare questo organismo con convocazioni meno rarefatte, potrebbe fornire al decisore governativo o parlamentare informazioni, sollecitazioni e soluzioni utili nel facilitare la piena applicazione della riforma o anche correggere parti che in tutta evidenza non**

funzionano. Nonostante tutte queste carenze, il cammino della riforma, seppur con un passo incerto e troppo lento, procede. L'efficacia della sua attuazione dipenderà sia dalla celerità e coerenza dell'azione amministrativa, che dalla capacità degli enti di Terzo settore di adottare le nuove forme della regolazione e, soprattutto, di cogliere le non poche opportunità – in termini di risorse e strumenti – presenti nei diversi atti normativi.

9. Sfide per il 2022

Le analisi e le riflessioni sin qui svolte scontano una carenza di dimensione prospettica. Infatti, se è vero che l'Italia è il primo paese europeo ad avere una legislazione unitaria ed organica relativa agli enti del Terzo settore, è altresì importante ricordare che **questo nuovo diritto comune del Terzo settore non deve essere confinato a sola norma giuridica astratta**. Serve un efficace "diritto vivente" del Terzo settore, ovvero un'applicazione intelligente della normativa mai sganciata dalla sua ispirazione originaria – da quello che viene chiamato "articolo zero" – e sempre attenta all'evolversi della realtà che registra continui mutamenti. Per questi motivi, proviamo ad indicare alcune azioni prospettiche da supportare sia con nuove normative sia mediante adeguate risorse.

a. Il 5 per mille ha conosciuto nel 2020 un cambiamento significativo

Il dimezzamento – da due a un anno – del tempo necessario affinché l'opzione sottoscritta dal contribuente produca un beneficio per l'ETS destinatario, mediante il versamento da parte dell'Amministrazione allo stesso beneficiario della quota del 5 per mille dovuta dal contribuente. Ciò è avvenuto grazie appunto ad una norma contenuta nel d.lgs. n. 111/2020. Tuttavia, **osservando i dati di coloro che optano per l'utilizzo del 5 per mille, si scopre che, su circa 30 milioni di contribuenti con una tassazione positiva, solo poco più di 16,5 milioni si avvalgono di tale facoltà**. È vero che la norma ha avuto un successo insperato e che dal 2017 ha un fondo più consistente, ad oggi 520 milioni, elevati a regime per il 2022 a 525; essa, però, diversamente da altre norme fiscali di favore (si pensi a quelle sul risparmio energetico degli edifici), non ha mai goduto di una campagna promozionale da parte del servizio pubblico della RAI. **Sarebbe necessario che il Governo promuovesse – come fa in non poche occasioni – una campagna per incentivare l'utilizzo da parte del contribuente della facoltà del 5 per mille**. Insomma serve una narrazione positiva di ciò che con queste risorse si genera per le nostre comunità. Un incremento della quota dei contribuenti che optano per il 5 per mille, farebbe sicuramente emergere la necessità di un adeguamento del Fondo, con un conseguente maggiore onere per il bilancio dello Stato. Ma si tratterebbe di risorse ben spese, in quanto finalizzate a rafforzare la coesione sociale, a promuovere l'inclusione e a tutelare i soggetti più vulnerabili. A ciò si aggiunga, anche se potrebbe sembrare questione *de minimis*, che ogni anno, tra 1,5 e 2 milioni di euro assegnati

dai contribuenti a specifici destinatari, non vengono incassati. E questo piccolo "tesoretto", anziché essere reindirizzato a finalità congruenti con quelle del 5 per mille, ritorna al bilancio dello Stato. **Sarà comunque necessario – per via del fatto che negli ultimi anni è cresciuto il numero dei contribuenti che utilizzano l'istituto – riadeguare il fondo del 5 per mille, già oggi al limite della capienza**. Infatti, è presumibile che vi sia un aumento di coloro che si avvalgono della facoltà prevista di destinare il 5 per mille, anche qualora non venga messa in atto l'azione promozionale prima ricordata, in quanto tutti i soggetti iscritti al RUNTS (comprese le cooperative sociali ed escluse le imprese sociali costituite in forma di società) potranno essere destinatari del 5 per mille. Si può dunque ipotizzare che gli attuali oltre 69.000 beneficiari conosceranno un discreto incremento e, conseguentemente, anche una maggior capacità di raggiungere e convincere i contribuenti ad optare per il 5 per mille, inserendo il codice fiscale dell'ETS nella propria dichiarazione dei redditi. **In conclusione, è tempo di un qualificato investimento su questo strumento di sussidiarietà fiscale**. Dopo la fase sperimentale durata 10 anni (dal 2006 al 2016), l'istituto è stato reso strutturale e il Fondo incrementato fino a 525 milioni di euro. Ora, dopo la riforma (2017), che è intervenuta modificando in modo sostanziale la disciplina, non possiamo perdere l'occasione per farne un'opportunità di finanziamento per gli ETS insieme ad un'opzione consapevole e mirata per la generalità dei contribuenti.

b. Qualcosa di analogo andrebbe fatto anche per le donazioni

Come è noto, **il Codice del Terzo settore ha introdotto misure più favorevoli per le donazioni in termini di incremento delle detrazioni effettuate dalle persone fisiche e di deducibilità dal reddito imponibile per le aziende e gli enti**. Inoltre, nel gennaio del 2020, è stato emanato un decreto interministeriale, con il quale si regolano in modo più semplificato le donazioni di beni in natura (beni merci, beni di natura strumentale, ecc.). In effetti, tali norme, in quanto già tutte in vigore, sono anche quelle maggiormente conosciute dalle organizzazioni che hanno partecipato alla *survey* digitale. Quasi il 60% sa che la riforma ha modificato il trattamento fiscale delle erogazioni liberali, ma **solo un terzo dei soggetti che hanno conoscenza della innovazione introdotta, ha ritenuto necessario comunicare questa novità alla platea dei propri donatori**. Questo mancato comportamento proattivo degli ETS, si evince anche dai dati del MEF relativi alle detrazioni richieste dai contribuenti sui redditi del 2018, primo anno di applicazione della legge. Ebbene, solo un quarto dei donatori (poco più di 200.000) ha fatto puntualmente riferimento alla nuova normativa che consente alle persone fisiche di avere una detrazione pari al 30% (che sale al 35% qualora la stessa sia rivolta ad un ODV). Altri 600.000 donatori hanno invece ancora utilizzato la vecchia detrazione del 26%. Ancora peggiore, in termini di conoscenza, la situazione per le imprese. Sono appena 287 le società di capitali su un totale di più di 12.000 che hanno applicato il nuovo regime di deducibilità che ha come unica soglia massima non più il valore assoluto di 70.000 euro, ma unicamente il 10% del reddito di impresa (dal 6° Italy Giving Report di Vita non profit). Da questi dati scaturiscono almeno tre possibili proposte da rivol-

gere al Governo o al Parlamento. Innanzitutto, **il Governo potrebbe promuovere una campagna per la conoscenza di tali nuove misure**. Basterebbe "copiare" quanto fatto per il Superbonus 110% per gli interventi di risparmio energetico. Oltre alla transizione ecologica, sarebbe infatti **importante sostenere anche una "transizione sociale"**, puntando sul valore aggiunto che gli interventi degli ETS generano per la comunità. È ben noto, infatti, che le diverse forme di disagio sociale generano costi aggiuntivi per le istituzioni pubbliche. Anziché puntare solo su azioni riparative dei processi di esclusione sociale, molto meglio sarebbe investire in inclusione, sostegno per le persone più vulnerabili e promozione dei diritti sociali di tutti.

c. Si è già evidenziata l'importante innovazione contenuta negli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo settore

Sulla scorta della sentenza 131/2020 della Corte costituzionale, il Ministero del Lavoro ha predisposto (marzo 2021) delle Linee guida approvate in Conferenza Stato-Regioni per offrire indirizzi univoci e definire procedure chiare per le amministrazioni territoriali nell'utilizzo dei predetti articoli del CTS, e in particolare degli istituti tipici dell'Amministrazione condivisa. Questa innovativa traiettoria, se perseguita con determinazione, è gravida di conseguenze per il futuro. Intanto, va osservato che, sia nelle interviste qualitative dei leader delle Reti del Terzo settore sia nella *survey* digitale, questa tematica è alquanto avvertita. **C'è una forte consapevolezza sia della problematicità dei rapporti attuali tra PA e ETS, sia delle potenzialità che la riforma potrebbe far venire alla luce**. E ciò vale anche per l'art 57 del CTS, oggetto di numerosi contenziosi giudiziari (ricorsi alla magistratura amministrativa, alla Corte costituzionale e anche alla Corte di giustizia dell'Unione europea), ma che, come è stato messo in luce nel seminario di Terzjus del gennaio 2021, rappresenta una svolta nei rapporti convenzionali tra sistema sanitario pubblico e le reti di ODV impegnate in particolare nel trasporto sanitario. E proprio le organizzazioni di volontariato appartenenti alle reti più diffuse e più avvertite (Anpas, Rete Misericordia e Solidarietà e Croce Rossa) hanno intrapreso con decisione la strada segnata dalla riforma. Un modo efficace per cercare di mettere ordine in un settore delicato, contenere e reprimere gli abusi e qualificare al meglio il servizio nei confronti dei malati e dei soggetti bisognosi di cure. Più in generale, **la possibile diffusione degli istituti della amministrazione condivisa potrebbe generare almeno tre importanti mutamenti:** in primo luogo **obbligherebbe le Amministrazioni a ripensare la loro dimensione organizzativa**, nel senso – come scrive Luciano Gallo nel capitolo XI di questo Rapporto – "che l'utilizzo delle forme e degli strumenti dell'amministrazione condivisa non è neutro rispetto all'assetto organizzativo di una PA, ovvero che diverso è strutturarsi come amministrazione giudicatrice continuando a ricorrere al mercato, dall'organizzarsi come PA che utilizza ordinariamente le forme dell'amministrazione condivisa". In secondo luogo, è altresì evidente che **la novità dei richiamati articoli rimette in discussione anche l'agire degli ETS, in quanto in forza del principio di reciprocità, la nuova procedura può essere attivata anche dagli ETS**. Infine **si dovrà verificare "se ed in che modo le Amministrazioni pubbliche nell'avviare forme di collaborazione con gli ETS faranno ricorso alla**

Valutazione d'impatto sociale prevista dal CTS". Non sfugge come una simile trasformazione non possa avvenire semplicemente in forza della legge e su iniziative volontaristiche delle singole amministrazioni. In questo Rapporto abbiamo documentato due casi – Lecco e Latina – suscettibili di imitazione e diffusione. Ma è indispensabile, proprio in ragione delle Linee Guida da poco approvate, **una forte iniziativa non solo del Ministero del Lavoro, ma anche dell'ANCI e delle Regioni** (e Province autonome) **affinché sia gli amministratori eletti sia i quadri e i funzionari delle PA locali acquisiscano una cultura e una conoscenza accurata del diritto del Terzo settore e vengano supportati nella predisposizione, sperimentazione e verifica degli strumenti programmatori e strategici necessari a non vanificare questa decisiva novità**. Terzjus dedicherà una speciale attenzione sia all'identificazione e diffusione delle buone prassi sia allo sviluppo di procedure chiare, trasparenti e facilmente applicabili. È in preparazione infatti, un nuovo Quaderno, dopo quello dedicato a "I rapporti tra pubbliche amministrazioni e Enti del Terzo settore", dove si analizzeranno in modo sistematico buone prassi facilmente generalizzabili e riproducibili, anche alla luce delle recenti linee-guida ministeriali. In ultimo, resta da segnalare che il Ministero del Lavoro, in collaborazione con l'ANCI, sta predisponendo un piano di formazione dei funzionari e dei quadri delle amministrazioni locali al fine di facilitare l'applicazione coerente della nuova normativa.

d. Correggere ed innovare: possibili modifiche legislative

Poiché le norme non sono dogmi della fede e poiché siamo di fronte ad una riforma che ha una natura "processuale", oltre al necessario completamento degli atti di natura amministrativa più urgenti, **è opportuno identificare quelle norme che non hanno superato la prova della realtà**, che sono di difficile applicazione, che generano risultati contradditori o che richiedono un coordinamento con interventi legislativi intervenuti nel frattempo. Possiamo qui enumerare alcune correzioni/innovazioni prioritarie:

– **un primo intervento dovrebbe riguardare le diverse categorie degli aderenti alle APS** (iscritti, partecipanti, e tesserati). L'entrata in vigore dei nuovi regimi fiscali potrebbe infatti generare un trattamento differenziato per le specifiche categorie di aderenti oggi contemplate nel TUIR con conseguenti disallineamenti e complicazioni per le associazioni (in particolare quelle sportive dilettantistiche e scoutistiche) sia nel trattamento fiscale sia nella rendicontazione dei relativi corrispettivi;

– **una seconda proposta attiene ad una necessaria chiarificazione e semplificazione delle modalità di attestazione in merito alla sussistenza del patrimonio minimo nel caso di enti che intendono iscriversi al RUNTS e che già sono dotati di personalità giuridica**; tale proposta, come abbiamo già evidenziato, dovrà essere, altresì, necessariamente coordinata con i decreti di riforma del mondo sportivo per evitare disallineamenti;

– vista l'importanza attribuita alle reti associative, sembra ragionevole oltreché opportuno, **inserire un termine puntuale per la reintegrazione del numero di associati minimo previsto per la qualifica di rete associativa**, in analogia a quanto già disposto per il numero minimo di soci per APS e ODV, per le quali tale termine è di un anno;

– **gli enti ecclesiastici, nel momento in cui i nuovi regimi fiscali saranno operativi, potrebbero dar luogo a "rami del Terzo settore" (ODV, APS, ecc.) mediante la costituzione di un patrimonio destinato**. La norma correttiva potrebbe esplicitare che, per le obbligazioni contratte, in relazione al ramo medesimo, l'ente risponde nel limite del patrimonio destinato. Analoga norma va prevista anche nel decreto 112/2017, qualora l'ente ecclesiastico intenda dar luogo ad un "ramo Impresa sociale";

– **con riferimento alla notifica UE e al completamento della parte fiscale della riforma, va rilevata la necessità di concludere il percorso di autorizzazione dei nuovi regimi fiscali da parte della Commissione UE**. Il ritardo nel conseguimento dell'autorizzazione potrebbe compromettere la piena operatività della riforma (limitando considerevolmente i benefici derivanti dall'ormai prossimo avvio del RUNTS) e creare anche un difetto di coordinamento normativo generato da un'eccessiva dilatazione del periodo transitorio. A maggior ragione, se si pensa che con l'avvio del RUNTS molti enti, come organizzazioni di volontariato e associazioni di promozionale sociale, trasmigreranno all'interno del Registro, e con particolare riferimento alle ONLUS queste vedranno abrogato il relativo regime di favore (d.lgs. 460/1997) solo a partire dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione UE sulle nuove disposizioni fiscali. L'operatività del registro non accompagnata dalla entrata in vigore delle norme fiscali, sotto questo punto di vista, creerebbe una evidente asimmetria dal momento che le ONLUS resterebbero, di fatto, fuori dal perimetro del RUNTS, in una posizione sospesa tra l'applicabilità di alcune disposizioni fiscali (già entrate in vigore dal 1° gennaio 2018) e le norme attuali. Per di più, in mancanza dell'autorizzazione UE, le ONLUS rischiano di non essere più ammesse al contributo del 5 per mille. Infatti, a partire dal periodo successivo all'operatività del RUNTS, la categoria "enti del volontariato" all'interno della quale oggi le ONLUS sono ricomprese, sarà sostituita da quella degli "enti del Terzo settore" come previsto dal DPCM del 23 luglio 2020. La tempistica per ottenere il vaglio UE condiziona altresì l'entrata in vigore delle disposizioni agevolative collegate all'impresa sociale;

– **accanto alla esigenza di completare il percorso autorizzatorio presso la Commissione europea, si registra, contestualmente e parallelamente, la necessità di svolgere alcuni interventi chiarificatori rispetto all'art. 79 del Codice del Terzo settore.** Si tratta, in particolare, della norma che inquadra la categoria fiscale degli enti e delle attività commerciali e non commerciali nell'ambito del Terzo settore. Sul punto assumeranno fondamentale importanza i chiarimenti e le indicazioni che dovranno essere fornite al più presto dall'Agenzia delle Entrate ma, nello stesso tempo, occorrerà tenere conto di alcune esigenze di semplificazione volte a dare maggiore certezza agli enti e agli operatori nell'inquadramento fiscale delle proprie attività. Al di là della possibilità di risolvere alcune questioni in via interpretativa o attraverso una espressa modifica legislativa, vi sono alcuni nodi da sciogliere legati alla corretta applicazione dei criteri indicati all'art. 79 che dovranno essere valutati con una certa urgenza. Pensiamo, ad esempio, ai criteri previsti per qualificare le entrate derivanti dallo svolgimento delle attività di interesse generale nell'ambito della categoria fiscale delle "commerciali" o "non commerciali". In questo caso il tenore della norma non specifica se, in caso di

più attività, si debba svolgere un calcolo, nel rapporto tra entrate e costi complessivi dell'ente, tenendo conto delle singole attività o del risultato complessivo delle stesse. Al fine di evitare eventuali contrasti interpretativi, potrebbe essere opportuno indicare nella norma la possibilità per gli enti di valutare, in base alle effettive caratteristiche dell'attività, quale criterio scegliere senza alcuna restrizione. Sempre con riferimento alla natura fiscale dell'attività svolta, potrebbe essere opportuno chiarire quali costi vanno valutati nel confronto con le entrate derivanti dalle attività di interesse generale, nella consapevolezza che, laddove queste ultime non superino del 5 per cento dei costi, l'attività si qualificherà come non commerciale. Tenuto conto di questo andrebbe, dunque, data la possibilità agli enti di inserire tutte le tipologie di costi verificando la possibilità di considerare, eventualmente, anche quelli figurativi derivanti dalle attività dei volontari secondo lo schema indicato anche nel decreto relativo alle attività diverse. Alla stessa stregua, un altro aspetto importante riguarda l'inquadramento della natura degli enti con particolare riferimento al ruolo che potrebbero svolgere i contributi pubblici. Occorrerà chiarire se e in che misura i contributi pubblici possano qualificarsi come entrate non commerciali al fine di favorire l'assunzione della qualifica di non commercialità da parte degli enti coinvolti nelle attività in convenzione con la PA.

e. Verso il Piano di azione europeo per l'economia sociale

Nella prospettiva del 2022, dobbiamo certamente richiamare la decisione della Commissione europea di varare nell'ultimo trimestre del 2021, un Piano di azione per l'economia sociale. La ragione è duplice: Terzjus ha inviato, nella *call* della Commissione che si è conclusa lo scorso 26 aprile, un proprio originale contributo; per altro verso, Terzjus ha avviato la predisposizione di un "European Terzjus Report" sulla legislazione europea in materia di non profit, Terzo settore ed economia sociale, la cui uscita è prevista nella primavera del 2022. **Questo primo Rapporto europeo muoverà dalla constatazione che l'Italia è uno dei pochi Paesi in possesso di una normativa completa ed organica del Terzo settore mentre nel resto di Europa manca ancora una nozione legislativa che ne delinei in maniera univoca i contorni**. Per tale ragione, l'obiettivo del Rapporto sarà quello di di individuare un concetto giuridico comune di Terzo settore attraverso l'analisi e la comparazione di differenti ordinamenti giuridici nazionali appartenenti a diverse tradizioni giuridiche ed aree territoriali europee. La ricerca potrà altresì non solo favorire la diffusione del modello italiano ma anche rappresentare un importante ausilio per le istituzioni della UE al fine di condurre all'adozione di uno Statuto europeo degli Enti del Terzo settore e del non profit.

Nel contributo inviato alla Commissione – curato da Luca Jahier – si parte dalla constatazione dell'importanza dell'economia sociale in Europa. Questo settore infatti rappresenta ormai 2,8 milioni di imprese (10% del totale delle imprese); 13,6 milioni di lavoratori, pari al 6,3 % della forza lavoro europea e 83 milioni di volontari. L'apporto di Terzjus è orientato sulla prospettiva di garantire la costruzione di un ecosistema adeguato e forte per lo sviluppo futuro delle organizzazioni di Terzo settore e del loro potenziale. Due sono le priorità indicate per perseguire tale obiettivo: definire un più preciso perimetro concettua-

le che consenta una definizione giuridica comune. A tal fine occorre sviluppare la proposta, già avanzata dal Parlamento europeo, di introdurre un'etichetta/certificazione per le organizzazioni dell'economia sociale basata sull'art. 50 del TFUE. In secondo luogo, Terzjus richiama l'urgenza di addivenire alla creazione di un sistema condiviso di misurazione dell'impatto sociale, che sia poi applicato universalmente. Questa esigenza sta crescendo in modo esteso: basta osservare i testi di riferimento all'economia sociale di diversi Paesi UE, ma soprattutto, fenomeno ancor più recente, all'impianto dei Piani nazionali di ripresa e resilienza legati al *Next Generation EU*, dove il criterio della misurazione dell'impatto sociale è sempre più centrale nei precisi obblighi di rendicontazione semestrale. Comune perimetro concettuale e misurazione dell'impatto sociale sono dunque i due presupposti per un vero Piano d'azione europeo per l'economia sociale.

10. Al servizio dell'"Italia che ricuce"

Vogliamo ispirarci a questa efficace e bella espressione con la quale il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha voluto identificare la funzione essenziale svolta dalle organizzazioni di Terzo settore. Le lacerazioni – specialmente in questo anno di pandemia acuta – sono state particolarmente pesanti e hanno colpito le persone più vulnerabili, i giovani e le donne nella ricerca di un lavoro, gli anziani nell'affrontare le conseguenze del Covid sulla propria salute e sulla vita stessa. E, alzando lo sguardo dal nostro Paese, non si può non cogliere come la pandemia rischi di approfondire le diseguaglianze, ampliando le differenze di reddito e di speranza di vita tra il Nord e il Sud del mondo. Il tema dell'accesso universale ai vaccini è entrato prepotentemente anche nell'agenda del G20 in forza non solo di un principio etico, ma forse anche, o ancor di più, di una necessità di prendere coscienza – come ha detto Papa Francesco – che siamo tutti sulla stessa barca e che non ci si salva da soli. Così i 17 obiettivi dello sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda delle Nazioni Unite 2030 hanno fatto irruzione nella quotidianità dei progetti e delle azioni delle organizzazioni non profit. La responsabilità per l'altro e per il futuro della Terra sono divenuti un unico vettore che guida le possibili azioni volte a conseguire una transizione ecologica, una maggior inclusione sociale e un accesso per tutti ai beni essenziali per una vita dignitosa. Al cuore della riforma del Terzo settore, che non a caso è incardinata sugli art. 2 e 3 della nostra Costituzione, c'è, seppur con parole diverse – quelle scritte dai Costituenti 75 anni or sono – la stessa tensione a promuovere i corpi intermedi come anticorpi alla disgregazione sociale e come catalizzatori di energie positive per ricostruire legami comunitari e promuovere sviluppo sostenibile. Il profetico libro di Raghuram Rajan, "Il terzo pilastro. La comunità dimenticata da stato e mercati", indica con chiarezza la direzione da intraprendere: le nostre società non possono sopravvivere solo mediante lo scambio mercantile e in forza delle leggi. Hanno bisogno di quel capitale invisibile ma prezioso che è la responsabilità dei cittadini nei confronti degli altri e della comunità.

Ciò che in questo primo anno di attività di Terzjus abbiamo cercato di fare, attinge a questa ispirazione e si concretizza in un lavoro di approfondimento, di proposta, di

servizio formativo per i soggetti dell'Italia che ricuce. La scommessa sottesa alla riforma ha possibilità di avere un esito positivo? Difficile dare delle risposte. Con il Terzjus Report 2021 abbiamo cercato di mettere in evidenza luci e ombre, pregi e difetti, anticipazioni e ritardi, vischiosità e slanci di futuro. Il lavoro fatto ha naturalmente tutti i limiti di un'opera ancora in gran parte da compiere, e "prima" del suo genere, ma insieme alle molte zone di difficoltà, ci pare di cogliere qualche segno di anticipazione di futuro. Due li estraiamo dal PNRR, ovvero la già richiamata attenzione all'art. 55 del CTS e dunque la spinta a dare forma e forza a quella "comunione di scopo" tra ETS e PA. In secondo luogo, lo stanziamento aggiuntivo per il servizio civile, anch'esso oggetto di questa riforma, che lo ha trasformato da nazionale ad universale. Quei 650 milioni potrebbero consentire progressivamente di dire di SÌ a tutti i giovani che vogliono dedicare un anno ad un impegno volontario a favore della comunità. Così come la proposta suggerita dal Ministro, Stefano Cingolani, di un servizio civile finalizzato alla transizione ecologica è un modo coerente di mettere al servizio della tutela dell'ambiente le migliori energie dei nostri giovani. Accanto a queste novità, c'è però un lavoro quotidiano in capo sia alle amministrazioni pubbliche ed agli ETS sia alle imprese profit, spinte dalle nuove sfide ad una "contaminazione" con i valori e i processi del mondo non profit. Nel primo caso, giova ricordare la necessità di un rafforzamento della Direzione Terzo Settore del Ministero del Lavoro, alla quale la riforma ha attribuito tali e tanti compiti a cui non potrà far fronte con le esigue forze attualmente a disposizione. Nel secondo caso, ovvero circa il coinvolgimento del mondo imprenditoriale, si vuole qui segnalare anche lo sviluppo delle imprese benefit, così come del "volontariato di competenza" quali forme di messa a disposizione di risorse finanziare e competenze professionali per obiettivi non meramente di profitto ma per il valore sociale della comunità di appartenenza.

L'impresa è certamente ardua e lo sforzo per vincere l'inerzia e promuovere il cambiamento non è di poco conto. Ma Terzjus è nato con l'ispirazione (e l'aspirazione) di creare collaborazioni e contaminazioni tra mondi diversi (ETS, PA, imprese profit, Ordini professionali, Università, Centri di ricerca) al fine di perseguire uno scopo comune. Lo stesso che vorremmo indicare facendo ricorso alle parole che un grande letterato del nostro Paese – Italo Calvino – mette sulla bocca del protagonista del suo romanzo – *Il barone rampante*: "[...] le associazioni rendono l'uomo più forte e mettono in risalto le doti migliori delle singole persone, e danno la gioia che raramente s'ha restando per proprio conto, di vedere quanta gente c'è onesta e brava e capace per cui vale la pena di voler cose buone (mentre vivendo per proprio conto capita più spesso il contrario, di veder l'altra faccia della gente, quella per cui bisogna sempre tener sempre mano alla guardia della spada)".

Queste parole semplici ma impegnative di Calvino ci riguardano da vicino. Riguardano queste nostro Paese un po' stanco e arroccato, che si trova di fronte ad una sfida che ha qualcosa di epocale, per le risorse che sono in gioco e per gli obiettivi che il Governo si è dato con il varo del PNRR.

Dopo questo defatigante lavoro per rispettare i tempi della UE, adesso viene il momento della prova più difficile. Ovvero, come far percepire la grandezza – e forse

la nobiltà – della sfida di *Next generation EU* all'intero Paese, al cittadino comune. Per il Terzo settore è un'occasione forse senza precedenti, non tanto per occupare spazi, quanto per avviare processi. Facendo leva sulla propria capacità di stare sulla frontiera della crescita inclusiva; di resistere nei territori interni come nelle periferie più abbandonate; di credere e ancora praticare una democrazia partecipativa. Risorse invisibili, spesso dimenticate da media ed *influencer*, ma decisive per ricostituire quel capitale di fiducia senza il quale nessuna riforma, nessun piano o progetto potrà condurre alla rinascita dell'Italia.

Finito di stampare nel mese di giugno 2021
dalla *Grafica Elettronica* – Napoli

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

Autori:
Andrea Bassi
Luigi Bobba
Mario Calderini
Debora Caloni
Cristiano Caltabiano
Antonio Fici
Giulia Frangione
Luciano Gallo
Alessandro Lombardi
Massimo Lori
Mario Renna
Gabriele Sepio
Giuseppe Taffari
Stefano Visonà

Il Terzjus Report 2021 è stato realizzato grazie al contributo di:

Fondazione CARIPLO
ASSOCIAZIONE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA DEL PIEMONTE
FONDAZIONE Unipolis

Questo volume è stato impresso con il contributo di:

CATTOLICA ASSICURAZIONI

ISBN 979-12-5976-081-4

euro 32,00