

Rapporto a cura della Fondazione Terzjus ETS - Osservatorio  
di diritto del Terzo settore della filantropia e dell'impresa sociale

**Autori:**

Andrea Bassi	Sonia Carbone	Marco Livia
Nicola Berti	Antonio Fici	Mara Moioli
Luigi Bobba	Claudio Gagliardi	Jessica Pettinacci
Barbara Boschetti	Ilaria Ioannone	Gabriele Sepio
Daniela Bucci	Luca Jahier	Alessandro Serini
Cristiano Caltabiano	Claudia Ladu	Stefano Scaccabarozzi
		Maria Elena Tartari

Il Terzjus Report 2023 è stato realizzato grazie al contributo di:



CONSULTA DELLE FONDAZIONI  
DI ORIGINE BANCARIA DEL PIEMONTE E DELLA LIGURIA

Questo volume è stato impresso con il contributo di:



euro 32,00

ISBN 979-12-5976-767-7



DALLA REGOLAZIONE ALLA PROMOZIONE  
UNA RIFORMA DA COMPLETARE  
3° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN ITALIA

ES



# DALLA REGOLAZIONE ALLA PROMOZIONE UNA RIFORMA DA COMPLETARE

3° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE  
DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN ITALIA

TERZJUS REPORT 2023

EDITORIALE SCIENTIFICA

# TERZJUS REPORT 2023

## **FONDAZIONE TERZJUS ETS**

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

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

La Fondazione ha istituito, con l’Editoriale Scientifica, la collana “Quaderni di Terzjus”, i cui volumi approfondiscono tematiche specifiche ed emergenti e sono liberamente scaricabili dal sito di Terzjus.

### **PARTECIPANTI FONDATORI**

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

### **PARTECIPANTI ADERENTI**

AIL, UNIAMO

### **ORGANI SOCIALI**

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Lorenzo Anselmi, Gianluca Budano, Michele de Tavonatti, Giuseppe Dessi, Vincenzo Falabella, Giulia Frangione, Rocco Guglielmo, Ilaria Ioannone, Giampaolo Lazzeri, Antonino La Spina, Giancarlo Moretti, Enrico Piron, Fabrizio Pregliasco, Gianni Salvadori, Gianluca Salvatori, Felice Scalvini, Concetta Stanizzi, Stefano Tassinari

Organo di controllo: Matteo Pozzoli

Segretario generale: Gabriele Sepio

Direttore Scientifico: Antonio Fici

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



# **DALLA REGOLAZIONE ALLA PROMOZIONE UNA RIFORMA DA COMPLETARE**

**3° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE  
DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN ITALIA**

TERZJUS REPORT 2023

Editoriale Scientifica  
Napoli

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

**Autori:**

Andrea Bassi	Antonio Fici	Jessica Pettinacci
Nicola Berti	Claudio Gagliardi	Gabriele Sepio
Luigi Bobba	Ilaria Ioannone	Alessandro Serini
Barbara Boschetti	Luca Jahier	Stefano Scaccabarozzi
Daniela Bucci	Claudia Ladu	Maria Elena Tartari
Cristiano Caltabiano	Marco Livia	
Sonia Carbone	Mara Moioli	

**Il Terzjus Report 2023 è stato realizzato grazie al contributo di:**



**CONSULTA DELLE FONDAZIONI**  
DI ORIGINE BANCARIA DEL PIEMONTE E DELLA LIGURIA

**Questo volume è stato impresso con il contributo di:**



**CATTOLICA**  
ASSICURAZIONI

*Tutti i diritti sono riservati*

© Editoriale Scientifica srl 2023  
Via San Biagio dei Librai, 39  
Palazzo Marigliano  
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-767-7

# I N D I C E

## INTRODUZIONE

*di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio*

13

## PARTE PRIMA

### EVOLUZIONE E STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

#### CAPITOLO I

#### DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN COSTRUZIONE

19

1. Introduzione 19
2. La crescita dimensionale del terzo settore e la sua attuale configurazione interna 20
3. L'evoluzione della normativa primaria, secondaria e regionale 27
  - 3.1. I rapporti con normative generali e di settore 34
4. L'edificazione del diritto "vivente" del terzo settore nel dialogo tra i suoi diversi "formanti" 35
  - 4.1. Il primo contenzioso amministrativo sulle iscrizioni al RUNTS 36
  - 4.2. La giurisprudenza 42
  - 4.3. Gli orientamenti ministeriali 46
  - 4.4. Strumenti di *soft law*: gli statuti-tipo delle reti associative 58

#### CAPITOLO II

#### RIFORMA ITALIANA E PRINCIPI FISCALI DELL'UNIONE EUROPEA

63

1. Premessa: l'autorizzazione della Commissione UE nel quadro della riforma italiana del terzo settore 63
2. Le disposizioni del Codice del terzo settore e del d.lgs. 112/2017 sottoposte al vaglio della Commissione UE 65
  - 2.1. Art. 77 del CTS 66
  - 2.2. Art. 79, comma 2-bis del CTS 67
  - 2.3. Art. 80 del CTS 69
  - 2.4. Art. 86 del CTS 70
  - 2.5. Art. 18 del d.lgs. 112/2017 71

3.	Breve excursus storico sui rapporti fra Italia e Commissione UE nella gestione dei regimi fiscali nazionali in favore degli enti non commerciali e sulla rilevanza del concetto di “economicità” dell’attività	72
3.1.	La procedura di infrazione in materia di esenzione ICI in favore degli enti non commerciali	72
3.2.	La procedura di infrazione in materia di regime IVA degli enti associativi	75
4.	La fiscalità degli enti del terzo settore nel quadro normativo euro-unitario: un possibile percorso logico-giuridico fondato sul criterio dell’economicità dell’attività e sulle peculiarità soggettive degli ETS	79
4.1.	Assenza del mercato	81
4.2.	Attività economiche nel quadro dei SIEG	83
4.3.	La declinazione del concetto di “selettività”	86

### CAPITOLO III

#### NOTE A MARGINE DELLA GIURISPRUDENZA E DELLA NORMATIVA RECENTI IN TEMA DI RAPPORTI TRA PRIMO E TERZO SETTORE (NELLA CORNICE DEL SECONDO)

91

##### *Premessa*

91

1.	Introduzione	92
2.	Il primato della disciplina pro-concorrenziale nel parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018. Profili critici	94
3.	Il modello “alternativo” dell’amministrazione condivisa secondo la giurisprudenza europea e costituzionale. Dalla “estraneità” alla “esclusione” degli artt. 55, 56 e 57 CTS dall’ambito di applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici: recenti approdi	100
4.	La giurisprudenza e la normativa sull’art. 55 CTS	106
5.	La giurisprudenza e la normativa sull’art. 56 CTS	117
6.	La giurisprudenza e la normativa sull’art. 57 CTS	124
7.	Considerazioni conclusive, con una proposta <i>de jure condendo</i> (per una valorizzazione dell’art. 15 della l. n. 241 del 1990)	135

### PARTE SECONDA LA RIFORMA IN LABORATORIO

#### CAPITOLO IV

##### IL “NUOVO” TERZO SETTORE: UN’INDAGINE ESPLORATIVA

143

1.	Premessa generale	143
2.	Metodologia dell’indagine	144
3.	L’anagrafica dei rispondenti	147
4.	L’utilità della Riforma tra scelte, opportunità e difficoltà degli ETS	155
4.1.	La scelta di iscrizione al RUNTS	155
4.2.	Le opportunità per gli Enti del Terzo Settore	155
5.	L’iter di iscrizione al RUNTS: ostacoli, assistenza e proposte di semplificazione	163
6.	La voce degli ETS	168

7. Altri Enti del Terzo Settore ed Enti Filantropici: un nuovo sguardo sulla Riforma?	169
7.1. Approfondimento: gli Enti Filantropici	176
8. Considerazioni finali	177

## **CAPITOLO V**

### **SOGGETTI EMERGENTI: IL RUNTS QUALE ANAGRAFE DELLA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA**

179

#### *Premessa*

179

1. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS post-riforma	179
1.1. L'identikit dei nuovi nati	180
1.2. Motivazioni iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma	181
1.3. Opinioni in merito all'iter di iscrizione al RUNTS	183
2. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS mai iscritti ad altri registri prima del RUNTS	184
2.1. L'identikit dei non registrati	185
2.2. Motivazioni dell'iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma	187
2.3. Opinioni in merito all'iter di iscrizione al RUNTS	188
3. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS trasformati per iscriversi al RUNTS	190
3.1. L'identikit dei "trasformati"	190
3.2. Motivazioni per l'iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma	192
3.3. Opinioni in merito all'iter di iscrizione al RUNTS	194
4. Considerazioni di sintesi	195

## **CAPITOLO VI**

### **IL "NUOVO" TERZO SETTORE NELLE DOMANDE, PROCEDURE E PROVVEDIMENTI DELL'UFFICIO RUNTS DELLA REGIONE MARCHE**

201

1. Metodologia ed obiettivi dell'indagine	201
2. I procedimenti e gli esiti	202
3. Profili del "nuovo" terzo settore marchigiano	208

## **CAPITOLO VII**

### **IMPRESE SOCIALI: I DATI A SEI ANNI DALLA RIFORMA, CON UN FOCUS SULLA GOVERNANCE E SULLE SOCIETÀ DI CAPITALI**

215

1. Analisi dello stock e del flusso delle imprese sociali	215
2. Le caratteristiche delle imprese sociali post-riforma	218
3. La governance delle imprese sociali	224
4. La composizione societaria delle imprese sociali costituite come società di capitali	230
4.1. I soci delle imprese sociali costituite come società di capitali	230
4.2. Tipologie di soci prevalenti nelle imprese sociali costituite come società di capitali	234
4.3. Settori e territori delle imprese sociali secondo la tipologia di socio prevalente	235
5. Alcune considerazioni conclusive	238



**PARTE TERZA  
FOCUS TEMATICI**

**CAPITOLO VIII**

**LE AGEVOLAZIONI FISCALI SULLE EROGAZIONI LIBERALI A FAVORE  
DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE ALLA LUCE DELLA RIFORMA.  
ALCUNI DATI**

243

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | I temi affrontati   | 243 |
| 2. | Le erogazioni liberali in Italia e nei contribuenti del Caf Acli                    | 244 |
| 3. | Andamento delle erogazioni liberali nel tempo                                       | 254 |
| 4. | Profilo anagrafico dei donatori che si sono avvalsi delle nuove opportunità fiscali | 257 |
| 5. | Alcune considerazioni finali  | 264 |
|    | <i>Appendice</i>  | 264 |

**CAPITOLO IX**

**IL SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE DOPO LA RIFORMA:  
CONTINUITÀ E INNOVAZIONE NEI PROGETTI FINANZIATI DALL'ART.  
72 DEL CTS DAL 2017 AL 2021**

275

- |    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | Introduzione  | 275 |
| 2. | Obiettivi, aree d'intervento, linee di attività e metodologia dei progetti finanziati | 282 |
| 3. | Tra finanziamento concesso e finanziamento rendicontato                               | 286 |
| 4. | Le criticità rilevate nell'attuazione dei progetti di rilevanza nazionale             | 288 |
| 5. | La pandemia al centro della scena   | 293 |
| 6. | I correttivi adottati per affrontare le criticità                                     | 296 |
| 7. | Ripensare le attività a distanza: un'opportunità per fronteggiare la crisi            | 298 |
| 8. | Conclusioni   | 301 |

**CAPITOLO X**

**IL SOCIAL BONUS**

307

- |    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | Il social bonus come strumento per la valorizzazione dei beni pubblici inutilizzati e beni confiscati alla criminalità organizzata | 307 |
| 2. | Il Decreto attuativo del social bonus  | 308 |
|    | 2.1. L'ambito soggettivo e l'agevolazione fiscale riconosciuta dal social bonus  | 309 |
|    | 2.2. L'ambito oggettivo del social bonus   | 310 |
|    | 2.3. Il procedimento di recupero   | 311 |
|    | 2.4. Gli adempimenti dei soggetti beneficiari delle erogazioni liberali  | 313 |
|    | 2.5. Le spese eleggibili   | 314 |
| 3. | La modulistica da predisporre per avviare la procedura a sportello   | 315 |
| 4. | Il social bonus quale strumento per implementare la <i>partnership</i> con gli enti pubblici                                       | 316 |

<b>CAPITOLO XI</b>	
<b>LE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO: UNA FATTISPECIE IN CERCA DI DISCIPLINA</b>	319
1. Introduzione	319
2. Il rapporto tra le fonti di disciplina delle SoMS e il sistema di loro registrazione dopo la riforma del terzo settore	321
3. Frammenti di disciplina delle società di mutuo soccorso nella legge 3818/1886	326
4. Le norme del Codice del terzo settore applicabili alle SoMS	327
5. Le questioni irrisolte e il ricorso all'analogia	329
<b>CAPITOLO XII</b>	
<b>TERZO SETTORE E SPORT DILETTANTISTICO: RAPPORTO TRA LE DUE RIFORME</b>	331
1. Premessa	331
2. Il rapporto tra Sport dilettantistico e Terzo settore: il connubio normativo	333
2.1. L'adozione della doppia qualifica da parte degli enti sportivi dilettantistici	334
2.2. Attività principali e diverse: la differente valenza dell'oggetto sociale	336
2.3. Corto circuito tra Sport e Terzo settore: il caso dei centri sportivi scolastici	339
3. Il raccordo tra i Registri: RUNTS, Registro delle Imprese e Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche	340
4. L'adozione della personalità giuridica: confronto tra la procedura di cui all'art. 22 del Codice del Terzo settore e l'art. 14 del d.lgs. 39/2021	342
5. Volontariato sportivo e del Terzo settore	343
<i>Tabelle riassuntive</i>	344
<b>CAPITOLO XIII</b>	
<b>DIRITTO EUROPEO E COMPARATO DEL TERZO SETTORE: UNA BREVE INTRODUZIONE</b>	347
<i>Premessa</i>	347
1. Dal <i>non profit</i> al terzo settore	347
2. Il Codice italiano come modello di legislazione sul terzo settore	350
3. Alla ricerca di discipline equivalenti in altri paesi dell'Unione europea	352
3.1. Leggi sulle organizzazioni di pubblica utilità	353
3.1.1. Le <i>charities</i> in Irlanda	354
3.1.2. Le organizzazioni di pubblica utilità in Germania	355
3.1.3. Le organizzazioni di pubblica utilità in Polonia	356
3.2. Leggi sull'impresa sociale	358
3.2.1. Le cooperative a finalità sociale	359
3.2.2. Lo <i>status</i> di impresa sociale	361
3.3. Leggi sull'economia sociale	363
4. Gli enti del terzo settore nel diritto e nelle politiche dell'Unione europea	365
5. Conclusioni	367

<b>CAPITOLO XIV</b>	
<b>QUATTRO PASSAGGI RILEVANTI PER L'ECONOMIA SOCIALE</b>	369
1. Introduzione	369
2. La Raccomandazione OCSE	370
3. La Risoluzione ILO	372
4. La Risoluzione ONU	374
5. La proposta di Raccomandazione del Consiglio Europeo	376
6. Considerazione conclusive	378

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

<b>CAPITOLO XV</b>	
<b>COSTRUIRE UN COLLETTIVO. STORIE DI RETI ASSOCIATIVE DEL TERZO SETTORE</b>	383
1. Perché è importante occuparsi delle reti associative del terzo settore	383
2. UNIAMO: al fianco delle persone colpite da malattie rare	387
3. FISH: ampliare gli spazi di inclusione per le persone con disabilità	394
4. ANTEAS: la ricetta dell'invecchiamento attivo e del dialogo intergenerazionale	401
5. ANSPI: gli oratori e la pedagogia della condivisione	406
6. ANPAS: dare voce ai volontari del pronto soccorso	412
7. ANBIMA: la musica al servizio della comunità	417
8. Riflessioni conclusive	421

**PARTE QUINTA**  
**SINTESI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE**

<b>CAPITOLO XVI</b>	
<b>SPORT E TERZO SETTORE NELLA LEGGE DELEGA DI RIFORMA FISCALE: ALCUNE PROPOSTE</b>	427
1. Premessa: il Terzo settore tra i principi e criteri direttivi della Delega fiscale	427
2. Imposte dirette: imposta sostitutiva per il passaggio dei beni degli ETS nella sfera non commerciale in seguito all'applicazione dell'art. 79 CTS e nuovo regime duale IRES	428
3. Razionalizzazione e semplificazione della disciplina IVA per gli enti <i>non profit</i>	429
4. Graduale superamento dell'IRAP	430
5. Razionalizzazione dei regimi agevolativi. Coordinamento e completamento delle misure fiscali per le realtà sportive	431
<i>Tabella riassuntiva</i>	432

**CAPITOLO XVII****COMPLETARE LA RIFORMA: IL TEMPO DELLA PROMOZIONE**

435

1. Introduzione	435
2. Il “nuovo” Terzo settore	436
2.1. I “nuovi” ETS: un’indagine esplorativa	437
2.2. Le “nuove” imprese sociali	439
2.3. I “nuovi” ETS: il caso della Regione Marche	440
3. Tirare le somme: una prima verifica di due misure promozionali	441
3.1. Sostegno ai progetti e alle attività di interesse generale	442
3.2. Il potenziamento degli incentivi fiscali relativi alle erogazioni liberali	443
4. In corso d’opera	445
4.1. Tra luci ed ombre, il non facile cammino dell’amministrazione condivisa	445
4.2. Valorizzare e potenziare le reti associative	446
4.3. Il social bonus sulla rampa di lancio	447
4.4. L’associazionismo sportivo tra due riforme	448
4.5. Società di mutuo soccorso: residuo del passato o anticipo di futuro?	449
5. La prospettiva europea	450
5.1. Alcuni recenti documenti di istituzioni internazionali sull’economia sociale	450
5.2. Il diritto del terzo settore in una prospettiva comparata a livello europeo	451
5.3. Riforma del terzo settore e principi fiscali della UE	453
6. Il tempo della promozione	454
6.1. Si può donare di più	455
6.2. Rafforzare il 5 per 1000 e lanciare il social bonus	455
6.3. Verso la “co-amministrazione”	457
6.4. Una nuova stagione per l’economia sociale	457
7. Conclusione	458



## INTRODUZIONE

*di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio*

Anche dal titolo di questo terzo Rapporto della Fondazione Terzjus (nel frattempo divenuta ETS a seguito d'iscrizione al RUNTS) emerge la percezione del diritto del terzo settore come un *work in progress*. La riforma del 2017, infatti, era “in movimento” nel Rapporto del 2021, “in cammino” nel successivo Rapporto del 2022, e si ritiene ancora “da completare” nel Rapporto 2023 che qui si presenta.

La Fondazione Terzjus, come ente del terzo settore, avrebbe sperato di poter dedicare il Rapporto di quest'anno al pilastro mancante, la fiscalità degli ETS e dell'impresa sociale. Ma l'appuntamento è nuovamente rinviato, auspicabilmente (visti i “colloqui in corso” tra Governo italiano e Commissione europea) al prossimo Rapporto. Nel frattempo, in assenza di autorizzazione europea, diverse risorse originariamente destinate al terzo settore continuano a non poter essere sfruttate (e diversi strumenti di promozione a non essere utilizzati).

Il RUNTS, operativo dal novembre del 2021, è diventato ormai un punto di riferimento di questo mondo e di chi lo studia. Mentre oggi è consentito all'osservatore esterno avere soltanto un quadro aggiornato degli enti che scelgono di assumere la qualifica di ente del Terzo settore (tramite le liste pubblicate dal Ministero), nei prossimi mesi, attraverso l'implementazione della piattaforma, sarà possibile avere pieno accesso al RUNTS, che comincerà altresì a svolgere anche la fondamentale funzione di pubblicità legale che il legislatore gli ha assegnato.

Dalla lettura di questo Terzjus Report emerge un quadro di luci e ombre. Va detto, però, che nel momento in si scrive risultano 115.798 enti iscritti al RUNTS. Un dato significativo ed in costante crescita, che testimonia la bontà delle scelte a suo tempo compiute dal legislatore. Sebbene la riforma non sia ancora completata, si riduce notevolmente, all'interno delle istituzioni *non profit* complessivamente considerate, la forbice tra enti del terzo settore ed enti non lucrativi che non sono del terzo settore. Non solo. La Riforma sembra aver sia rivitalizzato sia vivacizzato il terzo settore, nella prospettiva del pluralismo e della sana “competizione” tra diverse forme e modelli organizzativi, che non può che arricchirlo e renderlo qualitativamente migliore. In questo Rapporto, abbiamo dedicato ampio spazio alla rilevazione e comprensione delle dinamiche cui la nuova legislazione e il nuovo registro sembrano aver dato origine, proponendo indagini e studi di natura diversa, orientati a fornire un quadro del “nuovo” terzo settore, ma anche una possibile metodologia per la sua conoscenza (si vedano, nella seconda parte, i contributi di Claudia Ladu e Mara Moioli, Andrea Bassi, Antonio Fici e Maria Elena Tartari, Claudio Gagliardi, Sonia Carbone e Stefano Scaccabarozzi).

Ma non è solo una questione di dati. Sulle basi della legge di riforma, prosegue l'edificazione non solo del terzo settore ma anche del suo diritto. E anche qui, a testimo-

nianza di come “essere” e “dover essere” si influenzino reciprocamente, si scorgono vitalità e vivacità, soprattutto nell’interlocuzione e confronto tra voci di diversa natura (cui è dedicato il capitolo di Antonio Fici nella prima parte del Rapporto). È così che i giudici amministrativi alcune volte confermano, altre volte smentiscono, orientamenti ministeriali e provvedimenti degli Uffici del RUNTS; la dottrina, anche quella notarile, analizza il diritto “vivente” e ne suggerisce miglioni; lo stesso terzo settore, attraverso le sue reti associative, crea il suo diritto facendo approvare dal Ministero competente statuti-tipo per gli enti ad essi aderenti. Le reti, favorite dalla Riforma nell’espletamento della loro funzione di servizio agli ETS, stanno acquisendo centralità e ad esse si è pertanto deciso di dedicare la tradizionale parte “narrativa” del Terzjus Report (la terza parte, che ospita l’ampio contributo di Cristiano Caltabiano).

Il diritto del terzo settore finisce così per essere il prodotto di diverse fonti, giuridiche e non giuridiche, formali e di fatto, che operano “dall’alto”, per effetto di atti e provvedimenti resi delle pubbliche amministrazioni nell’esercizio di poteri conferiti dalla legge, e “dal basso”, per effetto della spontanea iniziativa degli ETS e delle loro reti in un quadro regolamentare premiante. Se la complessità è una caratteristica ormai immancabile degli attuali ordinamenti giuridici, il diritto del terzo settore presenta un livello di complessità forse ancora maggiore di altre aree del diritto. Infatti, l’intreccio tra soggetti, attività e istituzioni genera temi e questioni che si pongono al crocevia delle più tradizionali (quanto oramai vetuste) partizioni della scienza giuridica. Occupandosi di organizzazioni private, il diritto del terzo settore è innanzitutto diritto privato e commerciale, ma inevitabilmente è anche diritto costituzionale, regionale, europeo, amministrativo, tributario, del lavoro, ecc. Non è un caso, dunque, che gli scritti (di Antonio Fici, Gabriele Sepio e Nicola Berti) presenti nella prima parte del Rapporto si occupano di profili diversi da diverse prospettive, rispettivamente il diritto privato delle organizzazioni, il diritto tributario e il diritto amministrativo. Da questi scritti emerge un’altra caratteristica, meno prevedibile (e di cui il terzo settore dovrebbe essere fiero), del nuovo diritto del terzo settore, che consiste nella capacità di influenzare l’ordinamento giuridico generale. Emblematico è, a tal riguardo, il percorso della formula “amministrazione condivisa”: coniata dalla dottrina, rilanciata dalla Corte Costituzionale, approda adesso in un testo legislativo fondamentale, come il nuovo Codice dei contratti pubblici.

La complessità del diritto del terzo settore impone un’analisi non limitata ai soggetti, ma estesa, tra le altre cose, alle attività che essi svolgono. Gli ETS operano in vari campi e settori di utilità sociale, sicché la normativa sulle singole attività di interesse generale inevitabilmente influisce, in modo positivo o negativo, sugli enti medesimi. È per questo che, come già avvenuto per i precedenti Terzjus Report, negli approfondimenti contenuti nella terza parte del Rapporto, si discute sia di particolari soggetti (le società di mutuo soccorso nel contributo di Antonio Fici) sia di particolari settori di attività (lo sport dilettantistico nel contributo di Gabriele Sepio e Jessica Pettinacci).

Non solo regolazione, ma anche promozione: è questo l’altro messaggio contenuto nel titolo di questo Terzjus Report. Ed in effetti la disciplina del terzo settore si spiega in questa duplice chiave. È legislazione premiante per chi ad essa liberamente decide di

conformarsi. Essa, pertanto, oltre a definire le “regole di ingaggio” (ovvero i requisiti di qualificazione e mantenimento della qualifica), promuove gli enti che abbiano scelto di sottostarvi. Opportuno è dunque che questa componente promozionale della normativa sul terzo settore sia a sua volta, e scusando il gioco delle parole, promossa, non solo presso gli ETS, ma anche presso altri soggetti, quali cittadini, pubbliche amministrazioni, enti *for profit*, che possano, i quali, ciascuno nel proprio ruolo, contribuire allo sviluppo del terzo settore. Nella terza parte del Rapporto, pertanto, dedichiamo, come già fatto nel precedente rapporto annuale, ampio spazio a strumenti promozionali come social bonus (nel contributo di Ilaria Ioannone), liberalità agevolate (nel contributo di Alessandro Serini) e fondi di cui all’art. 72 del Codice (nel contributo di Daniela Bucci e Marco Livia).

La vivacità del diritto del terzo settore si riscontra oggi (dopo anni di fallimenti e quasi assoluto silenzio) anche a livello europeo. Le istituzioni europee dedicano sempre maggiore attenzione alle forme giuridiche del *non profit* e alle categorie giuridiche dell’economia sociale. Sono di qualche mese fa due proposte di fondamentale importanza adottate dalla Commissione europea, ovvero la Raccomandazione sullo sviluppo delle condizioni di contesto dell’economia sociale e la Direttiva sull’Associazione Europea Transfrontaliera, di cui teniamo conto in due contributi presenti nel Rapporto (quello a cura di Antonio Fici e quello a cura di Luca Jahier).

La crescente rilevanza del quadro europeo ha spinto Terzjus, grazie al sostegno di alcuni partner (Banca Etica e Fondazione Finanza Etica, che per ciò si ringraziano), ad investire in conoscenza sulla situazione giuridica presente in altri paesi europei a livello di terzo settore o categorie analoghe (in particolare quella degli enti di pubblica utilità). Al tema è dedicato un volume internazionale che sarà pubblicato nei prossimi mesi e del quale alcuni contenuti sono anticipati in questo Rapporto (in un capitolo scritto da Antonio Fici).

Il lavoro di raccolta ed analisi non poteva, anche in questo Rapporto, che concludersi con alcune proposte e raccomandazioni *de iure condendo*, che quest’anno sono suddivise in due capitoli, uno (scritto da Gabriele Sepio) concentrato sulla materia fiscale), l’altro (scritto da Luigi Bobba) di natura più generale.

In conclusione, augurandoci che i lettori possano apprezzare questo nuovo sforzo, non possiamo che ringraziare tutti coloro, persone ed enti, che hanno reso possibile la realizzazione e pubblicazione di questo corposo volume. Gli autori dei contributi, i collaboratori della Fondazione Terzjus, gli enti partecipanti e gli amministratori della fondazione medesima, il nostro editore e i nostri sponsor, tra cui in particolare, anche quest’anno, la Consulta delle fondazioni di origine bancaria del Piemonte e della Liguria senza il cui generoso sostegno finanziario non avrebbe potuto condursi l’attività di ricerca culminata nel presente volume.

Roma, 3 ottobre 2023





PARTE PRIMA

**EVOLUZIONE E STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA**



## CAPITOLO I

### DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN COSTRUZIONE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La crescita dimensionale del terzo settore e la sua attuale configurazione interna. – 3. L'evoluzione della normativa primaria, secondaria e regionale. – 3.1. I rapporti con normative generali e di settore. – 4. L'edificazione del diritto “vivente” del terzo settore nel dialogo tra i suoi diversi “formanti”. – 4.1. Il primo contenzioso amministrativo sulle iscrizioni al RUNTS. – 4.2. La giurisprudenza. – 4.3. Gli orientamenti ministeriali. – 4.4. Strumenti di *soft law*: gli statuti-tipo delle reti associative.

#### 1. Introduzione

Come di consueto, in questo primo capitolo del Rapporto annuale di Terzjus sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia, si passeranno in rassegna, in prospettiva critica e sistematica, le principali novità intercorse dalla data di chiusura dell'analogo capitolo pubblicato nel precedente rapporto (giugno 2022)<sup>1</sup> al momento in cui si completa questo scritto (agosto 2023), senza trascurare di tracciare i necessari collegamenti con le circostanze precedenti e le prospettive future ritenute di maggiore interesse. Nei successivi capitoli di questo Terzjus Report 2023 saranno oggetto di approfondimento alcuni temi qui soltanto presentati o rapidamente esaminati.

Diversamente dall'anno precedente, al cui esame era dedicato il Terzjus Report 2022, quest'ultimo anno di riforma, oggetto del presente Rapporto, è stato un anno, per così dire, di transizione.

Dopo l'avvio del RUNTS nel novembre del 2021 (in seguito all'emanazione del decreto direttoriale 564/2021, a sua volta attuativo del DM 106/2020), cui era stata dedicata ampia parte del Terzjus Report 2022, l'evento ormai da diverso tempo spasmodicamente atteso, il cui realizzarsi avrebbe potuto segnare il definitivo completamento del percorso di riforma iniziato ormai sei anni fa, ovvero il rilascio dell'autorizzazione europea alle nuove norme fiscali, non si è verificato<sup>2</sup>. Né il RUNTS è ancora entrato in modalità operativa “piena”, consentendo ai terzi l'accesso a tutte le informazioni e agli atti in esso presenti, anche con effetti di pubblicità dichiarativa, e di conseguente opponibilità (o inopponibilità) ai terzi, ai sensi dell'art. 52 CTS<sup>3</sup>. La consultabilità del

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

<sup>1</sup> Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, Napoli, 2022, p. 21 ss.

<sup>2</sup> Anche perché, nonostante i ripetuti annunci, non risulta essere stata ancora formulata dal Governo italiano la richiesta ufficiale di nulla-osta alla Commissione europea.

<sup>3</sup> Cfr. art. 52, d.lgs. 117/2017: “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. Per

RUNTS, e dunque la conoscibilità dell'odierno terzo settore, rimane infatti limitata agli elenchi di enti che il Ministero competente pubblica aggiornati quotidianamente sul proprio sito (anche se il Direttore Generale della divisione competente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha di recente annunciato, partecipando ad un evento organizzato da Terzjus<sup>4</sup>, che al pieno e completo funzionamento del RUNTS dovrebbe mancare ormai poco).

In quest'ultimo anno, pertanto, dal nostro personale punto di vista, non vi sono state vicende particolarmente significative, anche se ciò non significa che ulteriori tappe non siano state percorse ed ulteriori progressi compiuti. Il diritto del terzo settore ha raggiunto infatti un grado ancora maggiore di maturazione, in ragione di diverse circostanze che hanno contribuito alla realizzazione di alcuni tra i principali obiettivi dell'originario disegno riformatore. Ciò risulta evidente anche dall'analisi delle dimensioni e caratteristiche del terzo settore post riforma, ricavabili dai dati pubblici sulle iscrizioni al RUNTS.

## 2. La crescita dimensionale del terzo settore e la sua attuale configurazione interna

Con la riforma del terzo settore e l'avvio del RUNTS nel novembre del 2021 l'identificazione degli enti del terzo settore passa necessariamente attraverso la loro registrazione nel RUNTS. L'iscrizione al RUNTS è infatti condizione necessaria non solo per poter godere di benefici ed agevolazioni, ma ancor prima per poter ottenere la qualifica di ente del terzo settore, sicché, per la legge, **soltanto gli enti iscritti al RUNTS sono enti del terzo settore**, dal momento dell'iscrizione e fino all'eventuale loro cancellazione da tale registro, mentre gli enti non (ancora o non più) iscritti al RUNTS non sono né possono considerarsi enti del terzo settore, ancorché di questi ultimi potrebbero di fatto possedere tutte le caratteristiche.

La riforma del 2017 ha peraltro contribuito alla netta separazione formale tra enti non profit, genericamente caratterizzati dall'assenza di scopo di lucro, cioè dalla non distribuzione di utili a fondatori, soci, ecc., ed enti del terzo settore, cioè enti che hanno tutti i requisiti di cui al d.lgs. 117/2017, tra cui quello formale dell'iscrizione al RUNTS.

Ebbene, dal confronto tra i dati attualmente disponibili sul RUNTS e quelli commentati lo scorso anno, emerge una **consistente crescita del terzo settore**.

Ricordiamo innanzitutto qui, a beneficio dei lettori, quali sono le diverse modalità di iscrizione al RUNTS, perché per poter valutare in maniera corretta le dinamiche

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". Cfr. anche l'art. 26, comma 7, d.lgs. 117/2017: "Il potere di rappresentanza attribuito agli amministratori è generale. Le limitazioni del potere di rappresentanza non sono opponibili ai terzi se non sono iscritte nel Registro unico nazionale del Terzo settore o se non si prova che i terzi ne erano a conoscenza".

<sup>4</sup> Precisamente, il quickinar del 15 giugno 2023, in cui è stato presentato il *Manuale del terzo settore*, a cura di Gabriele Sepio, editore Il Sole 24 Ore: [https://www.youtube.com/watch?v=b5-lxCvsMAG&list=PLUW278xt7ebNBFmTqiCiHa8k7gpGG\\_Yt1&index=4](https://www.youtube.com/watch?v=b5-lxCvsMAG&list=PLUW278xt7ebNBFmTqiCiHa8k7gpGG_Yt1&index=4).

evolutive del terzo settore è necessario prestare attenzione alle forme di accesso al RUNTS, che variano a seconda delle tipologie di enti. In particolare, diverse decine di migliaia di enti sono approdate, ed ancor oggi continuano ad approdare al RUNTS, per “trasmigrazione” dai preesistenti registri di ODV e APS, ed un altro gruppo di enti, abbastanza folto, quello delle imprese sociali, incluse le cooperative sociali, compare nel RUNTS per trasferimento di dati dal Registro delle imprese.

**Tabella 2.1** – *L’accesso al RUNTS per categorie di enti*

Categorie di enti	Modalità di registrazione
“Nuovi” enti	Istanza telematica al RUNTS
ONLUS (iscritte alla relativa Anagrafe)	Istanza telematica al RUNTS (possibile dal 28/3/2022)
ODV e APS già iscritte alla data del 22/11/2021 nei registri di ODV e APS di cui alle leggi 266/1991 e 383/2000	Trasmigrazione
Imprese sociali (incluse le cooperative sociali) e SoMS “maggiori” <sup>5</sup>	Trasferimento automatico di dati dalla sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese nella quale sono per legge tenute ad iscriversi
SoMS “minori” <sup>6</sup>	Istanza telematica al RUNTS oppure (se già iscritte nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese) al Registro delle imprese (che cancella la SoMS e ne dà comunicazione al competente Ufficio del RUNTS ai fini dell’iscrizione al RUNTS)

Ebbene, il 28 agosto 2023, risultavano complessivamente iscritti al RUNTS **113.568 enti del terzo settore**. Trascorsi quasi quindici mesi dalla rilevazione effettuata il 5 giugno 2022 per il precedente Terzjus Report, il numero totale di ETS è più che quadruplicato (allora erano 28.390 gli enti che risultavano complessivamente iscritti al RUNTS). Questo consistente incremento è dovuto sia all’avanzamento del procedimento di trasmigrazione – che allora era al suo avvio, mentre oggi è quasi in fase di completamento – sia ad un’impennata del numero di nuove iscrizioni, cioè di enti che, a partire da quando ciò è divenuto possibile (il 24 novembre 2021), hanno liberamente deciso di formulare istanza di iscrizione al RUNTS, e che pertanto – anche se ciò, come diremo, deve essere affermato con cautela – possono considerarsi “nuovi” enti del terzo settore.

<sup>5</sup> Per SoMS “maggiori” intendiamo qui le società di mutuo soccorso che hanno un versamento annuo di contributi associativi superiore a 50.000 euro e che gestiscono fondi sanitari integrativi. Esse sono intatte per legge tenute all’iscrizione (non già nel RUNTS, bensì) nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese. Sul tema, cfr. A. FICI, *Le società di mutuo soccorso: una fattispecie in cerca di disciplina*, in questo *Volume*.

<sup>6</sup> Per SoMS “minori” intendiamo qui tutte quelle che, ai sensi dell’art. 44, comma 2, CTS, non devono iscriversi nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, bensì nell’apposita sezione del RUNTS. Sul tema, cfr. A. FICI, *Le società di mutuo soccorso: una fattispecie in cerca di disciplina*, in questo *Volume*.

La tabella sottostante presenta questi dati aggregati sulla base delle diverse forme di iscrizione, ponendoli a confronto con quelli presentati nel precedente Terzjus Report.

**Tabella 2.2** – *L'accesso al RUNTS per modalità di registrazione*

Categorie di enti	5 giugno 2022	28 agosto 2023
Enti “nuovi” iscritti al RUNTS	3.289	20.097
Enti iscritti al RUNTS per trasmigrazione	1.311	69.157
Enti iscritti nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese	23.790	24.314
<b>Totale enti iscritti al RUNTS</b>	<b>28.390</b>	<b>113.568</b>

*Fonte: Elaborazione dell'Autore sulla base delle liste di enti pubblicate nel sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

La quadruplicazione del numero totale di ETS avvenuta in poco più di un anno è dunque da imputarsi senz'altro al maggior numero di ODV e APS trasmigrate al RUNTS dai preesistenti registri di settore (69.157 enti), ma anche al notevole incremento del numero di enti (**20.097 “nuovi” ETS, circa 940 al mese**) che hanno scelto di iscriversi al RUNTS, ed in quanto tali possono dunque considerarsi “nuovi” enti del terzo settore<sup>7</sup>.

A quest'ultimo riguardo, tuttavia, come già prima si accennava, è necessario trattare questa categoria dei “nuovi” enti con estrema cautela. Tra essi, infatti, sicuramente figurano anche enti che hanno presentato domanda di iscrizione successivamente al fallimento, a qualsiasi causa dovuto, del procedimento di trasmigrazione in cui si trovavano coinvolti quali ODV e APS iscritte nei preesistenti registri di settore al 22 novembre 2021<sup>8</sup>. La richiesta di iscrizione *ex novo* è stata per questi enti un “rimedio” necessario per poter rimanere nel terzo settore dove già erano collocati, piuttosto che una scelta finalizzata a farvi ingresso per la prima volta. Essi pertanto sono “nuovi” soltanto formalmente e non anche sostanzialmente.

Dall'altra parte, nel procedimento di trasmigrazione sono state coinvolte diverse ODV ed APS costituite dopo l'entrata in vigore della riforma del 2017 ma registratesi nei registri di ODV ed APS in ragione del fatto che a quel tempo non era ancora possi-

<sup>7</sup> Il dato (20.097 enti) è ottenuto da chi scrive sottraendo dal totale di enti iscritti gli enti iscritti per trasmigrazione e le imprese sociali (tra cui alcune centinaia di SoMS “maggiori”), che si iscrivono al Registro delle imprese; precisiamo che questo numero potrebbe includere enti iscritti senza provvedimento, sulla base del mero decorso dei termini procedurali.

<sup>8</sup> La trasmigrazione, infatti, era un procedimento ad avvio automatico, sulla base della legge, ma non garantiva l'esito certo dell'iscrizione al RUNTS. L'ente in trasmigrazione, infatti, era ed è pur sempre sottoposto a scrutinio da parte degli Uffici competenti, ad esempio riguardo alla legalità del suo statuto. Tale valutazione poteva e può concludersi così positivamente, come negativamente, come infatti è avvenuto in diversi casi registrati dal Ministero in un'apposita lista di “enti diniegati per trasmigrazione” (che al 27 agosto 2023 contava poco più di 8.793 enti).

bile iscriversi nel RUNTS (così è stato, come già riferito, solo a partire dal 24 novembre 2021). Queste ODV e APS sono dunque “nuove” se si guarda alla data di entrata in vigore della riforma, ma non sono “nuove” se si considera la data di avvio del RUNTS e la modalità con cui hanno fatto accesso a quest’ultimo registro, per trasmigrazione piuttosto che sulla base di un’autonoma istanza di iscrizione.

Il numero di 69.157 enti iscritti al RUNTS per trasmigrazione dimostra come il relativo procedimento d’iscrizione sia stato particolarmente laborioso. Esso, in effetti, ha richiesto diverse proroghe (realizzate anche a livello di normativa primaria) e di fatto è ancora in corso di svolgimento, soprattutto in alcune regioni. Gli enti che avrebbero dovuto trasmigrare erano infatti circa 88.000<sup>9</sup>. Contando gli enti (poco più di 8.793 al 27 agosto 2023) per i quali la trasmigrazione si è conclusa col diniego di iscrizione, ne mancano all’appello ancora poco più di 10.000, il cui destino invero non è noto (potrebbero essere enti ancora coinvolti nel procedimento di trasmigrazione o solo in attesa di essere contattati tra gli enti iscritti al RUNTS per decorrenza dei termini; alcuni di questi enti potrebbero essersi iscritti al Registro delle imprese come “imprese sociali”). Possibile è anche che fosse sovrastimato il numero iniziale di 88.000 enti che avrebbero dovuto trasmigrare: alcuni di essi potrebbero essere stati contattati due volte, in ragione del fatto che, nel sistema previgente, alle APS era consentito iscriversi contemporaneamente sia nei registri regionali che nel registro nazionale come “circoli” di una APS nazionale<sup>10</sup>.

Alla riforma del 2017 è da attribuirsi non soltanto un aumento del complessivo numero di ETS ma anche una **ridefinizione delle diverse categorie di enti che compongono l’insieme**. Com’è noto, infatti, se da un lato il terzo settore costituisce oggi, dopo la riforma, un complesso unitario di enti, così come del resto il RUNTS è “unico” per tutti gli ETS, dall’altro lato, tuttavia, vi sono diverse categorie o tipologie di enti del terzo settore, tante quante sono le diverse sezioni di cui si compone il RUNTS.

Per comprendere come si articola internamente l’odierno terzo settore è necessario anche in questo caso prendere in esame il RUNTS nelle sue diverse sezioni. La tabella sottostante presenta la distribuzione degli enti tra le diverse sezioni del RUNTS (ordinate secondo il numero decrescente di iscrizioni in ciascuna).

<sup>9</sup> Cfr. A. LOMBARDI, *Registro unico Terzo settore: oltre 83.000 enti trasmigrati e 3.400 domande di nuove iscrizioni*, in [www.terzjus.it](http://www.terzjus.it), 18 marzo 2022.

<sup>10</sup> Cfr. A. FICI, *RUNTS e “trasmigrazione” degli ETS: a che punto siamo?*, in [www.terzjus.it](http://www.terzjus.it), 10 luglio 2023.



**Tabella 2.3** – *Enti iscritti al RUNTS al 28/8/2023 suddivisi per sezione di iscrizione*

Sezione RUNTS	Numero enti iscritti	% sul totale
APS	48.514 (tra cui 28 reti associative)	42,71
ODV	35.181 (tra cui 4 reti associative)	30,97
Imprese sociali	24.314	21,40
Altri ETS	5.268	4,64
Enti filantropici	195	0,17
Società di mutuo soccorso	94	0,08
Reti associative <sup>11</sup>	34 (di cui 28 anche APS e 4 anche ODV)	0,03
<b>Totale</b>	<b>113.568</b>	<b>100</b>

*Fonte: Elaborazione dell'Autore sulla base delle liste di enti pubblicate nel sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

Le percentuali di distribuzione degli enti tra le sezioni del RUNTS sono ovviamente molto influenzate dal peso specifico, ancora preponderante, del “vecchio” terzo settore, esclusivamente composto, sino al 24 novembre 2021, da ODV e APS iscritte nei registri di settore di cui alle leggi 266/1991 e 383/2000. Sebbene in sede di tras migrazione fosse già consentito ad ODV e APS chiedere di iscriversi in una sezione del RUNTS diversa, ed alcuni enti hanno effettivamente effettuato questa scelta, gli enti che dovevano tras migrare sono per lo più quasi tutti approdati nella sezione del RUNTS corrispondente alla loro natura originaria, come evidenziato nella tabella che segue<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Essendo consentito dalla legge (unicamente) alle reti associative iscriversi in un'altra sezione del RUNTS oltre che nella propria, sommando il numero degli iscritti nelle sezioni si giungerebbe ad un totale maggiore del numero di enti iscritti. Al fine di avere il corretto totale degli enti iscritti al RUNTS, le reti associative che hanno la doppia iscrizione devono dunque contarsi una sola volta.

<sup>12</sup> Non siamo purtroppo in grado di calcolare con precisione assoluta la distribuzione degli enti tras migrati tra le diverse sezioni del RUNTS, poiché nel sito del Ministero l'elenco degli enti iscritti per tras migrazione è disponibile soltanto in formato PDF. La tabella sottostante può perciò presentare minimi, e pertanto ininfluenti, margini di errore. Va anche detto che alcuni di questi enti sono confluiti in sede di tras migrazione nella sezione “reti associative”, ma anche qui parliamo di pochissime unità che non è possibile dagli elenchi disponibili rintracciare. Tratteremo pertanto le reti come enti “nuovi” iscritti.

**Tabella 2.4** – *Enti trasmigrati al RUNTS al 28/8/2023 suddivisi per sezione di iscrizione*

Sezione RUNTS	Numero enti iscritti	% sul totale
APS	36.985	53,48
ODV	31.628	45,74
Altri ETS	540	0,78
Enti filantropici	3	-
Società di mutuo soccorso	1	-
<b>Totale</b>	<b>69.157</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione dell'Autore sulla base delle liste di enti pubblicate nel sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Sembra però che le preferenze degli enti verso le diverse sezioni del RUNTS stiano modificando. Se infatti si prendono in specifica considerazione i 20.097 enti “nuovi” iscritti al RUNTS (dal 24 novembre 2021), essi risultano così distribuiti tra le diverse sezioni del Registro.

**Tabella 2.4** – *Enti “nuovi” iscritti al RUNTS al 28/8/2023 suddivisi per sezione di iscrizione*

Sezione RUNTS	Numero enti iscritti	% sul totale
APS	11.529 (di cui 28 reti associative)	57,23
Altri ETS	4.728	23,53
ODV	3.553 (di cui 4 reti associative)	17,66
Enti filantropici	192	0,95
Società di mutuo soccorso	93	0,46
Reti associative <sup>13</sup>	34 (di cui 28 anche APS e 4 anche ODV)	0,17
<b>Totale</b>	<b>20.097</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione dell'Autore sulla base delle liste di enti pubblicate nel sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

<sup>13</sup> Per semplicità, trattiamo qui le reti associative come “nuovi” enti iscritti, anche se in realtà quasi tutte sono approdate al RUNTS per trasmigrazione dai registri di ODV e (soprattutto) APS (molte di loro erano APS nazionali). Il loro esiguo numero non è in grado di alterare gli esiti dell’indagine. Molte reti (28) sono anche presenti nella sezione APS. Alcune (4) nella sezione ODV. Le contiamo qui una sola volta, esclusivamente come reti associative: ciò ovviamente determina una leggera riduzione del numero delle APS e delle ODV.

La precedente tabella sostanzialmente conferma l'indice di gradimento dei “nuovi” enti verso le singole sezioni del RUNTS che emergeva già dai primissimi dati sulle iscrizioni al RUNTS commentati nel precedente Terzjus Report.

**Indiscutibilmente, la categoria delle APS è quella, per così dire, più gradita ai “nuovi” enti** (più di un ente su due sceglie questa sezione del RUNTS), e ciò per diverse ragioni, alcune facilmente comprensibili.

Innanzitutto, le APS erano ampiamente diffuse già prima della Riforma, come dimostrano i dati sulla trasmigrazione presentati nella tabella 2.4. In secondo luogo, le APS sono in vario modo sostenute e promosse, anche nei propri rapporti col RUNTS, dalle proprie reti associative. E le reti associative, anche di settore (si pensi agli Enti di promozione sportiva), sono soprattutto reti di APS. Non a caso, delle 34 reti associative attualmente iscritte al RUNTS, 28 hanno anche la qualifica di APS, in quanto associano prevalentemente, se non in alcuni casi esclusivamente, APS. A tal ultimo riguardo, molto significativo è il fatto che gli statuti-tipo sin qui approvati dal Ministero ai sensi dell'art. 47, comma 5, CTS, siano quasi tutti statuti-tipo per APS predisposti da reti associative a loro volta con la qualifica di APS. In terzo luogo, le APS sono, soprattutto rispetto alle ODV, una fattispecie caratterizzata da una minore definizione legislativa, e quindi soggetta a minori vincoli rispetto alle ODV, a fronte di benefici specifici loro comunque riservati sul fronte fiscale e dell'accesso a fondi pubblici (si pensi all'art. 72 CTS).

**Ridimensionata rispetto al passato è invece senz'altro la categoria delle ODV**, che risente della minore strutturazione delle ODV in reti associative (anche se quattro importanti reti associative tra ODV sono già iscritte al RUNTS) e della maggiore definizione legislativa avvenuta in sede di Riforma, che ha recato con sé vincoli che prima le ODV non avevano.

Non è tuttavia chiaro se il ridimensionamento della categoria delle ODV sia avvenuto a vantaggio della categoria delle APS o piuttosto di quella degli “altri ETS”. Considerato che all'incirca **un “nuovo” ente su quattro opta, in sede di iscrizione, per la sezione “altri enti del terzo settore”**, sicuramente, nella dinamica dei “flussi”, non par dubbio che diversi enti abbiano preferito la sezione “altri ETS” a quella “ODV”, e ciò per varie ragioni, in parte già accennate (si pensi al fatto che un “altro ETS” non è vincolato ad avere un numero minimo di sette associati, ad impiegare prevalentemente volontari, non va incontro a limiti rispetto all'impiego di lavoratori remunerati, può remunerare i propri consiglieri di amministrazione, ecc.).

Sono **degni di nota i progressi registrati dalla categoria degli enti filantropici** rispetto all'anno passato. Ciò è forse l'effetto della maggiore consapevolezza che si sta acquisendo sul significato di questa nuova tipologia di enti del terzo settore e sulle sue potenzialità, per molti versi ancora da scoprire<sup>14</sup>.

Nella tabella precedente non vi sono le imprese sociali, perché quest'ultime si iscrivono nel Registro delle imprese e non già nel RUNTS (anche se poi finiscono per

<sup>14</sup> Al tema degli enti filantropici Terzjus ha dedicato nel giugno di quest'anno un ciclo di quickinar, visionabile nella pagina youtube della Fondazione.

figurare anche in quest'ultimo Registro). Occorre tuttavia sottolineare che **anche la categoria delle imprese sociali sta registrando dinamiche particolarmente interessanti** nonostante la persistenza inefficacia (per difetto di autorizzazione europea, ancora non richiesta dal Governo italiano alla Commissione europea) del regime fiscale *ad hoc* di cui all'art. 18, d.lgs. 112/2017. Numerose sono le imprese sociali costituite o qualificate come tali dopo l'entrata in vigore della Riforma del 2017, e dunque, per questo motivo, "nuove". E nell'ambito della categoria, oltre alle solite cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, cominciamo ad apparire diverse società di capitali (soprattutto s.r.l.) e cooperative (non sociali ai sensi della legge 381/1991), come testimoniano recenti ricerche condotte da Terzjus in collaborazione con Unioncamere<sup>15</sup>.

A fronte della rilevante crescita dimensionale del terzo settore, si registra da parte dell'ISTAT una **sostanziale tenuta dell'universo non profit**, che al 31 dicembre 2020 contava 363.499 enti, in moderato incremento dello 0,2% rispetto all'anno precedente<sup>16</sup>. Gli enti del terzo settore costituiscono ormai quasi un terzo degli enti non profit (più precisamente, più di un terzo degli enti non profit escludendo dal totale quanti di questi, circa 45.000, non potrebbero per legge qualificarsi come enti del terzo settore neppure volendolo, come fondazioni di origine bancaria, partiti politici, sindacati, ecc.), ma questa percentuale è destinata a crescere dovessero, auspicabilmente, risolversi le questioni di compatibilità della disciplina degli enti sportivi dilettantistici con quella degli enti del terzo settore. Stando ai dati dell'ISTAT, infatti, circa un terzo degli enti non profit svolge attività sportive, sicché l'ingresso in massa degli enti sportivi dilettantistici nel terzo settore ridurrebbe ancor di più la forbice tra terzo settore e settore non profit. In futuro, una volta che la riforma sarà completamente attuata, anche nella sua parte fiscale, ed alcune rigidità dell'attuale disciplina saranno mitigate mediante opportune semplificazioni, il terzo settore potrà assorbire completamente il settore non profit, che rimarrà sostanzialmente composto da quegli enti senza scopo di lucro, come partiti politici, sindacati, ecc., cui la normativa (art. 4, comma 2, CTS) proibisce l'ingresso nel terzo settore.

### 3. L'evoluzione della normativa primaria, secondaria e regionale

Sul fronte della normativa primaria, si registrano, nel periodo in esame, alcune significative novità, dopo quella che lo scorso anno ha riguardato gli enti religiosi civilmente riconosciuti (e le fabbricerie di cui all'art. 72, l. 222/1985), il cui patrimonio dedicato al "ramo" terzo settore (o al "ramo" impresa sociale) è adesso considerato per legge non solo contabilmente ma anche sostanzialmente "separato" dal restante patrimonio degli enti religiosi medesimi, con l'effetto di porlo a disposizione esclusiva dei

<sup>15</sup> Cfr. L. BOBBA, A. FICI e G. GAGLIARDI (a cura di), *Le "nuove" imprese sociali. Tendenze e prospettive dopo la riforma del terzo settore*, Napoli, 2022; nonché i dati aggiornati presentati da S. CARBONE, C. GAGLIARDI e S. SCACCABAROZZI, *Imprese sociali: i dati a sei anni dalla riforma, con un focus sulla governance e sulle società di capitali*, in questo Volume.

<sup>16</sup> Cfr. ISTAT, *Censimento permanente delle istituzioni non profit. Anno 2021. I primi risultati*.

creditori del “ramo” (e al riparo da eventuali azioni di altri creditori dell’ente religioso che il “ramo” abbia istituito e iscritto al RUNTS o alla sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese), che d’altro canto, per i loro crediti, possono rivalersi soltanto su quest’ultimo (e non anche sul restante patrimonio dell’ente religioso)<sup>17</sup>.

La più importante novità dell’anno concerne la **disciplina fiscale degli enti del terzo settore**, che è stata (dal d.l. 21 giugno 2022, n. 73) ritoccata in più punti nonostante sia ancora inefficace (le modifiche, pare, sarebbero state apportate dal precedente Governo proprio in vista della richiesta di autorizzazione europea).

Le modifiche hanno innanzitutto riguardato il principale articolo della disciplina fiscale degli ETS, ovverosia l’art. 79 CTS. Il legislatore è intervenuto sulla definizione dei “costi effettivi” rilevanti ai fini della valutazione di “non commercialità” delle attività di interesse generale, stabilendo che “i costi effettivi sono determinati computando, oltre ai costi diretti, tutti quelli imputabili alle attività di interesse generale e, tra questi, i costi indiretti e generali, ivi compresi quelli finanziari e tributari” (comma 2). Ha poi esteso i limiti entro cui l’eventuale superamento dei ricavi sui costi non impedisce di qualificare l’attività come “non commerciale”, portandoli al 6% per ciascun periodo d’imposta, per non oltre tre periodi d’imposta consecutivi (comma 2-bis). Ha quindi inserito una norma transitoria sul mutamento di qualifica, da ente non commerciale ad ente commerciale o viceversa, che dovesse verificarsi nei primi due periodi d’imposta successivi al termine di cui all’art. 104, comma 2, CTS (comma 5-ter). Ha esteso i confini dell’attività istituzionale da considerarsi “non commerciale”, anche qualora effettuata verso pagamento di corrispettivi specifici, includendo i familiari conviventi dei soci tra i possibili destinatari di questa attività ed escludendo la commercialità di attività realizzate dietro versamento di corrispettivi non superiori ai costi effettivi, fatto comunque salvo il margine consentito di sfioramento di cui al comma 2-bis, precedentemente menzionato (comma 6).

Altre modifiche, alcune delle quali di natura meramente formale e con mere finalità di chiarificazione, hanno riguardato gli articoli 82-88 e 104, comma 1, CTS. Tra esse ci limitiamo a segnalare la **modifica all’art. 85**, perché è tra le più importanti, anche nella prospettiva del raccordo tra terzo settore ed enti sportivi dilettantistici. Il nuovo comma 1 dell’art. 85 ha esteso la qualifica di non commercialità alle attività istituzionali effettuate, anche verso pagamento di corrispettivi specifici, da una APS nei confronti di altre APS, o loro associati e familiari conviventi, che svolgano la medesima attività e per legge o autonomia privata facciano parte della medesima organizzazione locale

<sup>17</sup> Cfr. art. 4, comma 3, d.lgs. 11/2017, come da ultimo modificato dall’art. 9, comma 1-bis, lett. a) e b), d.l. 30 dicembre 2021, n. 228: “Per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di cui agli articoli 5 e 6, gli enti religiosi civilmente riconosciuti e le fabbricerie di cui all’articolo 72 della legge n. 222 del 1985 rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell’ente religioso civilmente riconosciuto o della fabbriceria non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui ai citati articoli 5 e 6”. In senso analogo, l’art. 1, comma 3, d.lgs. 112/2017, come da ultimo modificato dall’art. 9, comma 1-ter, lett. a), b) e c), d.l. 30 dicembre 2021, n. 228. Sul punto, cfr. A. PEREGO, *Il “ramo” degli enti religiosi civilmente riconosciuti*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino*, Terzjus Report 2022, Napoli, 2022, p. 253 ss., spec. p. 260 s.

o nazionale, nonché di tesserati delle organizzazioni nazionali. Questa disposizione si applica adesso espressamente anche alle società di mutuo soccorso (comma 7-bis).

Lo stesso d.l. 21 giugno 2022, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2022, n. 122, ha modificato l'art. 16, comma 1, d.lgs. 112/2017, trasformando in obbligo la facoltà originariamente prevista per le imprese sociali di contribuire a fondi per la promozione e lo sviluppo delle medesime. Il medesimo d.l. è poi opportunamente intervenuto (anche se con una formula un po' contorta) sull'art. 18, comma 5, del medesimo decreto legislativo, al fine di ritenere fiscalmente agevolati, nei primi cinque periodi d'imposta successivi a quello del rilascio dell'autorizzazione europea, anche gli investimenti nel capitale di società che avessero già in precedenza acquisito la qualifica di impresa sociale ma pur sempre dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 112/2017.

Le altre novità legislative qui da segnalare sono le seguenti.

Molto di recente (mediante l'art. 29 del d.l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85), **il legislatore ha attenuato alcuni vincoli relativi alla remunerazione dei lavoratori impiegati da ETS ed imprese sociali**, ampliando conseguentemente gli spazi di libertà degli enti nell'uso delle proprie risorse.

All'articolo 16, comma 1, CTS, è stata inserita una disposizione che consente agli ETS di mantenere una differenza retributiva tra i propri lavoratori dipendenti superiore al rapporto uno a otto "in presenza di comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale", fermo restando che in nessun caso si potrà comunque superare il rapporto uno a dodici. Analoga possibilità è stata riconosciuta alle imprese sociali attraverso una modifica dell'art. 13, comma 1, d.lgs. 112/2017.

All'articolo 8, comma 3, lett. b), CTS, e in modo analogo all'articolo 3, comma 2, lett. b), d.lgs. 112/2017, mediante la soppressione delle parole "lettere b), g) o h)", è stata attribuita facoltà ad ETS ed imprese sociali di derogare al tetto massimo previsto per la retribuzione e i compensi dei propri lavoratori (non più del 40% di quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81) per comprovate esigenze attinenti allo svolgimento di qualsiasi attività di interesse generale (e non più, come in precedenza, soltanto delle attività indicate alle lettere b), g) o h) dell'art. 5, comma 1), CTS, e dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017).

Due modifiche al Codice, infine, sono state realizzate al solo fine di prorogare (scomputando dal calcolo un determinato periodo di tempo) la durata del procedimento di trasmigrazione (art. 54, comma 2, CTS) e il termine entro il quale (adesso 31 dicembre 2023) è consentito ad ODV, APS, ONLUS ed Imprese sociali preesistenti all'avvio del RUNTS di adeguare i propri statuti alla nuova disciplina con delibera di assemblea ordinaria piuttosto che di assemblea straordinaria (art. 101, comma 2, CTS).

Un'altra, non meno importante ed ancora più recente, novità è giunta poco prima della pausa estiva, in sede di conversione del decreto legge 29 maggio 2023, n. 57.

Nel convertire tale decreto, la legge 26 luglio 2023, n. 95, ha in esso inserito l'art. 3-*septies*, che ha incluso tra le attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS, nonché tra le attività di interesse generale di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs.

112/2017 sull'impresa sociale, l'**attività di produzione, accumulo e condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199.**

Tale disposizione fuga ogni dubbio sulla **possibilità per una Comunità Energetica Rinnovabile (CER) di cui all'art. 31, d.lgs. 199/2021, di assumere la qualifica di ente del terzo settore o di impresa sociale**, ciò di cui prima si poteva invece discutere in ragione del fatto che l'attività svolta dalle CER era un'attività la cui riconducibilità tra quelle di interesse generale era quanto meno opinabile (poteva forse farsi rientrare nella lettera e) o nella lettera w), ma sulla base di un'interpretazione non certo incontrovertibile).

Il legislatore, invece, l'ha adesso esplicitamente qualificata come attività di interesse generale ai fini di cui alla normativa sul terzo settore, consentendo perciò ad associazioni e fondazioni (nonché, nel caso di imprese sociali, anche a società e cooperative) attive in questo settore di potersi classificare come enti del terzo settore (o imprese sociali) mediante iscrizione nel RUNTS (o, nel caso di imprese sociali, nel Registro delle imprese).

È stata una scelta legislativa senz'altro felice ed opportuna, perché già sulla base del proprio statuto normativo specifico (cfr. art. 31 d.lgs. 199/2021) le CER avevano diversi tratti identitari in comune con gli enti del terzo settore.

Una CER, infatti, ha e deve avere come finalità principale quella di “fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quella di realizzare profitti finanziari”.

Deve inoltre avere una base sociale “aperta” a persone fisiche, consumatori, PMI, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale, le amministrazioni locali del territorio.

Ovviamente, stante la natura dell'ente del terzo settore come qualifica soggettiva, rimane come problema principale da affrontare in chiave operativa quello della forma giuridica della CER, che la recente modifica legislativa certo non risolve, anche se, in qualche modo, può orientare.

Ad esempio, la possibilità di assumere la qualifica di impresa sociale, apre la strada alla possibilità di costituire CER non solo in forma di società cooperativa (modalità già praticata da qualche CER), ma anche di società di capitali (con la qualifica di impresa sociale) ai sensi del d.lgs. 112/2017.

Parimenti, il possibile riconoscimento come APS di una CER costituita in forma di associazione (anche questa modalità già praticata da diverse CER), potrebbe consentire di sfruttare il particolare regime fiscale di cui all'art. 85, comma 1, CTS (allorché questa norma diverrà efficace) per l'attività svolta dalla CER nei confronti dei propri associati.

In generale, la CER con la qualifica di ETS avrà la possibilità di godere di tutti i benefici riservati agli enti del terzo settore, sia nel campo fiscale, sia nell'accesso a fondi pubblici, modalità alternative di relazione con pubbliche amministrazioni (“amministrazione condivisa”), strumenti quali il *social bonus* di cui all'art. 81, i titoli di solidarietà di cui all'art. 77, le liberalità agevolate di cui all'art. 83, ecc.

Anche sul fronte della normativa secondaria, le novità sono abbastanza circoscritte, anche perché il quadro dei decreti attuativi della normativa primaria era già lo scorso anno prossimo al completamento. Ciononostante, **mancano ancora all'appello quattro decreti**, il più importante dei quali è sicuramente quello in materia di vigilanza degli ETS (tema, quest'ultimo, che sicuramente diverrà "caldo" una volta conclusa la trasmigrazione ed avviato il RUNTS in modalità completa).

Si registrano nel periodo di riferimento solo **due nuovi decreti ministeriali**: il d.m. 9 giugno 2022, con cui sono state adottate linee guida sulla raccolta fondi ai sensi dell'art. 7, comma 2, CTS, e il d.m. 14 febbraio 2023, di approvazione del modello di verbale da utilizzare per l'attività ispettiva sulle imprese sociali (controlli ordinarie e ispezioni straordinarie), disciplinata dal d.m. 29 marzo 2022, peraltro modificato, nei suoi commi 1 e 7 dell'art. 23, dallo stesso d.m. 14 marzo 2023. Nel periodo qui considerato è stato inoltre pubblicato in Gazzetta Ufficiale un decreto ministeriale approvato già nel febbraio del 2022 (e di cui pertanto avevamo già dato notizia nel precedente Terzjus Report), ovverosia il d.m. 23 febbraio 2022 sulle modalità attuative del *social bonus* ai sensi dell'art. 81, comma 7, CTS, cui è dedicato un capitolo di questo Rapporto<sup>18</sup>.

A tali decreti è da aggiungersi il d.m. 19 settembre 2022, che in attuazione dell'art. 2, comma 2, lett. n), n. 2, d.lgs. 11/2010, di disciplina dei servizi di pagamento, individua le attività di interesse generale che sono da considerarsi "caritatevoli" al fine di escludere dall'ambito di applicazione del medesimo decreto legislativo determinate operazioni di pagamento effettuate, nel quadro di un'attività di beneficenza, a titolo di erogazione liberale ad ETS che esercitano attività "caritatevoli". Per il Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sono a tal fine da considerarsi "caritatevoli" le attività di cui alle lettere l), n), q), r), u) e y), erogate a titolo gratuito dagli ETS.

La tabella sottostante fa il punto sullo stato dei decreti ministeriali di attuazione del Codice del terzo settore e del decreto legislativo sull'impresa sociale trascorsi ormai sei anni dalla loro entrata in vigore.

<sup>18</sup> Cfr. I. IOANNONE, *Il social bonus*, in questo Volume.



**Tabella 3.1** – I decreti ministeriali attuativi del CTS

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

**Tabella 3.2** – I decreti ministeriali attuativi del decreto sull'impresa sociale

D.LGS. 112/2017 (DISCIPLINA DELL'IMPRESA SOCIALE)	DECRETI ATTUATIVI
Art. 2, comma 3, Computo dei ricavi	DM 22 giugno 2021
Art. 5, comma 5, Deposito atti registro imprese	DM 16 marzo 2018
Art. 9, comma 2, Linee guida bilancio sociale	DM 4 luglio 2019
Art. 11, comma 3, Coinvolgimento lavoratori, utenti e soggetti interessati	DM 7 settembre 2021
Art. 12, comma 2, Modelli e procedura operazioni straordinarie	DM 27 aprile 2018
Art. 14, comma 3, Remunerazione commissari liquidatori e membri comitati di sorveglianza	DM 26 agosto 2020
Art. 15, comma 4, Attività ispettiva imprese sociali	DM 29 marzo 2022
Art. 15, comma 4, Modello di verbale controlli	DM 14 febbraio 2023
Art. 15, comma 5, Coordinamento vigilanza	DM 29 marzo 2022
Art. 18, comma 6, Modalità di attuazione di alcune misure fiscali	<i>Mancante</i>

Sempre sul versante normativo, è altresì da sottolineare lo **sviluppo della legislazione regionale in materia di terzo settore**.

Dopo la Toscana, con la sua pionieristica legge 22 luglio 2020, n. 65, *Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano*, anche le regioni Molise, Umbria ed Emilia-Romagna si sono dotate di proprie leggi in materia, in sostituzione delle leggi regionali attuative della preesistente normativa nazionale su ODV e APS. Più precisamente, si tratta della L.R. Molise, 7 ottobre 2022, n. 21, *Disciplina del terzo settore*, della L.R. Umbria, 6 marzo 2023, n. 2, *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*, e della L.R. Emilia-Romagna, 13 aprile 2023, n. 3, *Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*.

L'esame puntuale delle discipline regionali sul terzo settore esula dagli scopi del presente capitolo<sup>19</sup>. Ci si può qui limitare ad osservare come, nonostante i titoli diversi di ciascuna legge, in linea di principio tutte le leggi regionali sin qui emanate condividano la medesima filosofia, pur non mancando, ovviamente, specificità regionali ed approcci particolari a singole questioni, come ad esempio il “volontariato individuale” nella legge toscana (art. 8) e l'attribuzione del potere di nomina dei componenti del Consiglio regionale del Terzo settore all'associazione più rappresentativa di ETS, piuttosto che (come avviene nelle altre Regioni) agli ETS con più aderenti, nella legge dell'Emilia-Romagna (art. 10).

Tutte le leggi regionali sono leggi finalizzate a riconoscere e promuovere gli enti del terzo settore, anche se il loro oggetto è più ampio, indirizzandosi altresì nei confronti

<sup>19</sup> Si rinvia sul punto ai numerosi e puntuali scritti di L. GORI, tra cui da ultimo, *La legislazione regionale del Terzo settore. Una panoramica*, in *Impresa sociale*, 2023, n. 3.

di enti senza scopo di lucro ed altre formazioni sociali, volontari e cittadini attivi, anche singolarmente considerati (cioè al di là dell'appartenenza ad un ente). Nell'impian- to delle leggi, ricevono specifica considerazione anche CSV e reti associative.

La promozione avviene principalmente attraverso due misure: l'attribuzione agli enti del terzo settore di una *voce* istituzionale in un apposito organo consultivo e propulsivo (il Consiglio o Consulta regionale del terzo settore, assenti però nella disciplina umbra) e la valorizzazione, sulle orme delle disposizioni del CTS, del coinvolgimento degli ETS nelle funzioni amministrative, ovvero di forme di amministrazione condivisa, quali la co-programmazione e la co-progettazione.

### *3.1. I rapporti con normative generali e di settore*

Se da un lato la normativa primaria sul terzo settore è rimasta nel corso dell'ultimo anno sostanzialmente invariata, mutamenti significativi hanno invece interessato la normativa primaria relativa ad un settore di attività di interesse generale in cui opera un'ampia moltitudine – secondo i dati dell'ISTAT, circa un terzo – di enti senza scopo di lucro, ovvero sia lo **sport dilettantistico**. Di queste novità concernenti la disciplina dello sport si darà più ampiamente conto in seguito in questo Rapporto<sup>20</sup>. Qui preme soltanto sottolineare quanto già più volte segnalato nel corso degli ultimi anni, ovvero sia che **per lo sviluppo del terzo settore e delle attività di interesse generale, e quindi in ultima battuta della sussidiarietà orizzontale, sono fondamentali il raccordo e la coerenza tra la normativa sul terzo settore, che è normativa “di soggetto”, e le normative relative ai singoli settori di attività di interesse generale, come lo sport dilettantistico, in cui in cui gli ETS operano e devono prevalentemente operare** (tenendo conto di quanto disposto, in merito alle attività “diverse”, dall'art. 6 CTS e dall'art. 3 d.lgs. 112/2017). Dalla qualità del coordinamento tra queste diverse discipline possono dipendere fortune e destini sia degli enti coinvolti nelle attività in questione sia delle attività medesime. La vicenda dello sport dilettantistico lo dimostra chiaramente.

Se in una prima fase, a causa di numerose contraddizioni, pochi enti sportivi dilettantistici esercitavano la scelta di iscriversi al RUNTS, adesso, dopo che alcune norme sono state modificate (si pensi al nuovo testo dell'art. 85 CTS, da una parte, e alla nuova versione dell'art. 6, d.lgs. 36/2021, dall'altra) il numero di enti sportivi dilettantistici iscritti al RUNTS comincia ad aumentare. Eppure, molto resta ancora da farsi per perfezionare il coordinamento tra le due normative e favorire così l'accesso in massa degli enti sportivi dilettantistici al “nuovo” terzo settore<sup>21</sup>.

Lo sviluppo del terzo settore dipende altresì dal trattamento che gli enti del terzo settore ricevono in discipline di carattere generale e dal modo in cui quest'ultime si collegano con la normativa specifica sul terzo settore.

Esempio evidente ne è la **disciplina dei contratti pubblici**. Già in tempi di vigenza del d.lgs. 50/2016 si erano accolte con estremo favore le modifiche recate dal decre-

<sup>20</sup> Cfr. G. SEPIO e J. PETTINACCI, *Terzo settore e sport dilettantistico*, in questo *Volume*.

<sup>21</sup> Si rinvia sul punto a G. SEPIO e J. PETTINACCI, *Terzo settore e sport dilettantistico*, in questo *Volume*.

to “semplificazioni” agli articoli 30, comma 8, 59, comma 1, e 140, comma 1, d.lgs. 50/2016, proprio nell’ottica del raccordo positivo e costruttivo, anche perché rispettoso (sulla scia di quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella storica sentenza n. 131/2020) delle differenze esistenti tra fattispecie di diversa natura, tra normativa generale e normativa specifica sul terzo settore<sup>22</sup>. Oggi, ancor più favorevolmente sono da accogliersi le nuove disposizioni generali in materia presenti nel **nuovo Codice dei contratti pubblici** di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. L’art. 6, in particolare, eleva l’amministrazione condivisa con gli ETS a principio generale dell’azione amministrativa, anche al di là di quanto previsto dal CTS, ed esclude espressamente ed in via generale gli istituti di cui al Titolo VII del CTS dall’ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici<sup>23</sup>. L’art. 173, dal canto suo, con riferimento agli appalti di servizi sociali, fa salve le disposizioni del titolo VII del CTS.

Per le medesime ragioni, non meno degno di nota è l’art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante la **nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**, che consente alle amministrazioni locali l’attivazione di “rapporti di partenariato” con gli ETS per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica.

In termini sistematici, le norme appena menzionate testimoniano **la notevole influenza che la riforma del terzo settore del 2017 ha avuto sull’ordinamento giuridico generale e l’elevata capacità della riforma medesima di promuovere gli ETS**. Infatti, **nell’individuare il modello organizzativo da promuovere per fini di solidarietà e sussidiarietà orizzontale, il legislatore sempre più si rifà alla specifica fattispecie organizzativa del CTS**, piuttosto che a quella più generica degli enti senza scopo di lucro del Codice civile o ad altre categorie organizzative ancor più evanescenti ed addirittura prive di substrato normativo sostanziale.

#### 4. L’edificazione del diritto “vivente” del terzo settore nel dialogo tra i suoi diversi “formanti”

Come si è avuto occasione di ribadire più volte nel corso di questi ultimi anni, il diritto del terzo settore è qualcosa di più ampio e complesso rispetto alla legislazione sul terzo settore, che è la sua fonte primaria ma non certo l’unica.

Tra le altre cose, già nel precedente Terzjus Report si era messo in luce il significativo ruolo (già) assunto dalla prassi ministeriale (formata da circolari, note, risposte a quesiti, ecc.) e dai provvedimenti degli Uffici del RUNTS (di iscrizione e soprattutto di diniego di iscrizione) nell’edificazione del diritto “vivente” del terzo settore. Si erano

<sup>22</sup> Cfr. A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI, *Postfazione: due importanti novità*, in IDD. (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, p. 221 ss.

<sup>23</sup> Cfr. F. GIGLIONI, *L’amministrazione condivisa nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.labsus.it](http://www.labsus.it), 17 aprile 2023; L. GORI, *Come il Codice dei contratti pubblici riconosce il rapporto con il Terzo settore*, in [www.cantiereterzosettore.it](http://www.cantiereterzosettore.it), 16 maggio 2023.

in particolare messe in evidenza alcune interpretazioni della normativa che apparivano a chi scriveva (ma anche ad altri commentatori) eccessivamente rigorose e talvolta ingiustificatamente lesive dell'autonomia statutaria degli enti, non essendo fondate su precise disposizioni di legge ma su principi generali vaghi (come quello di democrazia) e nemmeno espressamente menzionati dal legislatore.

Anche nell'ultimo anno, questo "formante" non ha mancato di incidere sulla costruzione del diritto "vivente" del terzo settore. Questa volta, però, altri "formanti" ne hanno, per così dire, circoscritto o controbilanciato l'influenza, contribuendo così ad alimentare un fecondo dibattito tra "formanti" di diversa natura su temi e questioni molto delicate e di complessa soluzione. Tale dialogo è particolarmente importante, anche perché, se è vero che l'uniforme applicazione della disciplina su tutto il territorio nazionale, favorita dalle interpretazioni ministeriali della stessa, è un valore ed un obiettivo della nuova disciplina del terzo settore, è anche vero che solo la pluralità di voci può migliorare la qualità del procedimento interpretativo e favorire interpretazioni evolutive che possono rivelarsi essenziali per la promozione e lo sviluppo del terzo settore.

#### *4.1. Il primo contenzioso amministrativo sulle iscrizioni al RUNTS*

Nella prospettiva di cui sopra, sono particolarmente degne di nota le prime pronunce dei giudici amministrativi su ricorsi presentati dagli enti ai sensi dell'art. 47, comma 6, CTS, avverso provvedimenti di diniego di iscrizione al RUNTS, e tra di esse la decisione del **TAR Veneto, 24 marzo 2023, n. 368**.

Un'associazione impugna il provvedimento con cui la Regione Veneto le nega l'iscrizione al RUNTS richiesta dal Notaio, in nome e per conto dell'associazione, ai sensi dell'art. 22 CTS. Nel caso specifico, il Notaio aveva, come previsto dal citato art. 22, presentato istanza dopo aver verificato la sussistenza di tutte le condizioni imposte dalla legge per l'iscrizione dell'associazione al RUNTS ed allegando la relativa documentazione. Ciononostante, la Regione negava la sussistenza di tali condizioni, contestando in primo luogo l'assenza di "apertura" della base associativa, circoscritta per statuto dell'associazione ad Università ed istituti di formazione superiore, ed in secondo luogo il contrasto con l'art. 4, comma 2, CTS, avendo gli associati, così come individuati nello statuto dell'associazione, la natura di pubbliche amministrazioni<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> La disposizione statutaria oggetto del contendere era la seguente: "sono soci [...] le Università e le altre Istituzioni di Istruzione Superiore che accedono al presente Statuto e sono ammesse dall'Assemblea"; "le Università partecipanti a uno qualsiasi dei sette Programmi di Master Regionali del Global Campus hanno diritto di diventare soci [...], accedendo al presente Statuto"; "l'Assemblea [...] può ammettere quali soci aggiuntivi Università o altre Istituzioni di Istruzione Superiore che intendano collaborare al perseguimento delle finalità del Global Campus, a condizione che accettino le disposizioni del presente Statuto"; "le Università o le altre Istituzioni di Istruzione Superiore che intendono aderire [...] devono rivolgere espressa richiesta al Consiglio [...], recante la dichiarazione di condividere le finalità che il Global Campus si propone e l'impegno ad approvarne ed osservarne Statuto e regolamenti. È richiesta una lettera di sostegno da parte di almeno un socio del Global Campus per accedere [...]. L'Assemblea, su proposta del Consiglio, delibera sulle richieste di ammissione [...]".

Nell'annullare, in accoglimento del ricorso, l'impugnato provvedimento di diniego d'iscrizione, il Tribunale opportunamente rileva come l'individuazione di specifici requisiti di ammissione di per sé non si ponga in contrasto con il carattere "aperto" degli ETS, poiché mentre il requisito dell'apertura di cui all'art. 23 CTS riguarda l'attitudine dell'associazione ad accogliere nuovi associati e la tutela dell'interesse di questi ultimi ad essere ammessi, la fissazione di requisiti di ammissione è diretta ad assicurare "la partecipazione di soggetti accumulati dall'essere tutti portatori di interessi omogenei con quelli perseguiti dell'Associazione". Pertanto, **la previsione statutaria di requisiti di ammissione è compatibile con il carattere "aperto" dell'associazione** nella misura in cui si consente per statuto a tutti i soggetti muniti di tali requisiti di aderire all'associazione medesima, senza discriminare tra questi ultimi.

Le associazioni del terzo settore non devono dunque necessariamente ammettere come associati tutti i possibili richiedenti (ciò che sarebbe davvero impossibile anche solo ipotizzare), ma possono limitare la partecipazione a determinate categorie di soggetti, di volta in volta individuate dallo statuto sulla base delle finalità e delle attività dell'associazione. Solo così – come ben sottolinea il TAR Veneto – è possibile "garantire in termini del tutto ragionevoli la comunione e la conservazione tra gli associati degli alti scopi assegnati all'Ente, così da assicurare che le nuove adesioni si pongano in armonia con essi e favoriscano, piuttosto che compromettere, lo sviluppo delle attività ...".

Quanto al secondo motivo di diniego, il Tribunale, anche qui correttamente, va oltre la formula statutaria per verificare in concreto chi siano gli associati dell'associazione richiedente l'iscrizione al RUNTS, ed appurato che esse non sono pubbliche amministrazioni (solo tre erano le Università pubbliche associate), esclude la sussistenza di un controllo rilevante ai fini dell'art 4, comma 2, CTS, e pertanto di un legittimo impedimento all'iscrizione dell'associazione nel RUNTS. L'impostazione è corretta poiché il requisito dell'assenza di controllo da parte dei soggetti "esclusi" ai sensi dell'art. 4, comma 2, CTS, è una condizione di fatto, da verificarsi perciò in concreto. Se da un lato è vero che clausole statutarie che espressamente limitassero *ex ante* la partecipazione a pubbliche amministrazioni (o partiti politici, sindacati, ecc.) sarebbero sicuramente illegittime, dall'altro lato, clausole generiche, come quella in discussione nel giudizio innanzi al TAR Veneto ("Università ed istituti di formazione superiore"), non possono censurarsi sol perché permettono di avere tra i potenziali associati anche enti pubblici (che, come si evince dall'art. 4, comma 2, CTS, possono senz'altro essere parte di un ETS purché non lo controllino).

La fattispecie in questione è rilevante anche al di là degli specifici temi che affronta, perché testimonia come gli Uffici del RUNTS talvolta travalichino i limiti dei poteri loro riconosciuti dalla legge. Nel caso di specie, infatti, la domanda di iscrizione era stata presentata da un Notaio ai sensi dell'art. 22 CTS, e la stessa norma di legge precisa che, in questa ipotesi, è il Notaio che verifica "la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente", tra cui v'è, in primo luogo, la conformità dello statuto alla legge, ed in particolare alle "disposizioni del presente Codice con riferimento alla sua natura di ente del Terzo settore". L'Ufficio del RUNTS, invece, deve qui limitarsi a verificare "la regolarità formale della documentazione", non poten-

do dunque entrare nel merito della legalità dello statuto medesimo, la cui verifica gli è sottratta dalla legge qualora la domanda provenga da Notaio ai sensi dell'art. 22 CTS.

Che sia così è del resto confermato dall'art. 16, comma 3, DM 106/2020 sul funzionamento del RUNTS, e dal Ministero del lavoro, che in una sua nota circolare (la n. 9 del 21 aprile 2022), esaminati i poteri del Notaio in sede di iscrizione al RUNTS ai sensi dell'art. 22 CTS, si premura di sottolineare come “principale conseguenza di siffatta configurazione del ruolo del notaio è il necessario riposizionamento dei poteri istruttori in capo all'Ufficio del RUNTS”. Infatti, nei procedimenti di iscrizione *ex art.* 22 del Codice, a differenza di quelli “ordinari” *ex art.* 47 CTS, “la verifica sui profili di legittimità è di competenza del notaio; residuano in capo all'Ufficio del RUNTS esclusivamente quelli di regolarità formale (cfr. art. 22, comma 2 del Codice), tra cui rientrano quelli relativi alla completezza e correttezza dell'istanza, riguardanti, ad esempio, la presenza delle informazioni e degli atti previsti dal D.M. n. 106/2020”.

Se è vero che in “casi estremi di irregolarità” – come in maniera condivisibile il Ministero precisa – è possibile per l'Ufficio del RUNTS contestare la legittimità dell'atto anche nel caso di domanda pervenuta da Notaio ai sensi dell'art. 22 CTS, è indiscutibile però che la pretesa violazione dell'art. 23 CTS non possa farsi rientrare tra questi “casi estremi”<sup>25</sup>. L'Ufficio regionale del RUNTS non poteva pertanto sindacare la clausola statutaria, peraltro correttamente ritenuta dal Notaio conforme alla normativa sul terzo settore, ed in particolare all'art. 23 CTS.

Quanto al controllo dell'associazione da parte di soggetti “esclusi” ai sensi dell'art. 4, comma 2, CTS, anche qui l'esame compiuto dall'Ufficio del RUNTS sullo statuto esula dai suoi poteri. L'Ufficio regionale non avrebbe dovuto sindacare la clausola statutaria (non avrebbe potuto farlo nemmeno nell'ipotesi in cui essa avesse fatto espresso ed esclusivo riferimento a soggetti pubblici), ma avrebbe soltanto potuto, questo sì, verificare, qualora possibile sulla base della documentazione in suo possesso, l'effettiva composizione della base associativa dell'ente, e dunque numero e ruolo dei soggetti “esclusi”. Ciò sarebbe senz'altro rientrato tra i suoi poteri, anche se, nel caso specifico, non avrebbe portato ad alcun risultato, poiché gli associati *ex art.* 4, comma 2, CTS, costituivano solo una minoranza di associati.

Sulla base di quanto precede, riteniamo in conclusione possibile, anche in una APS, limitare per statuto la possibilità di partecipare come associati ad una determinata categoria di soggetti identificata sulla base delle specifiche finalità dell'ente e delle

<sup>25</sup> Per “casi estremi di irregolarità”, il Ministero allude a casi “tali da configurare l'inesistenza dell'atto, allorquando sia rilevata *ictu oculi* l'assenza di uno degli elementi essenziali che, ai sensi dell'articolo 4 del Codice, caratterizzano gli enti del Terzo settore, come la natura privata dell'ente, ove la richiesta di iscrizione riguardi una pubblica Amministrazione; la natura non societaria; l'indicazione delle finalità o dell'oggetto; il riconoscimento agli effetti civili di un ente religioso, la configurabilità quale “ente” (vedi infra il § 3). Parimenti, si deve ritenere che rientri nei poteri dell'ufficio rifiutare l'iscrizione al RUNTS di un'organizzazione nel caso in cui dallo statuto risulti, attraverso richiami al d.lgs. n. 112/2017 o alla legge n. 381/1991, la configurabilità della stessa quale impresa sociale anche *ex lege*. In quest'ultimo caso si profilerà un'incompetenza assoluta dell'ufficio, non abilitato al popolamento della sezione “d”) del RUNTS (coincidente con la sezione “imprese sociali” del Registro imprese, riservata esclusivamente alla competente CCIAA)”.

sue attività. Ad esempio, a nostro avviso, **ben potrebbe lo statuto di una APS, che svolga attività di tutela dei diritti delle persone che si trovano in una certa condizione o sono affette da una determinata malattia, limitare l'ammissione alle sole persone i cui diritti l'APS si propone di tutelare**, escludendo tutte le altre. Non potrebbe qui invocarsi né l'art. 23 CTS, che di per sé non impedisce che la compagine sociale sia circoscritta a determinate categorie di soggetti, né l'art. 21, comma 1, CTS, poiché i requisiti di ammissione sarebbero in questo caso sicuramente coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta, né l'art. 35, comma 2, CTS, dal momento che non si porrebbe alcuna limitazione relativa alle condizioni economiche degli associati. La disparità di trattamento è dunque lecita, perché operata non già tra persone all'interno della medesima categoria ma tra categorie diverse di persone. Del resto, se una APS a tutela di una certa categoria di soggetti dovesse essere costretta ad ammettere chiunque lo richieda, essa – in considerazione della regola “una testa, un voto” – potrebbe finire per essere controllata da soggetti che non condividono gli scopi dell'ente. L'irragionevolezza di questa interpretazione, in un'associazione come la APS che per sua natura può essere anche esclusivamente mutualistica, sarebbe palese.

Al riguardo, appare a tratti altalenante la posizione del Ministero competente. In una **nota del 6 aprile 2023 (n. 4581)**, il Ministero del lavoro (che già sul medesimo tema si era espresso nella **nota del 6 febbraio 2019, n. 1309**), dopo aver opportunamente valorizzato, anche mediante specifici richiami alla legge delega 106/2016, il principio dell'autonomia degli enti, chiarisce che gli enti sono liberi di individuare per statuto requisiti di ammissione che consentano di delineare l'identità dell'associazione e i suoi valori, in coerenza con le sue finalità e le attività di interesse generale che l'ente si propone di svolgere. Successivamente, però, lo stesso Ministero, nel medesimo documento, conclude nel senso che non sia possibile in una APS, in ragione di quanto prescritto dall'art. 35, comma 2, CTS, limitare l'adesione agli appartenenti ad un determinato credo o ad una determinata confessione religiosa. Ciò sarebbe invece possibile in un ente del terzo settore diverso dalle APS.

Invero, a noi non sembra che il tema dei requisiti di ammissione si ponga in una APS diversamente che negli altri ETS, sicché la prima debba configurarsi per legge in maniera “più aperta” dei secondi. Le “discriminazioni di qualsiasi natura”, vietate dall'art. 35, comma 2, CTS, non hanno infatti una valenza giuridica diversa dai “criteri non discriminatori” di cui è parola nell'art. 21, comma 1, CTS. A tutti gli enti del terzo settore, incluse le APS, dovrebbe dunque essere consentito fissare requisiti di ammissione “ragionevoli” alla luce di attività e finalità oppure al fine di darsi una specifica identità associativa, quando questa identità sia coerente con gli obiettivi assunti per statuto.

A dimostrazione di quanto intenso sia il dialogo tra i diversi “formanti”, può essere utile qui richiamare anche le interpretazioni sul punto fornite dai Notai, cui la legge ha attribuito un ruolo fondamentale nella formazione del diritto “vivente” del terzo settore, essendo loro demandato – come già prima si ricordava – il controllo di conformità degli statuti degli enti che per loro tramite si iscrivono al RUNTS ai sensi dell'art. 22 CTS.

La **massima n. 15 del 5 luglio 2023 della Commissione Terzo Settore del Consiglio Notarile di Milano** così recita: “Le clausole statutarie che prevedano requisiti per



l'adesione ad associazioni ETS non contrastano con la regola del carattere aperto delle associazioni di cui all'art. 23 del Codice del Terzo Settore, laddove i limiti all'ingresso di nuovi associati non siano discriminatori ma, in linea con lo scopo e l'attività dell'associazione, intendano assicurare la partecipazione di soggetti portatori di interessi coerenti con quelli perseguiti dall'ente. Per le associazioni che intendano acquisire la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel RUNTS l'eventuale manifesta incoerenza con gli scopi dell'ente ed il carattere manifestamente discriminatorio di clausole che impongano requisiti per l'adesione di nuovi associati rientra nel controllo di sussistenza delle condizioni previste dalla legge, che l'art. 22 del Codice del Terzo settore affida al notaio. Anche nelle Associazioni di promozione sociale sono ammissibili clausole che pongono requisiti soggettivi per l'adesione di nuovi associati, purché non abbiano carattere discriminatorio e non siano riferite alle loro condizioni economiche”.

Nella motivazione si legge: “In questa prospettiva, è lecito che gli statuti di associazioni ETS contengano previsioni che limitino l'adesione di categorie di associati in ragione, ad esempio, di un criterio anagrafico (maggiore o minore età) o del possesso di un determinato titolo di studio o di merito: è necessario che il requisito di ammissione non sia manifestamente discriminatorio – che non comprometta quindi la struttura naturalmente partecipativa dell'ente del Terzo Settore – e che soprattutto sia giustificato dalle finalità perseguite dall'associazione. Solo a titolo di esempio, sarebbero pertanto lecite clausole che imponessero limiti di età per l'adesione ad associazioni che abbiano per scopo lo svolgimento di attività che presuppongano una determinata maturazione e responsabilità, così come clausole che imponessero un determinato titolo di studio per accedere ad associazioni che svolgano attività di elevato livello scientifico. Restrizioni di tal genere sarebbero infatti orientate a garantire la tutela e la conservazione degli scopi perseguiti dall'ente”. E quanto alle APS, pur ammettendosi che “l'indagine circa il carattere non discriminatorio della clausola statutaria dovrà essere più penetrante, alla luce di quanto disposto dall'articolo 35, comma 2”, si conclude tuttavia nel senso che “Detta norma non vieta che si stabiliscano criteri per l'ammissione di nuovi associati; in linea con altre disposizioni del Codice del Terzo Settore, la stessa deve essere interpretata nel senso che siano ammesse tutte quelle clausole statutarie finalizzate a delineare l'identità dell'ente e il sistema di valori in cui possa riconoscersi il potenziale associato, sì da creare criteri di ammissione coerenti con l'identità associativa dell'ente e non discriminatori”.

Parimenti, nello **studio n. 7 del 3 marzo 2023, approvato dalla rinnovata Commissione Terzo Settore del Consiglio Nazionale del Notariato**, si perviene alla condivisibile conclusione per cui debbano ritenersi “legittime le clausole che, lungi dall'introdurre un vincolo discriminatorio, specificamente valorizzino l'interesse generale perseguito dall'ente. Ad esempio se, da un lato, dovrà ritenersi ingiustificata l'astratta e generica richiesta del possesso di un qualunque titolo di studio quale condizione per accedere alla compagine di un ETS collettivo, senza che tale qualifica sia collegata alle finalità che lo stesso ente vuole perseguire; dall'altro, sarà ben ammissibile che lo statuto di un'associazione del terzo settore dedicata alla ricerca scientifica richieda che gli associati posseggano determinate competenze attestate dal conseguimento di

titoli di studio o abilitazioni, al precipuo scopo di valorizzare quell'attività di ricerca in modo più efficiente. Similmente, in un'associazione che valorizza la diffusione di determinate abitudini salutistiche e/o alimentari, dovranno ritenersi ammissibili clausole che impongano agli associati di praticare effettivamente tali abitudini. O ancora, un ente collettivo che mira a favorire la cura e il reinserimento sociale e lavorativo di persone portatrici di una data menomazione fisica, pare che ben potrebbe restringere, con apposita clausola statutaria, l'accesso alla compagine ai soli soggetti che condividano tale menomazione". In sostanza, secondo questo studio, queste clausole non sono da considerarsi sempre discriminatorie e quindi inammissibili, ma devono essere valutate caso per caso, dovendo ritenersi legittime clausole che introducano requisiti di ammissione che consentano di meglio perseguire le finalità dell'associazione, sempreché non risultino violati precetti costituzionali o comunque principi generali non discriminatori<sup>26</sup>.

La seconda decisione giurisprudenziale degna di espressa menzione è **TAR Campania, 24 maggio 2023, n. 3158**, con cui è stato rigettato il ricorso di un trust avverso il provvedimento con cui ad esso è stata negata l'iscrizione al RUNTS.

Il trust in questione era un trust di scopo istituito dalla Fondazione Banco di Napoli per finalità connesse a quelle promosse dalla legge sul "dopo di noi" (l. 112/2016)<sup>27</sup>, e quindi sicuramente in linea con le finalità che gli ETS sono chiamati per legge a perseguire. Tuttavia, secondo l'Ufficio del RUNTS competente, **un trust non è iscrivibile al RUNTS** in ragione del fatto che esso non è un ente, essendo privo di soggettività giuridica. Sul punto, peraltro, l'Ufficio del RUNTS non ha fatto che seguire ed applicare l'orientamento ministeriale espresso nella circolare poc'anzi citata (n. 9 del 21 aprile 2022). In quella sede, il Ministero, dopo aver riconosciuto che il trust ha soggettività tributaria in forza dell'art. 73 TUIR e poteva in passato acquisire la qualifica di ONLUS (secondo quanto previsto nella circolare dell'Agenzia delle entrate n. 38/E dell'1 agosto 2011), esclude tuttavia che sia consentito ad un trust acquisire la qualifica di ente del terzo settore per carenza di soggettività giuridica. Infatti, l'articolo 4, comma 1, d.lgs. n. 117/2017, ammette nel terzo settore, oltre ad associazioni e fondazioni, "gli altri enti di carattere privato diversi dalle società". Ma il trust, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (*ex multis*, Cass. civ, Sez. V, ordinanza n. 3986/2021, alla quale si rinvia per i riferimenti ai numerosi precedenti ivi citati), "non è un soggetto giuridico, ma piuttosto un insieme di beni e rapporti con effetto di segregazione patrimoniale, non rilevando ai fini della conformazione della soggettività giuridica l'attribuzione della soggettività tributaria". In conclusione, secondo il Ministero, "l'affermata inesistenza della soggettività giuridica del trust, ovvero la non configurabilità di esso come ente, ne preclude la possibilità di essere ricompreso all'interno del Terzo

<sup>26</sup> Cfr. M. CAVANNA, *Struttura partecipativa degli ETS associativi: anche qui, come per le cooperative, la porta resta aperta (anzi socchiusa)*, Studio n. 7-2023/CTS, approvato dalla Commissione Terzo Settore del CNN il 3 marzo 2023.

<sup>27</sup> Cfr. G. PERLINGIERI (a cura di), *Per un trust della Fondazione Banco di Napoli a tutela dei disabili*, Napoli, 2021.

settore, tra gli enti individuabili ai sensi dell'articolo 4 comma 1 del Codice, difettando uno degli elementi essenziali della fattispecie 'ETS' disciplinata in detta disposizione".

Ebbene, il Tribunale amministrativo campano, in piena adesione alla tesi ministeriale, rigetta il ricorso, ritenendo un trust non iscrivibile al RUNTS e negando a quest'ultimo, pertanto, la possibilità di acquisire la qualifica di ETS (nonostante potesse, a suo tempo, sulla base del d.lgs. 460/1997, acquisire quella di ONLUS). Osta infatti all'iscrizione del trust "la mancanza di soggettività giuridica", che impedisce di poter configurare il trust come "ente", ciò che è "condizione necessaria perché lo stesso venga eventualmente ricompreso all'interno del Terzo settore tra gli enti individuabili ai sensi dell'articolo 4, comma 1, CTS, difettando uno degli elementi essenziali della fattispecie 'ETS' disciplinata in detta disposizione". Diversa cosa è la soggettività tributaria posseduta dai trust che "non comporta una loro soggettività assoluta ai fini dell'imposizione diretta". "D'altronde – prosegue il Tribunale – il legislatore ben può disporre della soggettività tributaria prescindendo dalle altre forme di soggettività giuridica, essendo sufficiente, quale sostrato minimo, la separazione o l'autonomia patrimoniale, e non già la personalità giuridica". Né appare riscontrabile una disparità di trattamento, rilevante in termini di legittimità costituzionale della norma, rispetto al "ramo" ETS o impresa sociale di ente religioso civilmente riconosciuto, poiché il ramo, "per effetto dello stretto collegamento ad un ente religioso – che deve essere 'civilmente riconosciuto' – gode per proprietà transitiva della personalità di quest'ultimo".

È evidente che, se questo orientamento dovesse finire per affermarsi, non solo non sarà possibile istituire trust destinati ad assumere la qualifica di ETS, ma nemmeno sarà consentito "trasformare" trust esistenti e già muniti della qualifica di ONLUS in trust con la qualifica di ETS (o di impresa sociale), **sicché i trust ONLUS non potranno che perdere questa qualifica senza poter assumere quella di ETS allorché sarà definitivamente abrogato il d.lgs. 460/1997** (cioè a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in cui saranno autorizzate dalla Commissione europea le norme fiscali del titolo X del Codice). Peraltro, non ricorrendo un'ipotesi di scioglimento dell'ente né di perdita volontaria della qualifica di ONLUS (poiché il trust non potrebbe neanche optare per la qualifica di ETS), bensì soltanto di interruzione per volontà legislativa di un determinato regime fiscale, non dovrebbe qui porsi un problema di devoluzione a terzi del patrimonio del trust ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. f), d.lgs. 460/1997<sup>28</sup>.

#### 4.2. *La giurisprudenza*

Nel precedente paragrafo abbiamo esaminato le prime pronunce dei giudici amministrativi su ricorsi proposti dagli enti contro provvedimenti di diniego d'iscrizione al RUNTS. Queste decisioni, in effetti, sono apparse a chi scrive particolarmente significative, se si considera che il contributo giurisprudenziale alla formazione del diritto

<sup>28</sup> Sul punto, cfr. circolare ministeriale 168/E del 26 giugno 1998; circolare 59/E del 31 ottobre 2007 dell'Agenzia entrate; atto di indirizzo del 17 maggio 2008 del Consiglio dell'Agenzia del Terzo Settore.

del terzo settore era stato sin qui (quasi) esclusivamente limitato al tema dei rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore nella cornice dell'“amministrazione condivisa”.

Ciò rilevato, non si deve tuttavia trascurare che, anche nel periodo successivo alla pubblicazione del secondo Terzjus Report, **le pronunce relative gli articoli 55-57 CTS hanno costituito la componente più ampia della giurisprudenza amministrativa sul terzo settore.** Proprio per questa ragione, in questo Terzjus Report, si è scelto di avere un contributo dedicato alla ricostruzione ed analisi critico-sistematica di questo corposo ed intrigato filone giurisprudenziale<sup>29</sup>. Ad esso si rinvia pertanto il lettore interessato ad approfondire la tematica in questione.

Per quanto riguarda la giurisprudenza europea, è ovviamente da segnalare la **sentenza del 7 luglio 2022 della Corte di giustizia dell'Unione europea** sulla compatibilità tra l'art. 57 CTS – nella misura in cui, facendo riferimento unicamente alle organizzazioni di volontariato, esclude dal suo ambito di applicazione gli altri enti del terzo settore e tra essi, in particolare, le cooperative sociali – e l'art. 10, lett. h), della direttiva europea 24/2014, cui corrisponde l'art. 17, comma 1, lett. h), del d.lgs. 50/2016, che si indirizza invece agli enti “senza scopo di lucro” in genere.

Secondo la Corte europea, se da un lato le cooperative sociali potrebbero in linea di principio rientrare nella categoria degli enti senza scopo di lucro, pur essendo basate sull'azionariato e la partecipazione dei lavoratori (v. par. 31), dall'altro lato, tuttavia, in ragione della natura derogatoria della norma di cui all'art. 10, lett. h), della direttiva europea, che ne impone un'interpretazione restrittiva, la nozione di ente senza scopo di lucro di cui alla testé menzionata disposizione normativa deve essere circoscritta agli enti “che non perseguono alcun fine di lucro e che non possono procurare alcun utile, neppure indiretto, ai loro membri” (par. 33), con esclusione dunque di quegli enti – come le cooperative sociali – che hanno la possibilità di distribuire utili ai loro membri (v. par. 35) anche sottoforma di ristorni (v. par. 39).

La conclusione cui giunge la Corte europea è senz'altro condivisibile. Meno lo sono, invece, le argomentazioni a suo fondamento.

Le cooperative sociali sono infatti enti senza scopo di lucro al pari delle ODV. Il fatto che esse possano per legge distribuire ristorni ai soci e remunerare entro certi limiti il capitale sociale da loro versato non sono elementi idonei ad escludere questa qualificazione, anche perché lo statuto di una cooperativa sociale potrebbe di fatto vietare ogni distribuzione.

In realtà, l'art. 57 CTS circoscrive il suo ambito di applicazione alle ODV poiché le ritiene tra tutti gli enti del terzo settore le sole idonee a beneficiare del particolare regime di cui alla norma in questione alla luce degli obiettivi della medesima. Con l'art. 57 CTS, il legislatore italiano, pertanto, non fa altro che selezionare, a determinati fini, alcuni enti del terzo settore tra gli altri, e la discriminazione che esso opera non è

<sup>29</sup> Cfr. N. BERTI, *Note a margine della giurisprudenza e della normativa recenti in tema di rapporti fra primo e terzo settore (nella cornice del secondo)*, in questo Volume.

irragionevole, soprattutto se si confronta la fattispecie giuridica delle ODV con quella delle cooperative sociali di cui alla legge 381/1991.

Le differenze rilevanti tra le due tipologie organizzative non attengono soltanto alla possibile distribuzione di ristorni e dividendi, ma al concreto modo di operare.

Le ODV devono per legge impiegare prevalentemente volontari rispetto a lavoratori: questi ultimi possono essere impiegati “esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l’attività”, ed in ogni caso il loro numero non può essere superiore al 50% del numero dei volontari (art. 33, comma 1, CTS). Analogo limite non sussiste per le cooperative sociali, che al contrario non possono avere soci volontari in numero superiore alla metà del numero complessivo dei soci (art. 2, comma 2, l. 381/1991) e possono avvalersi delle loro prestazioni soltanto “in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti” (art. 2, comma 4, l. 381/1991).

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

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

Sono tutte queste ragioni, cumulativamente considerate, che hanno spinto il legislatore italiano a ritenere che soltanto l’affidamento alle ODV potesse soddisfare le contemporanee esigenze di solidarietà ed efficienza economica, che secondo gli insegnamenti della stessa Corte europea (nelle precedenti sentenze in merito al trasporto sanitario di emergenza e urgenza) giustificano la sottrazione degli affidamenti di cui all’art. 57 CTS alla disciplina ordinaria dei contratti pubblici.

Si tratta peraltro di una valutazione discrezionale di opportunità che a nostro avviso sarebbe comunque insindacabile da parte della Corte di giustizia dell’Unione europea (potrebbe semmai esserlo dalla Corte Costituzionale italiana), nonostante la Corte europea, nella menzionata decisione, muova dal presupposto per cui, mancando nella norma europea un rinvio al diritto nazionale degli Stati membri, la nozione di ente “senza scopo di lucro” di cui all’art. 10, lett. h), della direttiva europea 24/2014, non possa che costituire oggetto di interpretazione autonoma ed uniforme a livello europeo (cfr. par. 30). Anche se questo fosse vero, nulla potrebbe tuttavia impedire ad uno Stato membro di avvalersi della facoltà di cui all’art. 10, lett. h), della direttiva europea 24/2014, solo limitatamente, cioè con specifico riguardo ad alcuni enti senza scopo di lucro piuttosto che ad altri.

Sul fronte della giurisprudenza costituzionale, nell’ultimo anno, contrariamente a quanto avvenuto in passato (a tale giurisprudenza si era non a caso dedicato ampio spazio nel primo capitolo del secondo Terzjus Report<sup>30</sup>), non si registrano pronunce significative. L’unica decisione che interessa la nostra materia è quella del **25 luglio 2022, n. 187**. In essa, la Corte ha occasione di ribadire che la configurazione giuridica degli enti del terzo settore (per ciò che riguarda qualificazione, ordinamento ed am-

<sup>30</sup> Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 25 ss. e 80 ss.

ministrato, nonché regole essenziali di relazione con gli enti pubblici), ricadendo nell'“ordinamento civile”, è materia di competenza esclusiva statale, sicché non è consentito ad una norma regionale qualificare di diritto alcuni enti (nella specie si trattava di associazioni e società sportive dilettantistiche) come enti del terzo settore.

Anche per quest'anno è da registrare la quasi totale assenza di giudicati civili in materia di enti del terzo settore.

A titolo di eccezione, si può menzionare una sentenza del **Tribunale di Santa Maria Capua Vetere del 22 novembre 2022** nella quale si conclude per l'assoggettabilità a fallimento (ovvero a liquidazione giudiziale) di una cooperativa sociale. Questa tesi – come si è avuto modo di spiegare, approfondendo l'argomento, nel precedente Terzjus Report<sup>31</sup> – è errata là dove trascura di applicare alle cooperative sociali l'art. 14, comma 1, d.lgs. 112/2017, che prevalendo sull'art. 2545-terdecies c.c., rende le cooperative sociali, in quanto imprese sociali di diritto, sottoponibili unicamente a liquidazione coatta amministrativa.

Sempre in tema di cooperative sociali, degna di nota è altresì la sentenza della **Cassazione 10 novembre 2022, n. 33130**, nella quale si conclude nel senso che il numero minimo di lavoratori svantaggiati da impiegarsi da parte di una cooperativa sociale c.d. di tipo b) – pari ad almeno il 30% dei lavoratori della cooperativa (art. 4, comma 2, l. 381/1991) – debba calcolarsi tenendo conto dei soli lavoratori dipendenti della cooperativa sociale e non anche di altre tipologie di lavoratori, inclusi i parasubordinati. La sentenza appare discutibile nel merito e non sembra decisiva nel risolvere il problema interpretativo legato al calcolo del 30%. In particolare, essa non convince là dove sembra presupporre che i lavoratori svantaggiati non possano che essere dipendenti della cooperativa sociale, escludendo così una loro possibilità di impiego in altra forma (e finendo in tal modo per obbligare una cooperativa sociale ad assumere come dipendenti le persone non svantaggiate al fine di soddisfare il requisito del 30%). In realtà, l'art. 4, comma 2, l. 381/1991, non pone al riguardo alcun vincolo, riferendosi genericamente a “lavoratori della cooperativa”. Se pertanto le persone svantaggiate possono lavorare per la cooperativa sociale a diverso titolo, rimane insoluta la questione di come debba effettuarsi il calcolo del 30%, se tenendo conto dei soli “rapporti di analogo contenuto e con il medesimo regime contributivo”, come sembra emergere dalle parole della Corte, oppure di tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla loro tipologia, come dovrebbe evincersi dalla formulazione generale contenuta nell'art. 4, comma 2<sup>32</sup>.

Va infine segnalata la sentenza del **TAR Calabria, 20 febbraio 2023, n. 250**, non priva di risvolti civilistico-sostanziali. Una ODV impugna il provvedimento di cancellazione dal Registro regionale del volontariato, contro di essa disposto dalla Regione Calabria in seguito ad accertamento della gestione con finalità lucrative di servizi di

<sup>31</sup> Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 72 ss.

<sup>32</sup> Per quest'ultima conclusione con riguardo alle imprese sociali di inserimento lavorativo ai sensi del d.lgs. 155/2006, cfr. già A. FICI, “*Trasformazione*” di s.r.l. in impresa sociale di inserimento lavorativo e modalità di calcolo del numero minimo di lavoratori svantaggiati, in ID., *Imprese cooperative e sociali. Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Torino, 2012, p. 186., cui aderisce il Ministero del lavoro nella nota n. 4097 del 3 maggio 2019.

accoglienza di minori stranieri non accompagnati, che all'ODV erano stati affidati da un Comune. Più precisamente, l'ODV affidataria aveva a sua volta affidato ad una cooperativa sociale la gestione di alcuni servizi in cambio di un corrispettivo inferiore al rimborso ricevuto dal Comune. Ciò determinava ad avviso della Regione una gestione lucrativa e di natura commerciale da parte di un soggetto necessariamente non commerciale a norma di legge (la l. 266/1991, ancora *ratione temporis* applicabile). Da qui il provvedimento di cancellazione e il ricorso che il TAR calabrese ritiene infondato, aderendo alla ricostruzione offerta dall'amministrazione.

#### 4.3. *Gli orientamenti ministeriali*

Come già sottolineato, diverse sono ormai le posizioni ufficialmente assunte dal Ministero del lavoro in merito all'interpretazione e conseguente applicazione della normativa sul terzo settore, così come numerosi sono stati i provvedimenti adottati, a partire dal 24 novembre 2021, dagli Uffici del RUNTS. Mentre per reperire i primi è possibile consultare il sito del Ministero del lavoro<sup>33</sup>, non esiste una modalità agevole per rintracciare i secondi, nonostante la loro indiscutibile importanza, soprattutto allorché siano di diniego, al fine di comprendere come il diritto del terzo settore sia concretamente applicato da alcuni tra i suoi principali protagonisti, cioè gli Uffici del RUNTS.

In questa sezione dello scritto passeremo in rassegna alcuni dei temi più discussi (oltre a quelli, come l'apertura della base sociale, che sono stati già oggetto di precedente analisi in questo capitolo), traendo spunto da note ministeriali e da altri documenti di cui siamo riusciti ad ottenere visione. Il quadro complessivo presenta – come già sottolineato lo scorso anno – luci ed ombre: vi sono questioni affrontate in maniera convincente, altre che lo sono meno; vi sono interpretazioni della normativa sicuramente condivisibili, altre che invece appaiono quanto meno controvertibili.

Nel precedente Terzjus Report abbiamo esaminato nel dettaglio la circolare ministeriale n. 9 del 21 aprile 2022, con la quale il Ministero si è adoperato per risolvere numerose questioni interpretative collegate al tema dell'iscrizione degli enti al RUNTS per trasmigrazione, anche con riferimento ad enti già dotati di personalità giuridica (acquisita ai sensi del d.P.R. 361/2000). Successivi documenti ministeriali sono tornati ad occuparsi dell'argomento.

Nella **risposta n. 34/9184 del 16 giugno 2022**, il Ministero apre alla possibilità che la documentazione contabile a supporto dell'attestazione notarile sulla sussistenza del patrimonio minimo di cui all'art. 22, comma 4, CTS, possa, sulla base di una prudente valutazione del notaio che l'attestazione è chiamato a rilasciare, essere aggiornata ad un termine antecedente la presentazione dell'attestazione anche superiore a 120 giorni (che era il termine individuato nella circolare n. 9/2022), purché in ogni caso non superiore a 180 giorni<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Nel sito della Fondazione Terzjus ETS, [www.terzjus.it](http://www.terzjus.it), possono reperirsi, ordinati cronologicamente, tutti gli atti ministeriali, unitamente a normativa e giurisprudenza sul terzo settore.

<sup>34</sup> Il Ministero coglie altresì l'occasione per ribadire, nella medesima nota, un concetto già espresso nella circolare n. 9/2022, ovverosia che l'attestazione circa il positivo superamento della verifica è demandata al notaio, non potendo il competente Ufficio del RUNTS procedere ad una verifica di natura sostanziale.

A tal riguardo, nella già menzionata prospettiva del proficuo dialogo tra i diversi “formanti” del nuovo diritto “vivente” del terzo settore, giova segnalare lo **studio n. 10 del 27 ottobre 2022 della Commissione Terzo Settore del CNN**, nel quale si approfondisce in maniera convincente il tema dell’attestazione notarile sul patrimonio minimo degli ETS, tenendo in particolare considerazione il documento di prassi sul punto più rilevante, ovvero sia la circolare ministeriale n. 9/2022<sup>35</sup>, nonché lo **studio n. 11 dell’1 dicembre 2022 della medesima Commissione**, più specificamente dedicato alla situazione patrimoniale aggiornata ai fini dell’iscrizione al RUNTS ai sensi e per gli effetti dell’art. 22 CTS<sup>36</sup>.

In entrambi gli studi si sostiene che il *dies a quo* ai fini del calcolo della validità della situazione patrimoniale non possa ritenersi, come per errore scrive il Ministero sia nella circolare n. 9/2022 che nella successiva nota del 16 giugno 2022, quello della presentazione della domanda al RUNTS, bensì quello del ricevimento dell’atto o della delibera da parte del Notaio. A supporto di questa conclusione si richiamano, tra l’altro, sia la **massima n. 3 della Commissione Terzo Settore del Consiglio Notarile di Milano** sia l’art. 42-bis, c.c., da cui il Ministero ha ampiamente tratto ispirazione per formulare la sua tesi. Queste due fonti, infatti, richiedono documentazioni contabili aggiornate ad una data non anteriore a 120 giorni rispetto a quella della delibera recante la decisione dell’ente di iscriversi al RUNTS o a quella della delibera di trasformazione. Del fatto che questi studi abbiano inciso sull’interpretazione ministeriale sembra rinvenirsi già traccia nella successiva **nota ministeriale n. 18655 del 2 dicembre 2022**, nella quale, a proposito della documentazione contabile a supporto dell’attestazione notarile, si precisa “che non dovrà essere antecedente a più di 120 giorni dalla data dell’atto di deposito della documentazione contabile al notaio”, piuttosto che, dunque, dalla data del deposito al RUNTS.

Nella testé menzionata **nota n. 18655 del 2 dicembre 2022**, il Ministero risponde ad un quesito avente ad oggetto una fattispecie specifica ma dai risvolti sistematici più ampi, interessando, in particolar modo, il tema della personalità giuridica.

Il caso riguarda un ente in trasmigrazione già dotato di personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361/2000 (e perciò iscritto in un registro delle persone giuridiche, regionale o prefettizio), e la domanda che viene posta da un Ufficio del RUNTS al Ministero è cosa accada nell’ipotesi in cui sopraggiunga per questo ente la scadenza dei termini procedurali per la trasmigrazione, se anche in questo caso l’ente debba essere iscritto al RUNTS “senza provvedimento”, ovvero per “silenzio-assenso”, e ciò anche tenendo conto di quanto disposto dall’art. 22, comma 1-bis, CTS, secondo cui “l’efficacia dell’iscrizione nei registri delle persone giuridiche di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 è sospesa fintanto che sia mantenuta l’iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore”. Il Ministero risponde in

<sup>35</sup> Cfr. E. M. SIRONI, *Attestazione della sussistenza del patrimonio minimo degli ETS*, Studio n. 10-2022/CTS, approvato dalla Commissione Terzo Settore del CNN il 27 ottobre 2022. Al citato studio è allegata una preziosa bozza di attestazione notarile sulla sussistenza del patrimonio minimo.

<sup>36</sup> Cfr. M. AVAGLIANO, *Iscrizione al RUNTS degli enti del terzo settore e situazione patrimoniale aggiornata*, Studio n. 11-2022/CTS, approvato dalla Commissione Terzo Settore del CNN il 1° dicembre 2022.



senso affermativo, chiarendo tuttavia come tale ente sia comunque tenuto a depositare – come già previsto nella circolare n. 9/2022 – la documentazione richiesta (inclusa l’attestazione notarile sulla sussistenza del patrimonio minimo di cui all’art. 22, comma 4, CTS) entro 90 giorni dalla sua avvenuta iscrizione al RUNTS per decorrenza dei termini, pena la cancellazione dal registro medesimo. Per questa tipologia di enti, l’iscrizione al RUNTS senza provvedimento – aggiunge il Ministero – non pregiudica la produzione dell’effetto di cui all’art. 22, comma 1-bis, CTS, anche se il possesso della personalità giuridica non risulta ancora a sistema. Ma allorché la conoscenza di questo stato sopraggiunga, l’ente vedrebbe revocata la propria iscrizione al RUNTS qualora non depositasse nei termini la documentazione necessaria, inclusa l’attestazione notarile. Al fine di evitare incertezze a danno dei terzi, il Ministero sembra peraltro auspicare una specifica cooperazione tra Uffici del RUNTS e autorità responsabili della tenuta del registro delle persone giuridiche (cioè prefetture e regioni): i primi dovrebbero fornire alle seconde gli elenchi degli enti iscritti senza provvedimento affinché le seconde possano comunicare ai primi quali di questi enti risultino iscritti nei registri delle persone giuridiche. In tal modo, gli Uffici del RUNTS potrebbero attivare una specifica richiesta di produzione documentale che condurrebbe, ove insoddisfatta, alla cancellazione dell’ente dal RUNTS (e al riconsolidarsi della sua soggezione esclusiva ai poteri delle autorità in carico del registro delle persone giuridiche).

Nella medesima nota, il Ministero s’interroga sull’ipotesi in cui l’ente già dotato di personalità giuridica, ed iscritto al RUNTS senza provvedimento, successivamente alla richiesta di produzione documentale decida di optare per “la prosecuzione dell’attività in forma di associazione non riconosciuta”, così come consentitogli dall’art. 22, comma 5, CTS. Secondo il Ministero, in questo caso la posizione dell’ente presso il registro delle persone giuridiche non potrebbe rimanere “attiva”, e gli Uffici del RUNTS dovrebbe pertanto comunicare la circostanza alle autorità di cui al d.P.R. 361/2000.

Il tema delle vicende della personalità giuridica degli enti del terzo settore è di estremo interesse e di certo non può essere adeguatamente sviluppato in questa sede<sup>37</sup>. Teoria e pratica giocano entrambe un ruolo fondamentale nella soluzione di problemi connessi all’interpretazione ed applicazione dell’art. 22 CTS, ed inoltre la “perdita” della (ed in particolare la “rinuncia” alla) personalità giuridica è fattispecie che richiede un’analisi sistematica che si muova anche al di là delle specifiche regole ed esigenze degli enti del terzo settore.

Sul tema si è di recente espressa la Commissione Terzo Settore del CNN nello **studio n. 9 del 3 marzo 2023**<sup>38</sup>. In questo studio, si sposa innanzitutto la tesi (presupposta anche dalla **massima n. 5 della Commissione Terzo Settore del Consiglio Notarile di Milano**)<sup>39</sup> secondo cui il “passaggio” da associazione riconosciuta a non riconosciuta

<sup>37</sup> Si rinvia sul punto ad A. FICI, *Enti del terzo settore e vicende della personalità giuridica*, destinato alla pubblicazione nella rivista *Diritto ed economia del terzo settore*, edita dal Mulino.

<sup>38</sup> Cfr. F. MAGLIULO, *Il passaggio da associazione non riconosciuta ad associazione riconosciuta e viceversa*, Studio n. 9-2023/CTS, approvato dalla Commissione Terzo Settore del CNN il 3 marzo 2023.

<sup>39</sup> Che così recita: “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

e viceversa non costituisca in senso tecnico una trasformazione. Da ciò consegue l'inapplicabilità alla fattispecie dell'art. 42-bis c.c. nonché allo stesso tempo l'emersione di una lacuna normativa che occorrerebbe colmare soprattutto a tutela degli interessi del ceto creditorio. Si sostiene, in secondo luogo, che l'organo competente a deliberare tale "passaggio" sia l'assemblea con i quorum richiesti per le modifiche statutarie anche qualora non sia necessario modificare lo statuto. Da ciò discende che, allorché l'associazione sia già iscritta al RUNTS, la delibera dovrà avere la forma dell'atto pubblico e sarà sottoposta all'art. 22, comma 6, CTS. Nel caso in cui invece l'associazione sia iscritta nei registri di cui al d.P.R. 361/2000 ed intenda iscriversi al RUNTS come non riconosciuta, essa dovrà dapprima deliberare il "passaggio" da associazione riconosciuta a non riconosciuta, successivamente chiedere all'autorità che tiene il registro delle persone giuridiche di iscrivere questa modifica e di cancellarla dal registro<sup>40</sup>, ed infine fare istanza di iscrizione al RUNTS come associazione non riconosciuta.

La tesi ministeriale, così come quella notarile, evidentemente muovono dal presupposto che, anche per ragioni di tutela dell'affidamento dei terzi, l'iscrizione di un'associazione con personalità giuridica non possa che essere "unica", al RUNTS o al Registro delle persone giuridiche, e che "unica" sia altresì la personalità giuridica: da qui l'impossibilità di immaginare un'associazione che sia iscritta nel registro delle persone giuridiche e non sia iscritta come persona giuridica nel RUNTS. In verità, questo presupposto a noi sembra ancora tutto da dimostrare, anche se a tal fine è necessario, tra le altre cose, rivisitare la nozione di personalità giuridica alla luce delle modifiche normative sopravvenute alla più tradizionale elaborazione della medesima<sup>41</sup>. Così facen-

ed è soggetta ai controlli previsti dall'art. 22 del Codice del terzo settore: pertanto, con l'istituzione del Registro unico del terzo settore, 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. In particolare, 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. 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 del notaio, la relativa competenza è comunque dell'assemblea ed il quorum deliberativo quello richiesto per le modifiche statutarie. 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."

<sup>40</sup> Il d.P.R. 361/2000 non disciplina l'ipotesi di cancellazione dell'ente dal registro per rinuncia alla personalità giuridica ma soltanto quella di cancellazione dal registro per estinzione della persona giuridica, cioè dell'ente. A fronte di ciò, come si comportano prefettura e regioni? Personalmente, siamo a conoscenza di Regioni che, a fronte di richiesta delle associazioni di voler continuare ad operare senza personalità giuridica, opportunamente decidono di cancellarle dal registro delle persone giuridiche senza allo stesso tempo disporre l'estinzione, e di prefetture che invece, a fronte di questa richiesta, motivata sulla base della sopravvenuta inadeguatezza patrimoniale, dispongono l'estinzione dell'associazione e la sua cancellazione dal registro, non consentendo così all'associazione di continuare ad operare, ed eventualmente iscriversi al RUNTS, senza personalità giuridica.

<sup>41</sup> Cfr. A. FICI, *Enti del terzo settore e vicende della personalità giuridica*, cit.

do, è possibile pervenire ad una lettura dell'art. 22 CTS diversa da quella presupposta dal DM 106/2020 (che muove dall'assunto per cui gli enti con personalità giuridica non possano che iscriversi al RUNTS ai sensi dell'art. 22 CTS)<sup>42</sup>.

Nella **nota n. 9663 del 30 giugno 2022**, il Ministero si occupa di alcune questioni connesse al tema dell'iscrizione nel RUNTS dei "gruppi di protezione civile" di cui all'art. 35, d.lgs. 1/2018, e di altre forme di volontariato organizzato di protezione civile di cui all'art. 36, d.lgs. 1/2018.

Dopo aver offerto una ricostruzione del quadro normativo di riferimento<sup>43</sup>, il Ministero richiama l'art. 11 DM 106/2020 sul funzionamento del RUNTS, il cui comma 1 – in attuazione dell'art. 33, comma 1, d.lgs. 1/2018 – stabilisce che gli enti possono indicare, in sede di iscrizione al RUNTS, tra le attività effettivamente esercitate, quella di protezione civile solo se previamente iscritti nell'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile<sup>44</sup> (ciò che impone agli Uffici del RUNTS di verificare che gli enti che forniscano tale indicazione al RUNTS siano effettivamente iscritti in tale elenco)<sup>45</sup>, mentre il comma 2 prevede l'iscrizione automatica nella sezione "altri enti del terzo settore" del RUNTS dei gruppi di protezione civile regolarmente costituiti ed iscritti nel relativo elenco. Da ciò consegue, secondo il Ministero, che gli Uffici del RUNTS siano tenuti a verificare esclusivamente la regolarità formale dell'istanza di iscrizione del gruppo comunale di protezione civile, non potendo invece svolgere alcuna valutazione di legittimità sui contenuti dello statuto o regolamento del medesimo (che dovrà peraltro, ai sensi dell'art. 35, comma 1, d.lgs. 1/2018, essere conforme ad uno schema-tipo contenuto in una direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Il potere di controllo di legalità degli Uffici del RUNTS – spiega il Ministero – sussiste invece con riferimento alle altre forme di cui all'art. 36, d.lgs. 1/2018, ancorché iscritte nell'elenco della protezione civile. Per queste ultime, infatti, l'art. 11 DM 106/2020 non prevede alcun automatismo nell'iscrizione al RUNTS, che subordina, come per tutti gli altri enti, al possesso dei requisiti di legge (da verificarsi da parte degli Uffici del RUNTS o da parte del notaio a seconda della modalità di iscrizione).

La **nota n. 11379 del 4 agosto 2022** è dedicata all'interpretazione della nozione di "interesse sociale", ovvero di "particolare interesse sociale", che qualifica alcune delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS (nonché dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017, anche se a questa norma non si fa alcun riferimento nella nota ministeriale), quali, ad esempio, l'organizzazione e gestione di attività culturali "di interesse sociale" o la ricerca scientifica "di particolare interesse sociale". In realtà,

<sup>42</sup> Si rinvia nuovamente a A. FICI, *Enti del terzo settore e vicende della personalità giuridica*, cit., ma per alcuni accenni, quanto meno con riferimento alle associazioni e fondazioni imprese sociali, cfr. già A. FICI, *Tipo e status nella nuova disciplina dell'impresa sociale*, in *Contratto e impresa*, 2023, p. 125 s.

<sup>43</sup> Rispetto al quale cfr. anche la precedente nota ministeriale n. 11919 del 9 novembre 2020.

<sup>44</sup> Si noti che, in alcune regioni, gli enti territoriali possono beneficiare dell'iscrizione dell'ente nazionale nell'elenco centrale della protezione civile.

<sup>45</sup> Gli Uffici del RUNTS non sono invece chiamati ad alcuna verifica nell'ipotesi in cui l'ente, pur contemplando l'attività di protezione civile nel proprio statuto, non dichiara al RUNTS lo svolgimento effettivo di questa attività.

la nota non fornisce un orientamento di elaborazione ministeriale, ma fa proprio, allegandolo, un parere del Consiglio Nazionale del Terzo Settore reso sulla questione. A causa dell'eccessiva genericità del testo e del ricorso a criteri alternativi, questo parere non ci sembra determinante al fine di comprendere quali attività possano davvero considerarsi di interesse sociale e quali invece non lo siano. Per fare solo un esempio, si legge nel parere che “qualificano in termini genetici l'interesse sociale, tutte quelle attività di tipo ricreativo, culturale ed artistico rivolte ... ad associati e loro familiari, partecipanti a reti associative”. Questo criterio non ci sembra possedere alcuna capacità selettiva (e forse è bene che sia così) e di fatto permette di qualificare di interesse sociale, e dunque di interesse generale ai fini di cui all'art. 5, comma 1, CTS, tutte le attività ricreative, culturali ed artistiche.

Nella **nota n. 12675 del 14 settembre 2022**, il Ministero, in risposta ad un apposito quesito, conferma che il segretario comunale, in quanto “pubblico ufficiale”, è un soggetto legittimato a vidimare il registro dei volontari come richiesto dall'art. 3, comma 1, del d.m. 6 ottobre 2021.

Di maggiore rilievo è la **nota n. 17146 del 15 novembre 2022**, nella quale il Ministero risponde a vari quesiti generali in tema di redazione e deposito dei bilanci.

Al fine di rispondere al primo quesito, sull'efficacia temporale dell'obbligo di redazione del bilancio ai sensi degli art. 13 CTS e DM 39/2020 e di suo deposito al RUNTS, il Ministero traccia una distinzione tra enti considerati dalla legge di riforma ETS in via transitoria già prima dell'avvio del RUNTS (ai sensi dell'art. 101, commi 2 e 3, CTS) ed altri enti. Con riguardo al primo gruppo di enti (ODV, APS e ONLUS iscritte nei rispettivi, preesistenti registri), il Ministero ribadisce quanto già sostenuto nella sua precedente **nota n. 5941 del 5 aprile 2022**, ovvero sia che l'obbligo per tali enti sussiste a partire dal bilancio relativo all'anno 2021. Con riguardo invece al secondo gruppo di enti, l'obbligo invece non sussiste, poiché per essi sorge, come ben sottolinea il Ministero, “solo successivamente e per effetto della qualifica di ETS ottenuta con l'iscrizione al RUNTS”<sup>46</sup>, fermo restando quanto previsto dall'art. 8, comma 5, lett. c), DM 106/2020, che obbliga sì tutti gli enti al deposito dei bilanci, ma non necessariamente redatti in conformità ai modelli di cui al DM 39/2020.

Se la posizione del Ministero appare sul punto ineccepibile, qualche perplessità solleva invece la tesi successivamente manifestata nella medesima nota 17146/2022, secondo cui gli Uffici del RUNTS potrebbero comunque richiedere agli enti non obbligati il deposito del bilancio 2021 “al fine di verificare il maturarsi dei presupposti generativi di taluni obblighi e il relativo adempimento da parte dell'ente nel 2022, periodo assoggettato alla disciplina del CTS”. “La necessità – prosegue il Ministero – potrebbe ad esempio derivare dall'ipotesi in cui il bilancio 2020, a differenza di quello 2019, entrambi acquisiti in sede di iscrizione, evidenzia parametri dimensionali che se riscontrabili anche nel bilancio 2021 comportino nel corso del 2022 la nomina di un revisore legale”.

<sup>46</sup> Peraltro, con possibilità di deroga per gli ETS iscritti al RUNTS nell'ultimo trimestre dell'anno solare: cfr. nota ministeriale 5941/2022. Al riguardo cfr. anche, relativamente all'obbligo di deposito del bilancio sociale da parte delle imprese sociali, la nota ministeriale n. 5176 del 16 aprile 2021.

Ebbene, a noi sembra che – con specifico e limitato riguardo agli enti del secondo gruppo, ovvero sia quelli non considerati ETS in via transitoria ai sensi dell’art. 101, commi 2 e 3, CTS<sup>47</sup> – le circostanze di cui agli articoli 30, comma 2, e 31, comma 1, CTS, possano acquisire rilevanza ai fini di cui ai medesimi articoli (ovverosia, rispettivamente, insorgenza dell’obbligo di nomina dell’organo di controllo e del revisore legale) soltanto se verificatesi negli esercizi in cui l’ente è stato iscritto al RUNTS e non già anche in quelli precedenti. Gli articoli 30 e 31, infatti, si rivolgono agli enti del terzo settore, e considerata l’efficacia costitutiva della qualifica di ETS che indiscutibilmente consegue all’iscrizione al RUNTS, possono indirizzarsi agli enti soltanto a partire dal momento della loro iscrizione in questo registro. In caso contrario, gli articoli 30 e 31 CTS spiegherebbero un’efficacia retroattiva che il legislatore loro espressamente non assegna. Del resto, ove così non fosse, per coerenza normativa, fatti e circostanze precedenti alle iscrizioni al RUNTS dovrebbero considerarsi sempre rilevanti ai fini dell’insorgenza di obblighi posti dal CTS a carico degli ETS. Ad esempio, un ente iscritto al RUNTS nel 2023 (e che perciò assume la qualifica di ETS durante questo esercizio) dovrebbe ritenersi immediatamente tenuto alla redazione e deposito del bilancio sociale qualora abbia registrato entrate superiori ad un milione di euro nell’esercizio 2022, nonostante in quest’ultimo esercizio ancora non possedesse la qualifica di ETS.

Nella medesima nota 17146/2022, il Ministero risponde affermativamente al quesito se nell’obbligo di deposito del bilancio al RUNTS siano da considerarsi incluse anche le relazioni dell’organo di controllo e del revisore legale, ove nominati.

Sempre nella nota 17146/2022, il Ministero attribuisce “agli amministratori dell’ente con personalità giuridica ed eventualmente all’organo di controllo ove istituito, la responsabilità di valutare se, in presenza di un patrimonio composto di beni diversi dal denaro (la cui consistenza ed eventuale composizione al momento dell’iscrizione, risulterà dall’atto notarile) l’adozione del rendiconto di cassa soddisfi o meno i criteri di necessaria adeguatezza delle scritture contabili ai fini del monitoraggio del patrimonio: all’esito della valutazione gli stessi potranno in ogni caso optare eventualmente per un bilancio in termini economico-patrimoniali, dato il carattere facoltativo della previsione di legge, espressa in termini generali”. Si sofferma quindi sulle modalità alternative di deposito dei rendiconti delle raccolte fondi, anche in relazione al deposito del bilancio. Il Ministero coglie altresì l’occasione per chiarire, a tal proposito, che i rendiconti delle raccolte fondi dovranno conformarsi agli schemi approvati con DM 9 giugno 2022 “solo a partire da quelli depositati unitamente al bilancio di esercizio 2022”. Infine, rivolgendosi agli Uffici del RUNTS, spiega che, per gli enti trasmigrati, il termine di 90 giorni per l’integrazione documentale previsto nella circolare 9/2022 non ha carattere perentorio, sicché, in caso di mancato adempimento nei 90 giorni,

<sup>47</sup> Rispetto a questi ultimi, invece, già in parte sottoposti alle norme del CTS pur in assenza del RUNTS, vale quanto il Ministero scrive nella nota n. 11560 del 2 novembre 2020, e dunque il “periodo di osservazione” comprende gli esercizi precedenti a partire dal quello del 2018. Per la disciplina di trasparenza applicabile agli “ETS in via transitoria”, cfr. anche le note ministeriali n. 11029 del 3 agosto 2021, e n. 19740 del 29 dicembre 2021, 19740.

gli Uffici del RUNTS dovranno diffidare l'ente ancora inadempiente ad effettuare il deposito entro un certo termine da loro assegnato, trascorso invano il quale, in assenza di valide giustificazioni, dovranno cancellare l'ente dal RUNTS.

Sempre in tema di bilancio, questa volta "sociale", nella **nota n. 8017 del 3 luglio 2023**, il Ministero, in modo condivisibile, risponde negativamente al quesito se gli enti filantropici siano sempre, indipendentemente dalle loro dimensioni, tenuti alla redazione e deposito del bilancio sociale: l'art. 39 CTS, infatti, è norma particolare solo rispetto al profilo dei contenuti del bilancio sociale degli enti filantropici, ma non già anche relativamente all'insorgenza dell'obbligo, che anche per gli enti filantropici presuppone il verificarsi della condizione di cui all'art. 14, comma 1, CTS<sup>48</sup>. Da qui la differenza tra l'art. 39 CTS e l'art. 9, comma 2, d.lgs. 112/2017, che invece impone a tutte le imprese sociali, a prescindere da natura e dimensioni<sup>49</sup>, la redazione e deposito del bilancio sociale (peraltro da effettuarsi, nel loro caso, nel Registro delle imprese).

Nella **nota n. 17314 del 17 novembre 2022**, il Ministero torna ad occuparsi dell'art. 71 CTS, e stavolta lo fa in modo più ampio, discorrendo di contenuto, ambito di applicazione ed effetti della norma e pervenendo alla conclusione "che il senso della disposizione *de quo* è quello secondo cui gli enti del Terzo settore, al fine di svolgere le proprie attività statutarie nei locali dei quali hanno la disponibilità, non necessitano di modificarne la destinazione d'uso, non di consentire agli stessi un diritto a poter modificare, in virtù dell'art. 71, tale destinazione, al di fuori delle disposizioni che disciplinano la materia, che comporta il pieno riespandersi della normativa urbanistica ove l'ente dovesse perdere la propria qualifica, o qualora i locali dovessero essere utilizzati per altro fine o da altro soggetto non qualificato, deve altresì considerarsi che la disposizione in esame non pregiudica l'applicabilità di altre disposizioni poste a tutela di beni costituzionali ugualmente protetti quali la salute e la sicurezza degli utilizzatori e dei terzi".

In precedenza, nella **nota n. 3959 del 22 marzo 2021**, il Ministero si era invece limitato a sostenere l'impossibilità di applicare la disposizione alle imprese sociali, dal momento che, da un lato, il medesimo art. 71 esclude esplicitamente dal suo ambito oggettivo di applicazione le attività istituzionali "di tipo produttivo", dall'altro lato, le imprese sociali sono per legge chiamate allo svolgimento di attività d'impresa. Questa interpretazione dell'art. 71 solleva qualche perplessità sia perché, quando il legislatore del Codice ha inteso escludere le imprese sociali dall'ambito di applicazione di alcune norme, lo ha fatto esplicitamente, cosa invece non avvenuta in sede di redazione dell'art. 71; sia perché appare poco persuasivo mettere sullo stesso piano le nozioni di attività di tipo produttivo e di attività d'impresa, che sono eterogenee, l'una di natura oggettiva (il tipo di attività), la seconda di natura formale (come l'attività è condotta). Potrebbero dunque darsi attività d'impresa non di tipo produttivo (si pensi alla gestio-

<sup>48</sup> Per questa conclusione cfr. già A. FICI, *Le fondazioni filantropiche nella riforma del terzo settore in Id.*, *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, p. 131.

<sup>49</sup> Sul tema cfr. anche le note ministeriali n. 5176 del 16 aprile 2021 e 8452 del 24 giugno 2021.

ne ed erogazione di servizi) ed attività di tipo produttivo non gestite in forma d'impresa bensì con metodo erogativo. Sul punto sarebbe dunque necessaria una riflessione più approfondita al fine di evitare che ad importanti attori del terzo settore, come le imprese sociali, sia precluso avvalersi di una misura promozionale, il cui accesso non sia stato loro espressamente vietato dal legislatore.

Infine, nella **nota n. 2904 del 3 marzo 2023**, si discute del requisito di anzianità d'iscrizione (sei mesi) richiesto dall'art. 56 CTS al fine di poter stipulare convenzioni con ODV e APS ai sensi di questa norma. Alla luce di quanto disposto dall'art. 101, comma 3, CTS, il Ministero correttamente conclude nel senso che anche il periodo precedentemente maturato da un ente in uno dei registri previsti dalle leggi 266/1991 e 383/2000 sia da includersi nel computo dei sei mesi di iscrizione al RUNTS. Non così, invece, per l'iscrizione nell'anagrafe delle ONLUS. Quanto sopra – aggiunge il Ministero – vale anche per il calcolo dei sei mesi ai fini dell'art. 57 CTS.

Oltre alle note ufficiali, particolarmente importanti sono anche i verbali delle **riunioni che periodicamente il Ministero del lavoro svolge con gli Uffici regionali del RUNTS e due organismi di rappresentanza del terzo settore, quali il Forum nazionale e CSVnet**. Ciò perché in questi incontri si discute di questioni connesse alle iscrizioni al RUNTS, facendo così emergere alcune prassi operative degli Uffici regionali e provinciali autonomi e gli orientamenti ministeriali rispetto alle tematiche ad esse sottese. Da quanto ci risulta si sono sin qui svolti due incontri di questo tipo, uno il 2 agosto 2022 e l'altro il 6 febbraio 2023<sup>50</sup>. Presentiamo di seguito alcuni tra i temi ivi discussi che ci appaiono più significativi.

Il primo ha ad oggetto la **semplificazione della procedura d'iscrizione al RUNTS**, ed in particolare la tanto discussa (in questi anni) questione di chi, oltre al rappresentante legale dell'ente ed eventualmente della rete associativa, sia legittimato a presentare per l'ente istanza di iscrizione al RUNTS, ed in particolare se il rappresentante legale possa delegare altra persona a presentare domanda d'iscrizione per conto dell'ente. Al quesito il Ministero ha sempre dato risposta negativa, concentrandosi sulla lettera dell'art. 47, comma 1, CTS, secondo cui la domanda di iscrizione “è presentata dal rappresentante legale dell'ente o della rete associativa cui l'ente eventualmente aderisca”. Affinché altre persone (oltre a rappresentante legale dell'ente ed eventualmente della rete associativa) siano legittimate, sarebbe dunque necessaria, secondo il Ministero, una modifica dell'art. 47, comma 1, CTS. Nello **studio n. 14 dell'1 dicembre 2002 della Commissione Terzo Settore del CNN** si propone di estendere la legittimazione al notaio anche senza necessità di produrre apposito mandato<sup>51</sup>. In verità, a noi sembra – se non andiamo errati – che la questione sia risolvibile senza procedere a modifiche di legge o interpretazioni estensive, ma facendo semplicemente ricorso a una norma generale già presente nel nostro

<sup>50</sup> Ne dà notizia D. ERLER, *Statuti degli enti del Terzo settore: alcune indicazioni per non sbagliare*, e Id., *Enti del Terzo settore, dal Ministero una serie di indicazioni*, entrambi in [www.cantiereterzosettore.it](http://www.cantiereterzosettore.it).

<sup>51</sup> Cfr. N. RICCARDELLI, *La legittimazione del notaio all'attivazione del procedimento pubblicitario nel runts*, Studio n. 14-2022/CTS, approvato dalla Commissione Terzo Settore del CNN il 1 dicembre 2022.

ordinamento. Il riferimento è all'**art. 38, comma 3-bis, d.P.R. 445/2000**, secondo cui **“il potere di rappresentanza per la formazione e la presentazione di istanze, progetti, dichiarazioni e altre attestazioni nonché per il ritiro di atti e documenti presso le pubbliche amministrazioni e i gestori o esercenti di pubblici servizi può essere validamente conferito ad altro soggetto con le modalità di cui al presente articolo”**. Anche in considerazione di quanto si legge nel comma 2 del citato art. 38 (ovverosia “le istanze e le dichiarazioni inviate per via telematica, ivi comprese le domande per la partecipazione a selezioni e concorsi per l’assunzione, a qualsiasi titolo, in tutte le pubbliche amministrazioni, **o per l’iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti presso le pubbliche amministrazioni**, sono valide se effettuate secondo quanto previsto dall’articolo 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”), l’ente che intenda iscriversi al RUNTS potrebbe dunque farlo conferendo apposita procura speciale a qualsiasi persona, fisica o giuridica.

A prescindere da ciò, **andrebbe comunque adattato il modello di dichiarazione ex d.P.R. 445/2000 al caso in cui il soggetto che formuli istanza di iscrizione sia persona diversa dal rappresentante legale dell’ente**, similmente a quanto previsto, per il Registro delle imprese, dall’art. 31, comma 2-quinquies, l. 340/2000. Allorché infatti l’istante sia persona delegata dall’ente (rappresentante legale della rete o Notaio o altra persona delegata ex art. 38, comma 3-bis, d.P.R. 445/2000), esso non potrebbe attestare la veridicità dei dati trasmessi al RUNTS, ma soltanto la conformità dei documenti allegati agli originali depositati presso l’ente.

Con riguardo alla **governance degli ETS**, numerose sono le posizioni ministeriali manifestate in occasione di questi incontri, talune ribadiscono tesi già espresse in documenti ufficiali, altre hanno carattere innovativo, muovendosi opportunamente nel senso dell’ampliamento dell’autonomia statutaria ed organizzativa degli ETS, in reazione a prassi restrittive adottata da taluni Uffici del RUNTS. In quest’ultima chiave si possono leggere le tesi secondo cui:

- sotto il profilo della legittimità degli statuti degli ETS, è irrilevante come lo statuto definisca il **Presidente dell’organo amministrativo**, se come organo o carica sociale o in altro modo ancora;
- la previsione statutaria che riconosce il **voto doppio al Presidente** nel caso in cui si raggiunga la parità all’interno dell’organo amministrativo è legittima, perché rientra nell’autonomia statutaria dell’ente, non viola il principio di democraticità e garantisce la funzionalità dell’ente;
- gli statuti possono prevedere **o l’elezione diretta del Presidente** da parte dell’assemblea **o la sua elezione indiretta** da parte dell’organo amministrativo tra i propri componenti; sul punto il Ministero si era già pronunciato ufficialmente, pervenendo alle medesime conclusioni, nella **nota n. 7551 del 7 giugno 2021**; in quest’ultimo documento, tuttavia, si era spinto oltre, valutando in contrasto con lo spirito della normativa la disposizione statutaria che riserva la nomina del Presidente ad una parte degli associati, ad un soggetto esterno o ad un’estrazione a sorte, una posizione, quest’ultima, che ci sentiamo di non condividere perché pone un limite all’autonomia statutaria non espressamente



- contemplato dal legislatore (non permettendo agli enti di assumere e salvaguardare la propria identità, anche religiosa<sup>52</sup>);
- **è irrilevante come l'organo di controllo sia denominato nello statuto** (ad esempio, "Collegio dei revisori dei conti"), ma solo che ad esso siano attribuite le funzioni di cui all'art. 30 ed eventualmente anche quelle di cui all'art. 31;
  - non rileva l'**intervallo temporale tra prima e seconda convocazione dell'assemblea**, che in assenza di norme cogenti al riguardo applicabili, spetta allo statuto liberamente definire (le due convocazioni possono dunque avvenire anche lo stesso giorno e/o a distanza di meno di 24 ore);
  - nel fissare la **sede legale** dell'ente, lo statuto può limitarsi ad indicare il comune dove essa si trova; in ogni caso, qualora lo statuto indichi l'indirizzo esatto, il cambio di indirizzo all'interno dello stesso comune non costituisce una modifica statutaria e potrebbe anche essere deliberato dall'organo amministrativo se lo statuto dell'ente così prevede;
  - APS e ODV devono necessariamente avere volontari, sicché un ente che chiede l'iscrizione nelle sezioni ODV o APS del RUNTS **non può, in sede di domanda, dichiarare di non avere volontari, inserendo "zero" nel campo relativo ai volontari**; in verità – premesso che in sede di domanda l'associazione è tenuta ad indicare non già il numero di volontari impiegati bensì il numero di volontari iscritti nel relativo registro, – ci permettiamo al riguardo di osservare che la qualifica di ODV o APS, con i relativi oneri, si acquisisce con l'iscrizione dell'ente al RUNTS nell'apposita sezione, sicché l'ente non può ritenersi obbligato ad utilizzare il registro dei volontari prima di questo momento: se questo è vero, dichiarare "zero" in sede di iscrizione dovrebbe ritenersi possibile (salva, naturalmente, la necessità di immediato aggiornamento una volta che l'ente risulti iscritto al RUNTS e diventi perciò sottoposto agli obblighi di cui agli articoli 17 e 18 CTS).

Quanto alle posizioni ribadite dal Ministero nel corso di questi incontri, segnaliamo, tra le altre, le seguenti:

- non è consentito agli statuti degli ETS prevedere che, al venir meno di un amministratore, i restanti possano **cooptare un nuovo amministratore** (a meno che quest'ultimo sia il primo dei non eletti), perché questa prassi statutaria è contraria al principio di democraticità (cfr. già la nota n. 18244 del 30 novembre 2021); al riguardo, facciamo rinvio ai rilievi critici da noi già mossi a questa interpretazione restrittiva del Ministero nel precedente Terzjus Report<sup>53</sup>;
- gli statuti **non possono indicare come oggetto sociale dell'ente tutte (o quasi tutte) le attività di interesse generale** di cui all'art. 5, comma 1, CTS, oppure operare un rinvio generico a questa disposizione; quanto all'**attività di cui alla lettera m)** dell'art. 5, comma 1, CTS, essa – secondo il Ministero – non

<sup>52</sup> Si pensi all'ipotesi in cui, a tal fine, lo statuto intenda riservare la nomina del Presidente all'autorità ecclesiastica.

<sup>53</sup> Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 64.

potrebbe essere indicata nello statuto di un ente che riservi la partecipazione alle sole persone fisiche, poiché la circostanza di fatto che qualifica tale attività come attività di interesse generale (ovverosia che l'ente sia composto per almeno il 70% da altri ETS) non potrebbe mai verificarsi; ci permettiamo di manifestare il nostro disaccordo verso questa posizione ministeriale, sia perché una previsione statutaria impossibile non è automaticamente contraria a legge, sia perché tale impossibilità potrebbe comunque essere temporanea, ben potendosi realizzare una modifica statutaria che apra la partecipazione agli ETS, consentendo così a quel determinato ente lo svolgimento, quale attività di interesse generale (e non necessariamente quale attività "diversa"), dell'attività di cui alla lettera m);

- non è permesso agli statuti negare il **diritto dei voti ai soci minori di età**, poiché nell'assemblea degli ETS ogni socio deve avere (almeno) un voto e il voto dei soci minori può essere esercitato dagli esercenti la responsabilità genitoriale (cfr. già la nota n. 1309 del 6 febbraio 2019); il Ministero precisa però che "se invece nello statuto c'è scritto che tutti gli associati hanno diritto di voto, l'ufficio non può muovere alcun rilievo, né richiedere chiarimenti";
- lo statuto deve prevedere, anche in seconda (o ulteriore) convocazione, **per le delibere aventi ad oggetto modifiche statutarie, un quorum costitutivo "rafforzato"** rispetto ai quorum costitutivi previsti per tutte le altre delibere assembleari; tale quorum può essere individuato dallo statuto anche "a scalare", in ragione delle successive convocazioni dell'assemblea, ma deve pur sempre esserci (cfr. già nota n. 6214 del 9 luglio 2020); il Ministero non indica però un quorum minimo, la cui determinazione è in concreto rimessa all'autonomia degli enti nel rispetto del principio sopra individuato (tale quorum dovrà essere "rafforzato" rispetto a quello ordinariamente previsto);

In diversi passaggi, il Ministero opportunamente sottolinea come **non sia necessaria la riproduzione in statuto di disposizioni inderogabili di legge**, comunque applicabili all'ente anche se non contenute nel suo statuto. Rilevanti saranno semmai disposizioni statutarie eventualmente in contrasto con tali norme imperative inderogabili. Questo chiarimento è particolarmente utile perché non mancano Uffici del RUNTS che, in sede di iscrizione, richiedono agli enti modifiche statutarie esclusivamente finalizzate all'introduzione nello statuto di norme inderogabili di legge, e perciò superflui. Tra i casi posti in evidenza dal Ministero, si possono qui ricordare:

- non serve elencare nello statuto i **libri sociali obbligatori** per legge ai sensi dell'art. 15 CTS;
- non serve introdurre nello statuto previsioni sulle **modalità di accesso ai libri sociali**, perché nel silenzio dello statuto, tale accesso deve ritenersi libero;
- non serve inserire nello statuto l'**obbligo di assicurazione dei volontari**, che già discende dall'art. 18 CTS;
- non serve elencare nello statuto tutte le **competenze inderogabili dell'assemblea**, applicandosi in ogni caso l'art. 25 CTS; tuttavia, chiarisce il Ministero, "se

l'ente ha un'articolazione più complessa, dove vi è un riparto di competenze tra più organismi deliberativi, lo statuto dovrà specificare in maniera puntuale la suddivisione delle competenze tra i diversi organismi deliberativi”.

Da ultimo, il Ministero muove alcuni rilievi agli Uffici del RUNTS rispetto ad atti e procedure, chiarendo che:

- gli Uffici non possono formulare **rilievi generici di non conformità degli statuti** alla normativa, poiché sarebbero in contrasto con la l. 241/1990; ciò può solo avvenire allorché gli statuti presentati dagli enti non tengono affatto conto della normativa sul terzo settore, sicché indicare i motivi ostativi sarebbe di fatto troppo dispendioso (oltre che, sarebbe da aggiungere, inutile, essendo l'intero statuto da riscrivere, ciò che non può essere di competenza degli Uffici del RUNTS);
- gli Uffici non possono formulare **rilievi meramente relativi alla forma o *drafting*** degli statuti;
- alle **ONLUS** devono assegnarsi 60 giorni (art. 34 DM 106/2020) per rispondere alle istanze istruttorie e non già solo 30 giorni come agli altri enti (art. 9 DM 106/2020).

#### 4.4. *Strumenti di soft law: gli statuti-tipo delle reti associative*

Nel CTS era stata inserita una lungimirante soluzione alle prevedibili questioni collegate al popolamento del RUNTS, soprattutto (ma non esclusivamente) quello iniziale. La misura era stata concepita per agevolare sia i nuovi enti che si sarebbero iscritti al RUNTS sia quelli il cui accesso al nuovo registro sarebbe avvenuto per via di “trasmigrazione” dai preesistenti registri di ODV e APS. Essa si sarebbe rivolta altresì a vantaggio degli Uffici del RUNTS, che da lì a poco sarebbero stati a chiamati a gestire una quantità considerevole di pratiche e fascicoli. La previsione di cui all'art. 47, comma 5, CTS, è rimasta però inattuata per sei lunghi anni, finché, a seguito **dell'avviso pubblico del Ministero del lavoro n. 5549 del 2 maggio 2023**, con cui il Ministero ha invitato le reti associative a presentare propri statuti-tipo per l'approvazione ministeriale<sup>54</sup>, la misura agevolativa in essa contenuta è divenuta finalmente effettiva. Potranno giovare gli enti che s'iscriveranno al RUNTS nei prossimi mesi, così come gli enti che intendessero modificare i propri statuti o che si trovassero “incagliati” in procedure istruttorie con gli Uffici del RUNTS in cui la validità di clausole statutarie è messa in discussione. È vero che la misura è entrata tardi in servizio, ma è anche vero che tanti enti già esistenti e nell'orbita del terzo settore devono ancora iscriversi al RUNTS, tra cui diversi enti che finora sono rimasti in posizione di attesa (come le ONLUS e molti enti sportivi dilettantistici) e che presto romperanno gli indugi.

<sup>54</sup> Su cui, anche per comprendere come le reti associative intenzionate ad avvalersi della norma dovranno comportarsi, cfr. A. FICI, *Il “bollino” ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, in [www.terzjus.it](http://www.terzjus.it), 10 maggio 2023.

Il CTS, all'art. 47, comma 5, riconosce alle reti associative la facoltà di predisporre “modelli standard tipizzati” di statuto di ETS da far approvare dal Ministero del lavoro con decreto, con l'effetto di rendere gli statuti che siano concretamente conformi allo statuto-tipo “vidimato” dal Ministero inattuabili da parte degli Uffici del RUNTS (che in questo caso sono incompetenti a verificare la legalità dello statuto) e la procedura di iscrizione al RUNTS degli enti che lo adottano più rapida (dovendosi concludere entro 30 giorni piuttosto che entro 60 giorni).

Ebbene, successivamente all'avviso pubblico sopra menzionato, il Ministero ha intrapreso l'opera di approvazione degli statuti-tipo predisposti dalle reti associative per gli enti ad esse aderenti. Nel momento in cui si scrive, sono stati già “bollinati” 15 statuti-tipo predisposti da 13 diverse reti associative (ciascuna rete associativa, infatti, può proporre per l'approvazione ministeriale anche più di uno statuto-tipo), e precisamente 12 statuti-tipo da APS, due da ODV ed uno da “altro ETS”.

Perché questi statuti-tipo approvati dal Ministero sono importanti per l'edificazione del diritto “vivente” del terzo settore è evidente. Essendo le clausole contenute in questi statuti-tipo inattuabili dagli Uffici del RUNTS, gli statuti-tipo finiranno di fatto per assumere rilevanza normativa. Gli enti che adotteranno questi statuti non correranno più il rischio di vedersi sollevate dagli Uffici del RUNTS questioni, a volte inesistenti, di legalità del proprio statuto. Sarà inoltre assicurata l'uniformità di trattamento degli ETS su tutto il territorio nazionale, che costituisce un principio ed un valore della Riforma del 2017. Non potranno più verificarsi discriminazioni territoriali sulla base dell'Ufficio del RUNTS competente a gestire la domanda di iscrizione. L'attività di approvazione degli statuti potrebbe inoltre consentire al Ministero del lavoro di aggiornare nel tempo i propri precedenti orientamenti interpretativi nel segno dell'autonomia organizzativa degli ETS allorché essa non si ponga in aperto contrasto con norme di legge imperative (si pensi, tra le altre, alle posizioni ministeriali, di cui già si è dato conto, in tema di cooptazione degli amministratori mancanti, di necessaria apertura “senza limiti” della base sociale delle APS, ecc.).

Questi statuti-tipo approvati per decreto saranno dunque importanti strumenti di *soft law*, e determineranno altresì una significativa riduzione dei costi transattivi e di *compliance* degli enti del terzo settore, soprattutto quelli di piccola dimensione. Chi intende accedere al terzo settore senza pretesa o necessità di avere uno statuto *ad hoc* potrà infatti avvalersi “a costo zero” degli statuti-tipo approvati e pubblicati nel sito del Ministero, senza bisogno di informarsi o di ricorrere a consulenti specializzati.

Esaminare gli statuti-tipo approvati dal Ministero assume dunque centrale importanza per comprendere come il diritto del terzo settore funzioni concretamente. Volendo qui limitarsi soltanto ad alcuni esempi tratti dall'analisi degli statuti-tipo sin qui approvati (e pubblicati nel sito del Ministero):

- è consentito alle associazioni del terzo settore prevedere per statuto che l'organo di amministrazione duri in carica quattro esercizi (piuttosto che tre);
- è consentito alle associazioni del terzo settore delegare per statuto ad un componente dell'organo di amministrazione il potere di decidere in merito alle richieste di ammissione di nuovi soci;

- è consentito alle associazioni del terzo settore negare per statuto il voto ai soci che non versino le quote associative dovute;
- è consentito alle associazioni del terzo settore circoscrivere la propria base sociale alle sole persone fisiche;
- è consentito alle associazioni del terzo settore esentare per statuto alcune categorie di soci dal versamento delle quote sociali;
- è consentito alle associazioni del terzo settore prevedere per statuto quorum costitutivi “rafforzati” per le modifiche statutarie, pari anche soltanto al 20% degli associati.

In chiusura poniamo alcune questioni interpretative legate al tema con le relative proposte di soluzione.

La prima è se gli statuti-tipo “validati” dal Ministero siano utilizzabili soltanto dagli enti associati o comunque aderenti (non v’è infatti necessaria corrispondenza tra “associazione” e “adesione” ad una rete ...) alla rete associativa che ha proposto lo statuto-tipo per la sua approvazione ministeriale. La risposta ci sembra essere negativa. Non lo dice la legge e non v’è ragione alcuna per limitarne l’impiego ai fini di cui all’art. 47, comma 5, CTS, ai soli enti aderenti alla rete che abbia redatto lo statuto. Qualunque ente potrebbe dunque, con le modalità indicate dal Ministero, utilizzare lo statuto-tipo dotato di “bollino” ministeriale ed invocare gli effetti di cui all’art. 47, comma 5, CTS. Si pone qui però una questione. Se lo statuto-tipo contiene un elemento di specificità non essenziale ai fini della validità dello statuto (ad esempio la frase “l’ente aderisce alla rete Alfa, di cui condivide obiettivi e valori”), cosa accade nell’ipotesi in cui l’ente non aderente alla rete “cancelli” questa frase? Può ritenersi che lo statuto non sia più conforme a quello standard approvato dal Ministero? A meno di non voler adottare argomenti banali, ancora una volta la risposta deve essere negativa. Lo statuto dovrebbe dunque ritenersi parimenti conforme, con produzione a vantaggio dell’ente che lo adotti degli effetti di cui all’art. 47, comma 5, CTS. D’altronde, come ribadiremo anche in seguito, anche qualora si dovesse ritenere lo statuto formalmente non conforme (sol perché manchi una frase come quelle sopra esemplificativamente indicata), è chiaro ed evidente che l’ente del terzo settore che lo adotti non potrebbe ricevere dall’Ufficio del RUNTS obiezioni sotto il profilo della legalità, e se mai dovesse riceverle, farebbe presto a replicare invocando lo statuto-tipo approvato dal Ministero sostanzialmente conforme al proprio.

La seconda è se possa uno statuto redatto per atto pubblico essere conforme allo statuto-tipo approvato dal Ministero e riportare dunque la dicitura richiesta dal Ministero. Si potrebbe pensare che ciò sia inutile, ma in realtà non è così. Non sempre infatti, gli statuti ricevuti da Notaio vanno esenti da controllo di legalità da parte degli Uffici del RUNTS. Così è soltanto per quelli redatti ai fini dell’iscrizione al RUNTS ai sensi dell’art. 22 CTS.

La terza questione è relativa all’oggetto della verifica ministeriale sugli statuti-tipo. Su cosa dovrà concentrarsi il Ministero ai fini dell’approvazione degli statuti-tipo? La risposta scontata alla domanda è che l’analisi ministeriale dovrà essere di pura legalità,

senza possibilità di entrare nel merito o nell'opportunità di singole clausole o addirittura nella valutazione di chiarezza e intellegibilità delle medesime. Il Ministero, pertanto, potrà sindacare lo statuto-tipo esclusivamente sotto il profilo della conformità alla normativa applicabile e non potrà suggerire integrazioni o revisioni che nulla abbiano a che vedere con questo profilo (ad esempio di mero *drafting*, come del resto lo stesso Ministero rileva agli Uffici del RUNTS).

V'è infine da segnalare che tutti gli enti potranno in concreto giovare di questa procedura e di questa pratica di "vidimazione" ministeriale degli statuti, compresi gli enti che non adottano statuti conformi a statuti-tipo. Qualsiasi ente, infatti, anche quello che non adotti uno statuto-tipo "validato" dal Ministero, potrebbe appellarsi ad un qualsiasi statuto-tipo per contestare eventuali richieste di modifiche statutarie avanzate dagli uffici del RUNTS. Se una clausola andava bene in uno statuto-tipo approvato dal Ministero, perché la medesima clausola non dovrebbe andare bene in uno statuto non conforme allo statuto-tipo? Da qui il significativo effetto di *soft law* da attribuirsi all'art. 47, comma 5, CTS, che finalmente sta trovando attuazione concreta.



## RIFORMA ITALIANA E PRINCIPI FISCALI DELL'UNIONE EUROPEA \*

SOMMARIO: 1. Premessa: l'autorizzazione della Commissione UE nel quadro della riforma italiana del terzo settore. – 2. Le disposizioni del Codice del terzo settore e del d.lgs. 112/2017 sottoposte al vaglio della Commissione UE. – 2.1. Art. 77 del CTS. – 2.2. Art. 79, comma 2-bis del CTS. – 2.3. Art. 80 del CTS. – 2.4. Art. 86 del CTS. – 2.5. Art. 18 del d.lgs. 112/2017. – 3. Breve excursus storico sui rapporti fra Italia e Commissione UE nella gestione dei regimi fiscali nazionali in favore degli enti non commerciali e sulla rilevanza del concetto di “economicità” dell'attività. – 3.1. La procedura di infrazione in materia di esenzione ICI in favore degli enti non commerciali. – 3.2. La procedura di infrazione in materia di regime IVA degli enti associativi. – 4. La fiscalità degli enti del terzo settore nel quadro normativo euro-unitario: un possibile percorso logico-giuridico fondato sul criterio dell'economicità dell'attività e sulle peculiarità soggettive degli ETS. – 4.1. Assenza del mercato. – 4.2. Attività economiche nel quadro dei SIEG. – 4.3. La declinazione del concetto di “selettività”.

### 1. Premessa: l'autorizzazione della Commissione UE nel quadro della riforma italiana del terzo settore

Nel settore del *non profit* italiano c'è sempre più attesa per l'ottenimento da parte dello Stato italiano dell'autorizzazione della Commissione europea sul regime fiscale del terzo settore.

Come noto, al fine di assicurare la compatibilità con le regole in materia di aiuti di Stato, il Codice del terzo settore (“CTS”) di cui al d.lgs. 117/2017 ha sottoposto l'efficacia di alcune disposizioni di carattere fiscale all'autorizzazione della Commissione UE ai sensi dell'art. 108, para. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), da richiedere a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (cfr. **art. 101, comma 10**).

Nell'ottobre scorso lo Stato italiano ha avviato le interlocuzioni con i Servizi della Commissione, avviando così il *dossier* di notifica del regime nazionale d'aiuti in favore degli enti del terzo settore (“ETS”).

È indubbio che la riforma – avviata nel 2016 con l'approvazione della legge delega 106/2016 e che, all'indomani dell'approvazione del CTS, ha visto in questi anni l'emanazione di gran parte dei decreti ministeriali attuativi – sarà conclusa soltanto con l'entrata in vigore del regime fiscale delineato dal nostro legislatore in favore degli ETS.

L'attesa attorno all'autorizzazione della Commissione UE non è banalmente legata alla possibilità di fruire di un regime di favore dal punto di vista dell'imposizione fiscale (considerato, peraltro, che tale è già il regime fiscale vigente, traente origine

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



nelle disposizioni del TUIR<sup>1</sup>), ma trova la propria ragion d'essere nell'aspettativa di un settore, quello appunto del *non profit*, di vedere finalmente completata la cornice normativa entro cui poter operare, legittimamente e in un'ottica di certezza del diritto.

Nel contempo, la procedura di autorizzazione avviata con la Commissione da parte del nostro Stato non deve essere considerata né come un *tabù* né come un elemento che frena lo sviluppo del terzo settore.

La previsione inserita nel CTS di cui al citato art. 101, comma 10 rappresenta un *unicum* nel panorama normativo italiano (non risulta, ad esempio, che il regime fiscale degli enti non commerciali delineato dal TUIR sia stato mai notificato alle autorità europee) e costituisce un esempio positivo di **ricerca *ex ante* di un quadro interno di coerenza con le regole europee**.

I precedenti in materia sono essenzialmente negativi perché, in luogo dell'avvio di un dialogo preventivo con le Autorità europee, l'Italia in passato ha subito *ex post* la contestazione della Commissione europea di avere introdotto dei regimi fiscali in favore degli enti non commerciali disallineati rispetto alle regole europee, con la necessità poi di correre ai ripari per chiudere le procedure di infrazione con appositi interventi legislativi.

Nel merito della procedura di autorizzazione del regime fiscale degli ETS, il quadro normativo sottoposto all'esame dei Servizi della Commissione si presenta obiettivamente complesso, soprattutto per l'assenza di precedenti in grado di supportare l'inquadramento dell'eterogeneo complesso degli enti "beneficiari" nel regime d'aiuto. Invero, all'interno del terzo settore convivono enti, per lo più associazioni o fondazioni, aventi dimensioni molto ridotte e attivi in un contesto puramente sociale di solidarietà e utilità in favore dei propri associati o del territorio in cui essi operano, accanto a soggetti, invece, di dimensioni anche rilevanti che, pur operando nell'economia sociale, applicano modelli economici. Proprio intorno a quest'ultima definizione ruota l'interlocuzione con la UE, nell'ottica di chiarire alcuni aspetti fondamentali per contestualizzare le attività degli organismi dell'economia sociale in un quadro economico e di mercato. Un percorso, dunque, che implica necessariamente un confronto serrato tra il quadro giuridico interno e quello unionale al fine di chiarire in quali circostanze e in base a quali parametri le azioni degli enti sono in grado di incidere sulle regole del mercato. Per fare questo occorre dunque definire innanzitutto in quali circostanze ci si trovi di fronte ad un "mercato", superando le commistioni terminologiche che spesso erroneamente portano a confondere le nozioni civilistiche con quelle fiscali. Le attività economiche, infatti, secondo una accezione che si collega al tema degli aiuti di Stato, non coincidono necessariamente con quelle svolte dagli enti che il testo unico delle imposte sui redditi definisce come "commerciali" e nello stesso tempo non esiste alcuna simmetria definita tra attività non lucrativa, attività non commerciale e attività non economica. Si tratta di definizioni che troppo spesso vengono erroneamente poste

<sup>1</sup> Difatti, nelle more dell'ottenimento dell'autorizzazione della Commissione europea, agli enti del terzo settore si applicano le disposizioni del Testo Unico delle Imposte sui Redditi di cui al D.P.R. 917/1986.

su uno stesso livello e che meritano una più puntuale declinazione nel sistema giuridico italiano in linea con l'esigenza di rendere sempre più competitivi in Europa gli organismi che animano l'economia sociale del Paese.

Nell'ottica del diritto unionale degli aiuti di Stato, e con puntuale riferimento all'obiettivo dell'autorizzazione richiesta dal Codice del terzo settore, rilevano esclusivamente le sovvenzioni statali in favore di quanti operano in un mercato, perché solo tali tipologie di aiuti possono avere un impatto distorsivo sulla concorrenza nel mercato unico europeo, "bene giuridico" che la disciplina in esame intende tutelare. In questo contesto, il buon esito, anche dal punto di vista della tempestività, della procedura di autorizzazione dipende, dunque, dalla capacità di scriminare le situazioni soggettive e di giustificare il regime di aiuti concesso a quegli ETS che, ai sensi delle regole UE, possono definirsi come **soggetti "economici"**, indipendentemente dallo *status* fiscale dell'ente come commerciale o meno.

Nel presente capitolo, dunque, si approfondiranno queste tematiche, partendo da un breve riepilogo delle disposizioni del CTS sottoposte al *placet* della Commissione europea (§ 2), svolgendo un *excursus* storico delle procedure di infrazione aperte contro l'Italia in materia di regimi fiscali degli ETS (§ 3) e offrendo un possibile percorso logico-giuridico di coerenza della disciplina fiscale interna con le regole euro-unitarie (§ 4).

## 2. Le disposizioni del Codice del terzo settore e del d.lgs. 112/2017 sottoposte al vaglio della Commissione UE

Va detto innanzitutto che il Codice del terzo settore prevede tempistiche differenziate per l'efficacia delle disposizioni, contenute nel Titolo X, volte a disciplinare il regime fiscale degli ETS. Come rilevato, al fine di assicurare la compatibilità con le regole in materia di concorrenza fra imprese, le seguenti disposizioni introdotte dal d.lgs. 117/2017 sono sottoposte all'autorizzazione da parte della Commissione europea, ai sensi dell'art. 101, comma 10 del medesimo d.lgs. 117/2017:

- l'art. 77 in materia di titoli di solidarietà;
- l'art. 79, comma 2-bis in materia di non commercialità delle attività di interesse generale svolte dagli ETS;
- l'art. 80 recante un regime forfetario opzionale per la tassazione dei redditi d'impresa degli ETS non commerciali;
- l'art. 86 recante un regime forfetario opzionale per la tassazione dei redditi d'impresa delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale.

Inoltre, per effetto dell'applicazione combinata dei primi due commi dell'art. 104, del CTS (laddove il secondo comma fissa l'entrata in vigore del Titolo X, dedicato al regime fiscale degli ETS, a decorrere dal periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea, fatte salvo talune disposizioni di cui al Titolo X, indicate al primo comma, che si applicano immediatamente in via transitoria), è rinviata altresì l'efficacia delle disposizioni tributarie di carattere strutturale che sono legate

alle disposizioni elencate all'art. 101, comma 10: si tratta, in particolare, delle norme che individuano i criteri da adottare ai fini della qualificazione come commerciale o non commerciale delle attività svolte nell'ambito del terzo settore (artt. 79, 84 e 85 del d.lgs. 117/2017), delle norme che disciplinano la tenuta delle scritture contabili connesse ai regimi fiscali agevolativi (art. 87), nonché delle disposizioni di coordinamento normativo (art. 89). Tali disposizioni, al pari di quelle subordinate "in senso stretto" all'autorizzazione della Commissione europea, diverranno efficaci a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in cui interverrà tale autorizzazione (art. 104, comma 2 del d.lgs. 117/2017).

Al rilascio dell'autorizzazione europea è subordinata anche l'efficacia della disciplina fiscale prevista in favore delle imprese sociali delineata dall'art. 18 del d.lgs. 112/2017 (cfr. l'**ultimo comma dell'art. 18**).

Esaminiamo ora da vicino le quattro disposizioni del d.lgs. 117/2017 sottoposte "in senso stretto" all'esame della Commissione UE, unitamente all'art. 18 del d.lgs. 112/2017.

### 2.1. Art. 77 del CTS

L'art. 77, del d.lgs. 117/2017 disciplina i cc.dd. titoli di solidarietà, che possono essere emessi dagli istituti di credito autorizzati e la cui raccolta è destinata a finanziare lo svolgimento di attività di interesse generale.

Obiettivo della disposizione in commento è quello di facilitare e incentivare i meccanismi di accesso al credito da parte di soggetti che operano nell'ambito dell'economia sociale, agevolando la raccolta di risorse destinate a finanziare le attività istituzionali da questi svolte.

Nel dettaglio, i titoli di solidarietà consistono in:

- obbligazioni e altri titoli di debito, nominativi o al portatore, di durata non inferiore a 36 mesi, non subordinati, non convertibili e non scambiabili, che non conferiscono diritto a sottoscrivere o acquisire altri strumenti finanziari e non sono collegati a strumenti derivati;
- certificati di deposito consistenti in titoli individuali non negoziati nel mercato monetario, di durata non inferiore a 12 mesi.

Stante le finalità perseguite dalla disciplina, i titoli di solidarietà ricevono un trattamento di favore, declinabile sotto diversi punti di vista. All'atto dell'emissione dei titoli di solidarietà non sono previste commissioni di collocamento; i titoli non concorrono alla formazione dell'attivo ereditario soggetto ad imposta di successione e non rilevano ai fini della determinazione dell'imposta di bollo dovuta per le comunicazioni relative ai depositi titoli.

Inoltre, per i soggetti diversi dalle imprese che sottoscrivono i titoli di solidarietà gli interessi e le plusvalenze saranno assoggettati al medesimo regime fiscale previsto per i titoli di Stato, con tassazione agevolata dei proventi al 12,50 per cento.

Per le imprese, invece, la norma prevede la disapplicazione della disciplina antielusiva che determina la sterilizzazione dalla base di computo dell'aiuto alla crescita

economica (ACE) di cui all'art. 1 del d.l. 201/2011 (disciplina abrogata, tuttavia, dalla l. 145/2018).

Con riguardo al rendimento, gli istituti emittenti devono corrispondere, con periodicità almeno annuale, interessi in misura pari al maggiore tra il tasso di rendimento lordo annuo delle obbligazioni emesse dall'istituto con analoghe caratteristiche e durata e quello dei titoli di Stato aventi vita residua similare.

Gli emittenti possono applicare un tasso inferiore a condizione che si riduca corrispondentemente il tasso di interesse sulle correlate operazioni di finanziamento. A tal fine, gli emittenti devono essere in grado di fornire un'evidenza, oggetto di approvazione da parte del relativo organo amministrativo, dei tassi ordinariamente applicati sulle operazioni di raccolta e sulle operazioni di impiego, equivalenti per durata, forma tecnica, tipologia di tasso fisso o variabile e, se disponibile, rischio di controparte.

Sempre al fine di favorire lo sviluppo del terzo settore, le banche emittenti potranno, infine, erogare a favore degli enti del terzo settore aventi natura non a titolo di liberalità, una somma pari almeno allo 0,60% della raccolta. Qualora la banca erogatrice raggiunga o superi tale quota avrà diritto ad un credito d'imposta pari al 50% della stessa erogazione liberale.

## 2.2. Art. 79, comma 2-bis del CTS

Come noto, la disposizione dell'art. 79 assume rilevanza centrale ai fini dell'individuazione del regime impositivo degli enti del terzo settore, considerato che essa reca i criteri di non commercialità delle attività svolte dall'ente, funzionali alla complessiva qualificazione dell'ente sul piano giuridico-tributario (come ETS "commerciale" o come ETS "non commerciale"). Ci limiteremo in questa sede ad una sintesi della disposizione allo scopo di evidenziare i profili utili a definire meglio il confronto in atto con la Commissione europea in merito all'eventuale impatto della disciplina in esame sugli aiuti di stato

L'art. 79 prevede, in primo luogo, il criterio generale per l'individuazione delle attività di interesse generale di carattere non commerciale.

L'**art. 79, comma 2** prevede che le attività di interesse generale di cui all'art. 5, del CTS si considerano non commerciali se svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi non superiori ai costi effettivi, tenuto anche conto di eventuali apporti economici erogati da amministrazioni pubbliche (connessi a regimi di accreditamento, contrattualizzazione o convenzione) e salvo importi di partecipazione alla spesa posti dalla legge a carico dell'utenza.

Pertanto, sono qualificate come **attività "non commerciali"** quelle attività di interesse generale che non comportano in alcun modo lo svolgimento di un'attività economica, non prevedendo l'offerta sul mercato di beni o servizi. Di contro, come si approfondirà di seguito (cfr. § 4.1.), in conformità alla costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, si considererà attività d'impresa, in via generale, qualsiasi attività che preveda l'offerta sul mercato di beni o servizi, dietro corrispettivo

non rilevando a tal fine né lo *status* giuridico dell'ente e le modalità di finanziamento dell'attività<sup>2</sup>, né la circostanza che l'ente stesso non distribuisca utili<sup>3</sup>.

Per consentire di mantenere invariata la non commercialità dell'attività anche in presenza di lievi oscillazioni tra costi e ricavi, spesso non preventivamente determinabili dall'ente, il successivo **comma 2-bis** prevede un margine di tolleranza nello scostamento tra costi e ricavi, stabilendo che l'attività istituzionale continuerà a considerarsi non commerciale laddove i ricavi superino i relativi costi di un margine non superiore al 6%, a condizione che lo scostamento non si protragga per più di tre periodi di imposta consecutivi.

La previsione del comma 2-bis costituisce la disposizione, all'interno del meccanismo di funzionamento dell'art. 79, sottoposta all'autorizzazione della Commissione europea, ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE. Tuttavia, la circostanza che il comma 2-bis costituisce una deroga alla disciplina stabilita dall'articolo 79 per gli ETS che esercitano le attività di interesse generale di cui all'art. 5 del d.lgs. 117/2017, comporta che lo stesso articolo 79, nel suo complesso, è oggetto di valutazione da parte della Commissione UE.

La deroga in questione è motivata dall'esigenza di evitare un cambiamento del regime tributario applicabile all'ente, nell'ipotesi in cui l'attività di interesse generale svolta si qualifichi sostanzialmente come non commerciale, e lo scostamento costi/ricavi sia di lieve entità e limitato nel tempo. Nell'ipotesi in cui, invece, lo scostamento si protragga per più di tre periodi d'imposta consecutivi, troveranno applicazione le regole ordinarie di cui all'art. 79, comma 2, con la conseguenza che l'attività dovrà considerarsi non commerciale solo se svolta a copertura dei costi.

La previsione del margine di tolleranza di cui al comma 2-bis, pertanto, è motivata dall'esigenza di evitare la qualificazione come fiscalmente commerciali, in conseguenza di oscillazioni fisiologiche e temporanee nel volume dei ricavi e/o costi, di enti che svolgono stabilmente la propria attività con modalità non commerciali. In assenza di questo margine di tolleranza, infatti, anche una temporanea e lieve prevalenza dei ricavi sui costi inciderebbe sull'intero regime tributario applicabile all'ente, incidendo la qualificazione dell'attività di interesse generale sulla qualificazione complessiva dell'ETS come commerciale ovvero come non commerciale.

I criteri di non commercialità ora descritti incidono sulla qualificazione giuridico-tributaria degli enti del terzo settore nel loro complesso.

L'**art. 79, comma 5** stabilisce, infatti, che possono qualificarsi come non commerciali gli ETS che svolgono in via esclusiva o prevalente attività di interesse generale secondo le modalità indicate nei commi 2 (ossia a titolo gratuito o a copertura dei costi effettivi, fermo restando il margine di tolleranza del 6% previsto al comma 2-*bis*) e 3 (ossia secondo gli specifici criteri previsti per la ricerca scientifica di particolare

<sup>2</sup> Si vedano, tra le altre: la causa C-41/90, Höfnere e la causa C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze.

<sup>3</sup> Si vedano, tra le altre: le cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, Van Landewyck; la causa C-244/94, FFSA e altri; la causa C-49/07, MOTOE.

interesse sociale e per le Fondazioni ex Ipab). Tale norma stabilisce inoltre che, a prescindere dalle previsioni statutarie, l'ETS deve considerarsi commerciale laddove, nel medesimo periodo d'imposta, i proventi derivanti dalle attività di interesse generale svolte in forma d'impresa e delle attività secondarie prevalgono sulle entrate derivanti dalle attività di interesse generale svolte con modalità non commerciali.

Ai fini di questo raffronto, devono includersi tra le entrate di natura non commerciale i contributi, le sovvenzioni, le liberalità, le quote associative ed ogni altra entrata assimilabile, nonché il valore normale delle cessioni di beni o prestazioni di servizi effettuati con modalità non commerciali. Dal computo delle entrate di natura commerciale devono essere invece escluse, in base a quanto disposto dal medesimo art. 79, comma 5, quelle derivanti dalle attività di sponsorizzazione (svolte entro i criteri e i limiti definiti dal decreto ministeriale di cui all'art. 6 del CTS). L'obiettivo di quest'ultima indicazione è quello di favorire il reclutamento di risorse finanziarie anche attraverso lo svolgimento di servizi di sponsorizzazione senza che queste possano incidere sulla qualifica fiscale. Si tratta di entrate, infatti, che spesso non assumono carattere omogeneo o costante nel corso del tempo e che, senza il "correttivo" indicato, potrebbero provocare un mutamento della qualifica fiscale qualora, ad esempio, un ente ricevesse un corrispettivo derivante da servizi di sponsorizzazione al termine del periodo d'imposta facendo pendere la bilancia delle entrate verso una prevalente commercialità.

### 2.3. Art. 80 del CTS

L'art. 80 del CTS prevede uno specifico regime fiscale opzionale (di durata minima triennale) basato su coefficienti di redditività, funzionali alla determinazione del reddito d'impresa degli enti non commerciali del Terzo settore di cui all'art. 79, comma 5, del CTS.

I coefficienti di redditività vengono individuati in base alla tipologia dell'attività, seguendo la tradizionale distinzione tra cessioni di beni e prestazioni di servizi, nonché in base all'ammontare dei ricavi conseguiti. Ai ricavi devono essere sommate anche le eventuali plusvalenze patrimoniali (ai sensi dell'articolo 86 del TUIR), sopravvenienze attive (ai sensi dell'articolo 88 del TUIR), dividendi ed interessi (ai sensi dell'articolo 89 del TUIR) e ricavi immobiliari (ai sensi dell'articolo 90 del TUIR). In caso di contemporaneo esercizio di prestazioni di servizi e di altre attività il coefficiente si determina con riferimento all'ammontare dei ricavi relativi all'attività prevalente e, in mancanza della distinta annotazione dei ricavi, si considerano prevalenti le attività di prestazioni di servizi.

Gli enti che optano per la determinazione forfetaria del reddito di impresa ai sensi della disposizione in commento sono esclusi dall'applicazione degli studi di settore e degli indici sistematici di affidabilità.

La *ratio* sottesa alla disposizione di favore è da ravvisarsi nell'esigenza di assegnare agli ETS non commerciali un regime agevolato per la tassazione dei redditi derivanti da eventuali attività svolte con modalità commerciali. L'intervento è giustificato dalla

circostanza che tali attività sono esercitate in via marginale e secondaria, al fine di autofinanziarsi, ossia di reperire risorse da destinare allo svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del d.lgs. 117/2017.

#### 2.4. *Art. 86 del CTS*

L'art. 86 del CTS prevede un regime contabile semplificato, con tassazione separata, per le attività commerciali svolte dalle organizzazioni di volontariato (ODV) e dalle associazioni di promozione sociale (APS).

Il regime di cui all'art. 86 prevede la possibilità per le ODV e APS con ricavi annui non superiori a 130.000 euro (o alla diversa soglia armonizzata in sede europea) di optare per una determinazione forfetaria dei redditi d'impresa (derivanti dalle attività svolte con modalità commerciali), con applicazione di specifici coefficienti di redditività pari all'1% per le organizzazioni di volontariato e al 3% per le associazioni di promozione sociali. Condizione per la sua applicazione è che, nel periodo d'imposta precedente, l'ente abbia percepito ricavi, ragguagliati al periodo d'imposta, non superiori ad euro 130.000 o alla diversa soglia che dovesse essere autorizzata dal Consiglio dell'Unione europea in sede di rinnovo della decisione in scadenza al 31 dicembre 2019 o alla soglia che sarà eventualmente armonizzata in sede europea. Fino al superarggiungere della predetta autorizzazione, si applica la misura speciale di deroga rilasciata dal Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE. Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale che optano per questo regime beneficiano di alcune esclusioni in materia di IVA, in ragione del citato regime di deroga, nonché di alcune semplificazioni in tema di obblighi contabili.

Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale che applicano il regime forfetario possono comunque optare per l'applicazione dell'IVA nei modi ordinari di cui al D.P.R. n. 633/1972 e delle imposte sul reddito nei modi ordinari ovvero in quelli di cui all'art. 80 del CTS. L'opzione, valida per almeno un triennio, è comunicata con la prima dichiarazione annuale da presentare successivamente alla scelta operata.

Attraverso tale regime di tassazione agevolato per i redditi derivanti da eventuali attività svolte con modalità commerciali, viene favorito l'autofinanziamento delle ODV e delle APS che, in base alle rispettive discipline, svolgono l'attività avvalendosi prevalentemente di volontari senza scopo di lucro e con scopi di interesse generale e che esercitano attività commerciali solo in via marginale e secondaria. Va detto, per completezza, che la disposizione ricalca in parte il regime previsto per professionisti e imprese individuali di cui all'articolo 1, commi 54-89 della legge 190/2014 già sottoposto al vaglio della UE<sup>4</sup>. Il limite ad oggi concesso dalle autorità europee per questa tipologia di regime fiscale è di 85 mila euro e, molto verosimilmente, potrebbe essere questa la soglia che sarà concessa dalla Commissione europea anche alle ODV

<sup>4</sup> Il Consiglio dell'Unione europea ha, da ultimo, prorogato la misura italiana di deroga all'articolo 285 della direttiva 2006/112/CE con decisione (UE) 2023/664 del 21 marzo 2023.

e APS. Peraltro, ai soli fini dell'imposta sul valore aggiunto è stata introdotta nel 2021 con il cosiddetto d.l. Fisco-lavoro<sup>5</sup> una disposizione che, al netto della proroga che ne ha fatto slittare l'operatività al 1° gennaio 2024<sup>6</sup>, in qualche modo era destinata ad anticipare la parziale applicazione dell'art. 86 del CTS a favore di ODV e APS. In tale circostanza è stato individuato quale limite massimo per l'applicazione del beneficio IVA il tetto dei 65 mila euro, importo massimo originariamente previsto dal legislatore per il regime forfettario.

### 2.5. Art. 18 del d.lgs. 112/2017

Accanto alla disciplina tributaria prevista nel Codice del terzo settore e illustrata nei paragrafi precedenti, occorre da ultimo fornire brevi cenni sullo specifico regime fiscale introdotto per le imprese sociali di cui al d.lgs. 112/2017.

L'art. 18 del d.lgs. 112/2017 ha come principale obiettivo quello di promuovere, attraverso la previsione di specifiche misure di natura fiscale, la nascita di nuove imprese sociali e il sostegno iniziale e temporaneo alla crescita di quelle di recente costituzione. Le agevolazioni fiscali previste dall'art. 18 sono dirette e indirette.

Le **agevolazioni dirette** sono volte ad escludere dalla formazione del reddito imponibile dell'impresa sociale, assoggettato ad imposte dirette, ai sensi del comma 1 dell'articolo:

1) le somme destinate al versamento del contributo obbligatorio che le imprese devono versare per finanziare lo svolgimento dell'attività ispettiva (previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo);

2) le somme destinate a costituire riserve (volte ad incrementare il patrimonio o allo svolgimento delle attività istituzionali) come tali sottratte ad ogni distribuzione a soci, lavoratori, collaboratori, amministratori ed altri titolari degli organi sociali. Le riserve sono utilizzabili per coprire eventuali perdite di benefici a condizione che siano ricostituite con i nuovi utili prima di ogni distribuzione degli stessi.

Ai sensi del comma 2 (che tuttavia costituisce un mero chiarimento) sono ugualmente escluse dalla costituzione del reddito imponibile delle imprese sociali le imposte dovute in conseguenza delle variazioni fiscali (per evitare il cd. "effetto imposte su imposte") previste dall'articolo 83 del TUIR in modo che l'importo dovuto a titolo di IRES non venga tassato quale costo non ammesso in deduzione e oggetto di ripresa in aumento.

Le **agevolazioni indirette** consistono nella possibilità:

- per le persone fisiche di detrarre dall'imposta lorda sul reddito il 30% degli investimenti effettuati, successivamente all'entrata in vigore della norma nel capitale sociale delle società che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale

<sup>5</sup> Si tratta dell'articolo 5, comma 15-quinquies del d.l. 146/2021, convertito con modifiche dalla l. 215/2021.

<sup>6</sup> In forza, in particolare, dell'articolo 1, comma 683, della l. 234/2021 (legge di bilancio 2022), come modificato dal d.l. n. 51/2023, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 87/2023.



da non oltre cinque anni. L'importo massimo detraibile ammonta a 1 milione di euro per ogni periodo di imposta per un massimo di tre annualità; l'investimento deve essere mantenuto per un periodo più lungo, di almeno cinque anni (comma 3);

- per le società di detrarre dall'imposta lorda sul reddito il 30% degli investimenti effettuati dalle stesse nel capitale sociale delle società che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale da non oltre cinque anni. In questo caso il limite ammonta a euro 1.800.000 per ogni periodo di imposta e l'investimento deve essere mantenuto per almeno cinque anni (comma 4);
- per entrambe le tipologie di contribuenti (persone fisiche e società) di beneficiare di corrispondenti detrazioni in caso di atti di dotazione e contributi di qualsiasi natura in favore di fondazioni che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale da non oltre 5 anni.

### **3. Breve excursus storico sui rapporti fra Italia e Commissione UE nella gestione dei regimi fiscali nazionali in favore degli enti non commerciali e sulla rilevanza del concetto di “economicità” dell'attività**

Come accennato in premessa, appare utile collocare la procedura di notifica del regime fiscale riservato agli ETS nell'ambito dei rapporti che, storicamente, si sono sviluppati fra lo Stato italiano e le autorità europee in relazione ai regimi fiscali previsti in favore degli enti non commerciali.

Invero, innovando la propria prassi, il legislatore delegato del Codice del terzo settore ha scelto di perseguire un **percorso di dialogo preventivo con i Servizi della Commissione**, quando in passato, a fronte dell'inerzia del legislatore nazionale, sono seguiti interventi postumi di Bruxelles di bocciatura della legislazione interna.

È il caso delle due procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea contro l'Italia con riguardo, rispettivamente, al regime ICI previsto in favore degli enti non commerciali e al regime IVA degli enti associativi.

Nel merito delle questioni, è possibile rinvenire un *trait d'union* che, a partire dalle due procedure di infrazione anzidette, giunge sino all'autorizzazione del regime fiscale degli ETS; tale è, in particolare, il criterio dell'economicità dell'attività e la sua rilevanza per la corretta declinazione delle fattispecie impositive entro gli schemi giuridici di estrazione euro-unitaria.

#### *3.1. La procedura di infrazione in materia di esenzione ICI in favore degli enti non commerciali*

Questo primo esempio storico dell'atteggiarsi dei rapporti con la Commissione UE risulta particolarmente emblematico dal punto di vista delle complessità relazionali e di merito conseguenti all'assenza di un dialogo preventivo fra autorità nazionali ed europee.

Nel 1992 viene introdotta in Italia l'imposta comunale sugli immobili ("ICI"), un'imposta gravante su tutte le persone fisiche e giuridiche in possesso di immobili (per motivi di proprietà, diritto di usufrutto, uso, abitazione od enfiteusi)<sup>7</sup>.

La normativa nazionale prevedeva un peculiare regime di esenzione dall'imposta. In particolare, gli immobili utilizzati da enti non commerciali destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché attività di religione e di culto, erano esenti dall'ICI.

L'esenzione si applicava al ricorrere di due condizioni cumulative:

(i) l'immobile doveva essere utilizzato da enti non commerciali, *id est* dagli enti diversi dalle società che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;

(ii) l'immobile doveva essere utilizzato esclusivamente per lo svolgimento delle attività specificatamente elencate.

Ai sensi dell'art. 108, co. 2 del TFUE la Commissione avviava un procedimento di indagine formale concernente la misura agevolativa in esame, poiché la stessa sembrava soddisfare le condizioni per essere qualificata come un aiuto di Stato. Il procedimento, avviato nel 2006, ha trovato la sua conclusione soltanto nel 2012, dopo un intervento in materia da parte dello stesso legislatore italiano che nel 2012 ha riformato la disciplina sull'imposizione sugli immobili introducendo una nuova imposta, l'Imposta Municipale Urbana (IMU).

Ma andiamo con ordine.

I maggiori dubbi che spinsero la Commissione ad aprire un'indagine formale si concentravano sulla natura delle attività oggetto di esenzione (assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché attività di religione e di culto). Queste, infatti, ai fini del godimento dell'esenzione, potevano assumere anche natura commerciale, a condizione di non avere natura "*esclusivamente*" commerciale<sup>8</sup>.

In altre parole, gli enti non commerciali erano esentati dall'ICI, anche quando le attività da essi svolte presentavano elementi di natura economica.

La Commissione ha rilevato, a titolo d'esempio, che per le attività sanitarie era sufficiente che gli enti non commerciali avessero concluso una convenzione o un contratto con le autorità pubbliche per accedere all'esenzione ICI. Analogamente, per quanto riguarda le attività didattiche, l'istituto scolastico doveva soddisfare gli standard di insegnamento, accogliere alunni portatori di handicap, applicare la contrattazione collettiva e garantire la non discriminazione in fase di accettazione degli alunni. Ma, evidentemente, queste condizioni non escludevano, di per sé, la natura economica delle attività interessate, nella accezione propria del diritto euro-unitario.

<sup>7</sup> Il riferimento normativo nazionale è il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

<sup>8</sup> In effetti, l'articolo 39 del d.l. 223/2006, convertito dalla legge 248/2006, chiariva che l'esenzione ICI prevista in favore degli enti non commerciali si applicasse alle attività meritevoli di tutela che «non [avessero] *esclusivamente natura commerciale*».

Invero, è stato accennato in premessa che l'elemento determinante per distinguere un'attività economica da una di carattere non economico, secondo il paradigma normativo europeo, va individuato nell'**esistenza o meno di un mercato** ove offrire i propri beni e servizi. Sennonché, anche nel settore sanitario o didattico un mercato di per sé è configurabile; quindi, anche un ente non commerciale, nonostante l'eventuale assenza di uno scopo di lucro e il perseguimento di finalità civiche e sociali, può di fatto esercitare un'attività economica, a partire dall'applicazione di un vero e proprio corrispettivo per i servizi prestati.

Nelle more della procedura aperta dalla Commissione, il legislatore italiano ha sostituito l'ICI con l'IMU, anticipando al 2012 l'entrata in vigore della nuova imposta, originariamente prevista a partire dal 1° gennaio 2014.

Nel contesto della nuova imposta, il legislatore italiano ha introdotto una serie di modificazioni in merito alla tassazione degli immobili degli enti non commerciali, prevedendo in particolare, in termini innovativi rispetto alla fonte previgente sopra commentata, che l'esenzione dall'IMU fosse limitata alle attività, indicate dalla legge, svolte da enti non commerciali con modalità non commerciali.

Nell'ipotesi che lo stesso immobile fosse utilizzato per attività sia commerciali che non commerciali, sono state introdotte norme specifiche per consentire un pagamento proporzionale dell'IMU, così da delimitare l'esenzione dell'imposta alla frazione di immobile adibita esclusivamente ad attività non commerciali.

Inoltre, il legislatore italiano ha approvato un regolamento recante i requisiti generali e settoriali che permettevano di stabilire quando le attività rilevanti venivano svolte con modalità non commerciali<sup>9</sup>.

Per mezzo di questo regolamento, ancora oggi vigente, appare evidente come il legislatore italiano intendesse adeguarsi al diritto unionale, prevedendo requisiti ulteriori e più restrittivi rispetto a quelli previgenti. Proseguendo l'esemplificazione sopra esposta, per l'esercizio delle attività assistenziali e sanitarie, accanto al requisito dell'esistenza di un contratto o di una convenzione con lo Stato o con gli altri enti pubblici territoriali, il regolamento richiede ulteriormente che le attività accreditate all'ente non commerciale siano svolte in modo complementare o integrativa rispetto al servizio pubblico e che sia fornito agli utenti un servizio a titolo gratuito o dietro versamento di un importo a titolo di mera partecipazione alla spesa per la copertura del servizio universale. Se non accreditate con il servizio pubblico, le attività assistenziali e sanitarie godono dell'esenzione soltanto se fornite a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico.

Per quanto riguarda le attività didattiche, il regolamento ministeriale stabilisce che queste si ritengono svolte con modalità non commerciali se, oltre al soddisfacimento delle condizioni già previste nella legislazione previgente, l'attività è paritaria rispetto all'istruzione pubblica ed è svolta a titolo gratuito, ovvero dietro versamento di un importo simbolico, tale da coprire solamente una frazione del costo effettivo del servizio.

<sup>9</sup> Decreto del Ministero dell'Economia e Finanze del 19 novembre 2012, n. 200.

È evidente il cambio di rotta del legislatore italiano, che ha condotto infatti la Commissione europea a chiudere l'indagine formale, qualificando l'esenzione dall'ICI (nella legislazione previgente) come un aiuto di Stato incompatibile con il mercato interno e, nel contempo, escludendo l'esenzione dall'IMU in essere dall'ambito applicativo della normativa sugli aiuti di Stato (cfr. decisione della Commissione del 19 dicembre 2012).

La storia, tuttavia, non si chiude nel 2012 (quando sarebbero già trascorsi vent'anni esatti dall'introduzione dell'ICI nel nostro ordinamento), ma arriva sino ai giorni nostri – assumendo le sembianze di una vera e propria “saga” – con il comunicato del 3 marzo scorso (2023) della Commissione europea, che ha reso noto di aver ordinato all'Italia il recupero dell'ICI esentata illegittimamente agli enti non commerciali.

Invero, la menzionata decisione della Commissione del 19 dicembre 2012, nel dichiarare l'illegalità dell'aiuto di Stato, aveva cionondimeno sancito l'impossibilità di recuperare detto aiuto in assenza di banche dati fiscali e catastali che consentivano di individuare i beneficiari.

La decisione è stata impugnata *in parte qua* innanzi alla Corte di Giustizia dell'UE, che con sentenza del 6 novembre 2018, relativa alle cause C-622/16 P e C-624/16 P, ha ritenuto errato il ragionamento della Commissione UE, la quale avrebbe potuto e dovuto esaminare l'esistenza di metodi alternativi alle banche dati per recuperare, anche solo parzialmente, l'aiuto (a partire dalle informazioni ritraibili dalle dichiarazioni fiscali). Il comunicato della Commissione UE del marzo scorso rappresenta il primo passo formale nell'esecuzione di quanto statuito dalla sentenza della Corte di Giustizia UE.

Avremo bisogno di altro tempo davanti a noi per vagliare come l'Italia darà seguito all'ordine di recupero dell'ICI e, dunque, quando e come la vicenda inerente all'esenzione ICI riconosciuta agli enti non commerciali si sarà davvero conclusa. Tuttavia, la vicenda legata alla procedura di infrazione appena descritta ha segnato in modo piuttosto evidente la necessità di avviare un nuovo percorso di dialogo con la UE basato sul confronto preventivo al fine di consentire al nostro sistema legislativo di fornire maggiore certezza e stabilità agli enti e ai propri modelli organizzativi. Un dato è certo: questo cambio di “strategia” nella costruzione delle disposizioni fiscali avviato con la riforma del terzo settore presenta una portata del tutto innovativa e non è difficile immaginare come la mancanza di procedimenti autorizzatori pregressi, utili per un confronto con la Commissione europea, possa aver contribuito al rallentamento dell'*iter* volto a ottenere il vaglio definitivo per la piena operatività delle misure fiscali destinate agli enti del terzo settore.

### 3.2. La procedura di infrazione in materia di regime IVA degli enti associativi

La Commissione ha avviato nei confronti dell'Italia la procedura di infrazione n. 2008/2010 per la violazione degli obblighi imposti dagli artt. 2 e 9 della Direttiva 112/2006/CE (“Direttiva IVA”), in merito alle operazioni escluse dal campo di applicazione dell'IVA, *ex art.* 4, commi 4 e 7, D.P.R. 633/1972, e per il non corretto recepimento delle esenzioni previste dall'art. 132 della Direttiva medesima.

Le autorità europee hanno, in particolare, contestato l'esclusione dal campo di applicazione dell'IVA delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi effettuate per finalità istituzionali dalle associazioni di cui all'art. 4, comma 4, secondo periodo, D.P.R. 633/1972, a favore dei propri soci, associati o partecipanti o di associazioni che fanno parte della stessa organizzazione locale o nazionale, dietro pagamento di corrispettivi specifici o di contributi supplementari determinati in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali danno diritto.

Ai sensi degli artt. 2 e 9 della Direttiva IVA devono essere assoggettate a imposta tutte le operazioni effettuate nell'esercizio di attività aventi carattere economico, ossia effettuate a titolo oneroso all'interno del territorio di uno Stato membro da un soggetto passivo che esercita in modo indipendente tali attività, a prescindere dagli scopi o dai risultati delle stesse.

La valutazione dell'economicità dell'attività svolta ha, pertanto, un **carattere puramente obiettivo**: un'attività deve essere considerata economica quando presenta carattere stabile ed è svolta a fronte di un corrispettivo percepito dall'autore della prestazione.

Per contro, l'art. 4, comma 4, secondo periodo, D.P.R. 633/1972 prevede che non sono soggetti passivi d'imposta gli enti non commerciali che effettuino, dietro corrispettivo, operazioni che siano afferenti le proprie finalità istituzionali (politiche, sindacali, di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extra-scolastica), in favore dei propri soci, associati o partecipanti.

Ad opinione della Commissione, la normativa italiana assimila automaticamente l'assenza di carattere economico con il fine istituzionale dell'associazione o dell'ente in questione. Al contrario, le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, benché funzionali all'attuazione delle finalità proprie dell'associazione, dovrebbero essere ricondotte nell'esercizio di un'attività economica se effettuate a titolo oneroso, indipendentemente dalle qualità soggettive delle parti.

Ai fini della corretta applicazione del diritto sovranazionale, quando le cessioni di beni e le prestazioni di servizi sono effettuate a titolo oneroso, esse dovrebbero, in linea di principio, essere soggette ad IVA.

Alla riconduzione di simili operazioni nel campo di applicazione dell'IVA non segue, tuttavia, necessariamente il loro assoggettamento ad imposta. Invero, tenuto conto della natura della cessione o della prestazione e della missione del fornitore, potrebbe operare, secondo la Commissione, una delle esenzioni previste dall'art. 132 della Direttiva 112/2006/CE, se e nella misura in cui le associazioni effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi che la direttiva esenta in quanto rientranti in una delle «*esenzioni di interesse pubblico*».

La Commissione ha affermato che l'ordinamento interno non avrebbe, dunque, correttamente recepito le esenzioni prevista dall'art. 132, della Direttiva IVA e, precisamente, le lettere l) e f).

L'art. 132, par. 1, lett. l) prevede che gli Stati membri esentino da IVA «*le prestazioni di servizi e le cessioni di beni loro strettamente connesse effettuate nei confronti dei*

*propri membri nel loro interesse collettivo, dietro pagamento di quote fissate in conformità dello statuto, da organismi senza fini di lucro, che si prefiggono obiettivi di natura politica, sindacale, religiosa, patriottica, filosofica, filantropica o civica, purché tale esenzione non possa provocare distorsioni della concorrenza».*

Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate a titolo oneroso dai soggetti di cui alla lett. l) sono, dunque, in linea di principio, soggette ad IVA. La normativa UE accorda, però, a tali operazioni l'esenzione dall'imposta - non l'esclusione - subordinatamente al ricorrere di una serie di condizioni. Le operazioni, in particolare, devono essere effettuate:

- da enti non lucrativi che perseguono gli specifici obiettivi indicati dalla norma;
- in favore dei propri membri;
- dietro pagamento di quote fissate in conformità dei rispettivi statuti.

L'ultima condizione indicata, in particolare, conferma il carattere oneroso di tali operazioni e la qualificazione delle esenzioni di cui all'art. 132 come deroghe al principio generale secondo cui l'IVA è riscossa per ogni prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso da un soggetto passivo.

Presupposto essenziale affinché una prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso sia rilevante ai fini IVA è, secondo l'interpretazione dei Giudici europei, la presenza di un **nesso diretto** fra il servizio reso ed il corrispettivo ricevuto dal suo autore (CGUE, sent. 29 ottobre 2009, Commissione c. Finlandia, causa C-246/08).

Peraltro, *«l'esistenza di una prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso non è sufficiente per constatare l'esistenza di un'attività economica ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva IVA»*, ma deve essere esaminato *«l'insieme delle circostanze in cui è stata realizzata»*, come, a titolo esemplificativo e non esaustivo, *«l'importo degli introiti»* e *«l'entità della clientela»* (CGUE, sent. 12 maggio 2016, comune di Borsele c. Olanda, causa C-520/14).

Il carattere imprenditoriale di un'attività richiede, in altre parole, anche l'**obiettiva economicità dell'attività esercitata**, nel senso che tale attività deve essere di per sé idonea a rimborsare i fattori della produzione impiegati mediante il corrispettivo ricavato dai beni e dai servizi prodotti o scambiati, ovvero a realizzare un **equilibrio gestionale** fra costi e ricavi in modo che essa sia stabilmente votata a conseguire un compenso adeguato al costo del servizio reso.

In questo contesto, anche le *«quote fissate in conformità dello statuto»*, ossia i contributi pagati annualmente dagli associati a un organismo di cui alla lett. l) dell'art. 132, possono costituire il corrispettivo delle prestazioni di servizi fornite dallo stesso<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> L'assunto è confermato dalla Corte di Giustizia (CGUE, sent. 3 marzo 1994, R.J. Tolsma c. Olanda, causa C-16/93; sent. 21 marzo 2002, Kennemer Golf & Country Club c. Olanda, causa C-174/00), la quale ribadisce che una prestazione di servizi è imponibile solo quando esista un nesso diretto fra il servizio prestato e il controvalore ricevuto e che, se la prestazione dell'organismo è direttamente collegata al pagamento della quota associativa, quest'ultima deve essere considerata alla stregua di corrispettivi, poiché sussisterebbe un nesso fra i benefici che gli associati ricevono dall'associazione e il compenso che devono pagare.

L'ulteriore disposizione che la Commissione europea ha ritenuto non correttamente recepita dall'ordinamento italiano è l'art. 132, par. 1, lett. f), Direttiva 112/2006/CE, a mente del quale sono esenti «*le prestazioni di servizi effettuate da associazioni autonome di persone che esercitano un'attività esente o per la quale non hanno la qualità di soggetti passivi, al fine di rendere ai loro membri i servizi direttamente necessari all'esercizio di tale attività, quando tali associazioni si limitano ad esigere dai loro membri l'esatto rimborso della parte delle spese comuni loro spettante, a condizione che questa esenzione non possa provocare distorsioni della concorrenza*».

In questa casistica, la somma ricevuta dall'associazione autonoma di persone, a fronte della prestazione di servizio resa, non deve essere superiore all'«*esatto rimborso della parte delle spese comuni*» spettante ai membri dell'associazione<sup>11</sup>.

Pertanto, se per l'erogazione della prestazione è dovuto un importo superiore ai costi sostenuti, l'esenzione non può trovare applicazione.

Tanto premesso, dall'art. 132, par. 1, lett. f) ed l), della Direttiva IVA si evince come il legislatore europeo eviti qualunque interpretazione aprioristica sulla sussistenza della soggettività passiva ai fini IVA e sul requisito della commercialità relativa all'attività svolta da un ente non commerciale nei confronti dei propri membri.

Le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate da organismi associativi continuano a costituire, se rese a titolo oneroso, esercizio di attività economica e a rientrare nel campo di applicazione dell'IVA. La circostanza che le operazioni siano dirette ai membri dell'ente associativo e che le stesse non si discostino dall'attività istituzionalmente esercitata dall'ente medesimo, non rappresenta una causa di esclusione delle operazioni dal campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, ma una condizione per l'operatività di una delle esenzioni introdotte dal legislatore europeo.

Al fine di “allineare” la normativa domestica con quella europea ed evitare la conclusione della procedura di infrazione con una sanzione nei confronti dell'Italia, il nostro ordinamento nazionale, con l'art. 5, commi da 15-quater a 15-sexies del d.l. 146/2021, convertito con modificazioni dalla legge 215/2021, ha proceduto, da un lato, all'abrogazione dell'esclusione IVA per le attività rese dagli enti associativi nei confronti di associati o tesserati (art. 4, comma 4, D.P.R. 633/1972) e, dall'altro, all'introduzione di una corrispondente specifica ipotesi di esenzione (art. 10 D.P.R. 633/1972)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Il riferimento alle spese comuni non riguarda i costi riferibili specificamente alla prestazione resa al singolo associato, bensì la quota parte delle spese generali dell'associazione. La Corte di Giustizia ha affermato che «*anche quando le prestazioni sono fornite ad uno solo o ad alcuni membri di un'associazione autonoma, il costo della fornitura di tutte queste prestazioni resta una spesa comune in cui è incorsa l'associazione a tal fine costituita, in quanto va osservato che i metodi di contabilità analitica sono assolutamente in grado di consentire di individuare la parte esatta di tale spesa imputabile a ciascuno dei servizi considerato individualmente*» (sent. 11 dicembre 2008 nella causa C-407/07).

<sup>12</sup> I nuovi articoli 4 e 10 del D.P.R. 633/1972 - novellati dal d.l. 146/2021 e in vigore dal primo luglio 2024 - sono stati riformulati nei termini che seguono.

Art. 4, comma 4: «*Per gli enti indicati al n. 2) del secondo comma, che non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, si considerano effettuate nell'esercizio di imprese soltanto le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte nell'esercizio di attività commerciali o agricole. Si*

#### 4. La fiscalità degli enti del terzo settore nel quadro normativo euro-unitario: un possibile percorso logico-giuridico fondato sul criterio dell'economicità dell'attività e sulle peculiarità soggettive degli ETS

L'utilità del confronto con le due procedure di infrazione riepilogate in sintesi nel precedente paragrafo è duplice. Invero, le due procedure non soltanto si pongono come "monito" rispetto alle modalità più opportune di interloquire con la Commissione europea; ma, altresì, esse forniscono un valido contributo nel tracciare un percorso logico di ragionamento in ordine a come dimostrare la compatibilità dei regimi fiscali nazionali riservati agli enti non commerciali rispetto alle regole euro-unitarie.

Invero, tanto nella procedura di infrazione in materia di ICI (dove si poneva una questione di coerenza con la disciplina degli aiuti di Stato) quanto in quella in materia di IVA (dove, invece, la base giuridica europea era costituita dalla Direttiva IVA) risulta, in ogni caso, centrale il concetto della "economicità" dell'attività. È lo svolgimento di attività secondo un approccio economico che ha condotto la Commissione europea a considerare l'esenzione ICI un aiuto di Stato illegale; parimenti, è la sussistenza di un'attività economica sottostante al rapporto fra l'ente associativo e i suoi membri che ha fatto dubitare del non corretto recepimento nel diritto interno della Direttiva IVA.

*Mutatis mutandis*, anche nello schema giuridico della fiscalità degli enti del terzo settore ricopre un ruolo centrale (e determinante ai fini dell'autorizzazione *ex art.* 108, par. 3, del TFUE) la circostanza se tali enti esercitino o meno un'attività economica, alla stregua del diritto europeo che privilegia una **definizione oggettiva, sostanzialistica e funzionale**.

Una simile definizione trova fondamento nella disciplina sugli aiuti di Stato.

L'art. 107, par. 1, del TFUE definisce gli aiuti di Stato come aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsano o minacciano di falsare la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri.

Gli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato sono, quindi, la sussistenza di un'impresa; l'origine statale dell'aiuto, nei termini sia di imputabilità della misura allo Stato sia di suo finanziamento tramite risorse statali; il conferimento di un vantag-

*considerano fatte nell'esercizio di attività commerciali anche le cessioni di beni e le prestazioni di servizi ai soci, associati o partecipanti verso pagamento di corrispettivi specifici, o di contributi supplementari determinati in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali danno diritto».*

Art. 10, comma 4: «L'esenzione dall'imposta si applica inoltre alle seguenti operazioni, a condizione di non provocare distorsioni della concorrenza a danno delle imprese commerciali soggette all'IVA: 1) le prestazioni di servizi e le cessioni di beni ad esse strettamente connesse, effettuate in conformità alle finalità istituzionali da associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali, di promozione sociale e di formazione extra-scolastica della persona, a fronte del pagamento di corrispettivi specifici, o di contributi supplementari fissati in conformità dello statuto, in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali danno diritto, nei confronti di soci, associati o partecipanti, di associazioni che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento o statuto fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale, nonché dei rispettivi soci, associati o partecipanti e dei tesserati dalle rispettive organizzazioni nazionali; (...)»



gio; la selettività della misura; l'incidenza dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri<sup>13</sup>.

Se si considera il regime fiscale degli ETS, nel declinare i requisiti costitutivi di un aiuto di Stato entro tale fattispecie, è certo in primo luogo che anche una misura di natura fiscale prevista da uno Stato in favore di una particolare categoria di soggetti possa integrare, in linea di massima, un aiuto di Stato<sup>14</sup>.

Invero, il trasferimento di risorse statali alla base dell'aiuto può assumere una qualsiasi forma, quali a titolo d'esempio sovvenzioni dirette, prestiti, garanzie, investimenti diretti nel capitale di imprese nonché prestazioni in natura. Non è necessario, peraltro, che avvenga un trasferimento positivo di fondi, essendo sufficiente una rinuncia a risorse che altrimenti avrebbero dovuto essere versate al bilancio dello Stato<sup>15</sup>. È questo il caso delle agevolazioni fiscali. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea è, invero, consolidato il principio per cui il venir meno di entrate fiscali dovuto a riduzioni o esenzioni concesse dallo Stato membro risponde al criterio delle risorse statali di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato<sup>16</sup>.

Altro presupposto la cui ricorrenza può ritenersi certa nell'ipotesi in esame è dato dalla concessione di un vantaggio economico, stante l'interpretazione ampia cui è soggetta la nozione di "vantaggio", tale da comprendere qualsiasi intervento che allevii gli oneri economici dell'impresa beneficiaria. In tale nozione può senz'altro farsi rientrare un intervento statale che comprenda una riduzione degli oneri fiscali che normalmente gravano sulle imprese.

Infine, quando lo Stato concede con proprie risorse un vantaggio finanziario a un'impresa, alleviando le spese cui dovrebbe altrimenti far fronte nell'ambito della propria normale attività, si riscontra di norma una distorsione della concorrenza, come tale in grado di incidere sugli scambi tra Stati membri. Si reputano, quindi, in questo caso sussistenti gli ulteriori presupposti dell'incidenza (potenziale) dell'aiuto sulla concorrenza e degli scambi tra Stati membri, per l'integrazione di un aiuto di Stato.

Se tutti i presupposti sinora esaminati possono ritenersi pacifici, gli elementi costitutivi della nozione di aiuto di Stato che presentano le maggiori implicazioni nel regime fiscale degli ETS sono rappresentati: (i) dalla **natura di impresa dei soggetti beneficiari**, in virtù della quale è tale qualsiasi ente che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento e (ii) dal

<sup>13</sup> La ricostruzione, sul piano della fattispecie astratta, dei requisiti costitutivi della nozione di aiuto di Stato svolta nel testo tiene conto degli orientamenti della Commissione in materia, riepilogati nella «*Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*» (2016/C 262/01).

<sup>14</sup> Per una panoramica in generale sull'impatto della disciplina degli aiuti di Stato sulle norme fiscali nazionali e sulla funzione della medesima disciplina nell'attuare i principi dell'economia sociale di mercato, si veda R, Miceli, *La funzione degli aiuti di Stato europei nella fiscalità del XXI secolo*, in *Studi Tributari Europei*, vol.11 (2021), pag. 17 e ss.

<sup>15</sup> Cfr. sul punto Corte giust., 16 maggio 2000, *Francia/Ladbroke Racing Ltd e Commissione*, C-83/98, punti da 48 a 51.

<sup>16</sup> In tal senso Corte giust., 5 marzo 1994, *Banco Exterior de España*, C-387/92, punto 14.

**carattere selettivo dell'aiuto**, in grado di favorire talune imprese a discapito di altre che si trovano in una situazione analoga.

Dal primo requisito discende la necessità di esaminare le caratteristiche e le modalità di esercizio di ciascuna delle attività di interesse generale elencate all'art. 5 del CTS, al fine di comprendere se le stesse siano organizzate secondo modalità economiche o meno; dall'applicazione del secondo requisito, invece, consegue la necessità di accertare se esista o meno un trattamento differenziato a danno di altri soggetti che possono essere posti in una situazione di comparabilità con gli ETS (ivi inclusi gli enti aventi qualifica di impresa sociale).

All'esito di tali analisi, è possibile giungere a un percorso logico di coerenza della fiscalità degli ETS all'interno del quadro europeo, considerando sostanzialmente tre fattispecie a seconda che le attività di interesse generale vengano esercitate:

1. in assenza del mercato;
2. con modalità economiche, nel rispetto della disciplina sui servizi d'interesse economico generale;
3. con modalità economiche, al di fuori della cornice normativa dei servizi d'interesse economico generale.

#### 4.1. Assenza del mercato

Il primo discrimine fondamentale nel collocare le attività di interesse generale degli ETS entro i principi di funzionamento dell'Unione è costituito dall'esercizio o meno di un'attività economica. Le norme in materia di aiuti di Stato presuppongono, invero, che il beneficiario di una determinata misura sia una "impresa".

Secondo il costante orientamento della Corte di giustizia europea<sup>17</sup>, è definibile come impresa qualsiasi ente che, in un'ottica "sostanziale" e "funzionale", esercita un'attività economica in un dato mercato, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. L'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato non dipende, pertanto, dal fatto che l'ente venga costituito per conseguire utili; invero, **anche gli enti senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi su un mercato** e, come tali, essere considerati beneficiari di un aiuto di Stato.

Sicché, più che la distinzione fra enti con o senza scopo di lucro, nella logica euro-unitaria assume rilievo la distinzione tra attività economiche e non economiche. Sul punto, la Corte di giustizia europea già citata in nota ha costantemente affermato che qualsiasi attività consistente nell'offrire beni e servizi in un mercato costituisce attività economica.

Diventa quindi necessario verificare se esista o meno un "mercato" per un dato servizio all'interno del singolo Stato membro.

<sup>17</sup> Cfr. Corte giust., 12 settembre 2000, *Pavlov e a.*, cause riunite da C-180/98 a C-184/98; 10 gennaio 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze SpA e a.*, C-222/04; 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16.

Come chiarito dagli orientamenti della Commissione e della Corte di giustizia<sup>18</sup>, tale questione dipende essenzialmente dal **modo in cui determinati servizi sono organizzati nello Stato membro** interessato, vale a dire se il singolo Stato ha concepito la fornitura di quel servizio come aperto alla concorrenza dei vari operatori economici ovvero, in alternativa, come facente parte dei propri compiti istituzionali da garantire universalmente ai propri cittadini.

La questione appare di importanza centrale per taluni settori “tipici” dell’economia sociale, come i servizi sociali, l’assistenza sanitaria, l’istruzione e le attività di ricerca, i quali di frequente sono soggetti al controllo e al finanziamento degli Stati. Quando ricorre questa circostanza, si può escludere il carattere economico delle attività<sup>19</sup>.

Un secondo profilo, rilevante quale ulteriore criterio distintivo di un’attività economica da una non economica, consiste nella circostanza per cui le prestazioni vengono fornite dietro remunerazione, o verosimilmente dietro **versamento di un corrispettivo economico della prestazione ricevuta**<sup>20</sup>.

Collegando sistematicamente i due profili appena indicati (il controllo e il finanziamento pubblico del servizio, da un lato, e il carattere non remunerativo degli apporti ricevuti, dall’altro), ne consegue che l’affidamento agli ETS di attività di interesse generale di cui all’art. 5 del CTS che siano soggette al controllo dello Stato - quali tipicamente quelle nel settore sociale, sanitario, scolastico, di ricerca - in assenza di una remunerazione, dovrebbe integrare un’ipotesi di attività non economica, come tale irrilevante ai fini del controllo sugli aiuti di Stato.

È questo il caso in cui le Autorità pubbliche competenti affidano agli ETS l’erogazione di servizi pubblici sulla base di un accreditamento, un contratto o una convenzione, in un’ottica di **sussidiarietà “in senso stretto”**<sup>21</sup> e, a loro volta, gli enti affidatari si impegnano a esercitare dette attività nel rispetto degli stessi principi di solidarietà, universalità e non discriminazione che informano i sistemi pubblici.

L’eventuale compartecipazione dei cittadini fruitori dei servizi (si pensi al ticket sanitario o alla retta scolastica) non dovrebbe essere rilevante, quando tali importi sono di carattere simbolico e indipendenti dal costo effettivo del servizio.

Accanto a questa ipotesi, un’ulteriore fattispecie contraddistinta dall’assenza di un vero e proprio approccio di mercato si rinviene in tutti i casi in cui le attività, per

<sup>18</sup> Cfr. Corte giust., 17 febbraio 1993, *Poucet e Pistre*, cause riunite C-159/91 e C-160/91.

<sup>19</sup> Questi sono i settori indicati come esemplificativi di attività non economiche dalla Commissione europea nella citata Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato (2016/C 262/01).

<sup>20</sup> Cfr. Corte giust., 11 settembre 2007, *Schwarz e Gootjes-Schwarz*, C76/05 e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>21</sup> Sulla possibilità dello Stato di “delegare” anche ad enti di natura privata lo svolgimento di attività che fanno intrinsecamente parte delle prerogative dei pubblici poteri, la Commissione ha chiarito che per quelle attività che uno Stato ha deciso di non introdurre i meccanismi di mercato “*ha poca importanza che lo Stato agisca direttamente tramite un organo che fa parte della pubblica amministrazione o tramite un ente distinto, al quale ha conferito diritti speciali o esclusivi*” (cfr. il documento di lavoro dei Servizi della Commissione del 29 aprile 2013 recante “*Guida relativa all’applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno*”).

le modalità (a partire dall'assenza di una remunerazione) e le finalità (di totale solidarietà) con cui sono esercitate, presentano un **carattere puramente sociale**. In questa ulteriore categoria di attività non economiche (per così dire) "per natura" possono farsi rientrare, fra le attività di interesse generale elencate all'art. 5 del CTS, le attività di beneficenza, la promozione dei diritti umani, civili e sociali, la promozione della non violenza, la protezione civile, la cooperazione internazionale.

#### 4.2. Attività economiche nel quadro dei SIEG

Cosa accade nell'ipotesi in cui le attività di interesse generale, in ragione delle modalità in cui sono organizzate, si collocano all'interno del mercato? Esse diventano, certamente, rilevanti ai fini della disciplina sugli aiuti di Stato ma le relative sovvenzioni non integrano, per ciò solo, un aiuto di Stato in senso proprio.

Soccorre, a tal fine, la disciplina europea in materia di servizi d'interesse economico generale (SIEG).

Secondo le definizioni recate nella Comunicazione della Commissione del 20 dicembre 2011, COM(2011) 900, recante «*Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*», i SIEG sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un **obbligo di pubblico servizio** sulla base di un **incarico** e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti.

I SIEG sono soggetti all'applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato con riferimento precipuo alle **compensazioni** concesse per l'adempimento degli obblighi di pubblico servizio.

Più nel dettaglio, con la riforma varata nel 2011 la Commissione ha adottato un nuovo pacchetto di aiuti di Stato relativo ai SIEG, con il quale ha chiarito le condizioni in presenza delle quali le compensazioni costituiscono aiuti di Stato, nonché le condizioni alle quali gli aiuti di Stato possono essere considerati compatibili con il TFUE. Al riguardo, si possono prospettare – in sostanza – quattro ipotesi diverse, di seguito esposte:

- (i) le compensazioni agli obblighi di pubblico servizio che rispettano le quattro condizioni cumulative elaborate dalla **sentenza del 24 luglio 2003, *Altmark*, C-280/00**<sup>22</sup> non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE;

<sup>22</sup> Nella citata sentenza *Altmark* la Corte di giustizia europea ha statuito che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato a condizione che siano soddisfatti cumulativamente i seguenti quattro criteri:

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;

- (ii) le compensazioni agli obblighi di pubblico servizio che rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012 recante il regime degli aiuti *de minimis* relativo al SIEG (che fissa un massimale di Euro 500.000 nell'arco di tre esercizi finanziari) non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE;
- (iii) le compensazioni agli obblighi di pubblico servizio che costituiscono aiuti di Stato, perché non riconducibili alle fattispecie *sub* (i) e (ii), possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno in forza dell'art. 106, par. 2, del TFUE<sup>23</sup> e sulla base delle condizioni di comparabilità elaborate dalla Commissione<sup>24</sup>; in tal caso, le compensazioni non sono soggette all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 108, par. 3, del TFUE;
- (iv) le altre compensazioni agli obblighi di pubblico servizio che costituiscono aiuti di Stato sono soggette all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 108, par. 3, del TFUE.

La disciplina sui SIEG è costantemente menzionata come opportunità per gli Stati membri di concedere aiuti agli enti dell'economia sociale conformi alla disciplina degli aiuti di Stato.

Nel **Piano d'azione per l'economia sociale per il periodo 2021-2030**, lanciato dalla Commissione europea con la Comunicazione del 9 dicembre 2021, COM(2021) 778 con l'obiettivo di creare un *framework* adeguato per far prosperare l'economia socia-

3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;

4) infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata, avrebbe dovuto sopportare.

<sup>23</sup> Art. 106, par. 2, del TFUE: "*Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.*"

<sup>24</sup> Ai sensi della Decisione della Commissione, del 20 dicembre 2011, C(2011) 9380, riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, le condizioni di compatibilità dei suddetti aiuti di Stato sono le seguenti:

1) un atto di incarico, di durata non superiore a 10 anni, che specifichi la natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico, l'impresa e il territorio interessati, la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati all'impresa, i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione e le modalità per evitare le sovracompenzioni e per il loro eventuale rimborso e che comprenda un riferimento alla Decisione citata;

2) la compensazione non deve superare quanto necessario per coprire i costi determinati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e un margine di utile ragionevole; a tale scopo, devono essere calcolati tutti i costi e tutte le entrate;

3) il controllo della sovracompenzione da parte delle autorità pubbliche degli Stati membri.

le, la Commissione ha invitato esplicitamente gli Stati membri a sfruttare al massimo «*le possibilità esistenti in materia di aiuti di Stato*», utilizzando al meglio i margini di discrezionalità di cui essi godono nella definizione dei servizi di interesse economico generale, al fine di ricomprendervi le attività ammissibili svolte dagli enti dell'economia sociale.

In modo del tutto analogo, nella susseguente **proposta di raccomandazione del 13 giugno scorso (2023)**, COM(2023) 316 la Commissione europea ha ribadito l'invito agli Stati membri di esplorare quali servizi fra quelli forniti dalle entità dell'economia sociale possano essere definiti e finanziati come SIEG.

In tale contesto, si ritiene possibile applicare la disciplina sui SIEG, a partire dall'esenzione dall'obbligo di notifica del regime d'aiuto per le fattispecie che integrano i requisiti della sentenza *Altmark*, alle attività di interesse generale esercitate dagli ETS in esecuzione dell'affidamento di un servizio d'interesse pubblico da parte dello Stato italiano, delle Regioni o di altro ente pubblico verso l'erogazione di appositi contributi.

Più nel dettaglio, si è dell'opinione che l'erogazione di siffatti contributi, con funzione di compensazione economica in favore dell'ente incaricato e di importo corrispondente ai costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e inclusivo di un **marginale di utile ragionevole**, escluda la qualificazione come aiuto di Stato della misura d'aiuto prevista dallo Stato italiano in favore dell'ETS, nonostante la natura economica dell'attività affidata al medesimo ente.

D'altro canto, c'è da aggiungere che la disciplina sui SIEG non copre tutte le possibili declinazioni delle attività di interesse generale esercitate dagli ETS, considerato che non sempre tali enti agiscono nell'ambito di un incarico di pubblico servizio. Anzi, si può osservare che mentre i SIEG presuppongono attività che, senza una compensazione pubblica, non sarebbero esercitate dai privati; nel terzo settore, al contrario, l'iniziativa proviene dagli enti del *non profit* i quali "spontaneamente" e "autonomamente" perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, in una logica di sussidiarietà.

Ciò si riflette sulla tipologia di sovvenzione statale; difatti, un conto è concedere un aiuto sotto forma di compensazione economica, nei termini sopra indicati, per l'affidamento di un servizio di interesse pubblico; altro è riconoscere a una particolare categoria di enti (gli ETS) un regime fiscale differenziato collegato direttamente allo *status* soggettivo peculiare da essi ricoperto. Questa ipotesi non sembra riconducibile nella sua interezza entro i confini della nozione di SIEG. Su tale aspetto si gioca anche la possibilità di avviare un dialogo con la UE volto ad adeguare il concetto di compensazione economica, intesa come sovvenzione pubblica, a quella tipologia di enti che per definizione sono vincolati allo svolgimento di attività predefinite dal legislatore in quanto utili ai fini del perseguimento di finalità di interesse generale. Una peculiarità che, tuttavia, pur essendo riscontrabile negli enti del terzo settore italiani, non è tipicamente presente in tutti gli organismi dell'economia sociale a livello europeo così come definiti dalla Commissione. Questo segna un tratto distintivo, quello degli enti vincolati ad una funzione sussidiaria rispetto allo Stato, che inevitabilmente dovrà essere valutato con attenzione dalla Commissione al fine di consentire agli Stati membri di poter differenziare le misure volte

a favorire talune attività di interesse generale e poter ampliare, conseguentemente, la definizione di compensazione economica sino a ricomprendere in essa anche i vantaggi fiscali riservati agli enti del terzo settore. Un possibile riferimento normativo a supporto di tale ultimo ragionamento è rinvenibile all'articolo 5, comma 4 della decisione della Commissione UE del 20 dicembre 2011 in materia di SIEG, che include fra le entrate da tenere in considerazione ai fini della determinazione della compensazione economica tutti i benefici attribuiti dagli Stati agli enti incaricati di pubblico servizio, ivi inclusi i “*vantaggi fiscali derivanti dallo status sociale*”<sup>25</sup> dell'ente.

#### 4.3. La declinazione del concetto di “selettività”

Qualora, dunque, una determinata attività economica di interesse generale non integri i requisiti previsti dalla normativa SIEG, il relativo regime fiscale non è destinato ad andare incontro necessariamente alla qualifica di aiuto di Stato. Alla riconduzione entro questa nozione si frappone la verifica di un ultimo requisito costitutivo, quello della **selettività**.

Non tutte le misure che favoriscono operatori economici rientrano, infatti, nella nozione di aiuto, ma soltanto quelle che concedono un vantaggio in maniera selettiva a determinate imprese o categorie di imprese o a determinati settori economici.

La selettività, a sua volta, presuppone l'**effetto discriminatorio dell'aiuto**. Non è sufficiente che una determinata misura statale avvantaggi una particolare categoria di soggetti, ma è necessario verificare altresì che essa dia luogo a un trattamento discriminatorio tra imprese, in presenza quindi di altri soggetti sul mercato che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga a quella dei beneficiari dell'aiuto. Solo così l'aiuto diventa un potenziale fattore distorsivo della concorrenza. Da qui la necessità di un esame di comparabilità.

Tale ragionamento risulta valido (i) sia per le **attività di interesse generale di cui all'art. 5, del d.lgs. 117/2017**, nei casi in cui assumono carattere economico in base alle concrete modalità di loro organizzazione, (ii) sia per le **attività d'impresa di interesse generale di cui all'art. 2, del d.lgs. 112/2017** poste in essere dalle imprese sociali.

Ed invero, con riguardo alla prima ipotesi, come evidenziato sinora, il concreto atteggiarsi delle attività di interesse generale incide sulla loro qualificazione giuridica entro i tre schemi esposti in questo §. È il caso, emblematicamente, delle attività socio-sanitarie o delle attività d'istruzione e formazione che:

- se svolte a titolo gratuito o verso un contributo non remunerativo, rientrano nel *cluster* di cui al precedente § 2.1.;
- se svolte in base a un incarico di pubblico servizio dietro compensazione economica, comprensiva anche di un margine di utile ragionevole, rientrano nel *cluster* di cui al precedente § 2.2.;
- ancora, se svolte al di fuori di un incarico di pubblico servizio, rientrano nel *cluster* di cui al presente § 2.3.

<sup>25</sup> In tal senso, la Guida sui SIEG dei Servizi della Commissione, del 29 aprile 2013, SWD(2013) 53 final/2, punto 129.

Per contro, con riguardo alla seconda ipotesi (esercizio delle attività d'impresa di interesse generale ai sensi dell'art. 2, d.lgs. 112/2017), l'unico schema logico-giuridico entro cui appaiono collocabili le attività istituzionali delle imprese sociali è quello che conduce a riflettere sull'effettiva selettività della misura, da condursi in confronto ai soggetti esclusi dall'ambito applicativo dell'aiuto e, in quanto tali, potenzialmente danneggiati.

Alla base di questo esame è possibile porre a fondamento il precedente della Corte di giustizia europea reso nella **sentenza dell'8 settembre 2011, *Paint Graphos, cause riunite da C-78/08 a C-80/08***, che si è pronunciata sul regime fiscale italiano di esenzione dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche dei redditi conseguiti dalle società cooperative<sup>26</sup>.

La Corte in quell'occasione ha statuito che, tenuto conto delle specifiche caratteristiche proprie delle cooperative che sono rette da principi di funzionamento peculiari, non si può considerare che questa tipologia di società si trovi in una situazione di fatto e di diritto analoga a quella delle società commerciali. Conseguentemente, ha statuito che il trattamento tributario favorevole riservato dalla legge italiana alle società cooperative non poteva automaticamente considerarsi un aiuto di Stato vietato, in ragione dei requisiti specifici distintivi delle cooperative sociali rispetto agli altri operatori economici sottoposti al regime tributario ordinario<sup>27</sup>.

Il precedente giurisprudenziale appare di estremo interesse, perché dà **rilevanza allo status soggettivo del beneficiario dell'aiuto**.

Se nei primi due schemi giuridici sopra proposti, al centro dell'attenzione è sempre stato il **profilo oggettivo dell'attività** svolta; il requisito della selettività, invece, consente di esaminare e valorizzare la **situazione soggettiva** in cui si trovano i beneficiari della misura d'aiuto.

Per delineare lo *status* che contraddistingue gli ETS, è utile richiamare le indicazioni elaborate dal Comitato economico e sociale europeo ("CESE") nel **parere reso in data 18 maggio 2022 dal titolo «Piano d'azione per l'economia sociale» (INT/972)**. In tale documento il CESE ha fornito una descrizione delle organizzazioni dell'economia sociale quali enti, in prevalenza associazioni e fondazioni, dotati di un'organizzazione formale, caratterizzati da autonomia di decisione e libertà di adesione, che sono considerati produttori di beni non commerciali, nel senso che forniscono la maggior parte dei loro beni o servizi a titolo gratuito o a prezzi economicamente non significativi, e il cui eventuale avanzo di gestione non può essere distribuito ai soggetti economici che li hanno creati, li controllano o li finanziano. Le loro risorse principali, sempre ad avviso del CESE, oltre a quelle derivanti dalle vendite di beni e servizi occasionali,

<sup>26</sup> La sentenza *Paint Graphos* risulta costantemente citata nella giurisprudenza successiva, ove è stata ribadita la legittimità del regime fiscale proprio delle società cooperative (sent. 16 luglio 2020, *OC e a.*, C-686/18) e, su un piano più generale, la giustificazione di un "regime tributario a priori selettivo" (sent. 19 dicembre 2018, *Finanzamt B*, C-374/17).

<sup>27</sup> Per un approfondimento alla sentenza, cfr. A. FICI, *L'identità delle società cooperative nella decisione della Corte di giustizia UE in tema di aiuti di Stato*, in *Enti non profit*, 2011, n. 12, p. 33.



provengono dai contributi volontari in denaro o in natura, dai pagamenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni e dai redditi da capitale.

Tale definizione, effettivamente, enuclea le principali peculiarità degli ETS. Tali soggetti, invero, si caratterizzano per l'assenza assoluta dello scopo di lucro e per il conseguente obbligo di destinazione degli utili al patrimonio e all'attività istituzionali dell'ente; per l'obbligo di devoluzione del patrimonio sia in caso di scioglimento o trasformazione, sia in caso di violazioni della disciplina; per le significative limitazioni alla libertà di iniziativa economica giustificate dalla funzione sociale e dall'obbligo di svolgimento in via principale di attività di interesse generale. Si pensi, ancora, ai forti condizionamenti subiti dagli ETS a causa del divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, di utili o avanzi di gestione, che dà luogo a limiti nella corresponsione dei compensi ad amministratori, sindaci e altre cariche sociali, nella corresponsione delle retribuzioni o dei compensi a lavoratori subordinati o autonomi, nell'acquisto di beni o servizi. Un ulteriore profilo da considerare riguarda la soggezione degli ETS alla vigilanza (effettiva e rigorosa) dell'autorità amministrativa esterna e il rischio di essere sanzionati con la perdita della qualifica e la devoluzione del patrimonio indivisibile in caso di violazioni. Sempre per marcare le differenze con le imprese lucrative, appare utile rammentare anche l'impossibilità degli ETS di essere controllati, anche indirettamente, da soggetti lucrativi o da enti pubblici.

Ebbene, se si considerano in una visione sistematica i profili ordinatori che contraddistinguono tale tipologia di enti, appare possibile affermare l'esistenza di uno *status* soggettivo che non può essere comparato con la disciplina propria delle imprese commerciali, che operano senz'altro su un mercato differente e che perseguono uno scopo di lucro in senso sia oggettivo che soggettivo<sup>28</sup> nell'ambito di una piena libertà di iniziativa economica.

In **assenza di una situazione fattuale e giuridica analoga** rispetto ai soggetti che operano sul mercato con modalità lucrative, le misure in favore degli ETS non sarebbero considerabili "selettive", poiché esse si applicherebbero in realtà a "tutte" le imprese<sup>29</sup> - e non solo a "talune" (come richiede l'art. 107, par. 1, cit.) - che appartengono alla stessa categoria omogenea (il sottosectore non di mercato dell'economia sociale), senza alcuna distinzione discriminatoria.

Sulla base di un ragionamento alternativo alle conclusioni cui si è appena pervenuti, anche qualora le specifiche caratteristiche degli ETS non siano tali da escludere in radice la selettività della misura e, quindi, la stessa ricorrenza di un aiuto di Stato, si reputa che esse avrebbero nondimeno rilevanza ai fini dell'analisi di compatibilità dell'aiuto.

Invero, appare possibile argomentare che l'intervento statale operato con la previsione di regimi fiscali *ad hoc* risulta **necessario e proporzionato** per favorire il finan-

<sup>28</sup> Lo scopo di lucro presuppone non soltanto il conseguimento di un utile (profilo oggettivo) ma anche la successiva distribuzione dello stesso in favore dei soggetti partecipanti all'organizzazione (profilo soggettivo).

<sup>29</sup> Nell'accezione eurounitaria (cfr. § 2.1).

ziamento di attività ad elevato impatto sociale, esercitate da enti senza scopo di lucro (soggettivo) e finalizzate ad obiettivi di interesse generale, le quali in assenza delle sovvenzioni previste non sarebbero esercitate in modo adeguato rispetto alle finalità perseguite dalla legge.

In ultima analisi, dunque, si può osservare che lo specifico *status* soggettivo di quanti operano nell'economia sociale, se non rilevante sul piano (dell'esclusione) degli stessi requisiti costitutivi degli aiuti di Stato, con particolare riferimento al requisito della selettività, dovrebbe quantomeno rilevare dal punto di vista della compatibilità dell'aiuto di Stato.

Così ragionando, il regime di aiuto accordato a tali soggetti dovrebbe essere considerato **compatibile con il mercato interno** ai sensi dell'art. 107, par. 3, lett. c), del TFUE, che riconosce la legittimità degli "*aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività ... sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse*".

Le considerazioni svolte costituiscono un quadro molto verosimilmente destinato a mutare nel corso degli anni, anche in funzione del ruolo sempre più rilevante che l'economia sociale e gli organismi che la compongono, stanno assumendo nell'equilibrio generale del sistema europeo. In questo scenario la riforma del terzo settore italiana potrà costituire un precedente storico importante che pone al centro un nuovo modello di riferimento per le attività destinate a supportare gli interessi della collettività, costituito da organismi che scelgono di vincolare la propria attività e di rispettare una serie di limiti proprio in funzione del ruolo ispirato al principio di sussidiarietà. Una forma di supporto e di sostegno al ruolo dei singoli Stati che, se adeguatamente valorizzato, potrà determinare la crescita degli enti del terzo settore e l'ampliamento del loro ruolo in un ambito di respiro europeo, al fine di divenire sempre più punto di riferimento per lo sviluppo di una economia che opera trasversalmente su nuove forme di mercato interloquendo sinergicamente con il settore pubblico e con quello privato.



### CAPITOLO III

## NOTE A MARGINE DELLA GIURISPRUDENZA E DELLA NORMATIVA RECENTI IN TEMA DI RAPPORTI FRA PRIMO E TERZO SETTORE (NELLA CORNICE DEL SECONDO)\*

SOMMARIO: Premessa. – 1. Introduzione. – 2. Il primato della disciplina pro-concorrenziale nel parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018. Profili critici. – 3. Il modello “alternativo” dell’amministrazione condivisa secondo la giurisprudenza europea e costituzionale. Dalla “estraneità” alla “esclusione” degli artt. 55, 56 e 57 CTS dall’ambito di applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici: recenti approdi. – 4. La giurisprudenza e la normativa sull’art. 55 CTS. – 5. La giurisprudenza e la normativa sull’art. 56 CTS. – 6. La giurisprudenza e la normativa sull’art. 57 CTS. – 7. Considerazioni conclusive, con una proposta *de jure condendo* (per una valorizzazione dell’art. 15 della l. n. 241 del 1990).

### **Premessa\*\***

Le vicende legislative e giurisprudenziali che hanno segnato, negli ultimi anni, a partire dal Codice del 2017, lungo il suo difficile e tuttora incompiuto percorso di implementazione, il (nuovo) diritto del Terzo settore, riflettono alcuni dei grandi cambiamenti in atto, ma anche una certa ritrosia ad accettarne la portata innovativa, a tratti rivoluzionaria.

Come ben dimostrato dalle note che seguono, questa ritrosia, dalle giustificazioni più o meno profonde, anche di carattere culturale e politico, si manifesta, in superficie, nelle dinamiche giuridiche, di creazione e applicazione del diritto, tanto da parte dell’amministrazione, quanto da parte del giudice, rallentando, insieme alle norme, il processo di modernizzazione del modo di fare amministrazione, o meglio, di individuazione e realizzazione dei fini comunitari.

Indubbiamente, infatti, gli articoli 55, 56 e 57 del Codice del Terzo settore danno forma, sul piano normativo, a ciò che la Costituzione esprime in termini di sussidiarietà orizzontale e che la Corte costituzionale, nella sua ‘storica’ sentenza n. 131/2020, chiama ‘amministrazione condivisa’. Si tratta di una nozione antica e contemporanea, certamente non banale (nel senso etimologico più stretto, di non *feudale*, non *appartenente al signore*), che abbraccia, senza negarle, ma oltrepassandole, altre nozioni ormai entrate a far parte della teoria, del diritto e della pratica dell’amministrazione pubblica (ma sarebbe meglio dire, dell’amministrare la cosa pubblica). Si pensi, ad esempio, alla nozione

\* **A cura di Nicola Berti** - Ricercatore di Diritto amministrativo nell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

\*\* **A cura di Barbara Boschetti** - Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo nell’Università Cattolica di Milano e Responsabile scientifico del progetto LAC – Laboratorio Amministrazione Condivisa, della Fondazione Terzjus ETS.

di amministrazione partecipata, di amministrazione per accordi, di amministrazione ‘per partnership’ (pubblico-pubblico e pubblico-privato), di co-amministrazione, di amministrazione esternalizzata (come opposta al modello cd. in house). Formule, queste, non equivalenti e con proprio specifico cappello normativo, che il Codice del Terzo Settore, quasi impunemente, pretende di attraversare, gettando le basi per una nuova dimensione relazionale ‘condivisa’ tra primo e terzo settore. Per tentare di regimentare questa novità si è cercato, non a caso, di portare, di costringere, l’amministrazione condivisa dentro una o l’altra delle tante formule che essa abbraccia: ora riconducendola all’art. 11 della legge 241/90, ora alla normativa degli appalti. Eppure, anche quando liberata da questo o quel limite teorico e normativo, l’amministrazione condivisa si mostra sempre in eccesso rispetto ai tanti modelli di fare amministrazione.

Un approccio regolatorio promettente e vivifico, che non passa per l’aggiornamento di questa o quella norma generale o speciale, può allora essere tratto dalle poche, ma significative, leggi regionali che fanno proprio, con diversa ampiezza, il modello di amministrazione condivisa secondo gli articoli 55, 56 e 57 del Codice del Terzo settore (la legge della Regione Umbria n. 2/2023 e della Regione Emilia-Romagna n. 3/2023). Ciò che emerge, in particolare, è il tentativo di tradurre le molteplici forme di amministrazione condivisa da Codice del Terzo settore in schemi modulari *prêt-à-porter*, inseribili, cioè, all’interno dei macro-processi di costruzione delle politiche pubbliche (dal momento politico, a quello di programmazione, progettazione e operativo), così da essere in grado di trasformare, in modo sostanziale, il fare amministrazione, il fare politiche pubbliche, il dare forma ai fini comunitari. Se si pone mente all’ampiezza dei settori di intervento del Terzo settore (artt. 4 e 5 del Codice), ci si può rendere conto della portata rivoluzionaria di questo approccio. Solo in questo modo, peraltro, si sfugge alla logica della superfetazione, della creazione di percorsi di amministrazione paralleli o aggiuntivi a quelli ‘ordinari’, validi solo per alcune ‘categorie di soggetti’ e non per altre (occorre ricordare che il Terzo settore non riassume in sé il mondo del non profit). Se questa via avrà fortuna, occorrerà a questo punto interrogarsi se l’amministrazione condivisa possa rimanere ‘condivisa’ (si perdoni il gioco di parole) solo tra primo e terzo settore. Le leggi regionali sopra richiamate, e l’esperienza ancora acerba delle comunità energetiche (emblematica, in tal senso, Corte costituzionale, sentenza n. 48/2023), sembrano essere consapevoli che questo tema non è eludibile, per la complessità delle politiche pubbliche, per il bisogno di alleanza pubblico-privato che la post-pandemia ha imposto ai decisori pubblici, non ultima, per la trasformazione in atto dentro il cd. secondo settore. A dimostrazione, ancora una volta, della portata vivifica che il terzo settore (e il suo diritto) hanno per la società italiana.

## 1. Introduzione

Nel più recente pronunciamento dell’Adunanza della Sezione consultiva in tema di rapporti tra enti del Terzo Settore (d’ora in avanti, anche “ETS”) ed enti pubblici, il Consiglio di Stato ha osservato che «sia in sede legislativa che in sede di interpreta-

zione giurisprudenziale emerge chiaramente una linea evolutiva della disciplina degli affidamenti dei servizi sociali che, rispetto a una fase iniziale di forte attrazione nel sistema della concorrenza e del mercato, sembra ormai chiaramente orientata nella direzione del riconoscimento di ampi spazi di sottrazione a quell'ambito di disciplina»<sup>1</sup>.

Si tratta – in estrema sintesi – di un percorso evolutivo, quello concernente i profili di potenziale “interferenza” fra la disciplina a tutela della concorrenza di derivazione euro-unitaria (Codice dei contratti pubblici, d’ora in poi anche “CCP”) e quella della solidarietà (Codice del Terzo settore, d’ora in avanti anche “CTS”)<sup>2</sup> con riguardo agli affidamenti dei servizi sociali che, da una iniziale considerazione in termini di radicale “conflitto” – e conseguente prevalenza del paradigma pro-concorrenziale –, ha trovato un punto di svolta nella nota pronuncia della Corte costituzionale del 16 giugno 2020, n. 131 secondo una logica di piena “complementarità”<sup>3</sup>, la quale ha conseguentemente sollecitato una serie di interventi di coordinamento fra i due plessi normativi, pienamente recepiti, da ultimo, fra i principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 6, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

Lo scopo del presente contributo – che costituisce un primo prodotto elaborato dello scrivente nell’ambito del progetto di ricerca “Laboratorio per l’amministrazione condivisa” avviato dalla Fondazione Terzjus nel 2022 – è quello, in primo luogo, di dare conto del descritto percorso evolutivo e delle ragioni ad esso sottese e, in secondo luogo, di verificare se, ed eventualmente in quali termini, l’attuale “punto di arrivo” della riflessione abbia influenzato gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e della normativa più recenti; tale operazione, inoltre, intende porsi in linea di continuità con il percorso di indagine già intrapreso, ben più autorevolmente, nei precedenti Rapporti della Fondazione Terzjus<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Cons. Stato, Adunanza di Sezione consultiva per gli atti normativi, 3 maggio 2022, n. 802.

<sup>2</sup> Che, come noto, al Titolo VII (artt. 55, 56 e 57), ha ampliato e regolamentato in via generale le modalità con cui gli enti del Terzo settore possono instaurare rapporti giuridici con le pubbliche amministrazioni, inaugurando un effettivo nuovo metodo di governo fondato sulla collaborazione. In argomento, oltre ai contributi che verranno richiamati nel corso della trattazione, si v., in particolare, il *Quaderno di Terzjus n. 1* a cura di A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI, *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020 e i numerosi contributi *ivi* contenuti; nonché M. CLARICH e B. BOSCHETTI, *Il Codice Terzo Settore: un nuovo paradigma?*, in *Jus-online*, 2018, p. 28 ss.; G. LEONARDI, *Riforma del Terzo settore e autonomie locali*, Torino, 2020, p. 51 ss.; F. SANCHINI, *La nuova disciplina dei rapporti fra pubblica amministrazione e terzo settore (Articoli 55-57)*, in F. DONATI e F. SANCHINI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Milano, 2019, p. 249 ss. Per le interferenze tra istanze pro-concorrenziali ed esigenze sociali con riferimento alla diversa fattispecie della concessione in comodato di immobili pubblici ad ETS si v. S. VACCARI, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del terzo settore*, in *Dir. amm.*, 2020, II., p. 427 ss.

<sup>3</sup> Cfr. A.S. ALBANESE, *I servizi sociali nel codice del terzo settore e nel codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, 2019, 1, p. 139 ss.

<sup>4</sup> Il riferimento è ai contributi di L. GALLO, *I rapporti tra enti pubblici ed enti del Terzo settore*, in *Riforma in movimento. 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul Terzo settore in Italia (Terzjus report 2021)*, Napoli, 2021, p. 257 ss.; ID., *L’evoluzione dell’“amministrazione condivisa”*, in *Dal non profit al Terzo settore: una riforma in cammino. 2° rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia (Terzjus report 2022)*, Napoli, 2022, p. 127 ss.

## 2. Il primato della disciplina pro-concorrenziale nel parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018. Profili critici

La questione della potenziale “interferenza” fra il sistema del mercato e quello della solidarietà nel settore dei servizi sociali si è posta con forza nel momento in cui il diritto europeo dei contratti pubblici ha iniziato a interessarsi anche di tale ambito di attività<sup>5</sup>, ricomprendendolo nel fuoco di attenzione del diritto della concorrenza e, in tal modo, imponendo un approfondimento e un avanzamento progressivo dei principî del mercato all’interno di un settore, quale quello in discorso, precedentemente riservato ai decisori nazionali<sup>6</sup>; risulta plastica, a tale riguardo, la discontinuità intercorrente fra il regime di pressoché integrale “esclusione” degli appalti di servizi sociali caratteristico del previgente d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e quello della loro “inclusione” (pur «temperata»<sup>7</sup>) nell’ambito di applicazione del d.lgs. n. 18 aprile 2016, n. 50 (così come del d.lgs. n. 36/2023)<sup>8</sup>; e ciò, malgrado la disciplina euro-unitaria di c.d. seconda generazione non mancasse di riservare comunque ampi margini di discrezionalità in capo agli Stati membri nell’organizzazione del proprio sistema di protezione sociale<sup>9</sup>; spazi di “manovra”, tuttavia, non del tutto sfruttati dal legislatore nazionale che, in materia, si è invero limitato a recepire in modo letterale quanto contenuto nelle direttive europee<sup>10</sup>.

Neppure la peculiare conformazione “soggettiva” degli enti del Terzo settore ha consentito di negare “in radice” possibili profili di problematica interferenza fra solidarietà e mercato, posto che la nozione europea di “operatore economico” – atta a

<sup>5</sup> V. gli artt. da 74 a 77 della direttiva 2014/24/Ue; gli artt. da 91 a 94 della direttiva 2014/25/Ue e l’art. 19 della direttiva 2014/23/Ue.

<sup>6</sup> Cfr., sul tema, E. CARUSO, *L’evoluzione dei servizi sociali alla persona nell’ordinamento interno ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 1115 ss.; A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 1, p. 89 ss.; F. COSTAMAGNA, *I servizi sociosanitari nel mercato interno europeo*, Napoli, 2011; G.F. CARTEL, *Servizi sociali e regole di concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, p. 627 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell’integrazione europea*, Bologna, 2003.

<sup>7</sup> Così A. MAGLIARI, *Servizi di interesse generale e appalti pubblici: concordia discors?*, in *Mumus*, 2019, 2, p. 614 ss.

<sup>8</sup> Per una completa ricognizione degli istituti di affidamento dei servizi sociali disciplinati dal Codice dei contratti pubblici, si rinvia ad A. DONATO (a cura di), *L’affidamento dei servizi sociali*, Milano, 2020. Per una “prima lettura” della nuova disciplina contenuta nel d.lgs. n. 36/2023 v., invece, P. NASINI, *Servizi sociali, beni culturali, servizi di ricerca e sviluppo, somma urgenza nel nuovo Codice dei contratti*, reperibile sul sito *internet* della Giustizia amministrativa.

<sup>9</sup> Cfr. il *considerando* n. 114 della direttiva n. 24/2014/Ue. Lo spazio di “manovra” riservato alla discrezionalità degli Stati membri risente a ben vedere della necessità di assicurare, in tale particolare ambito di attività, un equilibrio fra le esigenze dell’“uniformità” (necessarie per la libera espressione del mercato) e quelle della “differenziazione”, in ragione della salvaguardia delle peculiarità storiche e costituzionali di ciascun Stato membro nell’organizzazione del proprio modello di assistenza sociale, nella maggioranza dei casi informato al principio solidaristico. In argomento, cfr. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012.

<sup>10</sup> Cfr. D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 2018, 3, p. 18.

definire l'ambito dei soggetti abilitati a partecipare alle gare per l'aggiudicazione di contratti pubblici – ricomprende altresì gli enti non lucrativi, in quanto risulta diversamente modellata sul profilo “oggettivo” dell'attività in concreto svolta (è tale chi, indipendentemente dal perseguimento di uno scopo di lucro, è in grado di offrire beni o servizi sul mercato)<sup>11</sup>. Ciò che ha comportato tradizionalmente alcuni effetti paradossali di carattere “bidirezionale”<sup>12</sup>: non solo di “svantaggio” per gli enti del Terzo settore, spesso inadatti a concorrere secondo le leggi del mercato, ma anche di “svantaggio” per gli operatori lucrativi, chiamati a competere ad armi “impari” con enti la cui offerta economica non contempla per definizione il fattore remunerativo (dovendosi escludere il lucro) e, spesso, neppure quello lavoristico (laddove vi sia l'impiego di personale volontario)<sup>13</sup>.

Si tratta del noto e problematico fenomeno della c.d. concorrenza fra operatori “disomogenei”<sup>14</sup>, rispetto al quale la giurisprudenza più recente risulta, tuttavia, univocamente orientata (nonostante alcune iniziali resistenze)<sup>15</sup> nel senso della piena am-

<sup>11</sup> Perlomeno a far data da C.g.u.e., 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband*; Id., 25 ottobre 2002, causa C-475/99, *Ambulanz Glockner*; Id., 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e al.*; Id., 16 novembre 1995, causa C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance e al.*; Id., 17 febbraio 1992, causa C-159-91, *Poucet et Pistre*. Per la giurisprudenza nazionale, cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 17 novembre 2015, n. 5249; Id., 27 luglio 2015, n. 3685; Id., 15 aprile 2013, n. 2056; Id., Sez. VI, 23 gennaio 2013, n. 382. In argomento, cfr. D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, 2022, p. 424 ss.

<sup>12</sup> Cfr. L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi.it*, 2020, 14, p. 202.

<sup>13</sup> Sul punto, cfr. la recente sentenza del T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 29 marzo 2023, n. 1991, la quale ha ritenuto non distorsivo della concorrenza l'impiego di personale volontario da parte di un ETS partecipante ad una procedura di gara (analogamente, Id., 16 gennaio 2023, n. 353 e Id., 11 dicembre 2017, n. 5817). Cfr., altresì, anche T.a.r. Calabria (Catanzaro), Sez. I, 23 agosto 2019, n. 1534: «discorso a parte merita il profilo relativo all'uso [...] di volontari che integrano, con prestazioni evidentemente gratuite, il servizio offerto da tale soggetto. Secondo la tesi di parte ricorrente [...] la presenza di lavoratori volontari è elemento perturbatore della *par condicio* tra i vari concorrenti e determinerebbe un'alterazione nel mercato. Ritiene, di contro, il Collegio che, seppure è innegabile che l'uso di personale volontario comporta un vantaggio competitivo [...], tale vantaggio non costituisca un'alterazione (*id est*: un'anomalia) del mercato, posto invece che si tratta di una pratica legittima. Infatti, la Corte di Giustizia [...] si è occupata della compatibilità con le regole del mercato delle forniture pubbliche delle associazioni di volontariato e ha affermato che l'assenza di fini di lucro non esclude che le associazioni di volontariato esercitino un'attività economica e costituiscano imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza. Dette associazioni possono esercitare un'attività economica in concorrenza con altri operatori. La circostanza che, a seguito del fatto che i loro collaboratori agiscono a titolo volontario, tali associazioni possano presentare offerte a prezzi notevolmente inferiori a quelli di altri offerenti non impedisce loro di partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Se, dunque, le associazioni di volontariato possono partecipare alle gare per l'aggiudicazione di appalti pubblici, non vi è ragione per ritenere che l'uso [...] di prestazioni lavorative gratuite per espletare una porzione dell'appalto di cui si discorre alteri illegittimamente il mercato».

<sup>14</sup> Cfr. P. CERBO, *Appalti pubblici e associazioni di volontariato: la concorrenza fra soggetti “disomogenei”*, in *Urb. app.*, 2011, 3, p. 335 ss.

<sup>15</sup> Cfr., emblematicamente, T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 31 marzo 2008, n. 1666.



missibilità della partecipazione degli enti non lucrativi alle procedure di gara in concorso con i soggetti lucrativi (ovviamente, alla condizione che l'oggetto dell'appalto sia funzionale allo scopo associativo dell'ente e compatibile con la relativa disciplina statutaria) e, conseguentemente, della piena inclusione dei relativi affidamenti al regime dei contratti pubblici<sup>16</sup>; ciò, ovviamente, al di là delle fattispecie rispetto alle quali sia legislativamente prevista la possibilità di esperire una gara "riservata" ai soli ETS.

Presupposto il descritto quadro normativo e giurisprudenziale, non sorprende dunque l'esigenza espressa dall'ANAC, in sede di aggiornamento delle Linee guida 20 gennaio 2016 n. 32 in materia di affidamenti di servizi sociali, di richiedere al Consiglio di Stato un parere in ordine alla normativa applicabile agli istituti, di recente introduzione, di cui al Titolo VII del Codice del terzo settore e, in particolare, di fugare i dubbi in merito «alla definizione degli ambiti di applicazione, rispettivamente, delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici e della normativa speciale del Terzo settore in caso di affidamenti agli organismi del Terzo settore delle attività di interesse generale»<sup>17</sup>.

Come noto, la risposta del Collegio alla richiesta dell'Autorità è pervenuta con il tanto influente<sup>18</sup>, quanto controverso, parere del 28 agosto 2018, n. 2052, il quale appare in larga misura dominato dal paradigma pro-concorrenziale e da un deciso sovradimensionamento del profilo contrattualistico ed economicista degli istituti in rilievo. «Una siffatta postura giuridica» – sostiene il Consiglio di Stato – «gemma dalle finalità stesse della costruzione europea, tesa alla creazione, estensione, allargamento ed approfondimento di un mercato unico [...] con la conseguente necessità di sottoporre alla disciplina pro-concorrenziale tendenzialmente ogni attività umana connotata da un rilievo economico, allo scopo di evitare la permanenza di "sacche" sottratte al confronto competitivo e, dunque, potenzialmente assoggettabili a discipline nazionali

<sup>16</sup> È, infatti, massima consolidata quella per la quale: «la partecipazione delle associazioni di volontariato non altera il confronto concorrenziale tra gli operatori, ma avvantaggia la stessa stazione appaltante consentendole di aggiudicare un servizio connotato da elevati profili socio-sanitari a condizioni più vantaggiose sia sotto il profilo finanziario che di accessibilità del servizio stesso. La circostanza che le associazioni di volontariato non perseguano uno scopo di lucro non preclude alle stesse di poter partecipare alle procedure ad evidenza pubblica essendo sufficiente che l'offerta economica sia ancorata al puntuale computo egli oneri derivanti dalla prestazione, indicando livelli di profitto pari a zero» (v., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. III, 15 gennaio 2016, n. 116). Cfr. altresì la sentenza del Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614 la quale, pur pronunciandosi su una fattispecie differente, richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di Terzo settore a conferma della non estendibilità all'ambito dei contratti pubblici del principio del c.d. utile necessario, «fondato sull'innaturalità ed inaffidabilità, per un operatore del mercato, di un'offerta in pareggio, perché contro il naturale scopo di lucro»; nonché T.a.r. Marche, Sez. I, 7 dicembre 2021, n. 850.

<sup>17</sup> ANAC, Relazione del 6 luglio 2018, n. prot. 59638.

<sup>18</sup> Sull'importanza del parere, v. F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico nella recente riforma del terzo settore*, in *Munus*, 2019, 2, p. 517, il quale rileva come «quest'ultimo ha assunto comprensibilmente una rilevanza straordinaria per gli operatori, i quali – secondo un principio ben noto agli studiosi delle pubbliche amministrazioni – sono più sensibili a seguire le indicazioni offerte dai controllori anche a dispetto delle disposizioni di legge».

contrarie allo spirito sotteso ai Trattati»<sup>19</sup>: trattasi, con tutta evidenza, di un punto di partenza già di per sé fallace, in quanto oblitera completamente la dimensione “strategica” del mercato delle commesse pubbliche come funzionale al raggiungimento di obiettivi “sociali”, che appare, invece, proprio il tratto caratterizzate l’impianto delle direttive dell’anno 2014<sup>20</sup>.

Ad ogni buon conto, sviluppando con coerenza tale premessa, il Consiglio di Stato giunge a considerare come integralmente e doverosamente sottoposta alla disciplina pro-concorrenziale, appunto, ogni «attività umana connotata da un rilievo economico», quale “sostrato oggettuale” proprio della disciplina (euro-nazionale) in materia di commesse pubbliche. Conseguentemente, rimarrebbero liberamente articolabili dal legislatore nazionale esclusivamente le fattispecie, da interpretarsi restrittivamente, che, pur ricomprese in siffatto sostrato oggettuale della disciplina, sono da quest’ultima espressamente *escluse* (come nel caso del servizio di trasporto sanitario di emergenza-urgenza, in aderenza al *considerando* n. 28 della direttiva 2014/24/UE), ovvero quelle che da siffatto sostrato oggettuale devono ritenersi radicalmente *estraneae*. In queste ultime, secondo il Consiglio di Stato, rientrerebbero le procedure non selettive (quale l’accreditamento libero), quelle che non tendano, neppure prospettivamente, all’affidamento di un servizio, nonché – ed è questo l’aspetto maggiormente problematico – quelle finalizzate all’affidamento di servizi puramente “gratuiti”<sup>21</sup>, in quanto il diritto europeo si interesserebbe dei soli affidamenti onerosi<sup>22</sup>.

La nozione di “gratuità” (da cui ricavare, specularmente, la natura “onerosa” del rapporto dedotto in affidamento) è stata intesa dal richiamato parere in senso particolarmente “restrittivo” (corrispondentemente a come essa è tradizionalmente intesa in ambiente civilistico), quale assenza di remunerazione dei fattori produttivi e attività svolta necessariamente “in perdita”, essendo del tutto equiparabile a un “corrispettivo” anche il solo rimborso dei costi sopportati per erogare le prestazioni (fatta eccezione per il mero rimborso a pie’ di lista delle spese vive analiticamente documentate)<sup>23</sup>. E

<sup>19</sup> Cons. Stato, Ad. comm. spec., 28 agosto 2018, n. 2052, par. 5.

<sup>20</sup> Cfr. E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, 2021.

<sup>21</sup> Secondo il parere in esame, infatti, «ciò che non è economico è *eo ipso* e *funditus* fuori dalla regolazione competitiva euro-unitaria: si verte, in questo caso, in tema non di esclusione (di ciò che, altrimenti, astrattamente rientrerebbe nel fuoco della normativa), ma di radicale estraneità (conseguente al diverso sostrato oggettuale della materia, che la rende altra rispetto a quella normata dalla disciplina euro-unitaria)».

<sup>22</sup> Sulla nozione cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, in *Dal non profit al Terzo settore: una riforma in cammino. 2° rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia (Terzjus report 2022)*, Napoli, 2022, p. 34 ss.; S. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, 2, 561 ss.; D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 418 s.

<sup>23</sup> Secondo il parere: «[i]n tali casi si realizza la corretta fattispecie della gratuità, vale a dire un aumento patrimoniale di un soggetto, in questo caso la collettività, cui corrisponde una sola e mera diminuzione patrimoniale di altro soggetto, cioè il depauperamento del capitale lavoro o del patrimonio del prestatore».

ciò in linea con un consolidato indirizzo interpretativo della giurisprudenza europea<sup>24</sup>, pur formatosi su fattispecie non pienamente analoghe a quelle qui considerate, e recepito altresì dalla giurisprudenza nazionale<sup>25</sup>, secondo il quale potrebbe parlarsi di contratti a titolo gratuito, e in quanto tali “estranei” alla disciplina degli appalti, solamente allorquando alla prestazione del privato non corrisponda alcuna contro-prestazione da parte dell’amministrazione o dell’utenza (neppure sotto forma di rimborso, ancorché parziale, dei costi sostenuti e addirittura in assenza di esborso, se vi siano minori entrate per l’ente pubblico)<sup>26</sup>. Farebbe eccezione, appunto, il solo rimborso delle spese vive analiticamente predeterminate e documentate, il quale, nella visione europea, pur non valendo ad escludere il carattere oneroso del contratto, attrarrebbe la relazione pubblico-privata nella logica del “finanziamento promozionale” (o di sostegno), in quanto tale escluso, ai sensi dei *considerando* nn. 4 e 114 della direttiva 2014/24/Ue, dalla disciplina degli appalti pubblici<sup>27</sup>.

Di talché, al di fuori delle fattispecie “escluse” ed “estrane”, si configurerebbero necessariamente “appalti di servizi sociali”, in quanto tali sottoposti integralmente al Codice dei contratti pubblici; con la conseguenza che quest’ultimo, secondo la conclusione raggiunta dal Consiglio di Stato, «prevale in ogni caso sulle difformi previsioni del Codice del terzo settore, ove queste non possano in alcun modo essere interpretate in conformità al diritto euro-unitario: troverà, in tali casi, applicazione il meccanismo della disapplicazione normativa, costituente un dovere sia per il Giudice sia per le Amministrazioni».

Al netto dell’evoluzione giurisprudenziale e normativa in tema di rapporti fra i due Codici (di cui si dirà subito oltre), si tratta di una conclusione già di per sé non

<sup>24</sup> Cfr. C.g.u.e., 18 ottobre 2018, causa C-606/17, *IBA Molecular Italy Srl - Istituto Sacro Cuore Don Calabria di Negrar*; Id., 19 dicembre 2012, causa C-159/11, *Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e al.* (concernente un partenariato pubblico-pubblico); Id., 13 giugno 2013, causa C-386/11, *Piepenbrock Dienstleistungen GmbH*; Id., 29 novembre 2007, causa C-119/06, *Commissione c. Repubblica italiana*; più recentemente, Id., 10 settembre 2020, C-367/19, *Tax-Fin-Lex*.

<sup>25</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4616; Id., Sez. VI, 9 luglio 2018, n. 4178; Id., Sez. IV, 20 gennaio 2015, n. 140.

<sup>26</sup> Cfr., ad esempio, C.g.u.e., 12 luglio 2001, causa C-399/98, *Ordine degli architetti delle Province di Milano (Bicocca)*, ove si è affermato che al fine di attribuire a un contratto pubblico il carattere di “oneroso” non è necessario un esborso pecuniario, in quanto ad un analogo rilievo funzionale assolve anche la realizzazione “a scomputo” di opere di urbanizzazione secondaria a fronte della realizzazione diretta di un’opera pubblica (di valore superiore alle soglie comunitarie).

<sup>27</sup> Cfr. Trib. Ue, sez. IV, 19 febbraio 2016, causa T-53/14, *Ludwig-Bölkow-Systemtechnik v. Commissione*. Peraltro, S. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, cit., p. 565 rileva come l’approccio della giurisprudenza europea in tema di rimborso spese sia «solo apparentemente coincidente con quello della giurisprudenza nazionale che identifica la gratuità del contratto con la previsione del rimborso delle sole spese vive. Per il diritto euro-unitario, infatti, tra le spese ammissibili e predeterminate dall’amministrazione possono rientrare anche quelle per il personale, a patto che siano rendicontate in maniera trasparente e siano collegate direttamente e analiticamente alla realizzazione dell’iniziativa oggetto di finanziamento». Sull’argomento, anche in relazione alle esigenze discendenti dall’art. 12 della l. n. 241/1990, v. S. FRANCA, *Misure di sostegno pubblico e vantaggi economici per gli enti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, 2, p. 720 ss.

pienamente condivisibile, nella misura in cui il parametro normativo a fini di disapplicazione per contrarietà comunitaria delle norme di diritto interno non potrebbe essere in ogni caso rappresentato direttamente dal Codice dei contratti pubblici (rispetto al quale le eventuali antinomie andrebbero risolte – tuttalpiù – in base al criterio cronologico ovvero di specialità)<sup>28</sup>, bensì dalla normativa dell’Unione europea in materia (ove avente carattere sufficientemente preciso e incondizionato); valutazione che, pertanto, non può prescindere da una considerazione in termini di soglie di valore economico delle prestazioni (peraltro, particolarmente elevate in tale settore) o, comunque, di interesse transfrontaliero delle stesse, rispetto alla quale solamente si pongono i confini fissati dal diritto unionale (fatto salvo il generale rispetto delle disposizioni del TFUE in tema di libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, nonché dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, mutuo riconoscimento e trasparenza)<sup>29</sup>.

Per quanto pur sommariamente rappresentato, appare comunque indubitabile che il sostrato materiale caratteristico dei rapporti fra ETS ed enti pubblici – in ragione dell’ambito di applicazione oggettivo della relativa disciplina (servizi sociali), delle caratteristiche soggettive dell’ETS (operatore economico) e del carattere economico dell’attività (onerosità del rapporto) – coincida (o possa coincidere) in larga misura con quello proprio del diritto (euro-nazionale) dei contratti pubblici. Tanto acquisito, dunque, salvo voler circoscrivere l’operatività degli istituti di cui agli artt. 55-57 del CTS negli stretti “interstizi” delle fattispecie “estranee” alla disciplina europea dei contratti pubblici (come sostenuto dal Consiglio di Stato), si è reso necessario in altra sede rifondare su basi nuove il rapporto fra i due corpi normativi, al fine di verificare l’eventuale loro possibile “coesistenza” (in luogo dell’incompatibilità) e “alternatività” (in luogo dell’esclusività); ciò che, inevitabilmente, ha imposto un superamento del paradigma del primato pro-concorrenziale nel settore dei servizi sociali.

Ed è proprio in questa direzione che si è instradata la Corte costituzionale a far data dalla fondamentale pronuncia 131/2020, in ciò confortata da alcune pronunce della Corte di giustizia, per la verità già antecedenti al parere del Consiglio di Stato appena esaminato.

<sup>28</sup> Cfr. A. DONATO, *Gli affidamenti dei servizi sociali e la riforma del Terzo settore*, in ID. (a cura di), *L'affidamento dei servizi sociali*, cit., p. 88, per la quale «il parere del Consiglio di Stato [...] sembra considerare l'intero Codice dei contratti pubblici come una fonte legislativa in qualche modo rafforzata, solo perché adottata in recepimento di direttive dell'Unione europea. Al contrario, il parere non considera che il Codice del Terzo settore, anch'esso "Codice", al pari di quello dei contratti pubblici, è anch'esso una legge ordinaria, peraltro posteriore al Codice dei contratti e potrebbe ritenersi anche di carattere speciale, riguardando sul punto l'affidamento di specifici servizi a particolari enti. È chiaro che il Codice del Terzo settore, ove in violazione di una Direttiva dell'Unione europea dovrebbe essere disapplicato, ma il parametro di tale operazione dovrebbe essere sempre e comunque la Direttiva (comunque sufficientemente specifica sul punto) e non la norma nazionale di attuazione, che rechi una disciplina ulteriore rispetto a quella europea».

<sup>29</sup> I quali appaiono, invero, perfettamente assicurati dal richiamo operato dal CTS ai principi di parità di trattamento, imparzialità, trasparenza, pubblicità ed economicità. V., condivisibilmente, D. PALAZZO, *Le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale*, in A. DONATO (a cura di), *L'affidamento dei servizi sociali*, cit., p. 99 ss.

### 3. Il modello “alternativo” dell’amministrazione condivisa secondo la giurisprudenza europea e costituzionale. Dalla “estraneità” alla “esclusione” degli artt. 55, 56 e 57 CTS dall’ambito di applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici: recenti approdi

Una prima “incrinatura” del primato pro-concorrenziale nel peculiare settore dell’affidamento dei servizi sociali agli ETS si deve, come anticipato, alla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>30</sup>, la quale, pur non disconoscendo gli approdi – precedentemente richiamati – in ordine alla piena inclusione del fenomeno, ove avente rilievo economico (compresa la fattispecie del mero rimborso spese), nel fuoco di interesse della disciplina europea in materia di contratti pubblici<sup>31</sup>, ha ritenuto giustificata una restrizione delle libertà fondamentali di stabilimento e libera prestazione dei servizi (e, conseguentemente, della normativa pro-concorrenziale a esse strumentale) ove motivata – nell’ambito di una

<sup>30</sup> Il riferimento è alle sentenze C.g.u.e., 11 dicembre 2014, causa C-113/13, *Spezzino* e Id., 28 gennaio 2016, causa C-50/14, *CASTA*, le quali, pur concernenti lo specifico caso dell’affidamento diretto alle organizzazioni di volontariato del trasporto sanitario, hanno assunto una portata sistematica così dirompente da trascendere lo specifico caso deciso. Le conclusioni raggiunte dalla Corte di giustizia in tali arresti erano state, per certi versi, già anticipate dalla sentenza 17 giugno 1997, C-70/95, *Sodemare*, nella quale il giudice europeo ha ritenuto compatibile con il principio di libera prestazione dei servizi, in nome della “riserva” statale in materia di organizzazione di sistemi sociali e sanitari fondati su un impianto solidaristico, l’affidamento senza gara di servizi socio-sanitari ad organizzazioni non lucrative, attraverso convenzioni che davano diritto al solo rimborso dei costi per i servizi erogati.

<sup>31</sup> Cfr. la sentenza “Spezzino” al punto n. 37: «un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto. Di conseguenza [...] ha scarsa rilevanza accertare se i costi che devono essere rimborsati dalle pubbliche amministrazioni alle associazioni in parola coprano unicamente i costi diretti collegati allo svolgimento delle prestazioni interessate o, in aggiunta, una parte delle spese generali». Analogamente, v. la sentenza “CASTA” al punto n. 52. Come opportunamente evidenziato, in commento alla prima sentenza, da A.S. ALBANESE, *La Corte di giustizia rimedita sul proprio orientamento in materia di affidamento diretto di servizi sociali al volontariato (ma sembra avere paura del proprio coraggio)*, in *Foro it.*, 2015, 3, IV, c. 151, «si tratta di argomentazioni, evidentemente, tutte convergenti verso la conclusione della non conformità con il diritto Ue di una legislazione di favore per le organizzazioni di volontariato. [...] Tuttavia, la Corte di giustizia [...] ritiene che ricorrano ragioni che consentono di escludere l’applicazione delle norme dell’Ue poste a tutela della concorrenza e la desume attraverso una decisa valorizzazione dei principi affermati nella nostra Costituzione e nella normativa italiana che promuove e sostiene il volontariato e le sue finalità. [...] La Corte, in definitiva [...] affermando che la considerazione di valori quali la solidarietà, la sussidiarietà, le finalità sociali, possono condurre a ridimensionare la portata delle garanzie accordate dal diritto Ue alla libertà di prestazione dei servizi, pone in dubbio anche l’idea che “l’efficienza” prodotta dall’applicazione rigida delle regole della concorrenza comporti sempre anche il raggiungimento di risultati di benessere». Parimenti A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 36, evidenzia che «[l]a Corte di giustizia ha pertanto ben presente che il contratto è a titolo oneroso per l’amministrazione anche quando preveda il solo rimborso spese, e che perciò in linea di principio esso potrebbe rientrare nell’ambito di applicazione della direttiva appalti, ma l’assenza di profitto per l’affidatario (unitamente ad altri elementi, tra cui l’identità dell’affidatario e le finalità perseguite) lo connota in modo tale da renderlo diverso dagli appalti pubblici. La mera “economicità” (nel senso che i ricavi conseguiti non superano i costi del servizio, come avviene se si è in presenza del solo rimborso spese) della prestazione per l’affidatario (o addirittura la sua “anti-economicità”, se si pensa all’apporto di volontari) è dunque l’elemento dirimente, non già la gratuità del contratto per l’amministrazione».

ragionevole e non elusiva discrezionalità riservata al legislatore nazionale – dall’esigenza di assicurare i principi di universalità, solidarietà, efficienza economica e di adeguatezza, attraverso il coinvolgimento attivo delle associazioni di volontariato, laddove l’attività di tali enti «contribuisca effettivamente alle finalità sociali e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio».

E ciò alla condizione che le associazioni di volontariato «non perseguano obiettivi diversi da quelli menzionati [...], che non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, e che non procurino alcun profitto ai loro membri»; nello specifico, secondo il giudice europeo, «relativamente al rimborso dei costi occorre vegliare a che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un’attività di volontariato, e altresì a che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le spese sostenute per l’attività fornita».

Secondo la Corte costituzionale, il richiamato orientamento della Corte di giustizia tenderebbe a «smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà», mantenendo «in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà (sempre che le organizzazioni non lucrative contribuiscano, in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente al perseguimento delle finalità sociali)»<sup>32</sup>. Siffatto intendimento, peraltro, parrebbe confermato anche dall’impianto delle direttive europee di seconda generazione, ove si è precisato che «[i]n ragione dell’importanza del contesto culturale e della sensibilità di tali servizi, gli Stati membri dovrebbero godere di un’ampia discrezionalità così da organizzare la scelta dei fornitori di servizi nel modo che considerano più adeguato» e che, in particolare, «[g]li Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici»<sup>33</sup>.

Di questa via, a ben vedere, non si è realizzata – come pure è stato sostenuto – una rilettura estensiva della nozione di “gratuità” ad opera della giurisprudenza europea<sup>34</sup>, con consequenziale dilatazione delle fattispecie “estrane” all’ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici (la quale, invero, escluderebbe *a priori* l’opzione del ricorso al mercato); bensì, ferma la piena riconducibilità (perlomeno potenziale) degli

<sup>32</sup> Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131. Cfr., altresì, con specifico riferimento alle convenzioni di cui agli artt. 56 e 57 CTS, la di poco successiva sentenza della Corte cost., 26 novembre 2020, n. 255.

<sup>33</sup> Considerando n. 114 della direttiva n. 24/2014/Ue.

<sup>34</sup> La quale, peraltro, di “gratuità” mai parla. Condivisibilmente, S. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, cit., p. 569 ss., riferisce di una soltanto “apparente” eccezione all’onerosità del contratto nella giurisprudenza sovranazionale, in quanto «seppure la Corte abbia dichiarato compatibile con l’ordinamento euro-unitario la scelta nazionale, tale conclusione è stata giustificata non tanto da quest’ultimo aspetto, quanto piuttosto dal richiamo al principio di solidarietà»; per un simile rilievo, ID., *Forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore: la Corte di giustizia valorizza la discrezionalità degli Stati membri per un miglior bilanciamento tra solidarietà, efficienza e concorrenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2022, p. 1037, nt. 27; D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, 2022, spec. p. 459.

affidamenti a oggetto sociale alla nozione europea di appalto di servizi (di rilevanza economica), è stata riconosciuta a ciascuno Stato membro la possibilità di apprestare, in deroga al principio del primato concorrenziale, modelli di affidamento “alternativi” ispirati al principio di solidarietà sociale, che contemplino il coinvolgimento attivo degli ETS anche nell'erogazione di servizi caratterizzati da onerosità, secondo la nozione europea (alla sola condizione – in funzione anti-elusiva – che risulti recisamente esclusa la remunerazione dei fattori produttivi, nonché nel rispetto dei principi generali di trasparenza e parità di trattamento)<sup>35</sup>. Con ciò legittimando, a parere di chi scrive, nient'altro che un'estensione delle fattispecie “escludibili” dalla disciplina di tutela della concorrenza (fermo il necessario rispetto dei richiamati principi generali) nel peculiare settore dei servizi sociali<sup>36</sup>.

Nel descritto contesto evolutivo della giurisprudenza euro-unitaria, si è innestata la ben nota pronuncia, già in parte richiamata, della Corte costituzionale n. 131/2020, la quale – seppur per *obiter dictum* – ha posto le basi per una piena legittimazione costituzionale (fondata sul principio della sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, co. IV Cost.) del modello dell'“amministrazione condivisa”, come alternativo e avente “pari dignità” rispetto a quello del mercato<sup>37</sup>.

In tale pronuncia, la Corte, dopo aver evidenziato le implicazioni di sistema discendenti dal contesto “valoriale” in rilievo, ha significativamente evidenziato come gli istituti di cui agli artt. 55-57 CTS rappresentino «la chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici» mediante il quale «si instaura [...] tra i soggetti pubblici e gli ETS [...] un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la “co-programmazione”, la “co-progettazione” e il “partenariato” (che può condurre anche a forme di “accreditamento”) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagma-

<sup>35</sup> L'estensione del perimetro della gratuità rileva quindi, in tale contesto, al fine non già di estendere le fattispecie estranee al novero dei contratti pubblici (onerosi), bensì di facultizzare deroghe alla disciplina pro-concorrenziale europea, ferma restando la piena riconducibilità dei rapporti in questione all'alveo dell'onerosità.

<sup>36</sup> Fuorviante appare dunque, per quanto sostenuto nel testo, la qualificazione degli istituti di cui al Titolo VII quali «fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici» operata dalle Linee guida ANAC n. 17/2022, p. 5.

<sup>37</sup> Sul modello dell'“amministrazione condivisa”, comandato è il rinvio a G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, p. 29 ss. Sugli sviluppi attuali di tale modello, cfr. G. ARENA e M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, e in particolare, *ivi*, V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*; F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*; D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*. Si veda, altresì, in commento alla sentenza della Corte costituzionale, G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nei rapporti con cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 3, p. 1449 ss.; A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, cit.; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2020, p. 1184 ss. La Corte ha avuto modo, più recentemente, di tornare in argomento nella sentenza del 15 marzo 2022, n. 72.

tico». Trattasi di un modello, quello dell'amministrazione condivisa, che «non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

Contestualmente, la Corte costituzionale procede anche a una rinnovata valorizzazione del profilo "soggettivo" degli enti del Terzo settore, in controtendenza rispetto alla complessiva svalutazione operata, invece, dal Consiglio di Stato nella prospettiva della loro "diluizione" nell'ampia e indistinta nozione di "operatore economico"; si rimarca, in particolare, come tali enti siano «identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolta a "perseguire il bene comune" (art. 1), a svolgere "attività di interesse generale" (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97)». Proprio in tale specialità soggettiva, infatti, risiederebbe «la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e la effettiva "terzietà" (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano», in ciò giustificandosi la stretta connessione con «i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica».

Insomma, secondo le parole dello stesso Consiglio di Stato, espressosi nuovamente sulla questione con successivo parere del 3 maggio 2022, n. 802 (sollecitato parimenti dall'ANAC), «la sentenza n. 131 del 2020 dissipa [...] il dubbio sulla compatibilità con il diritto euro unitario delle modalità di affidamento dei servizi sociali, previste dal Codice del terzo settore, avanzato da questo Consiglio nel richiamato parere n. 2052 del 2018»<sup>38</sup>. Anzi, alla luce delle argomentazioni del giudice delle leggi, può fondatamente sostenersi che il Titolo VII del CTS rappresenti non semplicemente una disciplina "non incompatibile" con quella europea, ma più propriamente una peculiare forma di attuazione, nell'ordinamento italiano, di quest'ultima<sup>39</sup>. Non sarebbe ravvisabile, dunque, per definizione – e a tutto voler concedere – alcun rapporto di presunta "sovra-ordinazione" fra le norme del CPP e quelle del CTS, in quanto entrambi i plessi normativi costituiscono una specifica attuazione, informata a due valori distinti ma complementari (mercato e solidarietà), del quadro regola-

<sup>38</sup> Cons. Stato, Adunanza di Sezione consultiva per gli atti normativi, 3 maggio 2022, n. 802.

<sup>39</sup> Cfr. A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, 2021, 21, p. 126. Anche per L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, cit., p. 201 il parere del Consiglio di Stato non ha preso «in considerazione l'opzione interpretativa che vede nel Codice del Terzo settore una delle modalità di attuazione del diritto euro-unitario riguardante, più in generale, l'affidamento di servizi a soggetti qualificati nella disciplina nazionale».



torio euro-unitario in materia<sup>40</sup>: la scelta fra le due “vie” rappresenterebbe perciò l’esito di una «opzione politica» rimessa alle singole amministrazioni<sup>41</sup>.

Sulla scia della portata innovativa della richiamata pronuncia della Corte costituzionale, la legge 11 settembre 2020, n. 120 di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. decreto semplificazioni) ha inserito all’interno del Codice dei contratti pubblici del 2016 specifici riferimenti al Titolo VII del Codice del Terzo settore, allo scopo di operare un coordinamento tra i due Codici, interamente orientato nel senso della riduzione dell’ambito di applicazione del d.lgs. n. 50/2016<sup>42</sup>. In particolare, da un lato, intervenendo sull’art. 140, per mezzo dell’inserimento dell’inciso «fermo restando quanto previsto dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117», il legislatore ha espressamente “escluso” gli istituti del CTS dall’applicazione della disciplina degli appalti a oggetto sociale; dall’altro lato, modificando l’art. 30, co. 8, ha esteso l’applicazione delle *disposizioni* (e non solamente dei principî) della legge 7 agosto 1990, n. 241 a tutte le «forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117». Particolarmente significativo, soprattutto per il suo valore sistematico, appare poi l’intervento sull’art. 59 CPP, concernente il profilo della *scelta* della procedura di affidamento, il quale, premesso l’inciso «fermo restando quanto previsto dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017», presuppone *a monte* l’espressione di una opzione in ordine alla modalità di affidamento dei servizi di interesse generale, secondo un’alternativa che vede, da un lato, l’esternalizzazione all’interno di un mercato competitivo e, dall’altro, l’attivazione di rapporti collaborativi con ETS.

Il coordinamento fra i due plessi normativi ha, infine, assunto la dignità di “principio generale” della materia all’interno dell’art. 6 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)<sup>43</sup>, rubricato “Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore”, il quale recita che «[i]n attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di

<sup>40</sup> Secondo A.S. ALBANESE, *I servizi sociali del Codice del terzo settore*, cit., p. 140, dunque, «il CTS ha in parte riempito uno spazio lasciato aperto dal CCP, definendo le condizioni che consentono di escludere dalla sfera di interesse del mercato servizi pur potenzialmente economicamente rilevanti».

<sup>41</sup> In questo senso si esprimono le Linee guida del Ministro del lavoro e delle politiche sociali emanate con d.m. 31 marzo 2021, n. 72: «laddove siano utilizzabili entrambe le modalità per lo svolgimento di un servizio o la realizzazione di un’attività, la concreta scelta potrebbe essere la conseguenza di un’opzione politica propria della P.A., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all’interno di un mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell’evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi» (p. 5).

<sup>42</sup> Cfr., sul punto, L. GALLO, *L’evoluzione dell’ “amministrazione condivisa”*, cit., p. 131 ss.; secondo F. GIGLIONI, *Le novità del decreto semplificazioni*, in *Labsus.org*, 10 novembre 2020, «con il decreto semplificazioni l’Amministrazione condivisa guadagna ulteriore spazio nell’ordinamento giuridico».

<sup>43</sup> In linea, del resto, con la circostanza per la quale la valorizzazione degli strumenti di co-amministrazione offerti dal Codice del Terzo settore risulta una priorità anche del PNRR, rispetto al quale la riforma del Codice dei contratti pubblici assume una funzione notoriamente “abilitante”. Gli ETS e gli strumenti di cui all’art. 55 CTS sono, infatti, espressamente richiamati in relazione alla Missione 5 “Inclusione e coesione” (cfr. pp. 203, 213, 217, 221 e 222).

amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017»<sup>44</sup>.

Secondo la Relazione di accompagnamento allo Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, redatto dal Consiglio di Stato e poi confluito nel d.lgs. n. 36/2023 in esame, «[l]’articolo recepisce la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, che ha sancito la coesistenza di due modelli organizzativi alternativi per l’affidamento dei servizi sociali, l’uno fondato sulla concorrenza, l’altro sulla solidarietà e sulla sussidiarietà orizzontale. Il secondo tipo di affidamenti (diretti) riguarda in particolare i servizi sociali di interesse generale erogati dagli enti del Terzo settore (ETS) e non rappresenta una deroga, da interpretare restrittivamente, al modello generale basato sulla concorrenza, bensì uno schema a sua volta generale da coordinare con il primo». E ciò, coerentemente, con lo speculare «modello del partenariato pubblico-pubblico di cui al vigente art. 5, co. 6 del Codice dei contratti pubblici, che sarà sostituito dal proposto art. [7] del Codice, fondato sulla collaborazione tra amministrazioni per la realizzazione di attività di interesse comune in mancanza di un rapporto sinallagmatico che preveda uno scambio di prestazioni».

Da ultimo, va opportunamente segnalato che l’art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), in adempimento a quanto previsto dalla relativa legge-delega<sup>45</sup>, ha individuato l’attivazione di rapporti di partenariato regolati dal CTS quale modalità ordinaria «per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica» (evidente il riferimento all’istituto della co-progettazione, di cui all’art. 55, co. 3, CTS), in tal modo confermando la centralità del ruolo degli ETS nella gestione dei servizi pubblici locali, anche di rilevanza economica<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> L’art. 6 è, poi, richiamato, in apposite clausole di “salvezza”, in esordio agli artt. 127 e 129 del nuovo Codice dei contratti pubblici, dedicati agli appalti di servizi sociali, al fine di escluderne l’applicazione agli istituti disciplinati dal Titolo VII del Codice del Terzo settore.

<sup>45</sup> Cfr. art. 8, lett. o) della l. 5 agosto 2022, n. 118, ove si delega il Governo a provvedere alla «razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l’affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, in conformità agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale».

<sup>46</sup> La norma prosegue specificando che «la scelta di cui al comma 1 deve essere motivata, nell’ambito della relazione di cui all’articolo 14, comma 3, con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del Terzo settore risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell’esecuzione del rapporto di partenariato».

Così assolto l'impegno di ricostruzione del percorso evolutivo che ha condotto ad una piena equiparazione fra il modello del "mercato" e quello della "solidarietà" negli affidamenti ad oggetto sociale, non resta ora che verificare se – ed eventualmente, in quale misura – i descritti approdi abbiano comportato un effettivo mutamento nell'approccio giurisprudenziale e normativo agli istituti di cui al Titolo VII del Codice del Terzo settore (artt. 55, 56 e 57).

#### 4. La giurisprudenza e la normativa sull'art. 55 CTS

Principiando dalla co-programmazione (art. 55, co. 2, CTS), essa si sostanzia, in definitiva, in un'istruttoria partecipata e condivisa (attraverso il «coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore») nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5 CTS<sup>47</sup>, nella quale «ferme restando le prerogative dell'ente pubblico, quale "amministrazione procedente", ai sensi della legge n. 241/1990 – il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento»<sup>48</sup>.

Si tratterebbe, in altri termini, di una peculiare "fase" procedimentale – di carattere prettamente "istruttorio" –, interna o, comunque, strumentale a specifici procedimenti di settore (quale, in particolare, la programmazione sociale di zona o la co-progettazione), attraverso la quale, in deroga agli artt. 13 e 24, co. 1, lett. c), della l. n. 241/1990 (che, come noto, escludono in via generale dalla partecipazione procedimentale e dal diritto di accesso «l'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti [...] di programmazione») <sup>49</sup>, l'amministrazione procedente perviene, attraverso il coinvolgimento attivo dei soggetti del TS, all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili» (art. 55, co. 2, CTS). Essa non costituisce, dunque, un procedimento

<sup>47</sup> Cfr. A. GUALDANI, *Programmazione e pianificazione dei servizi sociali: il ruolo dei soggetti del terzo settore*, in *Mumus*, 2019, 2, p. 525 ss. Sull'argomento, in generale, cfr. M. RENNA, C. MICCICHÉ e P. PANTALONE (a cura di), *La partecipazione dei cittadini all'organizzazione dei servizi sociali*, Napoli, 2020 e, in particolare, *ivi*, C. MICCICHÉ, *Il valore giuridico della partecipazione dei cittadini all'organizzazione dei servizi sociali*, p. 17 ss.; e P. PANTALONE, *La partecipazione dei cittadini all'organizzazione dei servizi sociali. Il caso della metropoli milanese*, p. 117 ss.

<sup>48</sup> Così il d.m. n. 72/2021.

<sup>49</sup> Sulla tematica, v. M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2010. Cfr. F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico*, cit., p. 512, il quale rileva come «l'art. 55 delinea disposizioni che si pongono come norme speciali, permettendo così di concludere che la partecipazione degli ETS si svolge anche per l'attività amministrativa di carattere generale in deroga a quanto previsto dall'art. 13, l. n. 241/1990»; nonché L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, Torino, 2021, p. 95 s., secondo il quale «ciò che l'art. 55 parrebbe attuare è una deroga espressa al divieto di partecipazione nei procedimenti pianificatori e programmatori di cui all'art. 13 della legge n. 241/1990, che non andrebbe più ad operare nei confronti dei soggetti del Terzo settore».

“tipizzato”, bensì una modalità “procedimentalizzata” di costruzione condivisa delle politiche pubbliche con riferimento a tutte le attività di interesse generale indicate dall’art. 5 CTS<sup>50</sup>.

Ne discende di necessità una disciplina procedurale scarna, la quale deve perciò essere integrata con il riferimento alle disposizioni di cui alla l. n. 241/1990. Peraltro, il rinvio ai principi generali di tale legge, operata dall’articolo all’esame (co. 1), deve essere completato dal riferimento all’art. 30, co. 8, del Codice dei contratti pubblici del 2016 (così come modificato dalla l. 120/2020), il quale già prevedeva che alle procedure di cui al Titolo VII CTS si applicassero integralmente le «disposizioni» di cui alla l. n. 241/1990 (specificazione che, sebbene non più espressamente riprodotta all’interno del CPP del 2023, non vi è ragione di ritenersi implicitamente abrogata, se non altro in virtù del generale rinvio esterno operato dall’art. 12, co. 1, lett. a)-). Di siffatta normativa generale, dunque, non può non tenersi conto nel tentativo di qualificazione giuridica dell’istituto in esame (soprattutto al fine di ricavarne indicazioni di carattere procedurale), pur ciò imponendo di confrontarsi con una struttura procedimentale e un quadro di istituti senz’altro non pensati nell’ottica di una partecipazione collaborativa nell’adozione di atti aventi carattere generale (soprattutto in ragione dell’esclusione, precedentemente richiamata, di cui all’art. 13 della l. n. 241/1990).

Ebbene, principiando dalla fase di “iniziativa”, le Linee guida ministeriali (d.m. n. 72/2021) qualificano l’avvio del procedimento di co-programmazione come strutturalmente “officioso” (richiedendosi la pubblicazione di un apposito “avviso”), pur potendo la relativa iniziativa essere intrapresa in esito all’accoglimento di una istanza (*rectius*: segnalazione) proveniente da un ETS<sup>51</sup>. Acquisito ciò, si tratta allora di verificare se, a fronte di un atto di impulso proveniente dall’ETS, sorga in capo all’amministrazione l’obbligo di procedere (e conseguentemente di provvedere, anche in forma semplificata, in relazione all’istanza), ai sensi e per gli effetti dell’art. 2, co. 1, della l. n. 241/1990<sup>52</sup>.

A tale riguardo, seppur non manchino possibili addentellati, soprattutto di principio, che militano nel senso di una risposta affermativa<sup>53</sup>, e nella totale assenza del dato giurisprudenziale, non pare possa giungersi – ad avviso di chi scrive – a una conclusione univoca, a maggior ragione ove si consideri la consolidata giurisprudenza concernente gli atti amministrativi generali, rispetto ai quali è costantemente negata la doverosità dell’avvio a fronte di sollecitazioni provenienti dai privati. Peraltro, l’eterogeneità delle

<sup>50</sup> Sulla funzione della co-progettazione è sovente richiamato Cons. Stato, Sez. III, 4 aprile 2022, n. 2439.

<sup>51</sup> In argomento, v. L. GILI, *La co-programmazione e la co-progettazione su istanza di parte*, in *Urb. app.*, 2022, 1, p. 25 ss.

<sup>52</sup> Sulla tematica, in generale, v. recentemente F. FOLLIERI, *Il silenzio nei procedimenti ad iniziativa officiosa*, Napoli, 2023.

<sup>53</sup> Cfr. L. GILI, *La co-programmazione e la co-progettazione su istanza di parte*, cit., p. 28 s., il quale sostiene l’obbligo di procedere sulla base del riferimento, da un lato, al dovere di collaborazione di cui all’art. 1, co. 2-bis della l. n. 241/1990 e, dall’altro, in ragione della legittimazione sostanziale dell’ETS, come caratterizzata da «una posizione differenziata e qualificata ad avere una risposta rispetto alla richiesta di attivazione del procedimento di co-programmazione», soprattutto ove collegata all’aspettativa di avvio di un’attività di co-progettazione a valle.

fattispecie procedurali a cui può riferirsi, in concreto, ciascuna attività di co-progettazione, sconsiglia l'adozione di approcci astratti: andrà verificata, caso per caso, la struttura normativa del procedimento principale (variamente declinabile dalle leggi di settore) e/o l'esistenza di un procedimento complesso volto, fin dall'inizio, all'avvio di una successiva attività di co-progettazione con i soggetti individuati (o proponenti)<sup>54</sup>.

Piuttosto, la peculiare posizione sostanziale che caratterizza gli ETS – rispetto alle attività di co-programmazione – andrebbe valorizzata non tanto sul piano della legittimazione all'avvio del procedimento, bensì su quello della massima estensione della pretesa partecipativa (e quindi alla legittimazione a “co-programmare”); non pare, a tale proposito, condivisibile – soprattutto in totale assenza di qualsivoglia riferimento normativo<sup>55</sup> – l'esigenza, ricavabile dalle più volte richiamate Linee guida ministeriali, che l'atto di indizione di una procedura di co-programmazione contenga necessariamente una rigida predeterminazione dei requisiti di partecipazione all'attività in relazione all'oggetto del procedimento (la quale andrebbe piuttosto facoltizzata, previa adeguata motivazione in relazione a esigenze di buon andamento e di non eccessivo “aggravamento” dell'istruttoria, ai sensi dell'art. 1, co. 2, della l. n. 241/1990): il canone di riferimento dovrebbe infatti essere rappresentato, pur sempre, dall'art. 9 della l. n. 241/1990, il quale estende la facoltà di intervento procedimentale anche ai soggetti portatori di interessi diffusi, pure se co-interessati (secondo l'attuale lettura estensiva, informata al *favor participationis*, del concetto di “pregiudizio”); in tal modo demandando alla fase conclusiva del procedimento (quindi *ex post*) l'eventuale valorizzazione dei singoli contributi partecipativi secondo una valutazione di “pertinenza” all'oggetto del procedimento, in linea con quanto richiesto in via generale dall'art. 10, co. 1, lett. b). Ciò, evidentemente, al di fuori delle ipotesi nelle quali si dia avvio ad un procedimento complesso, fin dall'inizio preordinato alla successiva co-progettazione e realizzazione degli interventi da parte del/dei soggetto/i ammessi alla co-programmazione, salvo eludere le disposizioni di cui all'art. 55, co. 4, CTS.

Concludendo l'indagine in ordine alla fase di iniziativa, potrebbe poi ritenersi che l'avviso (o determina) di indizione del procedimento di co-programmazione, soprattutto se contenente gli elementi minimi indicati dalle Linee guida (pressoché coinci-

<sup>54</sup> Esclude l'obbligatorietà, tra gli altri, L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit., p. 96.

<sup>55</sup> Cfr. A. GUALDANI, *Programmazione e pianificazione dei servizi sociali*, cit., p. 540, la quale rileva che «[d]ifferentemente a quanto accade nella co-progettazione, qui non vengono individuate forme di accreditamento o procedure concorsuali, limitandosi la disposizione ad effettuare un mero richiamo al rispetto dei principi della legge generale sul procedimento e *in primis* della partecipazione e del contraddittorio». In giurisprudenza, per un simile rilievo, v. Cons. Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217: «né potrebbe essere estesa alla co-programmazione la disciplina dell'art. 55, comma 4 (secondo la quale “l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità 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 nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner”: comma 4) testualmente dettata “[a]i fini di cui al comma 3”, ossia per la diversa fase della co-progettazione».

denti con quelli previsti dall'art. 8 della l. n. 241/1990), rappresenti (anche) una particolare forma di “comunicazione di avvio del procedimento”, che non si è mancato in dottrina di esigere nei confronti degli ETS interessati alle procedure di co-programmazione (ove individuati o facilmente individuabili)<sup>56</sup>. Tale obbligo, infatti, ben potrebbe assolversi anche in forma pubblicitaria, ricorrendo nel caso di specie l'ipotesi di cui all'art. 8, co. 3 della l. n. 241/1990.

Per quanto attiene, invece, alla concreta attività di co-programmazione, in essa è agevole riconoscere una fattispecie assai affine all'istruttoria informale richiamata dall'art. 11, co. 1-*bis*, l. n. 241/1990, nella parte in cui si prevede che «al fine di favorire la conclusione degli accordi [...] il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri in cui invita, separatamente o contestualmente» i soggetti legittimati a partecipare al procedimento; in effetti, in questa peculiare configurazione dell'istruttoria procedimentale, funzionale a pervenire dialogicamente ad una soluzione condivisa fra i soggetti legittimati, potrebbero agevolmente farsi rientrare le «tante esperienze, anche informali, attivate dagli enti nella costruzione di tavoli di lavoro e di percorsi di partecipazione su vari ambiti e ferma restando la oramai collaudata esperienza – con specifico riguardo ai servizi sociali – della pianificazione sociale di zona, variamente denominata, regolata e declinata a livello territoriale»<sup>57</sup>. Trattasi, in particolare, di un'«attività di co-programmazione, che – in ragione dell'oggetto della procedura e del numero dei partecipanti – può essere articolata dal responsabile del procedimento in più sessioni» e che, conseguentemente, deve essere «debitamente verbalizzata». Si fuoriesce, dunque, dalla configurazione meramente “cartolare” della partecipazione procedimentale delineata in generale dall'art. 10, co. 1, lett. b) (come limitata alla presentazione di «memorie scritte e documenti»), per accoglierne una dimensione “orale” e “dialogica” (non a caso, lo stesso art. 11 parla di «osservazioni e proposte»), in linea peraltro con quanto già oggi previsto nella disciplina generale del procedimento propria di talune esperienze regionali.

Quanto all'atto conclusivo del procedimento di co-progettazione, invece, difficilmente esso potrebbe essere qualificato quale “accordo” (pure “integrativo” di provvedimento) ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241/1990, stante l'autonomia decisionale genericamente riservata all'amministrazione procedente (e non “vincolatività” degli esiti raggiunti)<sup>58</sup>, in ordine alle iniziative da intraprendere successivamente alla fase di co-programmazione, le quali potrebbero essere variamente rappresentate tanto da un mero aggiornamento degli atti di programmazione e pianificazione di settore<sup>59</sup>, quanto

<sup>56</sup> Cfr. S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, 2021, 2, p. 99.

<sup>57</sup> Così il d.m. n. 72/2021.

<sup>58</sup> Cfr. L. GILI, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del Terzo settore alla luce del nuovo codice del Terzo settore*, in *Riv. trim. app.*, 2018, p. 239; Contra F. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico*, cit., p. 512, il quale rimarca, diversamente, le ricadute dell'istituto in termini di codecisione.

<sup>59</sup> Secondo il d.m. n. 72/2021, «gli enti tengono conto degli esiti dell'attività di co-programmazione ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazioni generali settoriali».

da azioni funzionali alla cura dei bisogni individuati, eventualmente per mezzo di una attività di co-progettazione (ai sensi del medesimo art. 55 CTS), ovvero attraverso il ricorso al mercato (e quindi con indizione di una procedura di gara, anche riservata). Del resto, le stesse Linee guida ministeriali qualificano l'atto conclusivo del procedimento di co-programmazione alla stregua di un «documento istruttorio di sintesi, mentre le determinazioni conseguenti sono di competenza dell'amministrazione procedente, in modo da garantire l'autonomia di quest'ultima nell'acquisizione, nel bilanciamento e nella sintesi dei diversi interessi acquisiti nel corso dell'istruttoria in coerenza con gli indirizzi dell'ente medesimo».

In considerazione della rilevata natura schiettamente istruttorio dell'attività di co-programmazione, dunque, il riferimento normativo generale dell'atto conclusivo andrebbe piuttosto individuato nelle «risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento», ai sensi dell'art. 6, co. 1, lett. e) della l. n. 241/1990, rispetto alle quali l'organo competente per l'adozione degli atti consequenziali potrebbe anche discostarsi, pur previa motivazione (esigenza, quest'ultima, probabilmente non necessaria laddove l'attività successiva si rivolga alla predisposizione o all'aggiornamento degli atti di programmazione e pianificazione, stante l'esclusione di tale categoria di atti dall'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 3 della l. n. 241/1990). A tale riguardo, sintomaticamente, le Linee guida riconoscono quale «buona pratica quella di raccogliere la documentazione eventualmente prodotta nelle sessioni istruttorie dagli ETS partecipanti, unitamente ad una relazione del responsabile del procedimento, in ordine allo svolgimento dell'attività di co-programmazione ed ai relativi esiti raggiunti».

L'attività di co-programmazione, anche in virtù dei caratteri prettamente istruttori e preparatori sopra evidenziati, non ha dato origine – perlomeno a quanto consta – a rilevanti (né a numerose) controversie giurisdizionali, soprattutto in relazione a potenziali profili di incompatibilità con la normativa in materia di contrattazione pubblica<sup>60</sup>.

Altrettanto non può affermarsi, invece, per la co-progettazione (art. 55, co. 3, CTS), istituto che come noto, a differenza del precedente, risponde a due ulteriori finalità, entrambe perseguite dagli enti pubblici attraverso il coinvolgimento attivo degli ETS: una di «definizione» (in concreto) di specifici progetti di servizio o di intervento (attività di progettazione in senso stretto) finalizzati a soddisfare bisogni definiti (eventualmente, dalla logicamente precedente attività di co-programmazione, di cui

<sup>60</sup> Rileva L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit., p. 100, nt. 18, che «[q]uesto problema non si pone, naturalmente, in relazione alla coprogrammazione, la cui connessione con il momento dell'esternalizzazione è necessariamente più tenue, al punto da non sollevare problematiche in tema di compatibilità con la normativa in materia di contrattazione pubblica, come anche dimostrato dalla mancata considerazione dell'istituto da parte del Consiglio di Stato nel più volte richiamato parere n. 2052/2018»; per il medesimo rilievo v. D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 452, per il quale «la co-programmazione non sembra incidere sul regime di affidamento di contratti pubblici, poiché si colloca in una fase anteriore rispetto all'avvio del procedimento di gara e dunque all'individuazione del contraente della Pubblica Amministrazione», sebbene l'A. non escluda comunque effetti distorsivi del mercato discendenti da una possibile «cattura del regolatore».

la co-progettazione rappresenta l'esito per certi versi naturale), la seconda, soltanto eventuale, di «realizzazione» degli stessi<sup>61</sup>.

In questa seconda evenienza, come è stato opportunamente evidenziato, si sarebbe in effetti al cospetto di una peculiare figura di “intervento integrato” di progettazione ed esecuzione congiunta pubblico-privato<sup>62</sup> (sussumibile, secondo l'originaria impostazione del Consiglio di Stato, nella fattispecie del “partenariato per l'innovazione”). La co-progettazione si rivela, perciò, un istituto potenzialmente capace di dare vita ad un affidamento di servizi sociali mediante convenzione<sup>63</sup>, con correlati possibili profili di interferenza con le disposizioni recate in materia dal Codice dei contratti pubblici<sup>64</sup>; ciò che ha dato origine ad un nutrito contenzioso dinnanzi alle corti amministrative.

In disparte, dunque, la specifica scansione procedurale dell'attività di co-progettazione, oggi opportunamente integrata dal riferimento alle Linee guida di cui al d.m. n. 72/2021 – le quali appaiono, invero, aver raggiunto un sufficiente grado di condivisione, anche da parte della giurisprudenza<sup>65</sup>, soprattutto nella loro rispondenza ai principî generali della l. n. 241/1990 e al paradigma di cui all'art. 12 della

<sup>61</sup> Evidenzia, condivisibilmente, L. GALLI, *La coprogrammazione e la co-progettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit., p. 98, che «il fatto che essa sia “sicuramente” finalizzata alla definizione di specifici progetti di servizio o di intervento, ma solo “eventualmente” alla realizzazione di esse, suggerisce chiaramente lo iato tra la fase di concertazione pubblico-privata rispetto alla successiva fase di esternalizzazione, in cui verrà scelto l'operatore cui affidare la prestazione, con ciascuna di esse che sia capace di esistere autonomamente, in quanto indirizzata a differenti fini. [...] Ciò che si potrebbe prospettare, dunque, è la coesistenza di due procedimenti, distinti ma collegati».

<sup>62</sup> Cfr. L. GILLI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, in *Urb. app.*, 2018, 1, p. 18. Del resto, nella fattispecie in esame non si pongono le ragioni che hanno tradizionalmente condotto il legislatore a sospettare degli “appalti integrati”, non essendovi, in particolare, il rischio di una progettualità strumentale all'aumento della remunerazione (anzi, è vero il contrario) e potendosi, di contro, l'amministrazione agevolare delle conoscenze dell'ETS al fine di colmare l'asimmetria informativa che ne caratterizza tipicamente l'attività in questo settore.

<sup>63</sup> Pur in assenza di una previsione legislativa espressa, infatti, si ritiene che la co-progettazione comporti la conclusione di un atto convenzionale. Cfr., G. LEONARDINI, *Riforma del Terzo settore*, cit., p. 79; D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 456; E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2020, p. 200. Appare particolarmente sintomatica la circostanza per la quale l'ANAC abbia ritenuta necessaria l'attribuzione del CIG per i casi in cui la procedura di co-progettazione si concluda con l'affidamento del servizio (cfr. comunicato del 21 novembre 2018).

<sup>64</sup> Cfr. D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 460 ss. Oltre al profilo più strettamente attinente alle procedure esperite, la modalità di affidamento in esame si pone, a ben vedere, in frontale contrasto anche con i limiti alla partecipazione alla gara di soggetti che abbiano avuto un ruolo nella preparazione dell'appalto, ricavabile dalle disposizioni di cui agli artt. 24, co. 1, 67 e 80, comma 5, lett. e), del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 78 e 95, co. 1, lett. e) del d.lgs. 36/2023.

<sup>65</sup> Si veda T.a.r. Toscana, Sez. III, 12 maggio 2022, n. 661, ove si afferma che «la co-progettazione costituisce [...] una delle metodologie ordinariamente utilizzabili per l'attivazione di rapporti di collaborazione con gli enti del Terzo Settore, come riconosciuto dalle linee guida ministeriali approvate con decreto del 31 marzo 2021, le quali, alla luce della prassi, ammettono per le amministrazioni interessate la duplice possibilità di attivare tavoli di co-progettazione con tutti i soggetti muniti dei requisiti richiesti dagli avvisi di indizione della procedura, ovvero con i soli enti selezionati all'esito di una procedura di tipo competitivo».



medesima legge<sup>66</sup> –, nonché dai margini di autonomia organizzativa e regolamentare riservata agli enti locali, l'attenzione deve rivolgersi alla fase conclusiva della procedura, soprattutto nella misura in cui, con l'atto di convenzionamento, si vada nella sostanza ad affidare anche l'erogazione di un servizio sociale, in esito ad una procedura "riservata" ai soli ETS e, soprattutto, al di fuori degli schemi tipici regolati dal Codice dei contratti pubblici.

Ebbene, dall'analisi della giurisprudenza amministrativa in argomento, emergono con chiarezza i seguenti principali ostacoli ad un pieno accoglimento del modello dell'affidamento a seguito di co-progettazione, i quali saranno di seguito più diffusamente affrontati: (i) l'affermazione della necessità che il servizio affidato a seguito di co-progettazione sia rigorosamente "gratuito", nella lettura restrittiva offerta al concetto dal parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, come cioè limitato al mero rimborso delle spese vive analiticamente documentate; (ii) una frequente predeterminazione "integrale" da parte dell'ente pubblico dei contenuti e delle caratteristiche del servizio, senza effettiva attività di co-progettazione, tale da far ritenere eluso l'affidamento mediante procedura di appalto; (iii) una diffusa configurazione del procedimento di selezione *ex art. 55 CTS* da parte dell'ente pubblico come ricalcato sul modello della procedura di appalto, tale da indurre il giudice a valutarne la legittimità sulla base delle regole e della giurisprudenza formatasi in materia di contratti pubblici.

In tema di necessaria "gratuità" del servizio affidato, in disparte talune pronunce progressive pressoché isolate<sup>67</sup>, la giurisprudenza sulla co-progettazione si appalesa permanentemente fedele al paradigma inaugurato dal già esaminato parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, il quale viene costantemente richiamato a sostegno delle tesi che ritengono giustificabili affidamenti in deroga al Codice dei contratti pubblici (e quindi l'attivazione di tutte le procedure di cui al Titolo VII CTS) alla sola condizione che l'erogazione del servizio escluda qualsiasi forma di remunerazione, anche indiretta, dei fattori produttivi (lavoro, capitale), ammettendosi unicamente il rimborso delle spese vive documentate, correnti e non di investimento (in caso contrario dovendosi rigorosamente attivare una procedura disciplinata dal CCP)<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> In relazione alla doverosa predeterminazione delle singole voci di costo rimborsabili (o di altra utilità economicamente valutabile). Cfr. T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 2 maggio 2023, n. 2621.

<sup>67</sup> Fra le quali si segnala T.a.r. Campania (Salerno), Sez. I, 19 gennaio 2021, n. 158, ove si è ritenuto soddisfatto il requisito della "non onerosità" di un servizio di balneazione a fini turistici (con annessa assistenza sanitaria) reso gratuitamente a favore di soggetti disabili, nonostante fosse prevista una remunerazione derivante dalla quota di ingresso (calmierata) dell'eventuale accompagnatore e dalla possibilità per l'ETS di percepire ricavi dal servizio di ristorazione a copertura dei costi sostenuti (non rimborsati dall'ente locale). Le conclusioni di tale sentenza sono state integralmente sconfessate in appello dalla sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232, su cui *infra* alla nota successiva. Cfr., altresì, su tale linea progressiva, T.a.r. Campania (Napoli), Sez. III, 2 luglio 2019, n. 3620.

<sup>68</sup> Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232 che, in relazione alla fattispecie decisa dal T.a.r. Campania (Salerno) richiamato nella nota precedente, ha statuito nel senso che «viene meno l'assunto su cui si fonda il requisito della gratuità del servizio e che giustifica l'impiego delle procedure di affidamento con selezione limitata ai soggetti del terzo settore».

Il descritto orientamento, assolutamente predominante nel panorama giurisprudenziale<sup>69</sup>, ha trovato da ultimo consacrazione nell'articolata sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217, la quale, al fine di rafforzare il requisito della necessaria "gratuità" del servizio (concepita nel significato ad essa attribuita dal parere n. 2052/2018) in luogo della semplice "non lucratività" (che non esclude l'economicità del servizio)<sup>70</sup>, ha peraltro ritenuto analogicamente applicabile (con dubbia operazione ermeneutica) il regime di convenzionamento di cui all'art. 56 CTS agli affidamenti in convenzione in esito a procedura di co-progettazione ex art. 55 CTS<sup>71</sup>.

Insomma, la giurisprudenza consolidatasi in materia di co-progettazione appare ancora in larga parte insensibile agli approdi a cui è pervenuta, sulla scorta delle pro-

<sup>69</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217; T.a.r. Basilicata, Sez. I, 19 gennaio 2022, n. 44; T.a.r. Toscana, Sez. III, 4 ottobre 2021, n. 1260; T.a.r. Sicilia (Palermo), Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 388; T.a.r. Campania (Salerno), Sez. I, 8 ottobre 2021, n. 2116, ove si ritiene che solo l'espressa previsione di gratuità legittimerebbe la sottoposizione della procedura di convenzionamento con ETS ai meno stringenti principi di trasparenza e imparzialità, dovendosi altrimenti (in caso di onerosità del rapporto) ricorrere «alle regole analitiche, precise e stringenti sulle forme di gara ai sensi del d.lgs. n. 50/2016».

<sup>70</sup> Sulla distinzione fra "gratuità" e "non lucratività" in relazione al criterio della "non onerosità" del servizio, cfr. L. GALLO, *L'evoluzione dell'"amministrazione condivisa"*, cit., p. 144 s.

<sup>71</sup> La sentenza, in ragione della sua attualità e approfondimento, merita di essere riportata per ampi stralci. «La disciplina dettata dal Titolo VII del codice TS si articola, pertanto, intorno ad almeno quattro fasi procedurali. La prima è costituita dalla pubblicazione dell'avviso (in applicazione dei principi di trasparenza e imparzialità contemplati all'art. 55, comma 4) per l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato; la seconda, dalla presentazione delle candidature e dalla selezione del candidato *partner* dell'ente; la terza, dalla co-progettazione da realizzare tra il soggetto selezionato e l'amministrazione; la quarta è costituita dalla stipula della convenzione con il soggetto che ha collaborato alla progettazione degli interventi e a cui è affidata l'attuazione di questi. È in quest'ultima fase che si profila la questione della natura gratuita dei servizi oggetto dell'affidamento, elemento essenziale (anche) della convenzione tra l'amministrazione e il soggetto che ha contribuito alla progettazione degli interventi e a cui viene affidata la realizzazione degli specifici progetti (arg. art. 55, comma 3: "La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione [...]"). [...] La questione si trasferisce, quindi, sul piano della definizione giuridica del concetto di gratuità, ossia di uno degli elementi costitutivi della possibilità di utilizzare le procedure di affidamento disciplinate dal codice del terzo settore e di sottrarsi, quindi, all'applicazione delle norme unionali in materia di appalti pubblici e del codice dei contratti che di quelle costituiscono recepimento (in termini anche Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232). La formula utilizzata dall'art. 56 del codice TS, facendo riferimento al (solo) "rimborso [...] delle spese effettivamente sostenute e documentate", appare recepire pienamente l'indirizzo affermato dalla Corte di giustizia dell'U.E., secondo cui l'affidamento diretto di servizi alle associazioni di volontariato (nella specie si trattava del servizio di trasporto sanitario di urgenza) si giustifica, nel diritto unionale, solo se "l'attività delle associazioni di volontariato [sia] svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento. Relativamente al rimborso dei costi occorre vegliare a che nessuno scopo di lucro, nemmeno indiretto, possa essere perseguito sotto la copertura di un'attività di volontariato, e altresì a che il volontario possa farsi rimborsare soltanto le spese effettivamente sostenute per l'attività fornita, nei limiti previamente stabiliti dalle associazioni stesse" (cfr. Corte di giustizia U.E., sez. V, 11 dicembre 2014 in causa C-113/13, in specie al punto 62). Ciò posto, è certamente da escludere la possibilità di rimborsare forfetariamente le spese e i costi diretti o indiretti sopportati per l'attività svolta dalle associazioni di volontariato o di promozione sociale, metodo che, per definizione, prescinde dalla verifica di quanto effettivamente speso».

nunche del giudice euro-unitario, la Corte costituzionale, stando ai quali – come ampiamente dato conto – al di fuori delle ipotesi in cui i corrispettivi pubblici (o privati) consentano di realizzare un profitto, le pubbliche amministrazioni sono pienamente abilitate a ricorrere agli strumenti di cui al CTS, al fine di instaurare rapporti pubblico-privati di carattere non sinallagmatico, in grado di perseguire un risparmio di risorse pubbliche e di ridurre le asimmetrie informative attraverso la messa a disposizione delle risorse materiali e immateriali da parte degli ETS, nell’ottica di una piena valorizzazione dei principi costituzionali di solidarietà e sussidiarietà orizzontale<sup>72</sup>. Nel medesimo senso, del resto, depongono le recenti Linee guida dell’ANAC n. 17/2022, le quali precisano che le forme di collaborazione di cui al Titolo VII CTS sono estranee all’applicazione del Codice dei contratti pubblici «anche se realizzate a titolo oneroso»<sup>73</sup>.

A ciò si aggiunga che la possibilità di riconsiderare il descritto consolidato orientamento in tema di “gratuità” con riferimento all’art. 55 CTS risulta, altresì, facoltizzato e suffragato da una recente pronuncia della Corte di giustizia<sup>74</sup> che, pur concernendo un caso spagnolo<sup>75</sup>, risulta ai nostri fini preziosa in quanto, in tale sede, il giudice europeo ha avuto modo di precisare ed estendere la portata della precedente giurisprudenza “Spezzino” e “Casta”. In particolare, nel ribadire la possibilità per il legislatore nazionale di derogare al principio di parità di trattamento (quale declinazione dei valori concorrenziali) nell’affidamento di servizi sociali di rilevanza economica (anche non strettamente attinenti a quelli rivolti alla persona e indipendentemente dal valore stimato) – al fine di assicurare il perseguimento degli obiettivi di solidarietà, universalità ed efficienza di bilancio – la Corte ha ritenuto il diritto euro-unitario non ostativo alla previsione di procedure riservate (sottratte all’applicazione delle Direttive in materia di contratti pubblici) a tutti gli enti non lucrativi (e non solamente alle organizzazioni di volontariato), pure se non soddisfino i requisiti dell’art. 77 della Direttiva, alle seguenti condizioni: (i) che venga rispettato il principio di pubblicità e di imparzialità, attraverso un confronto concorrenziale fra ETS (derogabile esclusivamente nel caso

<sup>72</sup> Secondo C. GOLINO e A. SANTUARI, *Gli Enti del terzo settore e la co-amministrazione: ruolo della giurisprudenza e proposte de jure condendo*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 3, p. 690 ss., «un simile approccio condiviso esclude che si sia in presenza di un processo di esternalizzazione dei servizi da parte degli enti locali. La co-progettazione, invero, si fonda sulla valorizzazione delle funzioni e delle attività di interesse generale svolte dagli enti non profit nell’ottica del principio di sussidiarietà».

<sup>73</sup> ANAC, Linee guida del 27 luglio 2022, n. 17. In tema, E. FIDELBO, *Gli affidamenti in favore degli enti del Terzo settore. Un confronto tra gli indirizzi ministeriali e le linee guida ANAC*, in *Labsus.it*, 3, 2022; A. SANTUARI, *Le nuove linee guida ANAC sull’affidamento dei servizi sociali. L’impatto sulla co-progettazione*, in *Welforum.it*, 22 settembre 2022.

<sup>74</sup> C.g.u.e. 14 luglio 2022, causa C-436/20, ASADE. Cfr., in commento alla sentenza, S. PELLIZZARI, *Forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore: la Corte di giustizia valorizza la discrezionalità degli Staiti membri per un miglior bilanciamento tra solidarietà, efficienza e concorrenza (Commento a Corte di giustizia, 14 luglio 2022, ASADE)*, cit., p. 1021 ss.

<sup>75</sup> In particolare, la sentenza riguarda l’istituto degli “accordi di azione concertata” con enti non lucrativi (anche diversi dalle organizzazioni di volontariato) introdotto nel 2016 dalla Comunità Valenciana, quale modalità di affidamento di servizi sociali di rilevanza economica alternativa all’auto-produzione e al mercato.

di affidamento diretto dei servizi di trasporto sanitario di emergenza-urgenza alle sole organizzazioni di volontariato); (ii) che sia escluso il lucro, ma con ammissione della piena copertura dei costi diretti e indiretti per l'erogazione del servizio in questione; (iii) che sia garantito un effettivo bilanciamento tra efficienza di spesa, logiche erogative universalistiche e soddisfazione dell'utenza.

Alla luce di tale pronuncia, risultano a ben vedere infondate le preoccupazioni della giurisprudenza nazionale volte a riconoscere nel requisito della "gratuità" (nella sua nozione ristretta coincidente con la "non onerosità") il presidio di compatibilità con il diritto euro-unionale degli affidamenti di servizi *ex art. 55 CTS*, in tal modo riproducendo la logica dell'"estraneità" sposata dal parere n. 2052/2018; trattasi, diversamente, e come più volte sostenuto, di una fattispecie "esclusa", parimenti attuativa delle Direttive europee, in ragione della discrezionalità riservata agli Stati membri in materia, e, in quanto tale, da valutarsi alla luce dei requisiti fissati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che, come visto, non vietano in alcun modo la previsione di un corrispettivo a copertura dei costi diretti e indiretti (*i.e.* l'economicità del servizio).

Come è stato persuasivamente evidenziato in sede civilistica<sup>76</sup>, peraltro, il discusso orientamento della giurisprudenza amministrativa risentirebbe di una poco avvertita sovrapposizione concettuale fra la categoria dell'"onerosità" (corrispondente al rilievo "economico" del rapporto, quale substrato oggettuale della disciplina in materia di contratti pubblici) e quella della "corrispettività" (da intendersi come carattere "sinalagmatico", ossia "di scambio", delle prestazioni dedotte), cui diversamente attribuisce rilevanza dirimente la giurisprudenza della Corte di giustizia al fine di consentire (in sua assenza) deroghe alla disciplina europea pro-concorrenziale. Ben possono sussistere, infatti, rapporti negoziali "onerosi" che tuttavia non sono "a prestazioni corrispettive", quali, ad esempio, i contratti con comunione di scopo; fattispecie, quest'ultima, alla quale andrebbero esattamente ricondotti i rapporti di collaborazione con gli ETS, così come delineati dalla giurisprudenza europea e costituzionale<sup>77</sup>.

Quanto invece al secondo profilo problematico, si segnala come la giurisprudenza amministrativa, facendo in particolare leva sul co. 4 della disposizione in esame, esiga che l'affidamento di un servizio ai sensi dell'art. 55 CTS presupponga un'effett-

<sup>76</sup> Il riferimento è ad A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 34 ss.

<sup>77</sup> In tal modo, *ivi*, p. 38, si argomenta che «la tesi del Consiglio di Stato, espressa nel parere n. 2052/2018, sarebbe comunque superata, perché di altra natura sarebbe la ragione per cui il Codice dei contratti pubblici non si applica a questi rapporti, non già il fatto che essi non siano onerosi per l'amministrazione procedente (dal momento che effettivamente lo sono se si adotta la nozione di gratuità in senso stretto), bensì la circostanza che essi siano con comunione di scopo (sempre che lo scopo comune sia condiviso con un ente del terzo settore). Dall'altro lato, acquisirebbe allo stesso tempo più solide basi teoriche l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, poiché la comunione di scopo costituisce una sorta di sintesi di tutti i tratti caratteristici del rapporto messi in luce dalla Corte medesima, incluso l'elemento dell'assenza di profitto per l'ente privato affidatario del servizio. È qui che ritorna molto utile la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale, la quale infatti non discute di "gratuità", ma focalizza la sua attenzione su un diverso elemento causale ritenuto determinante al fine di attribuire specificità ai rapporti di cui all'art. 55 CTS, rendendoli così modelli organizzativi ispirati non già al principio di concorrenza bensì a quello di solidarietà».

tiva attività di co-progettazione, dovendosi perciò l'ente pubblico limitare – prima di procedere all'affidamento – ad una definizione “di massima” degli obiettivi e delle caratteristiche dell'intervento, la quale non può tuttavia trascinare in una compiuta e totale predeterminazione del progetto, salvo configurare un affidamento di un appalto di servizi sociali “sotto mentite spoglie”, in quanto tale generalmente ritenuto elusivo delle disposizioni in materia di contratti pubblici. In questo senso, è stato ad esempio ritenuto illegittimo un affidamento in co-progettazione di un servizio già in essere, essendo la vicenda in realtà riconducibile, appunto, ad un ordinario appalto di servizi sociali<sup>78</sup>.

Venendo al terzo, e ultimo, ostacolo rilevato, esso è imputabile – come intuibile – più alla prassi delle amministrazioni, che ad un'effettiva problematica giuridica (se non concernente una insufficiente disciplina procedurale della co-progettazione, solo in parte colmata dalle più volte citate Linee guida ministeriali): esso attiene, come anticipato, ad una ancora diffusa difficoltà da parte degli enti pubblici ad abbandonare lo “schema” della gara d'appalto (con il suo portato logico-giuridico e di linguaggio) nella gestione delle procedure *ex art. 55 CTS*<sup>79</sup>, in tal modo inducendo i giudici a sin-

<sup>78</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, nn. 5217 e 5218, che confermano, con simili motivazioni, T.a.r. Lazio (Latina), Sez. I, 28 marzo 2022, n. 281, secondo le quali «nell'articolato sistema dell'art. 55 del codice TS, dalla co-programmazione dovrebbero emergere, in primo luogo, i bisogni da soddisfare, i servizi da promuovere e gli interventi da realizzare, oltre alla ricognizione delle risorse disponibili nei diversi settori di cui all'art. 5 del codice TS. La co-progettazione, invece, ha la funzione di attuazione concreta di quanto è stato programmato; e la procedura di evidenza pubblica delineata dal comma 4 dell'art. 55 (già richiamato sopra) è funzionale alla individuazione del soggetto appartenente al Terzo settore con il quale collaborare nella stesura della puntuale progettazione degli interventi previsti nell'atto programmatico, insieme con l'amministrazione precedente. Solo all'esito della fase progettuale dei singoli servizi o interventi si può procedere alla definizione dei contenuti della convenzione per la realizzazione degli interventi progettati. Nel caso di specie, il “documento di massima” allegato all'avviso pubblico del 14 novembre 2021 prefigura nei dettagli i profili dei vari servizi, che pure dovrebbero scaturire dalla co-progettazione con il soggetto selezionato all'esito della procedura di evidenza pubblica. Il ruolo, la finalità partecipativa, la componente collaborativa e ideativa che la norma assegna alla fase della co-progettazione appaiono, quindi, del tutto assenti, rendendo incerta la qualificazione della fattispecie e illegittimo l'utilizzo di un modello derogatorio delle ordinarie procedure di affidamento di un appalto di servizi (e a tale incertezza contribuisce anche la previsione di un rimborso delle spese e dei costi che non rispetta – come si è veduto esaminando l'appello principale - il criterio dell'art. 56, comma 2 del codice TS). In altri termini, la sostanziale assenza della fase di co-progettazione impedisce di configurare il modello di partenariato delineato dall'art. 55, commi 3 e 4, del codice TS, e induce a ricondurre la vicenda a un ordinario appalto di servizi sociali».

<sup>79</sup> Il rilievo è comune in dottrina. Secondo C. GOLINO e A. SANTUARI, *Gli Enti del terzo settore e la co-amministrazione: ruolo della giurisprudenza e proposte de jure condendo*, cit., p. 691, nt. 42, «è, infatti, possibile ritracciare taluni avvisi pubblici che “ibridano” disposizioni tipiche delle procedure concorrenziali con gli istituti della co-progettazione e della co-programmazione»; e ancora, A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore*, cit., p. 661, «dall'analisi delle sentenze dei giudici amministrativi, in specie dei TAR, si ricava anche l'impressione che, in questi primi anni di attuazione della riforma, le pubbliche amministrazioni spesso abbiano applicato l'art. 55 CTS con qualche fatica (o con qualche timore) nell'abbandonare il vocabolario e la logica delle gare d'appalto, dando vita così ad avvisi e procedure di selezione ibridati dall'inserimento di clausole proprie delle procedure concorrenziali [...] Tali prassi [...] hanno favorito le tesi che tengono a raffigurare (soprattutto) la co-progettazione come una modalità di elusione delle norme poste a tutela della concorrenza».

dacare la legittimità di siffatte procedure secondo le medesime categorie (e precedenti giurisprudenziali) degli appalti pubblici, ovvero a riconoscere in esse – al di là del *nomen juris* utilizzato – la natura sostanziale di procedure di gara ai sensi e per gli effetti del CCP<sup>80</sup>. Particolarmente emblematica, in tal senso, risulta la recente pronuncia del T.a.r. Brescia, Sez. I, 27 dicembre 2022, n. 1380, nella quale il Collegio, pur qualificando la procedura nei termini di co-progettazione ai sensi dell'art. 55 CTS, ne ha annullato gli esiti riferendosi esclusivamente ai principî espressi dalla giurisprudenza in materia di appalti, in tal modo rilevando una violazione delle regole di pubblicità di “gara”, piuttosto che dei principî di imparzialità e trasparenza di cui alla l. n. 241/1990<sup>81</sup>. In quest'ottica, va senz'altro visto con particolare favore il tentativo di chiarificazione concettuale e linguistica, a supporto degli operatori, compiuto dal recente *Vademecum* elaborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con Anci<sup>82</sup>.

Risulta di tutta evidenza come l'azione combinata dei tre fattori ostativi testé individuati sia tale da originare un ulteriore, rilevante, impedimento alla piena affermazione al modello in esame, ossia la sterilizzazione di qualsivoglia “incentivo” alla co-progettazione per l'ETS. Invero, l'esclusione radicale di qualsiasi possibilità di remunerazione, anche solo al fine di garantire l'economicità del servizio prestato, unita ad un rilevante onere progettuale richiesto necessariamente al singolo ente (in termini di dispendio di risorse, tempo e personale, nonché di condivisione del proprio *know-how*) e al *favor* per la massima apertura delle procedure di affidamento, anche all'esterno della platea dei soggetti partecipanti ai tavoli, rende la co-progettazione, di fatto, non “conveniente”. Per tale ragione, appare auspicabile, oltre che una complessiva revisione degli orientamenti giurisprudenziali e delle prassi amministrative precedentemente segnalate, l'introduzione (potenzialmente in sede di legislazione regionale o auto-regolamentazione degli enti locali) di meccanismi premiali in favore degli ETS partecipanti ai tavoli di co-progettazione, fra i quali appare interessante la proposta di prevedere una forma di prelazione in favore del soggetto co-progettante, sul modello di quanto stabilito dall'art. 193, co. 8, CCP con riferimento alla finanza di progetto<sup>83</sup>.

## 5. La giurisprudenza e la normativa sull'art. 56 CTS

L'art. 56 CTS, concernente la sottoscrizione di “convenzioni”, possiede un ambito applicativo più ristretto rispetto all'art. 55 CTS, tanto dal punto di vista “soggettivo”

<sup>80</sup> Si veda, ad esempio, Cons. Stato, Sez. III, 20 aprile 2022, n. 2997. Nonché, T.a.r. Sicilia (Catania), Sez. I, 4 ottobre 2019, n. 2377; T.a.r. Piemonte, Sez. I, 26 febbraio 2020, n. 145, le quali hanno applicato a procedure ex art. 55 CTS i principî elaborati in materia di obbligo di apertura delle buste contenenti l'offerta tecnica in seduta pubblica, oltre che di corretta composizione della commissione di gara.

<sup>81</sup> Sintomatica, da parte del Collegio, la sistemica denominazione dell'ente pubblico quale “stazione appaltante”, in luogo di “amministrazione precedente”.

<sup>82</sup> *L'affidamento dei servizi sociali nel dialogo fra Codice dei Contratti Pubblici e Codice del Terzo Settore*, 2022.

<sup>83</sup> V. A. DONATO, *La coprogettazione*, in Id. (a cura di), *L'affidamento dei servizi sociali*, cit., p. 108.

(in quanto si rivolge alle sole organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, e non a tutti gli ETS)<sup>84</sup>, quanto dal punto di vista “oggettivo” (poiché riguarda solamente attività o servizi sociali di interesse generale, e non tutte le attività di interesse generale individuate dall’art. 5 CTS)<sup>85</sup>.

In particolare, il co. 1 dell’articolo in esame attribuisce alle amministrazioni pubbliche la “possibilità” di sottoscrivere convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale (iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS), finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, «se più favorevoli rispetto al mercato».

La lettura che la giurisprudenza amministrativa ha offerto a quest’ultima formula valorizza particolarmente il profilo dell’onere motivazionale, quale espressione della scelta discrezionale riservata alla pubblica amministrazione in ordine alla decisione di privilegiare il convenzionamento con ODV e APS, in luogo del ricorso al mercato e della conseguente applicazione della disciplina in materia di affidamento di appalti a oggetto sociale<sup>86</sup>. Trattasi di una valutazione puramente discrezionale che, secondo la medesima giurisprudenza, implica una ponderazione fra diversi interessi pubblici, rispetto ai quali quello alla riduzione dei costi (economicità) rappresenta solamente uno dei fattori da prendere in considerazione<sup>87</sup>, a questo affiancandosi l’esigenza di «attuazione del principio di solidarietà (che costituisce precipitato logico della previsione di cui all’art. 45 Cost.)» e la miglior «qualità del servizio»<sup>88</sup>.

Tale lettura è stata condivisa, da ultimo, anche dalle citate Linee guida ministeriali n. 72/2021, secondo le quali «la prescrizione induce a ritenere che non si tratti di una mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sulle PPAA. bensì che si richieda di verificare l’effettiva capacità delle convenzioni di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza europea ha evidenziato come fondamento della disciplina. Pertanto, occorre “leggere” la prescrizione

<sup>84</sup> La scelta di spiega in quanto «si tratta di enti che si avvalgono prevalentemente dell’attività dei propri associati-volontari ed esprimono quindi una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore» (d.m. n. 72/2021).

<sup>85</sup> Si tratta, quindi, «di un ambito più ristretto rispetto a quanto previsto dall’art. 5 CTS, da interpretare alla luce sia del diritto interno (l. n. 328 del 2000), sia nella prospettiva, ben più ampia e comprensiva, tracciata dal diritto dell’Unione europea (ed alla quale il legislatore evidentemente si è ispirato: così nella COM (2006), *Attuazione del programma di Lisbona: i servizi sociali d’interesse generale dell’Unione*)» (d.m. n. 72/2021).

<sup>86</sup> Cfr. T.a.r. Puglia (Lecce), Sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2019: «trattasi [...] di attività discrezionale, compatibile con le previsioni contenute nel codice dei contratti pubblici, purché oggetto di adeguata motivazione. [...] È la motivazione, dunque, che costituisce la chiave di volta di verifica dell’Amministrazione». Nel sostenere ciò, il Collegio richiama anche quanto riportato dall’ANAC nelle Linee guida n. 32/2016, secondo cui «l’erogazione dei servizi alla persona può avvenire mediante diversi strumenti, rimessi alla scelta discrezionale, ma motivata, dell’amministrazione».

<sup>87</sup> Non mancano letture alternative in giurisprudenza. Cfr., ad esempio, T.a.r. Marche, Sez. I, 7 dicembre 2021, n. 850, la quale ha rilevato l’assenza di “maggior favore rispetto al mercato” sulla base della mera maggiore onerosità percentuale del ricorso al convenzionamento.

<sup>88</sup> T.a.r. Puglia (Lecce), Sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2019, confermata con medesima motivazione da Cons. Stato, Sez. III, 25 agosto 2020, n. 5199.

del “maggior favore rispetto al mercato” come formula sintetica che compendia una valutazione complessiva svolta dalla PA sugli effetti del ricorso ad una convenzione, in luogo dell’applicazione della disciplina di diritto comune per l’affidamento dei servizi sociali».

A opinione di chi scrive, stando alla giurisprudenza e alla normativa richiamate, si sarebbe dunque al cospetto dell’esercizio di una discrezionalità molto prossima alla scelta “politica” (involgendo, a ben vedere, una ponderazione di valori di rango addirittura costituzionale)<sup>89</sup>, con conseguente limitazione dei margini di sindacato giurisdizionale negli stretti confini della complessiva “ragionevolezza” e “logicità” della decisione<sup>90</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la delicata tematica del “corrispettivo”, occorre fare riferimento congiuntamente ai commi 2 e 4 dell’art. 56 in esame, ove si prevede «esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate», fra le quali «devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa»; quanto alle modalità di erogazione, esse devono rispondere «al principio dell’effettività [...] 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». Si tratta, a ben guardare, di una previsione perfettamente in linea con gli standard di “proporzionalità” richiesti dalla già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia affinché sia ritenuta giustificata, anche nell’ottica dell’efficienza di bilancio, la restrizione al principio di libera prestazione di servizi.

Ciò che del resto appare confermato dall’attuale (e prevalente) orientamento della giurisprudenza amministrativa, che, affrancatosi dalla prospettiva “mercantilista” del parere n. 2052/2018 (le cui eco, tuttavia, ancora risuonano in alcune recenti pronunce)<sup>91</sup>, concorda nel ritenere che la corresponsione del mero rimborso (non forfettario e senza maggiorazioni) escluda la necessità di espletamento di una gara d’appalto. Si è, a tale riguardo, significativamente affermato che «la deroga al principio di concorrenza,

<sup>89</sup> Del resto, è lo stesso *incipit* del d.m. n. 72/2021 ad affermare che «laddove siano utilizzabili entrambe le modalità per lo svolgimento di un servizio o la realizzazione di un’attività, la concreta scelta potrebbe essere la conseguenza di un’opzione politica propria della P.A., tesa a valorizzare il principio della tutela della concorrenza degli operatori economici all’interno di un mercato pubblico regolato o, in alternativa, il principio di sussidiarietà orizzontale, unitamente ai principi dell’evidenza pubblica, propria dei procedimenti amministrativi» (enfasi testuale).

<sup>90</sup> Come testimoniano le stesse conclusioni del T.a.r. Puglia (Lecce), Sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2019, ove si afferma che «trattasi di scelta logica, razionale, coerente, non distonica con il panorama costituzionale e sovranazionale di riferimento, che per tali ragioni sfugge al sindacato giurisdizionale, costituendo esercizio non irragionevole della discrezionalità amministrativa».

<sup>91</sup> Il riferimento è a T.a.r. Toscana, Sez. I, 1° giugno 2020, n. 666, il quale, rifacendosi alle conclusioni rese dal Consiglio di Stato nel parere n. 2052/2018, ha ritenuto che la previsione di un rimborso delle spese vive (da qualificarsi come “corrispettivo”) escluda il carattere gratuito del convenzionamento con ETS, con la conseguenza che «non sussiste quella totale assenza di economicità che pone in modo chiaro ed inequivocabile l’affidamento al di fuori della logica di mercato, così come chiarito nel citato parere che il Collegio condivide».



conseguente al *favor* attribuito alle associazioni di volontariato riservatarie degli affidamenti *de quibus*, non consegue affatto all'esclusione di qualsivoglia corrispettivo (dal che, secondo la ricostruzione di parte ricorrente, solo sarebbe giustificata la nozione di "gratuità") ma, come chiaramente enunciato nelle più volte richiamate sentenze "Spezzino" e "CASTA", piuttosto dall'assenza di "utili" e dalla sostanziale natura di "rimborsi" dei previsti corrispettivi<sup>92</sup>.

Insomma, per quanto attiene al convenzionamento *ex art.* 56 CTS, può notarsi come gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa si stiano stabilizzando nel senso di un superamento del paradigma "economicista" veicolato dal parere del Consiglio di Stato del 2018 – tanto con riferimento alla motivazione di "maggior favore" rispetto al mercato, quanto in ordine alla tematica dei "rimborsi" –, in linea con gli approdi della giurisprudenza europea e costituzionale in materia, che diversamente valorizzano i principi di sussidiarietà, solidarietà sociale e cooperazione.

Sotto il profilo procedimentale, il co. 3 prevede che l'individuazione dell'organizzazione di volontariato o dell'associazione di promozione sociale con cui stipulare la convenzione avvenga secondo «procedure comparative riservate», nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento (c.d. procedura evidenziale in senso lato). Il legislatore, insomma, pur limitando il novero degli ETS con i quali è possibile stipulare la convenzione *ex art.* 56, non rinuncia integralmente alla regola della "gara", dando così luogo ad una sorta di limitata "concorrenza" fra enti di volontariato, informata a un processo decisionale trasparente<sup>93</sup>.

Sul punto, si segnala una pronuncia<sup>94</sup> che, nell'ammettere la possibilità di un affidamento diretto alla sola condizione dell'assenza di ulteriori ETS idonei (sulla base di criteri predeterminati), ha significativamente affermato che «non v'è dubbio che, in forza dell'art. 56 d.lgs. n. 117/2017 e dell'art. 30 del d.lgs. 50/2016, l'individuazione delle organizzazioni e delle associazioni con cui stipulare una convenzione di affidamento di servizi rientranti nell'ambito di applicazione del c.d. "Codice del Terzo Settore" debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, quindi mediante procedure comparative che, come tali, devono essere sorrette da criteri predeterminati (come in tutte le procedure della PA volte alla selezione di un partner negoziale o all'adozione di provvedimenti ampliativi compresa l'erogazione di provvidenze e benefici, in quest'ultimo caso anche ai sensi dell'art. 12 della l. n. 241/90)».

Tanto brevemente richiamato, a fugare qualsiasi dubbio in ordine alla compatibilità della testé descritta disciplina dell'art. 56 CTS con la Direttiva 2014/24/Ue, e in particolare con l'art. 77 di quest'ultima (che disciplina le procedure "riservate" ad organizzazioni non lucrative – che soddisfino una serie di condizioni – per l'affidamento di alcune

<sup>92</sup> T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 1° aprile 2021, n. 2227. Cfr. anche T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 agosto 2022, n. 719; Cons. Stato, Sez. III, 25 agosto 2020, n. 5199.

<sup>93</sup> Cfr. D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 436.

<sup>94</sup> T.a.r. Lazio (Roma), Sez. II-bis, 6 dicembre 2022, n. 16287.

tipologie di servizi sociali, recepito dall'art. 129 (*olim*, 143) CCP)<sup>95</sup>, soccorre la recente giurisprudenza della Corte di giustizia, precedentemente richiamata, a mente della quale «gli articoli 76 e 77 della Direttiva 2014/24/UE [...] devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che riserva agli enti privati senza scopo di lucro la facoltà di concludere, previa procedura di confronto concorrenziale delle loro offerte, accordi in forza dei quali tali enti forniscono servizi sociali di assistenza alla persona, a fronte del rimborso dei costi da essi sostenuti, indipendentemente dal valore stimato di tali servizi, anche se tali enti non soddisfano i requisiti previsti da detto articolo 77, purché, da un lato, il contesto normativo e convenzionale nel cui ambito si svolge l'attività di tali enti contribuisca effettivamente al fine sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà e di efficienza di bilancio su cui tale normativa è fondata e, dall'altro, il principio di trasparenza [...] sia rispettato»<sup>96</sup>.

L'art. 56 CTS soddisfa senz'altro tali requisiti, tanto sotto il profilo soggettivo (prevedendo anzi una limitazione degli enti ammessi rispetto a quanto facoltizzato dalla giurisprudenza europea, che ricomprende diversamente l'intero novero degli enti non lucrativi)<sup>97</sup>, quanto procedurale (procedura comparativa rispettosa dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento; co. 3), economico (rimborso spese limitato a quelle effettivamente sostenute e documentate; co. 2), della finalità sociale e di efficienza di bilancio (finalizzazione allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato; co. 1), nonché del rispetto delle regole di trasparenza (co. 3-*bis*).

In tal modo, secondo la giurisprudenza, la sottrazione delle convenzioni *ex art.* 56 alla disciplina dei contratti pubblici determinerebbe «l'impossibilità di procedere ad

<sup>95</sup> Incompatibilità ipotizzata, per i valori sopra-soglia, da D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 428 ss.; nonché in ID., *Le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale*, cit., p. 99 s., ove si afferma che «trattandosi di una disciplina [quella recata dagli artt. 76 e 77 della Direttiva] che deroga a un regime di carattere generale, essa deve interpretarsi restrittivamente. Ne consegue che previsioni derogatorie più ampie e ulteriori rispetto a quelle già contemplate nelle direttive europee non appaiono ammissibili. In quest'ottica, non sembrerebbe compatibile con il diritto dell'Unione europea l'art. 56 del Codice del Terzo settore, nella misura in cui introduce, in relazione ad appalti pubblici sopra-soglia, un'ipotesi di procedura riservata non contemplata dalle direttive europee».

<sup>96</sup> Cfr. C.g.u.e. 14 luglio 2022, causa C-436/20, *ASADE*.

<sup>97</sup> Sul punto v., in commento alla citata sentenza, E. FIDELBO, *La Corte di Giustizia sull'affidamento di servizi sociali ad enti privi di scopo di lucro*, in *Labusus.org*, 3 aprile 2023, secondo il quale «appare interessante rilevare che la Corte ha ritenuto che finanche in tali fattispecie non è necessario, ai fini e per gli effetti del diritto dell'Unione, che gli affidatari siano in senso stretto qualificati come associazioni di volontariato, essendo sufficiente l'assenza di scopo di lucro. Tale statuizione potrebbe rendere non del tutto giustificata una disposizione, come quella di cui all'art. 56 del Codice del Terzo Settore, che consente alle sole organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS, di stipulare convenzioni con le pubbliche amministrazioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale». Ad ogni buon conto, non pare a chi scrive che ciò possa condurre ad una dichiarazione di illegittimità "europea" o costituzionale per irragionevolezza della disposizione in parola, ove si consideri la giurisprudenza, interna e comunitaria, sviluppatasi con riferimento all'ambito di applicazione soggettivo delle convenzioni di cui all'art. 57 CTS, su cui v. *infra* par. successivo.

una applicazione *sic et simpliciter* dei principi generali dettati in materia di appalti, tra cui campeggia il principio di concorrenzialità, dovendosi dar luogo alla sola applicazione dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento nella prospettiva applicativa di una procedura comparativa riservata alle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale»<sup>98</sup>.

Occorre, quindi, affrontare le ricadute “operative” di siffatta conclusione, alla luce della casistica emergente dall’analisi della giurisprudenza amministrativa in materia.

In primo luogo, la recessività del paradigma “competitivo” giustificerebbe, secondo alcune pronunce, la previsione di criteri valutativi che conferiscano prevalenza agli aspetti tecnico-qualitativi delle offerte rispetto a quelli prettamente economici, con conseguente “dequotazione” del valore della concorrenza sul fattore prezzo<sup>99</sup>; e ciò, tanto più, considerato che «l’offerta economica in tale settore ha ad oggetto esclusivamente il rimborso dei costi necessari per fornire il servizio oggetto dell’affidamento, non essendo in essa ricompresa alcun profitto per l’associazione concorrente»<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 agosto 2022, n. 719, par. 8.7.

<sup>99</sup> Il quale potrebbe venire in rilievo «solo laddove i progetti di gestione presentati dai concorrenti si collochino su un piano di equiparazione dal punto di vista tecnico, vagliando per contro l’offerta economica solo dove sussista uno scarto irrilevante tra i punteggi tecnici ottenuti» (T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 agosto 2022, n. 719, par. 9.1). Nel caso deciso, il Tribunale amministrativo, con l’avallo del Consiglio di Stato (Sez. III, 23 febbraio 2023, n. 1887), ha ritenuto legittima la previsione nell’avviso di selezione, la quale subordinava la valutazione economica dei preventivi presentati all’ipotesi in cui si fosse verificato uno scarto inferiore di cinque punti fra i progetti tecnici. «Siffatta scelta», a mente del Collegio di primo grado, «afferente alla sfera discrezionale dell’Amministrazione, appare porsi sulla scia della più recente giurisprudenza consolidata in tema di offerta economicamente più vantaggiosa, a seguito dell’entrata in vigore del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e delle Linee-guida n. 2 dell’ANAC, in virtù della quale si riscontra un’attenuazione delle concorrenze sul fattore prezzo [...] ai sensi dell’art. 95, comma 7, D.lgs. n. 50/2016. Siffatto orientamento ritiene, pertanto, ragionevole la possibilità di impiegare formule matematiche in funzione dissuasiva rispetto ad una competizione eccessiva sul prezzo e dunque in funzione correttiva del metodo dell’interpolazione lineare». Sul punto, v. altresì T.a.r. Lazio (Roma), Sez. II-bis, 2 agosto 2022, n. 10886, secondo il quale «i procedimenti di selezione delle organizzazioni o enti del Terzo Settore ai fini della stipula delle convenzioni ex art. 56 d.lgs. 117/2017, possono avvenire (come di consueto avvengono in molteplici casi) prescindendo, tra i criteri di comparazione delle proposte (in tutto o in parte), dall’elemento prezzo, indispensabile invece nelle procedure di mercato nei settori ordinari. Ciò in quanto operando gli Enti del Terzo Settore nel peculiare contesto di riferimento che è caratterizzato dalla mancanza di lucro, non è sempre possibile (oppure opportuno) affidare la selezione dei contraenti a forme di ribasso o di selezione mediante offerta economicamente più vantaggiosa che si risolverebbero (fermi i costi) in una compressione della qualità delle prestazioni. Tenuto conto di ciò, i parametri delle selezioni dei contraenti ai fini della stipula delle convenzioni ex art. 56 del d.lgs. 117/2017, possono sostanziarsi in criteri predeterminati affidati, nella loro applicazione, a motivazioni discorsive e non (o non solo) numeriche».

<sup>100</sup> T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 agosto 2022, n. 719, par. 9.1. Cfr., analogamente, Cons. Stato, Sez. III, 23 febbraio 2023, n. 1887, a mente del quale «non può non rilevarsi che la rilevanza del criterio di selezione di carattere economico è necessariamente attenuata laddove, come nella specie, la procedura comparativa sia aperta alla partecipazione dei soli soggetti istituzionalmente non perseguiti lo scopo di lucro, con la conseguente sterilizzazione del confronto concorrenziale sull’offerta economica, rispondente a soli criteri di rimborso dei costi sostenuti».

In secondo luogo, gli stessi aspetti tecnico-qualitativo dovrebbero tenere necessariamente in considerazione anche requisiti afferenti alla sfera soggettiva-esperienziale del concorrente (in linea con quanto disposto dallo stesso art. 56 CTS<sup>101</sup>), con conseguente applicazione “temperata” del divieto di commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e criteri oggettivi di valutazione dell’offerta tecnica<sup>102</sup>. In questa logica, potrebbero valorizzarsi anche alcuni addentellati ricavabili dalla giurisprudenza *ASADE*, la quale parrebbe ammettere la possibilità di valorizzare – attraverso apposite clausole territoriali – l’esperienza maturata dall’ente di volontariato in un dato contesto territoriale, in deroga al principio di parità di trattamento, «se giustificata da un obiettivo legittimo»<sup>103</sup>.

Emerge, in definitiva, nel contesto di siffatte peculiari procedure, una nuova nozione di «professionalità socialmente acquisita»<sup>104</sup>, da verificarsi sulla base di criteri

<sup>101</sup> A mente del quale (co. 3) «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». Secondo Cons. Stato, Sez. III, 23 febbraio 2023, n. 1887, «deve infatti osservarsi che la distinzione tra “requisiti” di moralità professionale e “adeguata attitudine”, da dimostrare anche “in riferimento alla capacità tecnica e professionale”, sottenda l’attribuzione di questi ultimi parametri al profilo valutativo, comprensivo conseguentemente degli aspetti soggettivi delle Associazioni – da valutarsi “anche con riferimento all’esperienza maturata, all’organizzazione, alla formazione e all’aggiornamento dei volontari – che devono essere presi in considerazione secondo la volontà del legislatore. Inoltre, è evidente che siffatti criteri di valutazione della capacità tecnica e professionale [...] non si prestano ad essere definiti in maniera rigida, *sub specie* di soglie minime da rispettare ai fini della ammissione alla procedura comparativa, anche in aderenza ai richiamati principi di partecipazione e parità di trattamento, ma costituiscono il terreno ideale sul quale deve esercitarsi l’attività valutativa dell’Amministrazione finalizzata alla selezione dell’Associazione affidataria della convenzione, in relazione alla sua “concreta capacità di operare e realizzare l’attività oggetto di convenzione”» (par. 8.13-14).

<sup>102</sup> Divieto che, invero, appare parimenti temperato anche nel settore dei contratti pubblici, stando alla più recente giurisprudenza formatasi in materia, le cui conclusioni sono ritenute «trasferibili anche – anzi, *a fortiori*» a quello del Terzo settore, «la cui disciplina deve essere ricostruita indipendentemente dai rigidi limiti propri della materia ispirata al più rigoroso rispetto del principio concorrenziale» (Cons. Stato, *ult. cit.*, par. 8.10). In tema, sul versante dei contratti pubblici, v., in particolare, Cons. Stato, Sez. V, 17 febbraio 2022, n. 1186; Id., 17 marzo 2020, n. 1916; Id., 20 giugno 2019, n. 4198; Id., 22 ottobre 2018, n. 6026.

<sup>103</sup> Cfr. C.g.u.e. 14 luglio 2022, causa C-436/20, *ASADE*: «che lo stabilimento dell’operatore economico nella località in cui i servizi devono essere forniti costituisca un criterio di selezione degli operatori economici [...] introduce una disparità di trattamento. [...] Poiché la situazione di tali operatori è analoga con riferimento all’aggiudicazione di un appalto pubblico avente ad oggetto un servizio contemplato dall’allegato XIV della medesima direttiva, una siffatta differenza di trattamento è compatibile con il principio di uguaglianza solo se può essere giustificata da un obiettivo legittimo».

<sup>104</sup> E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 15 ss.; in particolare, secondo l’A., «emerge e viene a consolidarsi [...] una speciale nozione di professionalità, da rapportare al livello della progettualità e qualificata in termini di *expertise* derivante da un “contatto qualificato” con la società civile. Tale contatto diviene un elemento di non poca rilevanza nel contesto di questa riflessione, dal momento che esso è idoneo a definire un livello di professionalità che è collegato non tanto ad un’idea di competenza tecnica, quanto piuttosto ad una effettiva conoscenza del contesto territoriale nell’ambito del quale un servizio deve essere prestato».

stabiliti secondo la più ampia discrezionalità dell'ente pubblico<sup>105</sup>, tale da superare il tradizionale divieto di commistione fra requisiti soggettivi di partecipazione e componenti oggettive delle offerte, nonché un criterio di valutazione di queste ultime che, sterilizzata la componente economica, miri a selezionare quella che potrebbe definirsi *l'offerta socialmente più vantaggiosa*. A ciò aggiungendosi, in generale, una considerazione tendenzialmente meno rigorosa dei rigidi formalismi che caratterizzano tipicamente le procedure concorrenziali<sup>106</sup>.

## 6. La giurisprudenza e la normativa sull'art. 57 CTS

L'art. 57 CTS disciplina la peculiare *species* dell'affidamento in convenzione del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, recependo le acquisizioni della giurisprudenza euro-unitaria in materia<sup>107</sup>, sulla base del *considerando* n. 28<sup>108</sup> e dall'art. 10, lett. h), della Direttiva 24/2014/UE<sup>109</sup>, quest'ultimo testualmente riprodotto nell'art. 17, co. 1, lett. h) del d.lgs. n. 50/2016 – oggi art. 56, co. 1, lett. n), d.lgs. n. 36/2023 –, i quali, come a suo luogo anticipato, “escludono” espressamente siffatta tipologia di attività dall'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici.

La specialità dell'articolo in parola, rispetto al precedente art. 56 CTS, concerne in primo luogo il profilo “soggettivo”, essendo l'affidamento in convenzione dei servizi

<sup>105</sup> Cfr. T.a.r. Campania, Sez. V, 17 maggio 2021, n. 1778, secondo la quale la fissazione dei criteri per l'identificazione degli enti idonei è riservata alla più lata discrezionalità della pubblica amministrazione, la quale potrebbe non irragionevolmente valorizzare anche aspetti economici, quale il fatturato complessivo dell'ultimo triennio (riconducibile alle «risorse a disposizione», di cui all'art. 56, co. 3 CTS); Id., Sez. II, 26 ottobre 2020, n. 1527, per cui si deve riconoscere «alla stazione appaltante un apprezzabile margine di discrezionalità nel richiedere requisiti di capacità economica, finanziaria e tecnica ulteriori e più severi rispetto a quelli normativamente previsti, purché nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e col limite della continenza e non estraneità rispetto all'oggetto della gara»; trattasi «di scelta dell'amministrazione [che] ha natura tecnico-discrezionale, di modo che essa può essere sindacata dal G.A. solo nei ristretti limiti della manifesta irragionevolezza o del travisamento dei fatti».

<sup>106</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 21 marzo 2023, n. 2854, secondo cui «non potrebbe non farsi leva sul carattere non strettamente concorrenziale della procedura selettiva in discorso, il quale legittima una lettura meno rigorosa e formale degli oneri dichiarativi degli operatori interessati all'affidamento del servizio, coerentemente con le prevalenti finalità solidaristiche che improntano la complessiva disciplina».

<sup>107</sup> In particolare, le già richiamate sentenze C.g.u.e., 11 dicembre 2014, causa C-113/13, *Spezzino* e Id., 28 gennaio 2016, causa C-50/14, *CASTA*.

<sup>108</sup> «La presente direttiva non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario».

<sup>109</sup> «La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi: [...] concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza».

di trasporto sanitario di emergenza e urgenza riservato «in via prioritaria» alle sole organizzazioni di volontariato (ODV)<sup>110</sup>.

Nella giurisprudenza amministrativa, si è dubitato della compatibilità euro-unitaria, nonché della ragionevolezza, di siffatta limitazione soggettiva operata dal legislatore nazionale, posto che le fattispecie espressamente escluse dall'ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici riguardano, genericamente, le “organizzazioni e le associazioni senza scopo di lucro”, e non già una specifica categoria di queste ultime<sup>111</sup>. Sul punto si registrano, invero, due opposti orientamenti.

Secondo una parte assolutamente prevalente della giurisprudenza amministrativa, non sarebbe ravvisabile alcuna incompatibilità “euro-unitaria” fra l'art. 57 CTS e l'art. 17, co. 1, lett. h) del d.lgs. n. 50/2016 – oggi art. 56, co. 1, lett. n), d.lgs. n. 36/2023 – (riproduttivo del *considerando* 28 e dell'art. 10 lett. h) della Direttiva UE 2014/24), in quanto quest'ultimo si limiterebbe a equiparare “organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro” ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione (soggettivo) delle disposizioni del CCP per appalti e concessioni di servizi di trasporto di urgenza-emergenza, ma non imporrebbe in alcun modo una necessaria equiparazione di tali soggetti anche nella sottoposizione ad un diverso regime di affidamento (parimenti derogatorio rispetto alle norme del CCP): con la conseguenza che esso non potrebbe fungere da parametro di legittimità (a fini di disapplicazione) di norme nazionali (di settore) che operino un'ulteriore distinzione fra tali soggetti, come nel caso dell'art. 57 CTS, il quale riserva appunto «in via prioritaria» l'affidamento diretto in convenzione del servizio di trasporto di urgenza-urgenza alle sole organizzazioni di volontariato (ODV)<sup>112</sup>.

A conclusioni differenti è, invece, pervenuta un'isolata ordinanza del Consiglio di Stato<sup>113</sup>, la quale, dubitando della compatibilità euro-unitaria della previsione di cui all'art. 57 CTS, ha ritenuto opportuno investire della questione la Corte di giustizia dell'Unione europea, rilevando la stretta connessione sussistente fra l'ambito “soggettivo” di applicazione della disciplina derogatoria recata dal CTS e quello del CCP: secondo l'opinione del Collegio, infatti, la riserva «in via prioritaria» dell'affidamento in convenzione *ex* art. 57 CTS in favore delle sole ODV equivarrebbe alla sottoposizione integrale degli affidamenti dei servizi di trasporto di urgenza-emergenza delle altre

<sup>110</sup> Laddove iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, aderenti ad una rete associativa di cui all'art. 41, comma 2, ed accreditate ai sensi della normativa regionale in materia, ove esistente.

<sup>111</sup> In particolare, le controversie in materia hanno tratto origine da una serie di ricorsi proposti da cooperative sociali, escluse anche dal convenzionamento *ex* art. 56. In tema, cfr. D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 437 ss.

<sup>112</sup> Cfr. T.a.r. Lombardia (Milano), Sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430: «in altri termini, il legislatore europeo non ha imposto agli Stati membri di equiparare organizzazioni di volontariato e società cooperative in materia di affidamento di determinati servizi (in particolare, di quelli relativi ad emergenze di tipo sanitario), ma ha semplicemente sottratto tali enti dal suo “fuoco” di interesse». In senso analogo, T.a.r. Puglia (Bari), Sez. II, 29 giugno 2020, n. 922.

<sup>113</sup> Sez. III, ord. 18 gennaio 2021, n. 536; seguita, pochi mesi dopo, dall'analogo Id., 3 marzo 2021, n. 1797. V., in commento alla seconda ordinanza, S. PELLIZZARI, *L'affidamento dei servizi di ambulanza alle organizzazioni di volontariato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 5, p. 621 ss.

associazioni non lucrative alla (necessariamente alternativa) disciplina dell'evidenza pubblica, in sospetta violazione dell'art. 17, co. 1, lett. h) CCP (a sua volta recettivo dell'art. 10, lett. h) della Direttiva)<sup>114</sup>.

Tale prospettazione è stata, tuttavia, sconfessata dalla stessa Corte di giustizia, la quale, in risposta alla questione sollevata dalla predetta ordinanza del Consiglio di Stato, ha stabilito che «l'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede che servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza possano essere attribuiti mediante convenzione, in via prioritaria, soltanto a organizzazioni di volontariato e non a cooperative sociali che possono distribuire ai soci ristorni correlati alle loro attività»<sup>115</sup>.

L'ordinamento europeo si disinteressa, dunque, del campo lasciato "libero" dalla doverosa applicazione della normativa in materia di contratti pubblici, riservando agli Stati membri la possibilità di individuare, nell'esercizio di una discrezionalità non irra-

<sup>114</sup> Cons. Stato, Sez. III, ord. 18 gennaio 2021, n. 536, par. 10 ss.: «le due disposizioni si mostrano tra loro strettamente connesse, sol che si consideri che l'esclusione delle cooperative sociali dall'affidamento tramite convenzione del servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, fa sì che per le citate cooperative l'affidamento di detto servizio non possa che avvenire attraverso l'evidenza pubblica: ciò in contrasto con l'eccezione prevista dall'art. 10, lett. h), della Direttiva (e dall'art. 17, comma 1, lett. h del Codice degli appalti). In altre parole, al di fuori degli stretti ambiti in cui è ammesso lo strumento convenzionale, resta obbligatoria la modalità pubblicistica dell'appalto di servizi e ciò sia sul piano oggettivo, per servizi di trasporto sanitario che non possano qualificarsi come "d'emergenza", sia sul piano soggettivo, visto che la deroga al regime dell'evidenza pubblica fissata dall'art. 10 lett. h), della direttiva n. 2014/24/UE si limita alle sole "organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro". Lo stesso art. 57 del d.lgs. n. 117 cit. prevede la possibilità "in via prioritaria" – cioè prima dell'esperimento di una procedura di evidenza pubblica – dell'affidamento del servizio per cui è causa mediante convenzione, il che sta a dire che ove la "via prioritaria" risulti per qualsiasi motivo non praticabile, l'affidamento avverrà comunque tramite gara pubblica. Ma, allora, riservare alle sole associazioni di volontariato l'affidamento mediante convenzione del servizio di trasporto sanitario d'emergenza – come fa l'art. 57 cit. – significherebbe che tutte le altre organizzazioni non lucrative, sebbene per esse il ricorso all'evidenza pubblica sia escluso dalla normativa comunitaria, possono divenire affidatarie del servizio in discorso, in base alla predetta normativa interna, solo attraverso il ricorso all'evidenza pubblica: con il ché, però, l'art. 57 del Codice del Terzo settore parrebbe in contrasto con il "considerando" 28 e con l'art. 10, comma 1, lett h), della Direttiva, limitando, per il servizio in esame, la deroga al regime dell'evidenza pubblica ad una sola delle tipologie di "organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro" previste dalla Direttiva stessa, cioè alle sole associazioni di volontariato».

<sup>115</sup> C.g.u.e., Sez. VIII, 7 luglio 2022, cause riunite C-213/21 e C-214/21, *Italy Emergenza Cooperativa Sociale c. Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani e al.*, in *Dir. soc.*, 2023, 1, p. 21 ss., con nota di E. CUSA, *La nozione unionale di organizzazione non lucrativa tra contratti pubblici, Terzo settore e trasporti sanitari d'urgenza*; sulla sentenza, cfr. altresì M. TAGLIABUE, *Servizi di trasporto sanitario di emergenza: per la CGE le coop sociali sono escluse dall'affidamento in convenzione*, in *Cooperative e enti non profit*, 2022, 10, p. 26 ss. Riferendosi a tale decisione, sia T.a.r. Umbria, Sez. I, 27 ottobre, 2022, n. 775 (in primo grado) sia Cons. Stato, Sez. III, 13 giugno 2023, n. 5784 (in secondo grado) hanno, successivamente, ritenuto inammissibile una nuova richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia concernente la mancata equiparazione delle cooperative sociali alle organizzazioni di volontariato (veniva censurata, in particolare, l'erronea equiparazione dei "ristorni" con scopo mutualistico alla distribuzione di utili, anche in relazione al regolamento 1435/03/Ce relativo allo statuto della società cooperativa europea), nonché manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 57 CTS per contrasto con gli artt. 3, 10 e 117, co. I, Cost., valorizzando spunti già emergenti dalla sentenza della Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72.

gionevole, ulteriori differenziazioni di ordine soggettivo, in rapporto al tipo di servizio da svolgere, all'interno della articolata platea delle organizzazioni non lucrative. E ciò, come significativamente evidenziato da ulteriore giurisprudenza, senza che si ponga neppure «un problema di “soglie” comunitarie, perché la fattispecie si colloca del tutto al di fuori della materia comunitaria a prescindere dal valore dell'appalto. Le suddette norme comunitarie, infatti, non limitano l'effetto della deroga, né esplicitamente e né implicitamente, al non superamento di una determinata soglia»<sup>116</sup>.

Fermo, dunque, il disinteresse dell'ordinamento comunitario la questione si sposta, conseguentemente, sulla complessiva ragionevolezza – in relazione al principio di parità di trattamento – della decisione discrezionale assunta dal legislatore.

Quest'ultima non è revocata in dubbio dalla giurisprudenza amministrativa, sulla base della considerazione della diversità funzionale e organizzativa intercorrente fra le ODV e le ulteriori tipologie di ETS: ciò in quanto le organizzazioni di volontariato esprimono una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore, avendo come scopo la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini (in linea con lo scopo perseguito dal legislatore con la disposizione *de quo*, come rivolto allo svolgimento del servizio in favore di terzi)<sup>117</sup>, avvalendosi dell'attività prevalente dei propri associati-volontari e senza ottenere, neppure in modo indiretto, un vantaggio economico a favore di questi ultimi (finalità che, invece, connota tipicamente l'attività delle cooperative sociali, come rivolta a provocare un vantaggio economico a coloro che ne fanno parte)<sup>118</sup>. Inoltre, la decisione del legislatore trova spiegazione nella necessità “pragmatica” di assicurare in modo fedele l'attuazione dei principi espressi dalle richiamate pronunce della Corte di giustizia “Spezzino” e “Casta”, siccome precipuamente calibrate sulle caratteristiche delle organizzazioni di volontariato; prospettiva, peraltro, confermata da una recente sentenza del giudice europeo, la quale, pur incidentalmente, ha ritenuto il diritto unionale ostativo all'affidamento diretto di appalti sociali, senza lo svolgimento di una procedura di confronto competitivo, a un ente senza scopo di lucro che non sia un'organizzazione di volontariato<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> T.a.r. Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320. In senso analogo, T.a.r. Calabria, Sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068. Più recentemente T.a.r. Umbria, Sez. I, 27 ottobre 2022, n. 775.

<sup>117</sup> Ossia la «garanzia dell'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica» (art. 57, co. 1).

<sup>118</sup> Sulle differenze intercorrenti fra le due fattispecie organizzative tali da giustificare il regime differenziato, v., in particolare, A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 49 s. In giurisprudenza, cfr. T.a.r. Marche, 27 marzo 2023, n. 198; T.a.r. Umbria, Sez. I, 27 ottobre 2022, n. 775; T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 17 marzo 2021, n. 1797; T.a.r. Lombardia (Milano), Sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430; T.a.r. Campania (Salerno), Sez. II, 26 ottobre 2020, n. 1527; T.a.r. Calabria (Catanzaro), 17 giugno 2020, n. 1068. V. altresì, pur sotto diverso profilo, quanto sostenuto da T.a.r. Lazio (Roma), Sez. III-bis, 8 novembre 2018, n. 10809. Spunti in tal senso si rinvergono, altresì, della sentenza della Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, ove si precisa il senso e la portata della non lucratività delle attività di interesse generale svolte dagli ETS in collaborazione con gli enti pubblici.

<sup>119</sup> Cfr. C.g.u.e. 14 luglio 2022, causa C-436/20, *ASADE*.



Per altro verso, come ulteriormente precisato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 255/2020, la locuzione «in via prioritaria» non varrebbe in alcun modo a limitare l'affidamento mediante convenzione del servizio di emergenza e urgenza soltanto alle organizzazioni di volontariato, bensì si limiterebbe a “ritagliare”, nel più vasto ambito degli enti non lucrativi, una categoria di soggetti a cui l'affidamento diretto possa essere prioritariamente riservato (secondo un'opzione discrezionale), senza restringere il campo degli affidatari rispetto alla normativa europea e al Codice degli appalti; pur in tal caso ponendosi, a opinione della Corte, «un problema interpretativo di soluzione non univoca»<sup>120</sup>. Sebbene i Giudici della Consulta non si spingano a specificare i termini della questione ermeneutica rilevata, è agevole dedurre come quest'ultima attenga alla portata dell'espressione «in via prioritaria» nel contesto dell'art. 57 CTS, anche in relazione alle possibilità (e alle modalità) di affidamento “in via secondaria” dei servizi di trasporto di emergenza e urgenza ad altre categorie di ETS.

Sul punto, va primariamente evidenziato che, quanto alla disciplina applicabile, l'art. 57, co. 2, CTS “rinvia” ai commi 2, 3, 3-*bis* e 4 dell'art. 56 CTS, confermando la natura generale di quest'ultima disposizione. A tale riguardo, particolarmente sintomatico appare il mancato rinvio al co. 1 dell'art. 56, che, come visto, non solo definisce un ambito di applicazione soggettivo più ampio (ODV e APS), ma richiede altresì una previa valutazione di “maggior favore” rispetto al ricorso al mercato. Proprio in quest'ottica, come da ultimo confermato dal Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72/2021, andrebbe letta la locuzione «in via prioritaria», come cioè rivelativa di «una sorta di presunzione di “maggior favore rispetto al mercato”»: al soddisfacimento delle condizioni previste nella disposizione, è il legislatore stesso che individua un punto di “bilanciamento” tra le esigenze solidaristiche, di equilibrio dei bilanci pubblici, e di tutela della concorrenza»<sup>121</sup>.

Le ricadute, sul piano operativo, di tale conclusione si rendono evidenti dall'analisi della giurisprudenza amministrativa più recente.

Secondo quest'ultima, la norma in discorso andrebbe interpretata nel senso che nessun obbligo motivazionale sia imposto alla pubblica amministrazione laddove essa proceda ad affidare mediante convenzionamento i servizi di trasporto di urgenza ed emergenza alle organizzazioni di volontariato, essendo la relativa valutazione di idoneità già predeterminata a livello legislativo<sup>122</sup>; «[i]n altri e più dettagliati termini, l'art. 57

<sup>120</sup> Corte cost., 26 novembre 2020, n. 255.

<sup>121</sup> D.m. n. 72/2021, p. 20. In questo senso, cfr. già T.a.r. Puglia (Lecce), Sez. II, 12 gennaio 2018, n. 32, a mente del quale non vi sarebbe alcuna «obbligatorietà della gara per l'affidamento dei servizi in questione, ma al contrario deve ritenersi ormai codificato il principio dell'affidamento in convenzione alle organizzazioni di volontariato dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza». Tale principio risulta oramai pienamente recepito dalla giurisprudenza amministrativa: cfr. Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 313; Cons. Stato, Sez. III, 11 settembre 2020, n. 5313; T.a.r. Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320; T.a.r. Calabria, Sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068; T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 dicembre 2021, n. 1226.

<sup>122</sup> Cfr. T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 17 novembre 2021, n. 7355, ove si «ritiene che il disaminato ordito normativo debba essere interpretato nel senso che l'obbligo di motivazione desumibile dall'art. 57 cit. non deve essere assolto dalla P.A. nel momento in cui procede ad affidare mediante convenzionamento i servizi in esame alle individuate associazioni di volontariato, essendo stata la valutazione in ordine

realizza un'inversione dell'onere motivazionale rispetto alla previsione contenuta nel precedente art. 56, sicché la motivazione esplicita s'impone soltanto quando l'amministrazione intenda ricorrere al mercato concorrenziale, dovendo all'uopo precisare le ragioni per cui l'organizzazione del servizio, mediante l'affidamento diretto alle associazioni di volontariato, non sia in grado di conseguire l'efficienza e la qualità del servizio reso, nell'interesse generale e nel rispetto dei principi di universalità, solidarietà, economicità ed appropriatezza»<sup>123</sup>.

In senso analogo, è stato affermato che «l'art. 57 del d.lgs. n. 117/2017 non richiede ai fini dell'affidamento diretto la motivazione sulla convenienza dell'affidamento stesso rispetto alla gara "ordinaria", ma è basato su autonomi presupposti, consistenti nella

all'idoneità delle associazioni a svolgere i servizi secondo le finalità indicate predeterminata a livello legislativo. Per contro, un simile obbligo deve essere puntualmente adempiuto nel caso in cui la P.A. ritenga "che l'attività di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza non possa essere assicurata dai soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4", in quanto non possa essere garantito "l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica ed adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione". In altri termini, il c.d. Codice del Terzo Settore muove dall'assunto, predeterminato in forza di una scelta assunta a livello legislativo, che l'affidamento diretto del servizio alle associazioni di volontariato sia tale da garantire il perseguimento dell'ottimale svolgimento del servizio in conformità, a ben vedere, al principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118 Cost.), cosicché soltanto allorché l'amministrazione apprezzi, con una specifica e puntuale motivazione, l'impossibilità per i soggetti iscritti all'elenco regionale di cui all'articolo 4 di assicurare l'esercizio dell'attività di trasporto per cui è causa nel rispetto dei principi di cui all'art. 57, comma 1, d.lgs. n. 117 del 2017, può disporre l'affidamento del servizio mediante una procedura ad evidenza pubblica aperta anche a diversi soggetti giuridici».

<sup>123</sup> T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 17 novembre 2021, n. 7355; in senso analogo, più recentemente, Id., 31 maggio 2023, n. 3327. Ma v. Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2022, n. 2166, a mente del quale l'art. 57 CTS «non detta però alcuna "motivazione vincolata", per la ipotesi in cui la S.A. dovesse ritenere di accedere al mercato, ed indire una gara aperta». Quest'ultima pronuncia del Consiglio di Stato, invero, pare aver mutato l'orientamento del giudice di primo grado (precedentemente segnalato), ove si consideri la recente decisione del T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 9 gennaio 2023, n. 123, che si è pronunciata nel senso che: «come recentemente chiarito dal Consiglio di Stato (vedi sentenza n. 2166/2022), la lettura coordinata degli artt. 56 e 57 del T.U. 117/2017 consente all'amministrazione di affidare il servizio di trasporti infermi, ed in particolare di quelli in emergenza (118), alle associazioni di volontariato, senza applicazione del T.U. 50/2016, in ragione della scelta del Legislatore di "favor" per una gestione sociale di tali servizi pubblici emergenziali. Tuttavia, le citate disposizioni non prescrivono in capo all'amministrazione un obbligo di "motivazione rafforzata" qualora l'affidamento del servizio sia disposto mediante pubblica gara. La citata normativa prevede la facoltà per le Amministrazioni di affidare in via prioritaria i servizi 118 alle predette organizzazioni "nelle ipotesi in cui, per la natura specifica del servizio, l'affidamento diretto garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, 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". Pertanto, il tenore testuale della norma, nel consentire l'affidamento del servizio mediante convenzione, richiama esclusivamente le Amministrazioni ad atteggiare la propria scelta al doveroso perseguimento di obiettivi di solidarietà e finalità sociale, nel preliminare rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione (art. 3 e 97 Cost. e 3 e ss. l. 241/90), che vengono in rilievo in tutte le procedure di affidamento dei servizi pubblici di interesse generale. La norma, al contrario, non impone alcuna "motivazione vincolata", nell'ipotesi in cui l'Amministrazione dovesse ritenere di accedere al mercato, indicando una gara aperta».

“garanzia” dello svolgimento di un servizio di interesse generale (quale il soccorso sanitario in emergenza urgenza “118”) in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. La motivazione esplicita per il mancato ricorso al mercato concorrenziale è in realtà richiesta dal primo comma dell’art. 56 del d.lgs. n. 117 del 2017 – non richiamato dal successivo art. 57 –, con generico riferimento alle “convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale”»<sup>124</sup>.

Anche il Consiglio di Stato ha avuto modo di esprimersi recentemente sulla questione, rilevando che «dalla specialità del suddetto art. 57 discende che nel settore in esame non può trovare applicazione la disciplina generale di cui al precedente art. 56, se non espressamente richiamata dalla medesima disciplina speciale: e [...] l’art. 57 [...] richiama, al comma 2, i commi 2, 3, 3-*bis*, e 4 dell’art. 56, ma non anche il comma 1, che contempla, quale criterio giustificativo della stipula delle convenzioni con i soggetti del c.d. Terzo settore, il riferimento alla maggiore convenienza rispetto al mercato. [...] In primo luogo, il mancato richiamo al comma 1 dell’art. 56 significa che l’affidamento diretto non necessita della valutazione preliminare della sua maggiore convenienza rispetto al mercato concorrenziale. È, invece, necessario che tale affidamento garantisca l’espletamento di un servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione ad una finalità sociale di perseguimento degli obiettivi di solidarietà»<sup>125</sup>.

Il descritto *favor* espresso dal legislatore verso l’affidamento in via prioritaria del servizio di trasporto di urgenza ed emergenza alle organizzazioni di volontariato giustificherebbe altresì, secondo un’altra pronuncia<sup>126</sup>, l’esistenza di normative regionali impositive di un *obbligo* in tal senso, il quale «non contrasta con la “possibilità” di tale affidamento, introdotta dal Codice del Terzo Settore e [...] trova la propria genesi nell’esclusione dall’obbligo della selezione pubblica prevista dalla disciplina comunitaria e dalle pedissequae disposizioni del Codice dei contratti pubblici. Nessun contrasto, dunque, tra il Codice del Terzo settore (art. 57), che prevede la possibilità di affidare “in via prioritaria” – e dunque prima dell’esperienza di una procedura ad evidenza pubblica – alle organizzazioni di volontariato i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, e la norma regionale, espressione peraltro di potestà legislativa concorrente, che dispone l’affidamento di tali servizi [...] alle associazioni, e solo in via sussidiaria con gara pubblica».

Dal quadro normativo e giurisprudenziale appena descritto parrebbe, dunque, potersi dedurre quanto segue.

Le pubbliche amministrazioni sono facoltizzate ad affidare direttamente, senza alcun onere motivazionale in ordine alla valutazione di maggior favore rispetto al ricorso

<sup>124</sup> T.a.r. Lombardia (Milano), Sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430. Analogamente, T.a.r. Campania (Napoli), Sez. V, 1° aprile 2021, n. 2227; T.a.r. Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320; Cons. Stato, Sez. III, ord. 11 settembre 2020, n. 5313; T.a.r. Calabria, Sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068; implicitamente, T.a.r. Piemonte, Sez. I, 3 marzo 2022, n. 173.

<sup>125</sup> Cons. Stato, Sez. III, ord. 18 gennaio 2021, n. 536.

<sup>126</sup> Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 3131.

al mercato, i servizi di trasporto di urgenza ed emergenza alle sole organizzazioni di volontariato, ove ritenute idonee a svolgere adeguatamente tale servizio. Rimane ferma la possibilità di ricorrere a modalità alternative (affidamento in esito a procedure comparative aperte anche ad APS ai sensi dell'art. 56 CTS o ad altre tipologie di soggetti del TS secondo le procedure di cui all'art. 55 CTS, ovvero ricorso al mercato), previa specifica motivazione in ordine all'insussistenza dei presupposti per il ricorso all'art. 57 CTS (ovverossia in tutti quei casi in cui l'affidamento diretto ad ODV «non garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza»)<sup>127</sup>. Del resto, l'utilizzo del verbo «possono» (in luogo del «devono») non varrebbe in alcun modo a derubricare il ricorso all'art. 57 CTS ad una mera «facoltà» optativa, bensì, ove opportunamente correlato alla connessa locuzione «in via prioritaria», esso appare rivelativo di una qualificazione normativa nei termini di preferenza (logico-giuridica) rispetto alle modalità di affidamento alternative<sup>128</sup>.

Tanto sostenuto, per quanto attiene invece al piano strettamente procedurale, meno agevole risulta il coordinamento fra le disposizioni dell'art. 57 CTS e i commi di cui al precedente art. 56 CTS oggetto di rinvio interno. Mentre, infatti, l'art. 57, co. 1, prevede quale modalità preferenziale l'«affidamento diretto» del servizio, l'art. 56, co. 3 (cui l'art. 57, co. 2 espressamente rinvia) dispone, come visto, l'esperimento di una procedura comparativa riservata. A parere di chi scrive, la specialità della disciplina di cui all'art. 57 CTS, rispetto a quella recata dall'art. 56 CTS, fa presupporre che il rinvio operato a quest'ultima disposizione debba intendersi nei limiti della «compatibilità»: con la conseguenza che l'applicazione del comma 3 dell'art. 56 CTS non potrebbe che intendersi come limitato al secondo periodo (requisiti di ordine soggettivo) e non estendibile al primo (procedura comparativa), rimanendo così ferma la possibilità di

<sup>127</sup> Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 41 ss.; A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore*, cit., p. 656 s., secondo la quale l'amministrazione potrebbe affidare il servizio di trasporto di emergenza a soggetti diversi solamente previa motivazione in ordine all'inesistenza di organizzazioni di volontariato idonee. In argomento, v. altresì D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 410.

<sup>128</sup> Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 41, per il quale «[n]onostante la formula dell'art. 57 possa a prima vista indurre a ritenere che si tratti di mera facoltà e non già di obbligo, poiché letteralmente i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza «possono» (e non già dunque «devono») essere affidati ai sensi dell'art. 57, questa interpretazione «debole» della norma si scontra tuttavia con una serie di ragioni, anche sistematiche, che spingono piuttosto ad attribuirle un significato «forte», tale per cui la situazione giuridica soggettiva contemplata dalla norma rasenti i confini dell'«obbligo». [...] In mancanza di un dovere esplicito di comportarsi in un certo modo (posto che il CTS di certo non obbliga l'amministrazione ad affidare i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza secondo le sue procedure e regole), il «potere in via prioritaria» è formula idonea ad assegnare alla condotta oggetto della possibilità una posizione di preminenza nell'ideale graduatoria delle condotte realizzabili dall'amministrazione al fine di conseguire un determinato risultato. Ove così non fosse, infatti, l'inciso «in via prioritaria» risulterebbe del tutto privo di valore normativo».

ricorrere senza particolari limiti all'affidamento diretto (pur «nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione»)<sup>129</sup>.

Il presupposto indefettibile per procedere all'affidamento diretto è rappresentato, evidentemente, dall'effettiva qualificazione del servizio nei termini di un "trasporto sanitario di emergenza e urgenza". Circostanza che ha dato luogo a due ulteriori questioni che hanno animato la giurisprudenza amministrativa più recente: in primo luogo, la precisa delimitazione del concetto di trasporto "emergenziale" (ai fini dell'applicazione dell'art. 57 CTS) rispetto a quello sanitario "ordinario" (non di emergenza); in secondo luogo, la disciplina applicabile a quest'ultimo (se, in altri termini, esso rientri esclusivamente nel campo di applicazione della disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici, seppur nel regime "alleggerito" o "riservato", oppure sia ammissibile il convenzionamento *ex art.* 56 CTS).

Quanto alla prima questione, va anzitutto ribadito come la limitazione del campo di applicazione dell'art. 57 al trasporto sanitario di "emergenza" risulti comandata dall'essere siffatto servizio espressamente "escluso" dalla disciplina euro-unitaria dei contratti pubblici alla stregua del *considerando* n. 28 (il quale dispone la non applicabilità della direttiva a taluni servizi di "emergenza", quali il trasporto di pazienti in ambulanza, se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro e nei limiti dello stretto necessario) e dell'art. 10, co. 1 della direttiva 24/2014/Eu che, in applicazione del primo, dispone nel senso che «[I]a presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi [...] h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici [...] 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza». Risulta, perciò, sottratto alla disciplina euro-unitaria (e nazionale) in materia di appalti pubblici esclusivamente il servizio di soccorso sanitario in emergenza-urgenza da attuarsi mediante ambulanza, mentre il servizio di solo trasporto in ambulanza (consistente nel trasporto ordinario di pazienti privo della connotazione dell'urgenza) è, diversamente, sottoposto al regime di affidamento c.d. alleggerito o eventualmente riservato.

Tanto opportunamente richiamato, occorre in primo luogo dare conto di come la nozione di "emergenza" sia stata declinata a livello di giurisprudenza euro-unitaria. Sul punto, la Corte di giustizia ha avuto recentemente modo di precisare che «l'inapplicabilità delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici [...] è inscindibilmente legata all'esistenza di un servizio di emergenza» e che «la presenza di personale qualificato a bordo di un'ambulanza non è di per sé sufficiente a dimostrare l'esistenza di un

<sup>129</sup> Diversa l'opinione di L. GILI, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, cit., p. 20, secondo il quale «[e]merge [...] un dubbio interpretativo [...] perché l'art. 57, comma 1 prevede che operi per queste associazioni l' "affidamento diretto", mentre il comma 2 richiama e rimanda anche alle previsioni del precedente art. 56, comma 3, il quale dispone che la scelta dell'ETS debba avvenire tramite "procedure comparative", il che fa ritenere operante la regola dell'affidamento (*recte* scelta) tramite procedura comparativa e come eccezione (motivata) quella dell'affidamento diretto, non essendo dall'altro escluso che l'ente pubblico, per lo più a fronte di una normativa regionale di settore, opti per il sistema dell'accreditamento».

servizio di ambulanza rientrante nel codice CPV 85143000-3». A tale riguardo, «l'urgenza può, malgrado tutto, essere dimostrata, perlomeno potenzialmente, qualora sia necessario trasportare un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante detto trasporto. Solo a tali condizioni il trasporto in ambulanza qualificato potrebbe rientrare nell'ambito della deroga all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici»<sup>130</sup>. Tali affermazioni sono state successivamente ribadite da un'ulteriore pronuncia, ove si è specificato che «la possibilità di beneficiare di tale esclusione presuppone, oltre alla presenza di personale adeguatamente addestrato alla prestazione di cure di primo soccorso, che il servizio di ambulanza venga fornito da organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro [...] e che sussista una situazione di emergenza»<sup>131</sup>.

In continuità con il descritto orientamento del giudice europeo, si è innestata la giurisprudenza nazionale, la quale, nel ribadire come non sia sufficiente, al fine di giustificare la deroga alle norme pro-concorrenziali ispirate ai principi dell'evidenza pubblica, che il servizio sia reso mediante mezzi di soccorso o preveda la presenza a bordo dell'automezzo di personale particolarmente qualificato all'erogazione di prestazioni di carattere emergenziale<sup>132</sup>, ha statuito che «ai fini della valutazione di coerenza della modalità di affidamento diretto del servizio rispetto alle norme europee, occorre che esso sia caratterizzato da un *quid pluris*, rappresentato appunto dalla esistenza di una esigenza di ordine emergenziale (in atto o in potenza) rilevabile oggettivamente ed *ex ante*»<sup>133</sup>.

A tale riguardo, il Consiglio di Stato, nella più importante pronuncia concernente la tematica in discorso<sup>134</sup>, ha evidenziato come a tale conclusione sia dato pervenire sulla scorta del richiamo, fatto dal giudice europeo, alla necessità che il rischio di peggioramento dello stato di salute del paziente debba, in linea di principio, essere valutato «obiettivamente»: «formula che impone all'interprete di verificare che l'impiego di mezzi di soccorso e di personale all'uopo qualificato non scaturisca da una mera valutazione discrezionale dell'amministrazione in ordine al miglior rapporto tra obiettivi da perseguire e mezzi da destinare alla loro realizzazione, ma costituisca il riflesso della connotazione emergenziale, oggettivamente verificabile, del servizio di trasporto».

Per quanto riguarda, invece, il carattere anche solo «potenziale» di siffatta esigenza emergenziale, sufficiente per attrarre il servizio di trasporto nell'ambito di operatività della deroga, essa, sempre secondo la pronuncia da ultimo richiamata, va intesa «nel senso che non necessariamente l'emergenza deve esistere *ab initio*, quale finalità del trasporto in atto e ravvisabile a priori, ma può concretizzarsi, secondo una ragionevole

<sup>130</sup> C.g.u.e., 21 marzo 2019, causa C-465/17, *Falck Rettungsdienste GmbH*.

<sup>131</sup> C.g.u.e., 20 giugno 2019, causa C-424/18, *Italy Emergenza Cooperativa Sociale*.

<sup>132</sup> Ciò in quanto, diversamente, «tale aspetto attiene alle modalità con le quali l'Amministrazione sceglie discrezionalmente di eseguire il servizio di trasporto al fine di soddisfare in maniera ottimale le esigenze sanitarie di volta in volta perseguite» (T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 dicembre 2021, n. 1226).

<sup>133</sup> T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 dicembre 2021, n. 1226; in senso analogo, T.a.r. Veneto, Sez. II, 15 ottobre 2018, n. 951 e Cons. Stato, Sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1139.

<sup>134</sup> Cons. Stato, Sez. III, 3 agosto 2020, n. 4905.

valutazione prognostica, nel corso dello stesso trasporto, improntandone, quindi, fin dall'inizio della sua esecuzione, l'aspetto funzionale (ed imponendo, di conseguenza, l'impiego di idonei mezzi materiali)». In particolare, «al fine di vagliare la compatibilità della modalità di affidamento di volta in volta applicata dall'Amministrazione, deve aversi riguardo ai criteri di definizione dell'oggetto del servizio enucleabili dalla *lex specialis*: premesso, infatti, il ruolo “ordinario” del ricorso alla gara ed il corrispondente rilievo derogatorio ed eccezionale dell'affidamento diretto del servizio *de quo*, solo quando essi siano idonei a “ritagliare”, entro l'ampio spettro dei servizi di trasporto mediante ambulanza, categorie di servizi ai quali sia immanente la suddetta connotazione emergenziale (si ripete: in atto o in potenza), l'affidamento diretto eventualmente prescelto dall'Amministrazione potrà ritenersi armonico rispetto ai principi euro-unitari (non senza sottolineare, da questo punto di vista e per le ragioni innanzi indicate, che la definizione dei mezzi e del personale da utilizzare ha un valore interpretativo di carattere meramente orientativo ed “indiziario”)».

Differente appare, invece, il concetto di “emergenza” ricavabile da una contestuale – sebbene, a quanto consta, isolata – pronuncia di primo grado<sup>135</sup>, ove il carattere dell'urgenza, abilitante il ricorso alla deroga *de quo*, risulta non tanto legato agli aspetti funzionali del servizio, ma alla situazione in concreto fronteggiata. In questa logica, l'affidamento diretto di cui all'art. 57 CTS viene ricondotto al «diritto amministrativo dell'emergenza e ai connessi poteri in deroga (es. ordinanze di necessità e urgenza, ordinanze di protezione civile [...] consentito dall'ordinamento solo per fronteggiare situazioni di necessità e urgenza, catastrofi, calamità naturali o altri eventi straordinari e non ricorrenti)», di talché «l'amministrazione non può utilizzare poteri *extra ordinem*, speciali e derogatori, in situazioni ordinarie, normali, né può estendere indebitamente il concetto di emergenza, oltre la sua naturale latitudine semantica, per sovvertire le regole del sistema e trasformare la regola in eccezione e viceversa»: con la conseguenza che «soltanto la necessità di fronteggiare l'emergenza, ovvero l'esistenza di una situazione transitoria, eccezionale, grave, straordinaria, improvvisa, imprevista, urgente e non programmabile, può giustificare la deroga all'obbligo di gara».

Appare evidente come tale orientamento, che sembra affiancare l'ipotesi di cui all'art. 57 CTS alle ulteriori fattispecie di affidamento diretto in “somma urgenza” o di “protezione civile” contemplate dal Codice dei contratti pubblici, rinvenendone conseguentemente il presupposto in un situazione “imprevedibile” e “non programmabile”, non sia affatto in linea con la giurisprudenza euro-unitaria precedentemente esaminata, la quale richiede, diversamente, che il carattere “emergenziale” del servizio venga valutata obiettivamente ed *ex ante*, anche nella sua “potenzialità”.

Per quanto riguarda, infine, la seconda questione prospettata, ferma la pacifica riconduzione dell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario ordinario (non di emergenza) alla disciplina degli appalti di servizi sociali di cui al Codice dei contratti

<sup>135</sup> Si tratta di T.a.r. Veneto, Sez. III, 15 novembre 2019, n. 1247.

pubblici (c.d. regime alleggerito o gara “riservata”)<sup>136</sup>, si segnalano alcune recenti pronunce che – in linea con l’evoluzione della giurisprudenza europea e nazionale segnalata nei paragrafi precedenti – ne hanno nondimeno ritenuto legittimo l’affidamento mediante convenzione *ex art. 56 CTS* a organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, selezionate in esito a procedura comparativa e sulla base di una motivata valutazione in ordine alla migliore rispondenza di siffatta modalità per il raggiungimento delle finalità sociali del servizio<sup>137</sup>. A favore di tale emergente orientamento depongono, del resto, anche le Linee guida ministeriali n. 72/2021, ove si sostiene che «il problema pare destinato ad essere ridimensionato se si accoglie una lettura del rapporto fra gli articoli 56 e 57 come *genus e species*: in definitiva, il fatto che un determinato servizio, senz’altro ascrivibile alla categoria dei servizi sociali di interesse generale, non rientri all’interno del paradigma dell’art. 57 del CTS non esclude che esso possa essere oggetto di una convenzione ai sensi dell’art. 56 del CTS, quale disposizione a contenuto generale che valorizza l’apporto collaborativo di tipo solidaristico fornito dagli enti del Terzo settore». Le medesime considerazioni conducono a ritenere che, sussistendone i relativi presupposti, l’affidamento dei servizi di trasporto sanitario ordinario (non di emergenza) possa avvenire anche “a valle” di una procedura di co-progettazione ai sensi dell’art. 55 CTS, con correlato ulteriore ampliamento della platea dei soggetti del TS potenzialmente destinatari.

## 7. Considerazioni conclusive, con una proposta *de jure condendo* (per una valorizzazione dell’art. 15 della l. n. 241 del 1990)

Alla luce dell’analisi svolta, può conclusivamente rilevarsi come i più recenti approdi della giurisprudenza amministrativa e della normativa secondaria in tema di rapporti fra Primo e Terzo settore ancora non risultino – se non parzialmente – adeguati al mutamento di paradigma operato dalla giurisprudenza costituzionale, né alle inequivoche indicazioni provenienti, nella medesima direzione, dalla normativa primaria; ciò restituendo un quadro incerto e frammentato, che rende tutt’ora impervia la strada verso la piena esplicazione delle potenzialità oggi dischiuse dal Codice del Terzo settore in relazione ai rapporti fra enti pubblici e non lucrativi. Del resto, è la stessa Commissione europea, con la recente proposta di raccomandazione del Consiglio n. 179 del 13 giugno 2023, ad aver avvertito che «*an over-restrictive transposition of EU rules, such as public procurement rules, may end up penalising social economy entities*»<sup>138</sup>.

<sup>136</sup> T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 agosto 2022, n. 719; T.a.r. Campania, sez. V, 1° aprile 2021, n. 2227; Cons. Stato, sez. III, 3 agosto 2020, n.4905; Cons. Stato, Sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1139; T.a.r. Veneto, Sez. III, 9 marzo 2018, n. 275.

<sup>137</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. III, 25 agosto 2020 n. 5199, che conferma T.a.r. Puglia (Lecce), Sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2049; Cons. Stato sez. III, 10 luglio 2019, n. 4859.

<sup>138</sup> Commissione europea, *Council recommendation on developing social economy framework conditions*, n. 179/2023, p. 4, nt. 14.



Uno degli aspetti maggiormente problematici, lo si è ampiamente evidenziato, attiene in particolare alla corretta qualificazione della “convenzione” attraverso la quale l’ente pubblico instaura il rapporto di collaborazione con l’ETS (ai sensi degli artt. 55, 56 e 57 CTS) e, conseguentemente, alla definitiva “espunzione” di quest’ultima da qualsivoglia potenziale riferibilità alle fattispecie disciplinate dal Codice dei contratti pubblici. Impegno, quest’ultimo, solo in parte assolto dal legislatore, il quale ha esclusivamente invitato a ricercarne il fondamento normativo all’interno della legge generale sul procedimento<sup>139</sup>.

A questo riguardo, posto che, nelle fattispecie di cui al Titolo VII CTS, l’attività dedotta nel rapporto convenzionale non parrebbe avere natura autoritativa, bensì risulta diversamente rivolta alla progettazione, alla realizzazione e/o all’erogazione in “sinergia” di un servizio di interesse generale, non pienamente soddisfacente risulta il richiamo – frequente nella prassi, nella giurisprudenza<sup>140</sup>, nella dottrina<sup>141</sup> e nella normativa secondaria<sup>142</sup> – all’art. 11 della l. n. 241/1990, il quale, diversamente, ha ad oggetto la determinazione del contenuto discrezionale di un provvedimento amministrativo (concernente, cioè, l’esercizio di un potere amministrativo nei confronti del destinatario)<sup>143</sup>.

Ben più appropriata risulterebbe, invece, e ad avviso di chi scrive, la riconduzione del rapporto convenzionale in esame al paradigma di cui all’art. 15 della l. n. 241/1990, come abilitante – laddove evolutivamente interpretato in combinato disposto con lo stesso art. 11 e con ancoraggio costituzionale nell’art. 118, co. IV, Cost. – la conclusione di accordi fra pubbliche amministrazioni e privati «per disciplinare lo svolgimento

<sup>139</sup> Secondo G. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico*, cit., p. 511 e 513, nt. 55, il riferimento operato dall’art. 30, co. 8 CPP alla l. n. 241/1990 impedisce, inequivocabilmente, di configurare la convenzione alla stregua di un contratto.

<sup>140</sup> Cfr. T.a.r. Lombardia (Milano), Sez. IV, 28 marzo 2017, n. 727; T.a.r. Lombardia (Brescia), Sez. II, 28 giugno 2016, n. 890; T.a.r. Lazio (Latina), Sez. I, 16 giugno 2016, n. 400.

<sup>141</sup> E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 213 ss.; L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit., p. 113; G. GIGLIONI, *Principi e ricadute sistemiche di diritto pubblico*, cit., p. 513; L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 193 s.

<sup>142</sup> Cfr. già la delibera dell’ANAC n. 32/2016, che parla di «accordo procedimentale di collaborazione»; nonché il d.m. 72/2021, il quale, tuttavia, colloca l’accordo tra la valutazione delle candidature alla partecipazione al procedimento e lo svolgimento dei tavoli di co-progettazione, configurandolo, cioè, quale atto conclusivo del sub-procedimento di selezione degli ETS (e non già di affidamento).

<sup>143</sup> Cfr., molto condivisibilmente, D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., p. 415: «[n]elle convenzioni ex artt. 56-57 CTS, ciò che manca rispetto alla figura dell’accordo amministrativo è l’oggetto, ossia un potere amministrativo discrezionale, esercitato ordinariamente in via unilaterale. La convenzione, infatti, non integra né sostituisce un (inesistente) provvedimento amministrativo con cui l’amministrazione sarebbe abilitata a imporre al privato (in particolare all’ente di volontariato) la prestazione di un determinato servizio sociale. Non solo tale provvedimento non esiste, ma neppure potrebbe esistere, ostando ad esso il principio di libertà ed autonomia (privata) in cui si radica il Terzo settore». Anche ad avviso di A. BERRETTINI, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore e nella penombra del Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, 2022, 27, p. 45, appare «contraddittorio» il «richiamo agli accordi ex art. 11, l. n. 241/1990 [...] non comprendendosi quali provvedimento l’accordo di co-progettazione debba sostituire o integrare ed in quali termini».

in collaborazione di attività di interesse comune»<sup>144</sup>. Il riferimento oggettuale alla disciplina dello «svolgimento in collaborazione di attività» (e non già alla determinazione del «contenuto discrezionale del provvedimento finale») e quello causale al perseguimento di un «interesse comune» (e non già «dell'interesse pubblico», di cui è portatrice l'amministrazione) sarebbe in effetti in grado di dare più propriamente conto della reale natura del rapporto collaborativo fra enti pubblici ed ETS, come fondato non già su un avvicinamento "incidentale" volto a dirimere un conflitto di interessi nell'esercizio di un potere discrezionale, bensì su un movimento congiunto e parallelo rivolto alla miglior cura dell'interesse condiviso.

Ciò impone, tuttavia, di superare l'inequivocabile dato letterale, che riserva la conclusione di tali tipologie di accordi esclusivamente alle amministrazioni «tra loro», salvo accedere ad una concezione del tutto "oggettivata" della nozione di pubblica amministrazione (operazione, per la verità, non del tutto peregrina, ove saldamente ancorata al principio di sussidiarietà orizzontale)<sup>145</sup>.

Invero, gli artt. 11 e 15 in parola, pur collocandosi all'interno di un intervento riformatore di ispirazione radicalmente opposta, risentono a ben vedere di un modello di relazione amministrativa ancora caratterizzato da un paradigma "bipolare", rispetto al

<sup>144</sup> L'acquisita considerazione degli accordi di cui all'art. 15 della l. n. 241/1990 alla stregua di "accordi organizzativi" parrebbe attagliarsi più esattamente alla circostanza per la quale, nei rapporti disciplinati dal Titolo VII CTS, non vi sarebbe una compartecipazione dei privati alla funzione amministrativa, bensì un inserimento "organizzativo" di questi ultimi nelle attività di programmazione, progettazione e realizzazione (erogazione) dei servizi ad oggetto sociale (fenomeno, a ben vedere, equiparabile a quello della co-amministrazione fra amministrazioni o dell'auto-produzione).

<sup>145</sup> Secondo il noto modello dell'"amministrazione oggettivata" proposto da F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1978, 1, p. 6 ss., il quale è stato peraltro specificamente riferito al coinvolgimento degli enti del terzo settore da G. PASTORI, *Pubblico e privato nei settori sociali*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI e G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, 2007, p. 75 ss.; nonché in ID., *Tendenze recenti della pubblica amministrazione italiana*, in *Annuario Aipda 2009*, Milano, 2010, p. 361 ss., oggi anche in ID., *Scritti scelti*, II, Napoli, 2010, p. 879 ss., dove si rileva (p. 886) che «[s]econdo l'art. 118, 4° co., Cost. deve essere favorita l'immedesimazione dei cittadini nel compimento di attività amministrative ovvero nel perseguimento di finalità di interesse generale. La norma apre la prospettiva di un'amministrazione diffusa nella società, a cui peraltro si applicano le regole che sono comuni all'attività amministrativa, anche se il soggetto che vi è preposto è un soggetto privato, come oggi è disposto in generale dalla già citata legge n. 241 del 1990. Nella legislazione ordinaria vi sono ormai non pochi riscontri di un tale modo di intendere e valorizzare l'apporto dei soggetti privati, specie *no profit*, al perseguimento di fini di interesse generale. Tradizionalmente in passato si è soprattutto guardato alla contrapposizione tra governo e società, considerando che il privato fosse eminentemente rivolto alla cura dell'interesse particolare e della convenienza economica personale. È noto che vi sono invece, altre tradizioni culturali e civili ispirate all'idea della libertà sociale, quindi di una libertà-responsabilità, nell'esercizio della quale il privato si fa carico delle finalità comuni». Tale assunto, ove accolto, presenterebbe sicure implicazioni sulla tematica in discorso, in quanto fonderebbe costituzionalmente la piena compartecipazione della società all'amministrazione intesa in senso "oggettivo"; in tal modo potrebbero fondatamente predicarsi relazioni fra privato e pubblica amministrative che esulano dalla prospettiva dell'azione amministrativa, per essere concepiti alla stregua di vere e proprie relazioni organizzative, in linea con una concezione generale del diritto pubblico che risolve il momento dell'attività in quello organizzativo (per la quale v., per tutti, G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, *passim*).

quale il ruolo del privato (sebbene ammantato da garanzie “attive”) rimane pur sempre confinato a quello di soggetto meramente destinatario di effetti giuridici (autoritativi) o, comunque, portatore di bisogni da soddisfare (dall’attività di prestazione), entrambi riservati alla cura dell’amministrazione quale unico soggetto attuatore o erogatore (eventualmente, per “mezzo” di soggetti privati economicamente interessati)<sup>146</sup>; diversamente, la progressiva valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, co. IV impone con forza un’evoluzione di siffatto modello<sup>147</sup>, nella direzione di un coinvolgimento dei privati quali soggetti corresponsabili dell’attività amministrativa e autentici collaboratori della pubblica amministrazione, in quanto co-interessati allo svolgimento delle iniziative di programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi (in qualità di “coesercenti” e non di destinatari della stessa)<sup>148</sup> e in ragione del

<sup>146</sup> Secondo L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit., p. 113, «[è] d’altra parte innegabile che l’istituto [di cui all’art. 11 della l. n. 241/1990], nella sua costruzione tradizionale – ossia quella con cui è stato concepito – sia espressione di un modello amministrativo differente rispetto all’amministrazione condivisa [...]. Così strutturato, infatti, l’accordo è strumento di amministrazione consensuale, costruito attorno a una negoziazione sinallagmatica tra pubblico e privato ove le parti, attraverso reciproche concessioni, possono giungere a un soddisfacimento degli interessi di cui sono portatrici migliore rispetto a quello che potrebbero ottenere tramite il solo esercizio unilaterale del potere da parte dell’amministrazione. Né, d’altro canto, da questo modello si potrebbe fuoriuscire finché i soggetti pubblici e quelli privati avviino il proprio confronto da una base di partenza costituita da interessi confliggenti e mirino a un punto di arrivo che sia una compensazione delle iniziali posizioni contrapposte, frutto di vicendevoli rinunce». L’A. percorre, tuttavia, l’ipotesi di una rilettura dell’istituto di cui all’art. 11, ove calato «all’interno di un “ambiente protetto”, quale un procedimento in cui le parti private chiamate a partecipare non perseguono finalità individuali, ma – operando in base a dinamiche solidaristiche – siano mosse dalla volontà di cura di un interesse generale coincidente con quello al cui soddisfacimento è preposta l’amministrazione procedente».

<sup>147</sup> Cfr. M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell’organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 3, p. 593, secondo il quale «[p]er dare il dovuto risalto al ruolo del terzo settore occorre dunque andare oltre il modello tradizionale, nel quale il rapporto fra amministrazione pubblica e privato sociale continua a essere impostato secondo uno schema tipicamente “bipolare”, in cui la cura dell’interesse generale spetta solo all’amministrazione e gli interessi curati dai privati, anche quando assumono una connotazione altruistica, rilevano solo nella loro dimensione particolare. Il fatto che prima l’art. 118, comma 4 della Costituzione e poi gli artt. 1 e 2 del Codice del terzo settore, abbiano riconosciuto espressamente agli enti del privato sociale l’attitudine ad operare direttamente per la cura di interessi generali, rende necessario considerare uno scenario nuovo e ulteriore, in cui tale cura non è più solo prerogativa del soggetto pubblico, ma rientra tra le attività che i privati possono svolgere anche in modo autonomo e che la pubblica amministrazione è tenuta a favorire. Protagonisti degli interventi di cura degli interessi della collettività possono dunque essere sia le diverse figure soggettive in cui si articola l’amministrazione, per le quali agire in vista del perseguimento degli interessi generali riconosciuti come interessi pubblici è un dovere istituzionale, sia quei soggetti privati – come appunto gli enti del terzo settore – che scelgono liberamente e autonomamente di operare nella stessa direzione, individuando all’interno dei propri statuti l’interesse generale come finalità da raggiungere e configurando la propria attività come espressione non solo di autonomia privata, ma anche di “autonomia civica”».

<sup>148</sup> Cfr. ancora *ivi*, p. 583, secondo cui le parti private «non assumono più la posizione, stabile, di destinatari passivi dell’esercizio del potere pubblico, ma quella, molto più dinamica e difficile da collocare, di centri attivi nel perseguimento di finalità sociali che come tali, pur mantenendo la distinzione dei ruoli, possono oggettivamente veder convergere i propri interventi con quelli affidati alle competenze dell’amministrazione. Diventa così possibile configurare il rapporto fra pubblico e privato non come rapporto fra un interno ed un esterno rispetto all’organizzazione amministrativa, ma come rapporto fra due modi

perseguimento del medesimo interesse pubblico a cui quest'ultima risulti funzionalizzata (e non già per scopo di lucro)<sup>149</sup>.

Tanto sostenuto, posto che sarebbe auspicabile un intervento del legislatore volto a operare un più agevole coordinamento fra la disciplina generale del procedimento amministrativo e il Codice del Terzo settore (così come è avvenuto rispetto al Codice dei contratti pubblici), soprattutto con riferimento agli istituti di cui al Titolo VII CTS, si suggerisce che ciò possa avvenire intervenendo, in primo luogo, proprio sull'art. 15 della l. n. 241/1990, specificando la possibilità per le amministrazioni pubbliche di concludere «tra loro o con Enti del Terzo settore, accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune»<sup>150</sup>. Tale operazione, senza distanziarsi abissalmente dalle conclusioni già raggiunte dalla prassi e della giurisprudenza amministrativa (stante la comune disciplina rispetto all'art. 11)<sup>151</sup>, consentireb-

di operare, sul piano oggettivo di tale organizzazione, per il perseguimento dell'interesse generale». A tale riguardo, l'A. richiama la teorizzazione di M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988, p. 5 s., ove si rileva come «l'amministrazione attuale [...] tende sempre più a stabilire rapporti diretti e "istituzionali" con la società [...]: da un lato, la società si fa stato (praticamente, pubblica amministrazione); dall'altra lo stato (soprattutto lo stato-amministrazione) si fa società».

<sup>149</sup> Proprio tale carattere, secondo S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali*, cit., p. 107 ss., distinguerebbe l'amministrazione "consensuale" da quella "condivisa": «la nozione di amministrazione condivisa dovrebbe evocare un concetto diverso e per certi versi innovativo rispetto al primo. [...] [I] modulo consensuale sposta l'amministrazione sul consenso, mentre il modulo condiviso sposta il privato verso l'autorità. Nell'uno e nell'altro caso vi è [...] un chiaro spostamento verso un piano diverso da quello ove abitualmente siedono la parte pubblica e la parte privata. [...] La distinzione tra amministrazione condivisa e consensuale si dovrebbe appuntare anche sul versante dell'interesse perseguito dal privato. Infatti, se nell'amministrazione consensuale il privato partecipa al potere per la tutela di un proprio interesse e l'amministrazione rimane "guardiana" della compatibilità con l'interesse pubblico, viceversa nell'amministrazione condivisa il privato non persegue un interesse proprio, ma un vero e proprio interesse pubblico non diversamente dall'amministrazione. In sostanza si potrebbe dire che nell'amministrazione condivisa il privato non è controparte dell'amministrazione, ma un "collaboratore" della stessa nel perseguimento dell'interesse pubblico. In teoria, [...] vi potrebbe essere un'amministrazione condivisa, nel senso di coesercizio di funzioni, che tuttavia si sostanzia in accordi o comunque atti consensuali. Si tratterebbe in tal caso di considerare il privato coesercente di funzioni pubbliche non diversamente dall'amministrazione».

<sup>150</sup> Ciò consentirebbe di consolidare normativamente un modello generale di partenariato pubblico-privato, circoscritto ai rapporti fra enti pubblici ed enti del Terzo settore, di natura "non contrattuale" e, perciò, estraneo alla fattispecie di cui all'art. 180 del Codice dei contratti pubblici, a cui invece – con importante impegno ricostruttivo e con numerosi profili di condivisibilità – suggerisce di guardare A. BERRETTINI, *La co-progettazione alla luce del Codice del terzo settore*, cit., *passim*. Si ritiene, infatti, che la ricostruzione in termini di partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 180 CPP delle convenzioni con gli ETS debba ritenersi oggi (e in prospettiva) ostacolata dalla circostanza che il d.lgs. n. 50/2016, così come – con ancor maggiore chiarezza – il d.lgs. n. 36/2023, escludono espressamente gli istituti di cui al Titolo VII CTS dall'ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici, imponendo contestualmente l'applicazione delle disposizioni della legge generale sul procedimento amministrativo. Per una ricostruzione "contrattualistica" delle convenzioni con ETS v. altresì D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, cit., spec. p. 416.

<sup>151</sup> Cui l'art. 15 espressamente rinvia sia con riferimento all'obbligo di forma scritta, all'applicazione integrativa dei principi del Codice civile e all'obbligo di motivazione (co. 2), sia alla sottoposizione ai controlli (co. 3). Il mancato rinvio ai commi 1 e 1-bis si spiega in ragione della differente natura soggettiva dei soggetti coinvolti, mentre quello ai commi 4 e 4-bis, secondo la giurisprudenza, sarebbe comunque surrogato dall'applicazione delle disposizioni generali.

be invero di offrire uno statuto di ordine generale al modello dell'“amministrazione condivisa” e, in tal modo, di adeguare, con rilevante portato “valoriale”, la disciplina sul procedimento amministrativo ai più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale; inoltre, la riconduzione dei rapporti fra Enti pubblici ed ETS al paradigma collaborativo di cui all'art. 15 l. n. 241/1990 (sotto il profilo pubblicistico) appare del tutto in linea, soprattutto in una prospettiva “causale”, con la proposta (e qui accolta) qualificazione della sottesa relazione negoziale al novero dei rapporti con comunione di scopo (sotto il profilo privatistico), giustificando in tal modo la loro sottoposizione ad un regime giuridico differenziato<sup>152</sup>.

Del resto, è lo stesso Consiglio di Stato che, nella relazione di accompagnamento allo schema di riforma del vigente Codice dei contratti pubblici, ha significativamente ricondotto il partenariato pubblico-pubblico (art. 7 del d.lgs. n. 36/2023, pacificamente fondato proprio sull'art. 15 della l. n. 241/1990) e quello pubblico-ETS (art. 6 del d.lgs. n. 36/2023) ad un unico modello generale di “co-amministrazione”, alternativo a quello del mercato, che, a prescindere dalla connotazione soggettiva dell'ente *partner*, si rivolga alla realizzazione di attività di interesse comune in assenza di un rapporto sinallagmatico, in quanto fondato sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse per la programmazione, la realizzazione e l'erogazione, in comune, di servizi di interesse generale<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 40, secondo il quale «[i] rapporti di cui all'art. 55 CTS – possedendo le caratteristiche che la Corte Costituzionale mette bene in evidenza nella sentenza n. 131/2020 – si prestano ad un inquadramento giuridico [...] come rapporti con comunione di scopo piuttosto che sinallagmatici. Tale qualifica è di per sé idonea a giustificare la soggezione ad un regime giuridico particolare (quello di cui al Codice del terzo settore e alla legge 241/90 cui il medesimo Codice fa rinvio) rispetto a quello generale di cui al d.lgs. 50/2016 (che si occupa di contratti essenzialmente sinallagmatici, in quanto “aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere”). [...] Inoltre tale qualifica, come già si ricordava, non rende pertinente (al fine di motivare l'estensione ai rapporti ex artt. 55-57 CTS alle norme del Codice dei contratti pubblici) l'argomento della onerosità dei rapporti, poiché quest'ultimo elemento, quand'anche effettivamente sussistente (seguendo l'interpretazione restrittiva che ne dà il Consiglio di Stato nel parere n. 2052/2018), resterebbe comunque assorbito dalla causa di comunione di scopo con il quale è perfettamente compatibile. Quanto al rimborso spese, esso costituisce sì pertanto, secondo questa prospettiva, una prestazione a carico dell'amministrazione, ma non già, tuttavia, una prestazione corrispettiva, bensì (al pari di un conferimento in società) un apporto di risorse pubbliche alla causa condivisa con il *partner* privato (o i *partner* privati) del terzo settore. In questo senso si comprende la qualifica di “contributi” ex art. 12, l. 241/1990, attribuita nel d.m. 72/2021 agli apporti di risorse economiche da parte delle pubbliche amministrazioni».

<sup>153</sup> Lo stesso percorso giurisprudenziale e normativo che ha condotto alla piena affermazione del modello del partenariato pubblico-pubblico, in deroga al Codice dei contratti pubblici, come caratterizzato dalle medesime problematiche (e soluzioni offerte) dalla giurisprudenza nazionale ed europea, testimonia ulteriormente la comunanza delle due forme di partenariato in discorso.

PARTE SECONDA  
**LA RIFORMA IN LABORATORIO**



## IL “NUOVO” TERZO SETTORE: UN’INDAGINE ESPLORATIVA\*

SOMMARIO: 1. Premessa generale. – 2. Metodologia dell’indagine. – 3. L’anagrafica dei rispondenti. – 4. L’utilità della Riforma tra scelte, opportunità e difficoltà degli ETS. – 4.1. La scelta di iscrizione al RUNTS. – 4.2. Le opportunità per gli Enti del Terzo Settore. – 5. L’iter di iscrizione al RUNTS: ostacoli, assistenza e proposte di semplificazione. – 6. La voce degli ETS. – 7. Altri Enti del Terzo Settore ed Enti Filantropici: un nuovo sguardo sulla Riforma? – 7.1. Approfondimento: gli Enti Filantropici. – 8. Considerazioni finali.

### 1. Premessa generale

La Riforma del Terzo Settore e la piena operatività del RUNTS continuano ad avere un impatto sulla quotidianità di un numero sempre maggiore di enti, molti dei quali sono **ETS** e quindi **ufficialmente parte del nuovo Terzo Settore**. Alcune organizzazioni hanno dovuto adattarsi e affrontare cambiamenti nel rispetto della normativa, mentre altre nuove organizzazioni sono nate e hanno mosso i primi passi in un Terzo Settore rinnovato nelle procedure, nelle categorizzazioni e nei ruoli. Non poteva mancare, quindi, per il **terzo anno consecutivo** l’indagine nazionale “**Riforma in Movimento**”, ideata, realizzata e promossa da Fondazione Terzjus e Italia non profit e con il supporto di altri 21 partner, fondamentali punti di riferimento del settore<sup>1</sup>.

Dal 2021 Riforma in Movimento persegue il suo obiettivo di unire le idee di tutto il Terzo Settore, metterle nero su bianco e farle arrivare alle istituzioni, alle reti e alle stesse organizzazioni, attori fondamentale del settore che possono contribuire realmente al suo miglioramento. Riforma in Movimento **raccoglie istanze ed esperienze** di cui si può venire a conoscenza solo interpellando direttamente chi il settore lo vive, trasformando la loro voce in **dati concreti**. È un’indagine che risponde infatti all’urgenza delle organizzazioni che compongono il settore di farsi ascoltare, di condividere, di sapere cosa fanno gli altri: necessità che tornano di anno in anno per amministratori, fundraiser, volontari e tutti coloro che hanno esperienza con la Riforma e il RUNTS. La **grande partecipazione** delle organizzazioni continua ad essere la conferma della ne-

\* **A cura di Mara Moiola** - COO & Head of Product di Italia non profit e **Claudia Ladu** - Junior Project Manager di Italia non profit.

<sup>1</sup> L’indagine Riforma in Movimento 2023 è promossa da Fondazione Terzjus in collaborazione con Italia non profit con il supporto di Consulta delle Fondazioni di origine bancaria del Piemonte e della Liguria, Unioncamere, Fondazione Unipolis e la collaborazione di ACLI, AIRC, ANBIMA, ANPAS, ANSPI, Assifero, AUSER, Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili, Consiglio Nazionale del Notariato, Consorzio Ambito Territoriale Sociale N°3 AUSL BR/1, FISH, Fondazione Italia Sociale, Forum Nazionale del Terzo Settore, LILT, Confederazione Misericordia e Solidarietà, UNPLI, e-IUS, AIL, UNIAMO.



cessità di un'indagine di questa portata e orientata su questi temi, condotta da soggetti super partes: in tre anni hanno contribuito con la loro testimonianza già oltre **3500 organizzazioni** del Terzo Settore italiano.

Se nell'edizione 2021 abbiamo raccolto le percezioni e aspettative degli enti che cominciavano ad affacciarsi alle novità della Riforma, nell'edizione 2022 ci siamo concentrati sulle esperienze concrete di tantissimi e diversissimi enti che avevano – e ancora oggi hanno – quotidianamente a che fare con cambiamenti introdotti dalla nuova normativa. Riforma in Movimento 2023 ha spostato il focus sui **nuovi protagonisti della Riforma**: nuovi ETS, organizzazioni recentemente costituite ed enti iscritti alle nuove sezioni introdotte dal RUNTS (Altri Enti del Terzo Settore, Enti Filantropici), enti trasformati. Una platea di ETS che ad un anno e mezzo dalla piena operatività del RUNTS si è mostrata come portatrice di **caratteristiche e motivazioni peculiari e distintive** – a partire dalla scelta autonoma di iscriversi al RUNTS o di scegliere per il proprio ente una sezione inedita – rispetto al Terzo Settore più “tradizionale”, che è invece defluito nel RUNTS in modo maggiormente proceduralizzato (per effetto di trasmigrazione o di trasferimento dal Registro delle Imprese<sup>2</sup>).

In questo capitolo è restituita l'**elaborazione e interpretazione critica degli esiti dell'indagine**. A partire dalla profilazione del campione di rispondenti, sono passate in rassegna le opinioni degli enti rispetto all'utilità della Riforma per la propria organizzazione e per il settore, viene delineata una dimensione delle opportunità maggiormente apprezzate e delle principali difficoltà che gli ETS hanno incontrato nel loro iter di iscrizione e che ancora oggi continuano a percepire come ostacoli, cui si accompagnano le proposte di miglioramento che gli stessi enti desiderano far arrivare all'amministrazione competente.

Il capitolo prosegue con la rielaborazione dei dati raccolti secondo **una particolare chiave di lettura**, ossia l'approfondimento delle opinioni ed esperienze delle nuove sezioni del RUNTS “Altri Enti del Terzo Settore” ed “Enti Filantropici”, categorie di ETS che hanno consapevolmente scelto di iscriversi al Registro Unico in due sezioni inedite e quindi con dinamiche tutte da creare che, grazie all'indagine, potremo cominciare ad osservare più da vicino.

## 2. Metodologia dell'indagine

L'indagine presentata in questo capitolo è un'indagine quantitativa e digitale, lanciata online e diffusa tra il 4 maggio e il 19 giugno 2023 con un impianto di ricerca – ottimizzato anno su anno grazie all'esperienza delle edizioni precedenti – condiviso e definito da un gruppo di lavoro interdisciplinare composto da rappresentanti di Italia

<sup>2</sup> Anche le imprese sociali costituiscono un'interessante novità portatrice di nuove logiche nel settore. Su questo tema si rimanda a L. Bobba, A. Fici e C. Gagliardi, *Le “nuove” imprese sociali. Tendenze e prospettive dopo la riforma del terzo settore*, Napoli, 2022.

non profit e del Comitato Scientifico e del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Terzjus<sup>3</sup>.

Ad aver partecipato a Riforma in Movimento 2023 è stato un campione autoselezionato di **481 rappresentanti di altrettante organizzazioni non profit** che hanno completato il percorso della survey. Coerentemente con il fine dell’indagine di fotografare la realtà del Terzo Settore italiano, anche quest’anno il questionario si è presentato come aperto e compilabile da tutte le figure interne all’ente (rappresentanti legali, volontari, componenti dei board, dipendenti).

L’indagine è stata diffusa attraverso canali digitali, in particolare direct e-mail e social media ai quali si è aggiunta un’attività di passaparola. La somministrazione è avvenuta tramite metodologia **CAWI** (Computer Assisted Web Investigation). Per questa terza edizione, Italia non profit ha realizzato una nuova e aggiornata **piattaforma digitale**<sup>4</sup> che ha svolto, da un lato, la funzione di primo punto di accesso al questionario dell’indagine e, dall’altra, quella di repository dei risultati e dell’impatto delle edizioni precedenti, sempre accessibile ad enti, istituzioni, cittadini e media interessati al tema.

Il questionario 2023 si compone di un totale di **39 domande**, formulate per rilevare l’opinione e l’esperienza dei “nuovi” ETS impegnati con le novità della Riforma del Terzo Settore e del RUNTS, avviato ormai da oltre un anno e mezzo e popolato ormai da più centomila enti.

L’indagine di quest’anno esplora **quattro aspetti principali**, alcuni già presenti nelle precedenti edizioni e grazie ai quali si può iniziare a tracciare uno storico dell’evoluzione delle risposte anno su anno, mentre altri sono nuovi e resi rilevanti dalle più recenti trasformazioni del settore:

- 1) **caratteristiche anagrafiche** ed elementi distintivi di identificazione degli enti iscritti al RUNTS, con particolare attenzione a quelli tipici degli enti appartenenti alle sezioni “Altri Enti del Terzo Settore” ed “Enti Filantropici”, nuove categorizzazioni nate con il Registro Unico;
- 2) le **motivazioni** degli ETS dietro la scelta della sezione del RUNTS alla quale iscriversi;
- 3) la **percezione di utilità** della Riforma per lo sviluppo del settore e del proprio ente, per una continua rilevazione, anno su anno, del sentiment generale verso la nuova normativa;
- 4) l’esperienza dell’**iter di iscrizione al Registro**, compreso di feedback sul supporto degli uffici RUNTS e delle reti e la consueta raccolta di suggerimenti di miglioramento per i responsabili della Riforma.

Per quanto riguarda l’effettivo campione dell’indagine, seppure essa abbia raccolto la partecipazione di 481 compilatori completi, non tutti sono considerabili validi ai fini

<sup>3</sup> Alla definizione dell’impianto e degli strumenti d’indagine hanno partecipato, oltre alle curatrici del presente capitolo, anche Andrea Bassi, Luigi Bobba e Antonio Fici.

<sup>4</sup> La piattaforma dedicata a Riforma in Movimento 2023 è raggiungibile tutto l’anno a questo indirizzo: <https://italianonprofit.it/riforma-in-movimento/>. Al suo interno sono riportati anche i risultati delle precedenti edizioni.

dell'analisi. Tale campione iniziale è stato infatti depurato a seguito di un processo di valutazione di idoneità basato innanzitutto sull'effettiva presenza del rispondente nel RUNTS<sup>5</sup>, facilmente identificabile tramite la corrispondenza del Codice Fiscale. Il **campione preso in considerazione per l'analisi** risulta così, alla fine, composto da **449 rispondenti**.

Data la particolarità della sua genesi – che andiamo di seguito ad esplicitare – sono necessari ulteriori chiarimenti sul campione di Riforma in Movimento 2023.

Considerato l'obiettivo iniziale dell'indagine – ossia quello di rilevare in modo particolare le peculiarità dei “nuovi” ETS iscritti al RUNTS cioè gli enti iscritti alle nuove sezioni “Altri enti del terzo settore” ed “Enti filantropici”, gli enti neocostituiti, gli enti iscritti per la prima volta ad un registro – la struttura del questionario è stata costruita tenendo conto di due percorsi indipendenti: uno più articolato e approfondito per gli enti che affermavano di essere iscritti alle due “nuove” sezioni del RUNTS (Altri enti del terzo settore ed Enti filantropici) e un altro percorso dedicato agli enti che affermavano di appartenere alle altre sezioni (Organizzazioni di volontariato; Associazioni di promozione sociale; Imprese sociali; Società di mutuo soccorso), il quale contava un minore numero di domande. Secondo tale divisione, a questi due percorsi hanno partecipato un totale di 202 rispondenti validi per il primo percorso e di 243 rispondenti validi per il secondo percorso.

Dalla comparazione tra la sezione di iscrizione dell'ente indicata nel questionario dell'indagine e l'effettiva sezione di iscrizione nel RUNTS associata al medesimo Codice Fiscale, è tuttavia emersa un'importante incoerenza: il numero di enti rispondenti realmente iscritti al RUNTS nelle sezioni Altri enti del terzo settore ed Enti filantropici si è rivelato essere 137 su 202 dichiarati in fase di compilazione (con il 31,8% di indicazione errata). Tale dato, estremamente interessante dal punto di vista dell'analisi, ha di fatto reso difficoltoso e infine impraticabile continuare a seguire la linea metodologica iniziale e ha reso necessario l'unione delle risposte dei due percorsi in un unico campione di 449 rispondenti.

Un'ultima importante precisazione riguarda alcune differenze relative alle basi campionarie che si andranno ad incontrare nella consultazione del capitolo. Infatti, come spiegato precedentemente, poiché i due percorsi non erano identici, bensì uno presentava un minor numero di domande rispetto all'altro, alcune elaborazioni di dati conteranno una base campionaria di 202 rispondenti (invece che di 449) che, seppur inferiore, si è dimostrata rilevante e portatrice di evidenze degne di attenzione.

L'analisi di Riforma in Movimento 2023 ha quindi sin da subito mostrato una particolare – e talvolta – sorprendente fotografia del Terzo Settore italiano che andremo ad esplorare e approfondire nel corso del capitolo.

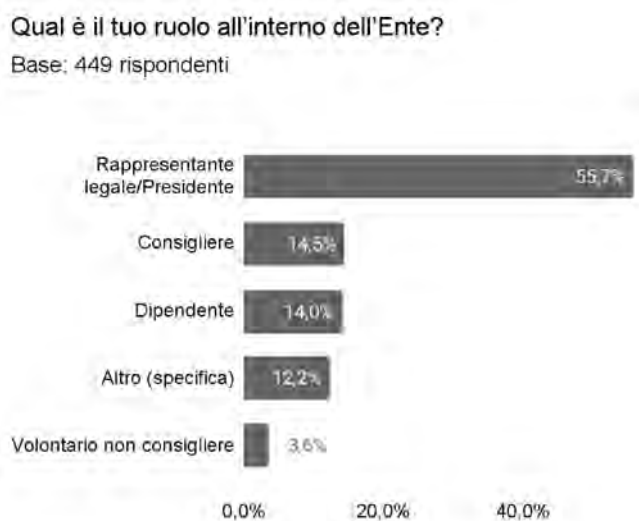
Riforma in Movimento 2023 non è un'indagine campionaria ma, come noto, il campione di rispondenti di questa survey è selezionato in base alla partecipazione volontaria e non su un campione statistico come quello utilizzato per le indagini ISTAT sul settore non profit, pertanto, i risultati emersi non consentono una generalizzazione

<sup>5</sup> I dati ufficiali del RUNTS utilizzati in fase di control checking sono stati scaricati per l'ultima volta dalla piattaforma ministeriale ufficiale il 26/06/2023 dal seguente link <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/Lista-enti> alla voce “Elenco enti iscritti (formato Excel)”.

delle evidenze applicabile a tutta la complessità del Terzo Settore. Tuttavia, le caratteristiche del campione considerato non sono significativamente difformi dalle caratteristiche generali di quello preso in considerazione dal Censimento del Non profit dell’ISTAT e da quello della totalità dell’universo di riferimento di ETS iscritti al RUNTS.

### 3. L’anagrafica dei rispondenti

Per il terzo anno consecutivo si conferma il trend registrato nelle precedenti edizioni per cui la maggior parte dei rispondenti della survey ricopre **posizioni apicali** come quella di rappresentante legale o presidente (Grafico 3.1), ulteriore segnale del fatto che ad occuparsi delle questioni che riguardano la Riforma è chi, all’interno degli enti, ricopre ruoli di responsabilità. Le variazioni rispetto all’anno precedente si registrano invece nella diminuzione delle risposte dei consiglieri corrispondente ad un aumento della partecipazione dei dipendenti.

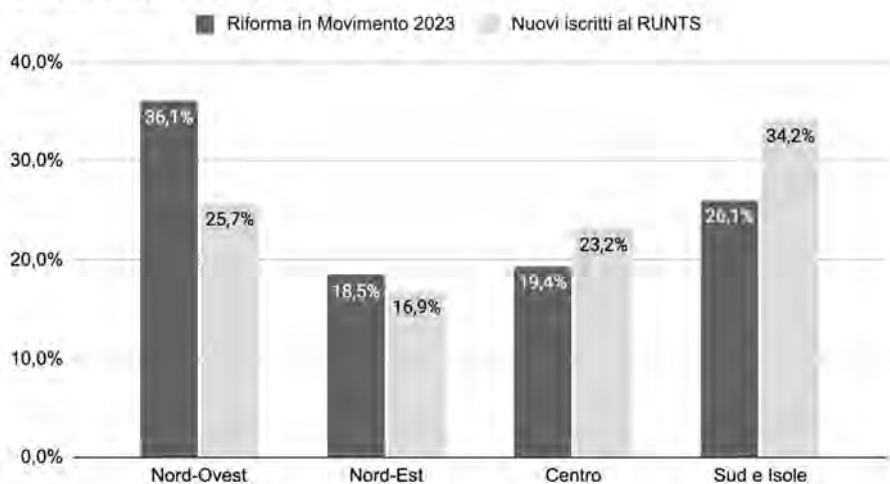


**Grafico 3.1** Risposte alla domanda “Qual è il tuo ruolo all’interno dell’Ente?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

Grazie ai dati ufficiali estratti direttamente dal RUNTS possiamo conoscere con certezza la provenienza geografica dei 449 enti rispondenti. La **distribuzione territoriale** delle sedi legali si dimostra piuttosto in linea con quella dell’intero universo di enti nuovi iscritti al RUNTS<sup>6</sup>, seppur con una sovra-rappresentazione degli enti del Nord-Ovest e di quelli del Sud e Isole (Grafico 3.2).

<sup>6</sup> Con “nuovi” si intende quegli enti che non sono stati iscritti al RUNTS per trasmigrazione e che non sono stati importati dal Registro Imprese. Fonte: Unioncamere.

### Distribuzione geografica



**Grafico 3.2** Elaborazione propria, distribuzione geografica; 449 rispondenti vs 18.860 ETS nuovi iscritti (fonte: Unioncamere).

L'elenco del RUNTS ci consente di sapere anche la corretta **sezione di iscrizione al Registro** degli enti rispondenti. L'accento sulla correttezza della sezione fa riferimento a quanto riportato nel paragrafo di introduzione, ossia il fatto che il 31,8% (64 su 202) dei rispondenti che ha indicato di essere "Altro ente del terzo settore" o "Ente filantropico" risulta in realtà iscritto ad un'altra delle sette sezioni del Registro, riscontro possibile grazie alla ricerca di corrispondenza del Codice Fiscale inserito in fase di compilazione del questionario e riscontrato poi nell'elenco ufficiale. La natura di un'errata imputazione come questa può avere origine diversa. Per analizzarla e commentarla sarebbe necessario un approfondimento dedicato.

Vediamo come la composizione del campione finale dei 449 compilatori validi segua abbastanza coerentemente la distribuzione per sezioni dell'universo degli oltre 18 mila nuovi enti iscritti al RUNTS con le naturali eccezioni dovute alla diffusione più mirata verso gli Altri enti del terzo settore e gli Enti filantropici, come da primo obiettivo dell'indagine (Grafico 3.3).

Il campione presenta quindi una **rilevante presenza di Associazioni di promozione sociale** (35,9%, comunque inferiore alla presenza delle APS nell'intero universo dei nuovi iscritti) e di **Organizzazioni di volontariato** (27,8%, sovra-rappresentate rispetto al totale dei nuovi enti), seguite dal 25,4% degli **Altri enti del terzo settore** e da una minoranza di **Imprese sociali**, la cui distribuzione è molto vicina a quella dell'universo. Più consistente la partecipazione degli **Enti filantropici**, di fatto presenti nel RUNTS tutti e 164 come nuovi iscritti, ma che nel nostro campione sono per ragioni già spiegate sovra-rappresentate (5,1% vs 0,9% di tutti i nuovi enti iscritti).

### Distribuzione per sezioni del RUNTS



**Grafico 3.3** Elaborazione propria delle sezioni del RUNTS a cui i rispondenti sono iscritti; confronto tra 449 rispondenti vs 18.860 ETS nuovi iscritti al RUNTS (fonte: Unioncamere).

La metà del campione è costituito da associazioni senza personalità giuridica, mentre le organizzazioni con **personalità giuridica** (associazioni e fondazioni) sono il 35,9%. La personalità giuridica risulta acquisita, nella stragrande maggioranza dei casi, prima dell’iscrizione al RUNTS<sup>7</sup> (77,1%) e solo per il 22,9% contestualmente all’iscrizione al RUNTS ai sensi dell’art. 22 CTS.

**Tabella 3.1** Risposte alla domanda “Quale è la forma giuridica del tuo Ente?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

	v.a.	%
Associazione senza personalità giuridica	241	53,7
Associazione con personalità giuridica	105	23,4
Fondazione	56	12,5
Ramo di Ente Religioso Civilmente Riconosciuto	1	0,2
Altra forma giuridica (specificata)	46	10,2
<i>Totale</i>	449	100

Poco meno della metà degli enti rispondenti (47,4%) fa parte di una **rete associativa**.

Per inquadrare le dimensioni degli enti del campione ci basiamo su tre dati principali, ossia quelli rappresentati dalle risorse umane (volontari/dipendenti) e dalle risorse economiche. Il 50% delle organizzazioni conta **solo volontari** e della restante metà

<sup>7</sup> Mediante iscrizione nei registri delle persone giuridiche ex dPR 361/2000.

il 34,6% impiega fino ad un massimo di **9 dipendenti**. Il fatto che il 69% degli enti affermi di avere meno di 50 volontari conferma che il campione è composto in gran parte da **organizzazioni di dimensioni ridotte in coerenza con i dati Istat**.

### Quanti sono i volontari dell'Ente?

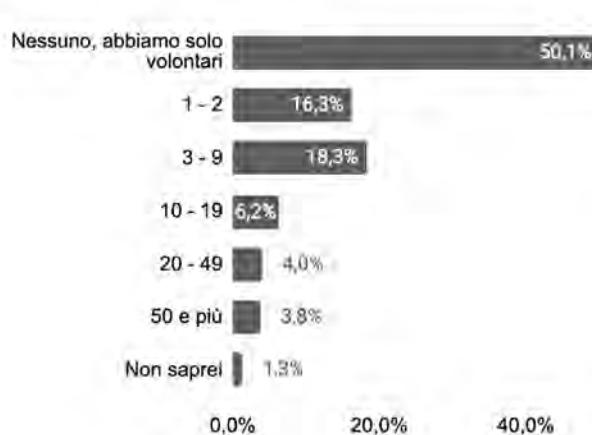
Base: 449 rispondenti



**Grafico 3.4** Risposte alla domanda "Quanti sono i volontari dell'Ente?", 449 rispondenti, risposta chiusa.

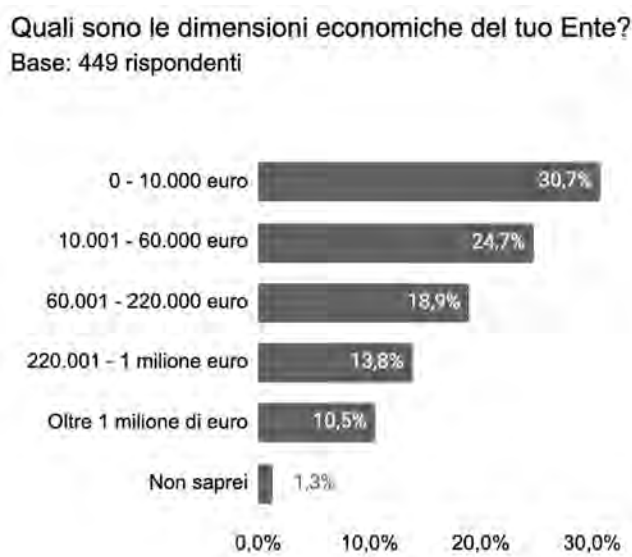
### Quante persone retribuite lavorano all'interno dell'Ente?

Base: 449 rispondenti



**Grafico 3.5** Risposte alla domanda "Quante persone retribuite lavorano all'interno dell'Ente?", 449 rispondenti, risposta chiusa.

Le dimensioni economiche dei rispondenti confermano la maggiore presenza di enti di piccole dimensioni. Il 74,3% di essi registra infatti entrate inferiori a 220 mila euro (soglia rilevante ai fini dell’applicazione dell’art. 13 CTS). Tra questi il **30,7% è di piccolissime dimensioni** (meno di 10 mila euro). Si ripresenta quindi una fotografia molto simile a quella delle precedenti edizioni dell’indagine e in realtà rappresentativa del panorama nazionale. Una differenza si nota invece nella crescita della partecipazione di enti con entrate superiori al milione di euro (10,5% contro il 5,7% di Riforma in Movimento 2022).



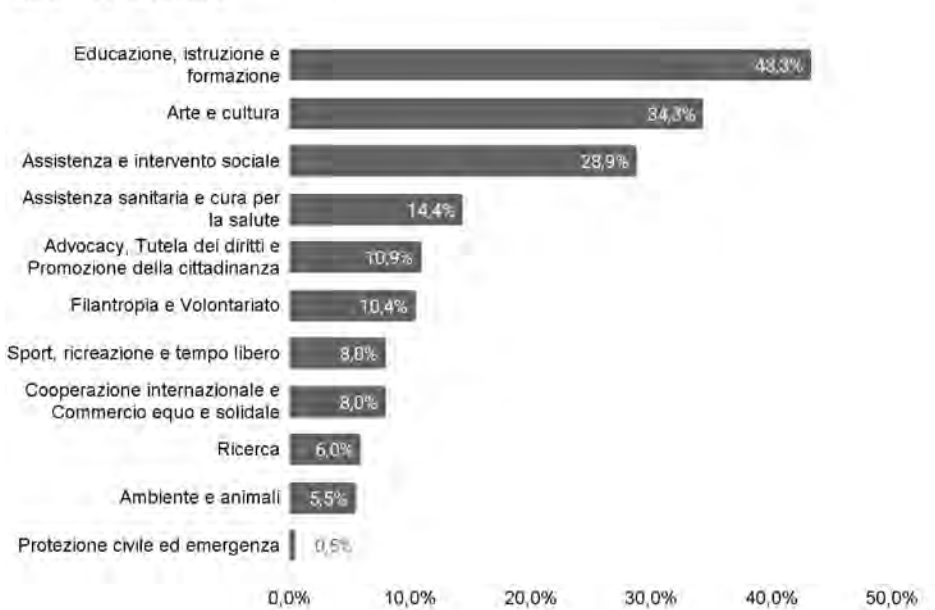
**Grafico 3.6** Risposte alla domanda “Quali sono le dimensioni economiche del tuo Ente?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

Osservando gli **ambiti di attività prevalenti**, informazione disponibile solo per una parte del campione, si nota come gli enti presidino in gran parte i settori dell’educazione, istruzione e formazione (43,3%), dell’arte e cultura (34,3%) e dell’assistenza e intervento sociale (28,9%). L’importante incidenza del settore educativo è imputabile in larga misura alle risposte di Altri enti del terzo settore ed Enti filantropici del nostro campione, per il 31,8% attivo in questo ambito.



### Quali sono i settori di attività prevalenti dell'Ente?

Base: 201 rispondenti

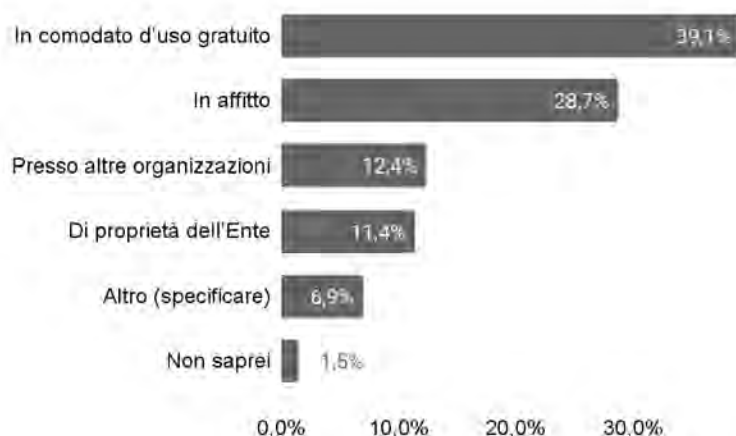


**Grafico 3.7** Risposte alla domanda “Quali sono i settori di attività prevalenti dell’Ente?”, 201 rispondenti, risposta multipla.

Entrando nello specifico delle caratteristiche della **compagine associativa** degli enti rispondenti, emerge come essa sia più comunemente formata da persone fisiche (83,6%) e di gran lunga meno frequentemente da ETS e altri enti non profit (23,4%) e da quote residuali di realtà profit, enti religiosi ed enti pubblici. Guardando alla **provenienza della sede principale** dell’ente, solo 1 ente su 10 possiede una sede di proprietà, mentre 4 su 10 usufruiscono di un’immobile in comodato d’uso gratuito e 3 su 10 ne hanno affittato uno.

## La sede principale dell’Ente è...

Base: 202 rispondenti



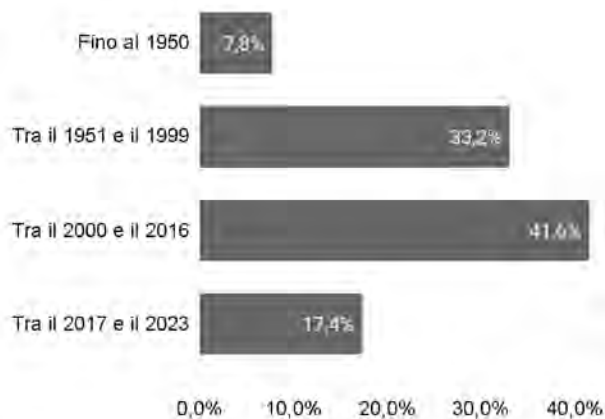
**Grafico 3.8** Risposte alla domanda “La sede principale dell’Ente è...”, 202 rispondenti, risposta chiusa.

Informazioni anagrafiche degli enti rispondenti particolarmente rilevanti in questa terza edizione di Riforma in Movimento e mai precedentemente approfondite riguardano, da un lato, il **periodo di costituzione** e di eventuale **trasformazione** degli enti, indicatore di “anzianità” e “neo-natalità” del campione e, dall’altro lato, l’incidenza di **precedenti iscrizioni ad altri registri** prima del RUNTS. L’incrocio di questi dati, oggetto dei prossimi paragrafi del capitolo, apre a scenari interessanti che ci aiutano a meglio comprendere le caratteristiche particolari degli enti post-Riforma.

Ai rispondenti è stato chiesto di indicare l’**anno di costituzione** del loro ente. Di seguito si restituisce l’elaborazione in forma aggregata e sintetizzata per periodi temporali, che mostra una prevalenza di enti nati negli anni 2000 ma prima della Riforma del 2017 (41,6%) e una comunque interessante percentuale di enti costituiti invece dopo l’entrata in vigore della Riforma (17,4%): queste variabili saranno approfondite in seguito, ma si può già anticipare che un peso notevole di questo 17,4% è dato dagli enti iscritti alle nuove sezioni del RUNTS: gli “Altri enti del terzo settore” e gli “Enti filantropici”.

### In che anno l'Ente si è costituito?

Base: 449 rispondenti



**Grafico 3.9** Risposte alla domanda “In che anno l’Ente si è costituito?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

Ad essersi **trasformato** in occasione dell’iscrizione al RUNTS – aver cioè modificato la propria forma giuridico-organizzativa – è **poco più di 1 ente su 10** e il 46,7% di essi ha affrontato il processo di **trasformazione** proprio nel 2022, anno in cui il Registro è diventato realmente operativo dopo la sua apertura ufficiale a novembre 2021.

Si tratta quindi di una esigua porzione del campione costituita da 60 soggetti, simbolo però di un particolare **fenomeno originato proprio dal Registro Unico** e quindi particolarmente interessante da osservare in questa sede (sarà oggetto di approfondimento del Capitolo V).

In che misura le organizzazioni non profit hanno scelto il RUNTS come primo registro di iscrizione per la loro realtà? È la domanda alla quale si è cercato di rispondere sondando, tra i rispondenti, la presenza di **precedenti iscrizioni a registri nazionali o locali**.

Il 21,6% del campione, corrispondente a 97 enti, si è effettivamente iscritto per la prima volta ad un registro proprio con il RUNTS.

Tra i registri ai quali ha dichiarato di essere iscritto il 74,8% di enti, si annoverano soprattutto l’anagrafe delle onlus e una grande varietà di registri e albi regionali e locali. Si ricorda che prima dell’introduzione del RUNTS erano centinaia i registri disponibili. Una delle innovazioni del RUNTS è stata proprio quella di creare una maggiore uniformità e tracciabilità delle informazioni.

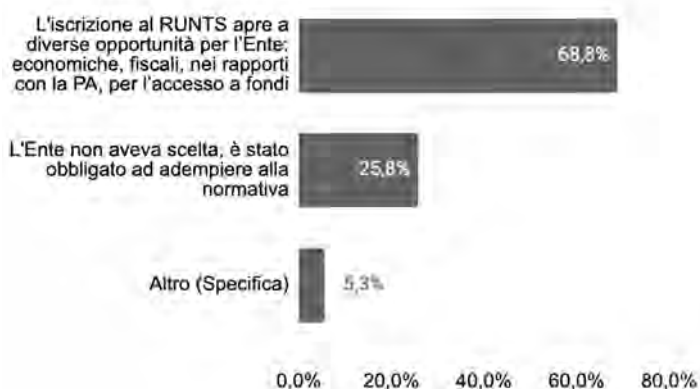
## 4. L’utilità della Riforma tra scelte, opportunità e difficoltà degli ETS

### 4.1. La scelta di iscrizione al RUNTS

Una delle sezioni del questionario è stata dedicata all’esplorazione delle motivazioni che hanno spinto gli enti a diventare ETS. Se Riforma in Movimento 2022 aveva già rilevato tra le opinioni di chi era in procinto di iscriversi al RUNTS un notevole sbilanciamento verso la percezione del Registro come porta di ingresso per una serie di opportunità, questa fotografia si conferma e si rafforza con la rilevazione 2023.

Qual è il motivo principale per cui il tuo Ente ha deciso di iscriversi al RUNTS?

Base: 449 rispondenti



**Grafico 4.1** Risposte alla domanda “Qual è il motivo principale per cui il tuo Ente ha deciso di iscriversi al RUNTS?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

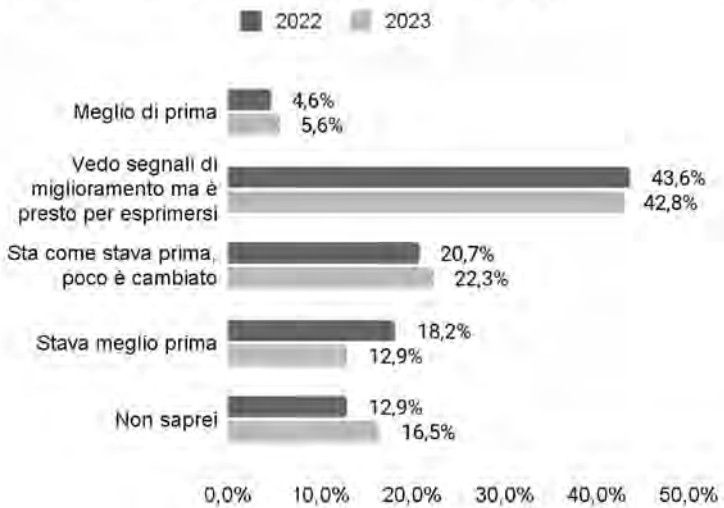
Il 68,8% del totale del campione afferma di essersi iscritto al RUNTS per le diverse **opportunità che offre** e solo il 25,8% lamenta invece di averlo fatto per **adempiere all’obbligo** normativo, pena la perdita dei vantaggi detenuti fino a quel momento.

### 4.2. Le opportunità per gli Enti del Terzo Settore

Quelle che erano intenzioni e che si sono trasformate in scelte determinanti per il futuro del proprio ente, sono accompagnate da un grande **senso di attesa e aspettativa** misto a **prudenza**: uno stato che si conferma piuttosto stabile dal 2022. Tornando a domandare agli enti quale sia lo stato di salute del Terzo Settore a oltre un anno dall’avvio del RUNTS, infatti, la classificazione dei quattro approcci verso le novità della Riforma sono più attuali che mai:

- il gruppo dei **prudenti** continua ad essere piuttosto stabile e il più nutrito (43,6%), composto da chi, pur vedendo dei miglioramenti nel settore, ritiene che sia ancora troppo presto per esprimersi;
- si registra un leggero aumento di due punti percentuali degli **scettici** (22,3%), ossia coloro che non scorgono alcun cambiamento post Riforma, né in positivo né in negativo;
- un cambiamento altamente rilevante è il calo dei **critici** (12,9%) – che ritengono che il Settore stesse meglio prima della Riforma – di quasi sei punti percentuali;
- stabili seppur ancora una minoranza gli **entusiasti** (5,6%), che pensano che il non profit goda di migliore salute grazie alla Riforma;
- una quinta ed ultima categoria che, pur essendo concettualmente residuale, merita in questa sede particolare attenzione è quella degli **incerti** (che potremmo anche definire confusi o indecisi), composta dal 16,5% di rispondenti che indicando “Non saprei” afferma di non avere ancora un’opinione sull’impatto della Riforma sul Terzo Settore.

#### Ora che la Riforma sta andando a regime e il RUNTS è operativo, secondo te il Terzo Settore come sta?



**Grafico 4.2** Risposte alla domanda “Ora che la Riforma sta andando a regime e il RUNTS è operativo, secondo te il Terzo Settore come sta?”, confronto dati 2022 (1284 rispondenti) e dati 2023 (campione di 449 rispondenti); risposta chiusa.

I dati ci hanno quindi dimostrato che quello delle **nuove opportunità** è l’aspetto sempre più attrattivo della Riforma del Terzo Settore e del suo principale strumento di attuazione, il RUNTS.

A partire da una lista esemplificativa delle opportunità più rilevanti, attraverso l’indagine è stato possibile approfondire e verificare sia il tasso di interesse degli enti verso le singole opportunità sia, contestualmente, il grado di concreta adesione o accesso a ciascuna di esse.

La prima incoraggiante evidenza da segnalare è il fatto che gli enti riconoscano come interessanti un alto numero di opportunità (il numero medio di opzioni selezionate è infatti di 3,5 opportunità su 10<sup>8</sup>) e con alte percentuali, sensibilmente più alte di quelle che si ritrovano poi nel grafico successivo sulle opportunità di cui gli enti hanno effettivamente già goduto. Possiamo in ogni caso dedurre che **le opportunità della Riforma indicate come più interessanti siano allo stesso tempo anche quelle più conosciute.**

Concentrarsi sulle singole opportunità fa emergere insight utili a comprendere le priorità degli enti e i buchi di conoscenza e consapevolezza, informazioni che dovrebbero guidare i responsabili istituzionali della Riforma e gli organi di competenza nel direzionare le attività di comunicazione e consapevolezza verso i temi ad oggi più sconosciuti.

- **Agevolazioni fiscali:** in sede di analisi è stato chiesto ai rispondenti di indicare le agevolazioni di maggiore interesse e successivamente di specificare se avessero già sfruttato queste opportunità. Per supportare il compilatore nella comprensione della domanda sono stati forniti alcuni esempi di agevolazione fiscale. Di queste alcune risultano attive da molto tempo, altre sono di più recente avvio ed altre ancora sono state previste a livello normativo ma non sono ancora disponibili per gli ETS. I risultati ci mostrano che il tema dell’agevolazione fiscale è tra i principali punti di interesse delle organizzazioni (54,8%) ma che fino ad ora ad averne goduto è stata la metà dei rispondenti (il 28,4%).
- **TARI:** ai rispondenti è stato chiesto nello specifico di indicare se avessero già usufruito dell’agevolazione concessa agli ETS dai Comuni sulla TARI. Al momento della compilazione dell’indagine, solo una piccola parte dei rispondenti (il 4,5%) ha goduto di tale agevolazione probabilmente a causa della sua recente introduzione.
- **Erogazioni liberali con vantaggi fiscali:** il mondo delle donazioni da privati è un’altra tra le priorità delle organizzazioni (49%), alla quale corrisponde una quota consistente di rispondenti che afferma di averne beneficiato (38,2%).
- **Donazioni in natura con vantaggi fiscali per le aziende:** il mondo delle donazioni in natura (ossia di beni e servizi) è percepito invece come meno vantaggioso (26,1%) e sfruttato da una minoranza di organizzazioni (8,8%).
- **Social lending, social bonus, titoli di solidarietà:** c’è un evidente buco di interesse rispetto a questi strumenti che consentirebbero alle organizzazioni di accedere più facilmente al credito e di avvalersi, mediante progetti dedicati, di immobili pubblici inutilizzati o confiscati alle mafie. Date le percentuali di

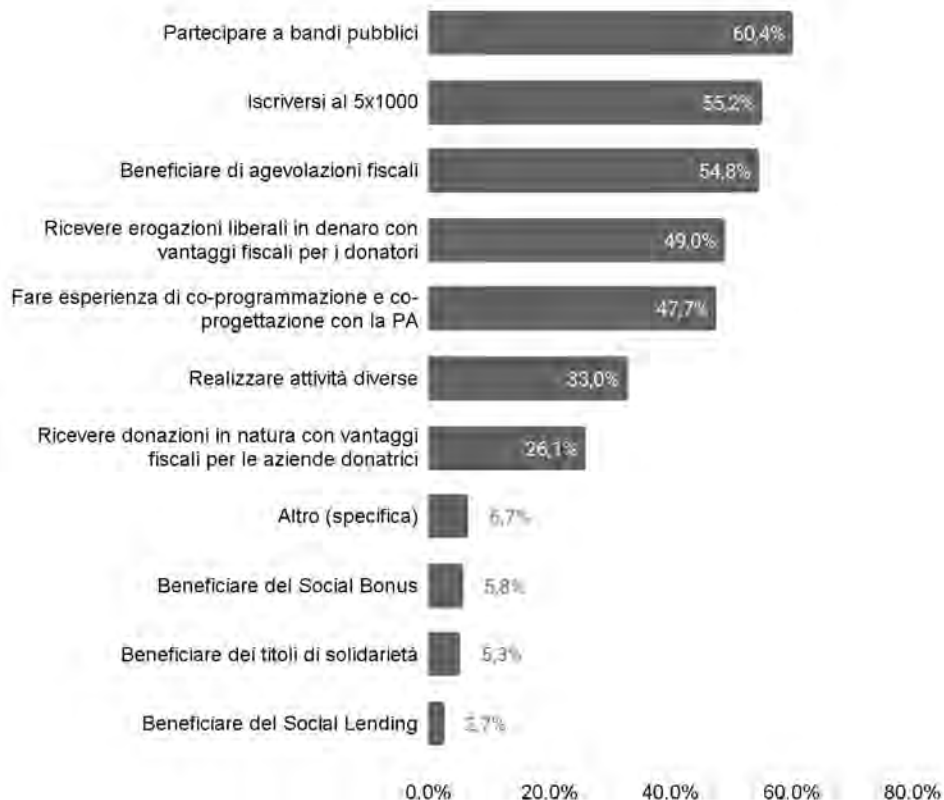
<sup>8</sup> La domanda si presentava nel questionario d’indagine come a risposta multipla e senza limiti di risposta.

interesse che non superano il 5% e un uso pari allo zero, si tratta di strumenti su cui vale indubbiamente la pena porre maggiore sforzo di diffusione su accessibilità e vantaggi.

- **Accesso al 5x1000:** è l'opportunità che dimostra di suscitare la piena corrispondenza tra il "dire" e il "fare", riscuotendo la stessa quota di interessati e di beneficiari (55%). Ciò significa che 1 organizzazione su 2 iscritta al RUNTS compare nell'elenco di organizzazioni beneficiarie del 5x1000.
- **Partecipazione a bandi pubblici:** opportunità che riscuote il maggiore interesse (60,4%) e anche la più ampia e concreta partecipazione fra le opportunità proposte (41,9%).
- **Co-programmazione e co-progettazione con la PA:** percepita come una porta d'accesso ad una privilegiata relazione con la Pubblica amministrazione (47,7%), è un tipo di esperienza che registra poi una percentuale di partecipazione più che dimezzata (19,6%) rispetto a quella verso i bandi pubblici.
- **Realizzare attività diverse:** tra i rispondenti, 1 su 4 esprime interesse per le attività diverse e solo un terzo di essi dichiara invece di averle realizzate. In alcuni casi può trattarsi di organizzazioni che ancora non si sono strutturate per poter svolgere attività commerciali, ma in generale appare una partecipazione ancora troppo bassa rispetto alle potenzialità di un'opportunità come questa dal punto di vista della sostenibilità economica per l'ente e della possibilità di diversificare le fonti di entrata (con tutte le attenzioni del caso).

**Quali tra le seguenti opportunità introdotte dalla Riforma ritieni interessanti per il tuo Ente?**

Base: 449 rispondenti



**Grafico 4.3** Risposte alla domanda “Quali tra le seguenti opportunità introdotte dalla Riforma ritieni interessanti per il tuo Ente?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.



### Quali opportunità il tuo Ente ha già sfruttato?

Base: 449 rispondenti

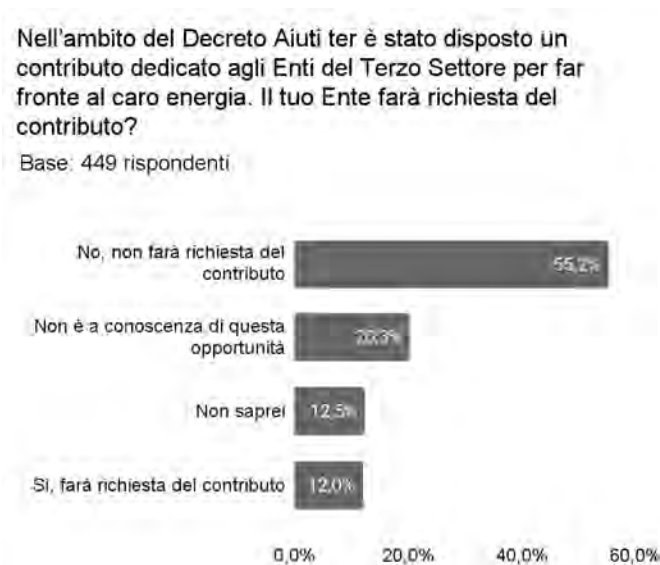


**Grafico 4.4** Risposte alla domanda “Quali opportunità il tuo Ente ha già sfruttato?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

Una particolare opportunità che si è presentata molto di recente è la disposizione di un contributo nell’ambito del **Decreto aiuti ter** per supportare gli ETS nel far fronte all’**aumento dei prezzi dell’energia** dell’ultimo periodo<sup>9</sup>. Solo 1 ente su 10 farà richiesta del contributo, mentre 5 su 10 affermano che non lo faranno e 2 su 10 non sono a conoscenza della sua esistenza. Può stupire il fatto che la metà degli enti rinunci a una agevolazione accessibile a tutti gli enti iscritti al RUNTS, tuttavia ciò può forse spiegarsi con il fatto che le modalità di richiesta del contributo sono state pubblicate il 20 luglio 2023 (quindi in un periodo successivo alla chiusura dell’indagine) oppure che gli enti di piccole dimensioni possano avere meno necessità di usufruire di una tale agevolazione o ancora per il fatto che la maggior parte dei rispondenti ha una sede in

<sup>9</sup> “Contributo energia”, riservato agli enti del Terzo Settore dall’articolo 8 del decreto Aiuti ter (D.L. n. 144/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175).

affitto e che le utenze potrebbero essere comprese nell’affitto e non intestate direttamente all’ente (condizione necessaria per poter richiedere l’agevolazione) <sup>10</sup>.



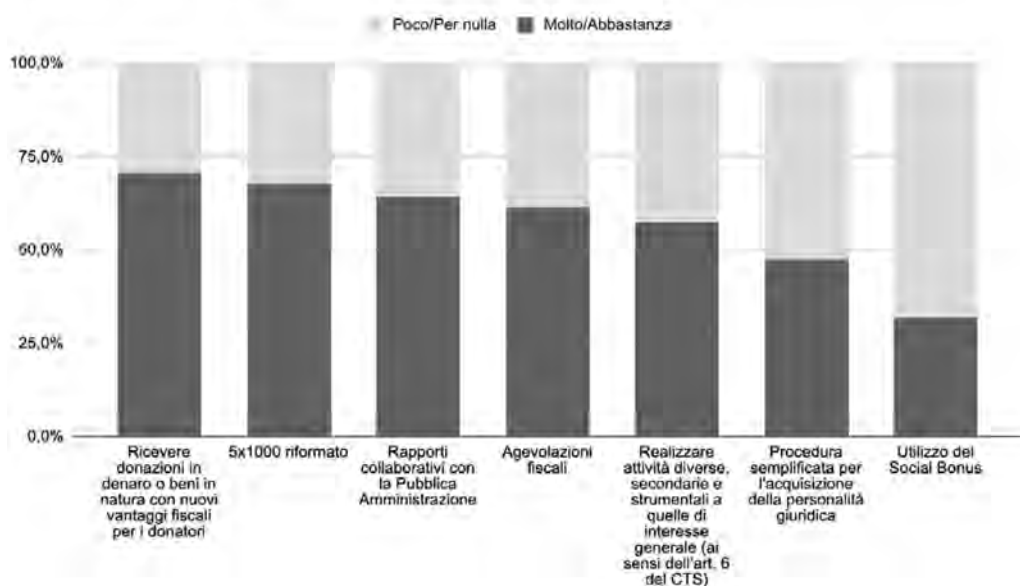
**Grafico 4.5** Risposte alla domanda “Nell’ambito del Decreto Aiuti ter è stato disposto un contributo dedicato agli Enti del Terzo Settore per far fronte al caro energia. Il tuo Ente farà richiesta del contributo?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

Su una consistente parte del campione disponiamo di dati più approfonditi su come essi percepiscano l’utilità delle novità introdotte dal RUNTS. È stato chiesto ai rispondenti di esprimersi rispetto alla **rilevanza delle singole semplificazioni e opportunità sul proprio ente** e lo scenario appare in questo caso piuttosto incoraggiante. A cinque delle sette opzioni è attribuito un impatto molto o abbastanza rilevante: spiccano ancora una volta il **5x1000** (67,8% di giudizi positivi) e i **vantaggi fiscali sulle donazioni in denaro o in natura** (70,7%); il **Social bonus** è nuovamente sul fondo della classifica con il 68,8% di rispondenti che lo giudicano poco o per nulla rilevante, dato coerente con quanto precedentemente presentato sul tema e certamente influenzato dal fatto che nessuno dei rispondenti ne ha beneficiato. È percepita come non particolarmente impattante anche la **procedura semplificata** sulla personalità giuridica (52,4% di rispondenti l’hanno definita poco o per nulla impattante), anche se è da considerare il fatto che solo il 27,4% dei rispondenti ha indicato di averla acquisita.

<sup>10</sup> Osservando la quota di rispondenti che non richiederà il contributo per cui è disponibile il dato sulla provenienza della propria sede (composto da 100 rispondenti), risulta effettivamente che solo il 7 di essi ha una sede di proprietà, mentre i restanti 93 essendo in affitto (22), in comodato d’uso (46) o presso altre organizzazioni (15) o altro (8) è altamente probabile che non abbiano le utenze direttamente intestate.

Un dato in controtendenza e che poco si sposa con risposte precedenti è invece quello sulle **attività diverse**, che in questa sede riscuotono un giudizio particolarmente positivo (con il 57,4% rispondenti che le definiscono come molto o abbastanza rilevanti per il proprio ente) ma che, da questa particolare sezione di campione di 202 rispondenti, sono state invece definite come interessanti dal 35% e realizzate effettivamente solo dall'11%.

In una scala da "Per nulla" a "Molto", quanto valuti rilevante l'impatto delle seguenti semplificazioni e opportunità introdotte dal RUNTS sul tuo Ente?



**Grafico 4.6** Elaborazione propria delle risposte alla domanda "In una scala da "Per nulla" a "Molto", quanto valuti rilevante l'impatto delle seguenti semplificazioni e opportunità introdotte dal RUNTS sul tuo Ente?", 202 rispondenti, risposta chiusa. Valori per "Molto" e "Abbastanza" e per "Poco" e "Per nulla" sono restituiti in forma aggregata.

Rispetto alle potenzialità della Riforma nel far conoscere e far relazionare di più e meglio il Terzo Settore con il resto della società – più nello specifico cittadini, aziende e PA – la visione più sostenuta e che si ripresenta coerentemente con i dati di Riforma in Movimento 2022, è che la **Riforma sarà molto d'aiuto alle organizzazioni nel facilitare le relazioni con la Pubblica Amministrazione e con le aziende**, mentre questa percezione positiva cala nei confronti dei cittadini: gli enti si dividono quasi equamente tra coloro che ritengono che sia vero che il RUNTS sarà utile per i cittadini che vogliono interfacciarsi con il settore e quelli che invece non lo ritengono vero affatto.

### Quali delle seguenti affermazioni reputeri vere e quali false rispetto all'utilità della Riforma per il Terzo Settore?

Campione: 202 rispondenti



**Grafico 4.7** Risposte alla domanda “In una scala da “Per nulla” a “Molto”, quanto valuti rilevante l’impatto delle seguenti semplificazioni e opportunità introdotte dal RUNTS sul tuo Ente?”, 202 rispondenti, risposta chiusa.

## 5. L’iter di iscrizione al RUNTS: ostacoli, assistenza e proposte di semplificazione

Un ente può presentare domanda di iscrizione al RUNTS attraverso il coinvolgimento di principalmente tre categorie di soggetti: il rappresentante legale del proprio ente, il rappresentante legale della rete associativa a cui l’ente aderisce, oppure il notaio (intermediazione prevista nel caso in cui il candidato ETS intenda acquisire — o mantenere — la personalità giuridica contestualmente all’iscrizione al RUNTS).

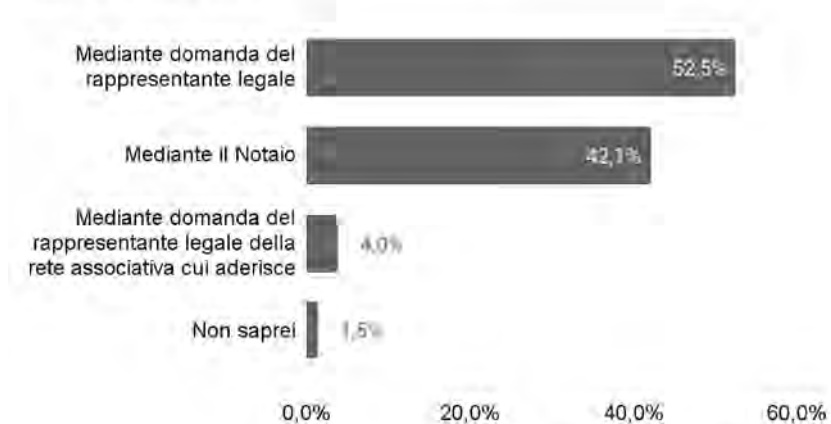
È stato chiesto agli ETS rispondenti<sup>11</sup> quale strada avessero deciso di percorrere e il quadro che ci si presenta appare nettamente diviso da un lato tra gli **enti che sono stati iscritti dal proprio rappresentante legale** e dall’altro invece dal **notaio**. Solo una minoranza si è affidata alla rete associativa di riferimento (4%), nonostante arrivi al 40% la quota degli stessi rispondenti che afferma di far parte di una rete associativa.

Un dato interessante emerso da queste risposte è proprio il fatto che il 42% si sia iscritto mediante il notaio, vincolo di legge soltanto per gli enti con personalità giuridica che, nel nostro campione, corrispondono al 35,9%. Ciò sta a significare che c’è un’altra parte di organizzazioni (che nella nostra rilevazione corrisponde a circa il 6%) che ha scelto la via notarile pur non essendo obbligata: perché affrontare un ulteriore costo quando l’iscrizione poteva essere portata a termine in autonomia? In questa sede non possiamo far altro che rilevare l’incongruenza.

<sup>11</sup> Informazione disponibile solo per una parte del campione composta da 202 rispondenti.

### Il tuo Ente come si è iscritto al RUNTS?

Base: 202 rispondenti



**Grafico 5.1** Risposte alla domanda “Il tuo Ente come si è iscritto al RUNTS?”, 202 rispondenti, risposta chiusa.

Uno dei dati più rilevanti emersi dall’indagine Riforma in Movimento 2022 è stato quello che ha fotografato lo stato di preoccupazione dei potenziali ETS<sup>12</sup> alle prese con i primi urgenti adempimenti della Riforma. L’81% del campione nel 2022 ha espresso preoccupazione per le questioni amministrative e i cambiamenti che avrebbero dovuto affrontare, concordando sul fatto che essi avrebbero comportato un maggiore impegno in termini gestionali per l’organizzazione<sup>13</sup>.

Grazie all’indagine 2023, sappiamo che l’**esperienza concreta di iscrizione ha in realtà mitigato queste preoccupazioni**. La percentuale di rispondenti che ritengono di aver avuto effettivamente **difficoltà nell’affrontare gli adempimenti** amministrativi richiesti per l’iscrizione al RUNTS scende infatti al 53,2%, mentre il restante 46,8% afferma che il percorso sia stato poco o per nulla difficile. Nonostante questi numeri dimostrino che in molti casi la preoccupazione che precede il procedimento sia eccessiva rispetto poi agli esiti, il fatto che la maggioranza di ETS affermi di essersi comunque trovata in difficoltà è un forte segnale della necessità di semplificazione di cui i responsabili della Riforma dovrebbero tener conto.

<sup>12</sup> “Poterziali ETS” poiché la raccolta delle risposte dell’indagine 2022 è avvenuta in un periodo (marzo-maggio 2022) in cui il RUNTS era da poco operativo, il processo di trasmigrazione era nel pieno e la maggior parte dei partecipanti non era ancora iscritto al Registro (solo il 20% su un campione di 870 rispondenti).

<sup>13</sup> Ai risultati dell’indagine Riforma in Movimento 2022 è dedicato il quarto capitolo del 2° Rapporto di Terzjus sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia, intitolato *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino*, Napoli, 2022.

**Per l’Ente, come è stato affrontare gli adempimenti amministrativi richiesti per l’iscrizione al RUNTS?**

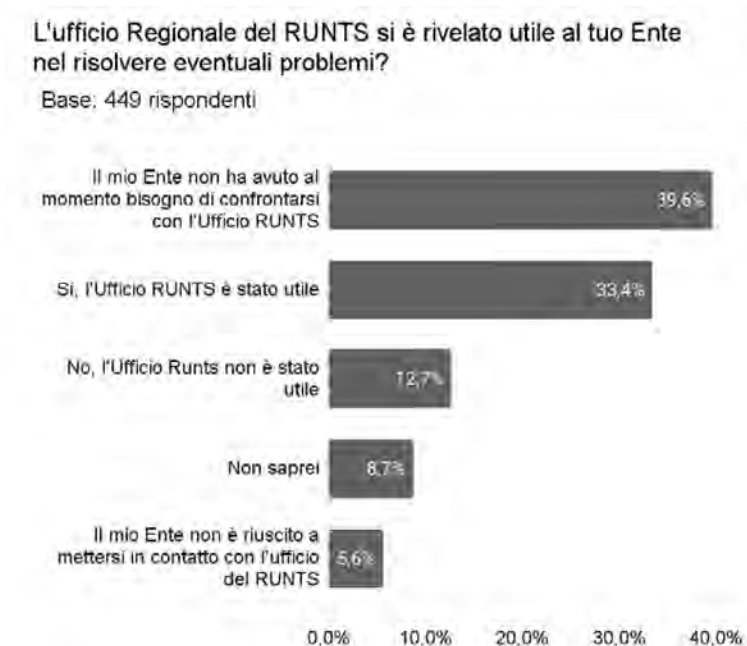
Campione: 449 rispondenti



**Grafico 5.2** Elaborazione propria delle risposte alla domanda “Per l’Ente, come è stato affrontare gli adempimenti amministrativi richiesti per l’iscrizione al RUNTS?”, 449 rispondenti, risposta chiusa. Valori per “Molto difficile” e “Abbastanza difficile” e per “Poco difficile” e “Per nulla difficile” sono restituiti in forma aggregata.

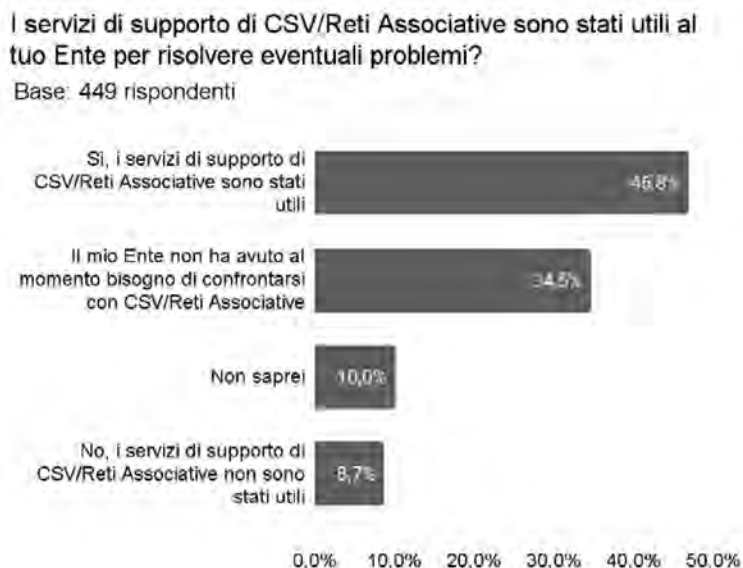
A concorrere all’aumento della complessità potrebbero essere state anche le richieste di integrazione o di modifica dello Statuto **formulate dall’ufficio regionale del RUNTS** incaricato di gestire le istanze di iscrizione degli ETS, richieste che hanno riguardato **circa 3 enti su 10**.

Gli uffici RUNTS sono stati anche una **fonte di informazioni e un punto di riferimento** in caso di dubbi o problemi a cui hanno avuto bisogno di rivolgersi **oltre 4 enti su 10**. Di questi, 3 su 4 ne hanno tratto beneficio, mentre 1 su 4 afferma di non averne tratto alcuna utilità.



**Grafico 5.3** Risposte alla domanda “L’ufficio Regionale del RUNTS si è rivelato utile al tuo Ente nel risolvere eventuali problemi?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

Oltre agli uffici RUNTS, altri **soggetti di riferimento per gli enti in caso di eventuali problemi sono stati i CSV e le reti associative** ai quali, lo ricordiamo, dichiara di aderire il 47% del totale dei rispondenti. Considerando il campione totale, a chiedere il loro supporto sono stati **5,5 enti su 10** (quindi più di quelli che si sono rivolti agli uffici del RUNTS) e ad averne tratto utilità sono anche in questo caso la maggioranza: 4,6 enti su 5,5.



**Grafico 5.4** Risposte alla domanda “I servizi di supporto di CSV/Reti Associate sono stati utili al tuo Ente per risolvere eventuali problemi?”, 449 rispondenti, risposta chiusa.

Uno dei principali obiettivi di Riforma in Movimento è capire quali siano i maggiori punti di difficoltà incontrati dagli enti alle prese con la Riforma del Terzo Settore e di raccogliere allo stesso tempo i loro suggerimenti di miglioramento da riportare ai policy maker. Il campione di quest’anno di indagine, composto da ETS che hanno portato con certezza a termine il loro percorso di iscrizione, ci consente di indagare e verificare l’effettiva capacità di semplificazione di alcuni suoi aspetti più puntuali che, nel corso dei dialoghi dell’ultimo anno, sono emersi come ricorrenti e che sono stati riproposti ai 449 rispondenti.

Tutte le cinque proposte di miglioramento sono state generalmente ritenute valide da almeno la metà del campione, anche se ovviamente su alcune è stata posta più attenzione di altre. Le semplificazioni accolte con maggior favore riguardano la possibilità di permettere ai **CSV di iscrivere i propri associati al RUNTS** e di aggiornare i dati degli enti iscritti, ove necessario. Questa forma di mediazione dei CSV è considerata ancora più importante della concessione dell’accesso all’area del RUNTS del proprio ente a terzi che non siano il rappresentante legale, il notaio o la rete associativa.

Una seconda area di semplificazione riguarda invece gli strumenti tecnologici. Rispetto alla **firma digitale** da apporre sul modello finale – tool che nell’indagine precedente era stato giudicato tra i più difficili di cui dotarsi – a destare maggiore frustrazione pare essere il caricamento degli allegati richiesti in **formato PDF/A**<sup>14</sup>.

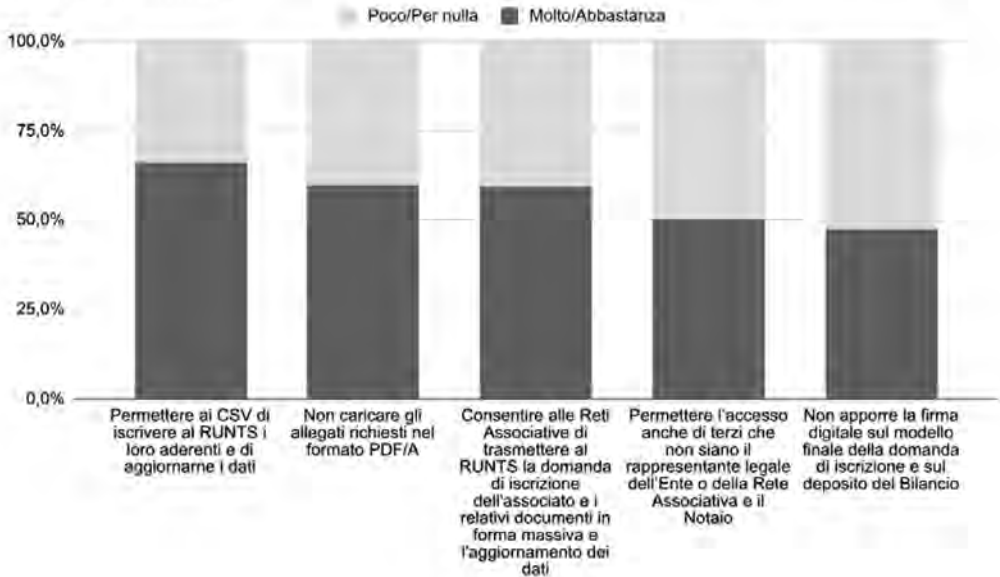
<sup>14</sup> Formato preferito al semplice PDF poiché garantisce una serie di vantaggi tra cui l’archiviazione a lungo termine.



Agli ETS è stato anche chiesto di esprimere **ulteriori suggerimenti** di miglioramento rivolgendosi direttamente ai responsabili della Riforma del Terzo Settore. Le loro risposte, arrivate numerose, saranno oggetto del prossimo paragrafo conclusivo di questa prima restituzione dei dati.

In una scala da "Per nulla" a "Molto", quanto ritieni che i seguenti aspetti possano semplificare l'aggiornamento dei dati all'interno del RUNTS da parte del tuo Ente?

Campione: 449 rispondenti



**Grafico 5.5** Elaborazione propria delle risposte alla domanda "In una scala da "Per nulla" a "Molto", quanto ritieni che i seguenti aspetti possano semplificare l'aggiornamento dei dati all'interno del RUNTS da parte del tuo Ente?", 449 rispondenti, risposta chiusa. Valori per "Molto" e "Abbastanza" e per "Poco" e "Per nulla" sono restituiti in forma aggregata.

## 6. La voce degli ETS

A completamento di questa prima parte di analisi restituiamo il quadro dei **suggerimenti di miglioramento** condivisi dai partecipanti sulla Riforma e sul RUNTS. Riforma in Movimento continua a ritenere fondamentale l'ascolto della **voce dei suoi partecipanti**, offrendo loro all'interno del questionario uno spazio per esprimere le proprie opinioni in modo aperto e non vincolato.

Leggere i pensieri scritti direttamente dagli enti non legati da opzioni di risposta predefinite è un'opportunità preziosa per comprendere concretamente il loro punto di vista e raccogliere idee innovative e soluzioni a difficoltà reali.

Sul totale di 449 rispondenti, in **180** hanno scelto di condividere la propria prospettiva e, riconoscendo il valore di queste voci individuali, intendiamo restituire piena

visione individuando temi ricorrenti, sfide comuni e opportunità emergenti, al fine di formulare raccomandazioni fondate.

Uno dei *leit motiv* di Riforma in Movimento 2022 è stata la richiesta urgente di rendere più sostenibile per i piccoli enti l’adeguamento alle disposizioni della Riforma e l’accesso al RUNTS. Nell’indagine 2023, pur non avendo previsto domande apposite o distinzioni basate sulla dimensione dell’ente, questo aspetto ha comunque trovato la forza di emergere proprio nello spazio di libera espressione. La principale proposta di miglioramento dei rispondenti continua ad essere quella di **maggior semplificazione per le piccole organizzazioni**, spesso con **entrate ridotte** e composte da **solì volontari** che si trovano in questo modo costretti ad occuparsi di procedure ritenute eccessivamente lunghe e complesse.

Un’altra istanza è quella di **semplificare i processi** anche attraverso l’identificazione di **nuovi interlocutori a supporto dell’ente** che potrebbero affiancare l’organizzazione nella comprensione delle procedure, nell’adozione degli strumenti digitali, e nell’iter effettivo di inserimento e aggiornamento dei dati. I soggetti identificati come i più indicati per questo tipo di affiancamento — e per i quali si richiede un rafforzamento in termini di risorse e responsabilità — sono le **Reti associative e i CSV**.

In alcuni casi, il concetto di semplificazione si sostituisce invece con quello di totale **delega** verso soggetti terzi diversi dal legale rappresentante, quali commercialisti e consulenti esterni, figure che in generale si sono dimostrate fondamentali nell’accompagnare gli ETS nel percorso di Riforma.

Il **senso di appartenenza** alla categoria degli ETS è fortemente percepibile nelle risposte degli enti. Lo si riconosce nella volontà di “fare bene” dopo l’impegno profuso nel portare a compimento il percorso di iscrizione al RUNTS e la volontà di rivendicare i vantaggi attesi. A dimostrazione di ciò, una delle richieste degli enti è quella di avviare **controlli** verso chi non rispetta la normativa.

Se la questione “migliorare la comunicazione” è un’area che si ripresenta anche in questa terza edizione di indagine (per esempio rispetto all’efficienza e rapidità della comunicazione con i canali istituzionali), ci sono due particolari aspetti di novità. Il primo riguarda il **sito del RUNTS** che si richiede di rendere più semplice e intuitivo, mentre il secondo aspetto riguarda la volontà di una parte degli ETS rispondenti di **essere raggiunti da ciò che è importante sapere per stare al passo con la Riforma** senza essere costretti invece a rincorrere le informazioni e, non riuscendo a captarle tutte, a incorrere in ritardi. La condivisione di questa criticità si accompagna quindi con una proposta concreta: ai responsabili della Riforma si richiede l’introduzione un’**attività informativa ricorrente** che diffonda e faccia arrivare agli enti notizie su opportunità (bandi, formazione ecc.) e informazioni utili per gli ETS (scadenze, novità normative ecc.).

## 7. Altri Enti del Terzo Settore ed Enti Filantropici: un nuovo sguardo sulla Riforma?

L’obiettivo di Riforma in Movimento 2023 era dare la parola ai “nuovi” ETS per portare alla luce le caratteristiche di un Terzo Settore che ha cominciato ad accogliere

e riconoscere nuovi soggetti. Tra gli esponenti di novità più interessanti da osservare in questo contesto ci sono sicuramente gli ETS iscritti al RUNTS nelle due assolutamente **nuove sezioni** nate proprio in seno alla Riforma e **che nel Registro trovano legittima forma e ufficialità**: quelle degli “Altri Enti del Terzo Settore” e degli “Enti Filantropici”, sezioni che si stanno via via popolando di organizzazioni con caratteristiche e motivazioni in certi casi piuttosto diverse dagli iscritti nelle altre sezioni del RUNTS. C'è da considerare, infatti, che si tratta di enti che in linea generale non sono stati oggetto di trasmigrazione (come nel caso delle APS e ODV) o di registrazione automatica (come nel caso delle Imprese sociali), ma che hanno consapevolmente scelto di affrontare l'intero processo di iscrizione.

Nel corso dei prossimi paragrafi andremo ad approfondire le risposte di questo particolare sotto-campione composto da 137 soggetti (di cui 114 Altri ETS e 23 Enti Filantropici), corrispondenti al 2,7% dell'intero universo di Altri ETS e al 14% dell'universo di Enti Filantropici nuovi iscritti al RUNTS<sup>15</sup>.

Guardando alle caratteristiche degli Altri ETS/Enti Filantropici, scopriamo che essi hanno **dimensioni maggiori** degli altri enti rispondenti: ce ne accorgiamo sia dai dati sulle dimensioni economiche che dalle risorse umane di cui si avvalgono. Mentre infatti gli enti iscritti nelle sezioni tradizionali dichiarano in prevalenza entrate annuali al di sotto dei 60.000 euro (65,4%), un organico composto unicamente da volontari (61,2%) e, laddove presenti, un ridotto numero di personale retribuito (27,3% con meno di 9 dipendenti), la situazione delle due nuove sezioni appare differente. Gli Altri ETS e gli Enti Filantropici hanno **dimensioni economiche più varie e distribuite**, con una maggioranza di organizzazioni con **entrate superiori ai 60.000 euro** (65,7%) e, di queste, 2 su 6 superano il milione di euro. La loro **forza lavoro** è composta per la maggior parte da **dipendenti e collaboratori retribuiti** (si tratta in prevalenza di staff medio-piccoli) e il **26,3% afferma di non impiegare alcun volontario** (dato interessante se si considera che tra le altre sezioni solo il 4,2% non si avvale di volontari).

<sup>15</sup> Si rimanda alla distribuzione per sezioni dei nuovi iscritti al RUNTS fornita da Unioncamere in cui gli Altri ETS risultano essere 4.222 e gli Enti Filantropici 164 (Grafico 3.3).

**Tabella 7.1** Elaborazione delle risposte alla domanda “Quali sono le dimensioni economiche del tuo Ente?”

	Tutti gli ETS		Altri ETS/Enti Filantropici		Altre sezioni	
	valori	%	valori	%	valori	%
0 - 10.000 euro	138	30,7	22	16,1	116	<b>37,2</b>
10.001 - 60.000 euro	111	24,7	23	16,8	88	<b>28,2</b>
60.001 - 220.000 euro	85	18,9	32	<b>23,4</b>	53	17,0
220.001 - 1 milione euro	62	13,8	30	<b>21,9</b>	32	10,3
Oltre 1 milione di euro	47	10,5	28	<b>20,4</b>	19	6,1
Non saprei	6	1,3	2	1,5	4	1,3
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>100</i>	<i>137</i>	<i>100</i>	<i>312</i>	<i>100</i>

Gli enti del campione iscritti nelle due nuove sezioni del RUNTS sono occupati in prevalenza nei settori dell’educazione, istruzione e formazione (31,7%), arte e cultura (22,3%) e assistenza e intervento sociale (17,3%), distribuzione in linea con la media del campione. Essi risultano generalmente anche di più **recente costituzione** rispetto agli enti iscritti nelle altre sezioni con il 68,6% di organizzazioni nate dopo il 2000 ma è soprattutto da notare che **3 su 10** fra gli Altri ETS ed Enti Filantropici sono **nati negli anni di vigenza della Riforma** – quindi a partire dal 2017 – contro 1 su 10 degli enti iscritti nelle altre sezioni più tradizionali.

In questa sede non è possibile analizzare approfonditamente questo fenomeno, ma possono essere citate alcune esternalità che – proprio all’inizio degli anni 2000 – potrebbero aver influenzato questo trend di avvio di nuove realtà che oggi si riconoscono nelle sezioni Altri ETS o Enti Filantropici: è infatti del 1997 il D.Lgs che istituisce le Onlus<sup>16</sup> e che riordina la disciplina tributaria degli enti non commerciali, questo Decreto ebbe molta risonanza perché introdusse interessanti opportunità per i donatori e particolari agevolazioni per gli enti che sceglievano di adottare questa qualifica. Di qualche anno più tardi, la legge “Più dai meno versi” in favore in particolare di questi soggetti<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Decreto Legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 abrogato con l’introduzione del Codice del Terzo Settore.

<sup>17</sup> Si ricorda che tra il 2001 e il 2011 anche l’Istat ha registrato un +28% di istituzioni non profit costituite, dato ovviamente complessivo (che considera cioè tutte le tipologie e le forme di enti non commerciali), ma che si segnala perché rappresenta il tasso di crescita più elevato da quando esiste il censimento. I fattori che lo hanno influenzato possono certamente essere molti, tra cui probabilmente anche le novità normative. Non possiamo non ricordare a tal proposito che anche per le organizzazioni di volontariato (introdotte nel 1991 nel nostro ordinamento) e le associazioni di promozione sociale (introdotte nel 2000) quel periodo fu particolarmente favorevole.

I “nuovi” ETS **fanno parte di reti associative in misura minore** rispetto agli ETS delle altre sezioni (32,8% vs 53,8%), mentre un numero maggiore ha acquisito la **personalità giuridica** (67,9% vs 21,8% delle altre sezioni), ad incidere su questo ultimo dato è la rilevante presenza di enti con forma giuridica di “fondazione” (40% dei rispondenti) che necessariamente si iscrivono alle sezioni degli Altri ETS e degli Enti Filantropici.

**Tabella 7.2** Elaborazione delle risposte alla domanda “Qual è la forma giuridica del tuo Ente?”

	Tutti gli ETS		Altri ETS/Enti Filantropici		Altre sezioni	
	valori	%	valori	%	valori	%
Associazione senza personalità giuridica	241	53,7%	38	27,7	203	65,1
Associazione con personalità giuridica	105	23,4%	37	<b>27,0</b>	68	21,8
Fondazione	56	12,5%	56	<b>40,9</b>	0	0
Ramo di Ente Religioso Civilmente Riconosciuto	1	0,2%	1	0,7	0	0
Altra forma giuridica (specifica)	46	10,2%	5	3,6	41	13,1
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>100</i>	<i>137</i>	<i>100</i>	<i>312</i>	<i>100</i>

Questi ETS sono i “nuovi arrivati” del Terzo Settore: 4 su 10 hanno infatti scelto il RUNTS come primo registro di iscrizione (mentre solo 1 ente su 10 tra gli appartenenti alle altre sezioni più tradizionali non era iscritto precedentemente ad altro registro). Ciò può essere da ricercarsi da un lato proprio nella recente costituzione di questi enti che è coincisa con gli anni in cui la Riforma era già in vigore, dall’altro nel fatto che essi abbiano finalmente trovato nella Riforma e nel RUNTS una valida motivazione per accreditarsi ufficialmente nel Terzo Settore e rendersi visibili.

Per quanto riguarda la percezione di questi ETS rispetto allo stato di salute del Terzo Settore a oltre un anno dall’avvio del RUNTS, la tendenza alla prudenza connota anche questo particolare sottocampione. Applicando infatti la stessa classificazione del paragrafo 4.2, notiamo infatti che la quota maggiore dei rispondenti appartiene alla categoria dei “prudenti”, avendo cioè percepito segnali di miglioramento dall’avvio della Riforma ma reputando ancora prematuro esprimersi. Appare quindi un quadro per cui gli Altri ETS ed Enti Filantropici si posizionano come **altrettanto largamente prudenti** (43,8% vs 42,3%), **meno critici** (8% vs 15,1%) e **più incerti** (26,3% vs 12,2%) delle altre sezioni.

**Tabella 7.3** Elaborazione delle risposte alla domanda “Ora che la Riforma sta andando a regime e il RUNTS è operativo, secondo te il Terzo Settore come sta?”

	Tutti gli ETS		Altri ETS/Enti Filantropici		Altre sezioni	
	valori	%	valori	%	valori	%
Meglio di prima	23	5,2	6	4,4	19	6,1
Vedo segnali di miglioramento ma è presto per esprimersi	192	42,8	60	<b>43,8</b>	132	42,3
Sta come stava prima, poco è cambiato	100	22,5	24	17,5	76	24,4
Stava meglio prima	58	13,1	11	<b>8,0</b>	47	15,1
Non saprei	74	16,4	36	<b>26,3</b>	38	12,2
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>100</i>	<i>137</i>	<i>100</i>	<i>312</i>	<i>100</i>

A mettere sicuramente d’accordo gli enti di tutte le sezioni del RUNTS è la percezione della **Riforma come porta d’accesso ad una serie di opportunità**, opinione che ancor di più connota gli Altri Enti del Terzo Settore ed Enti Filantropici: **7 su 10** hanno deciso di iscriversi al Registro proprio perché attivatore di numerose opportunità economiche, fiscali, nei rapporti con la PA e per l’accesso a fondi e solo 2 su 10 perché “obbligati” ad adempiere alla normativa.

Essendo gli Altri Enti e gli Enti Filantropici uno dei principali focus di ricerca di Riforma in Movimento, disponiamo per i 137 rispondenti in questione di una fotografia più approfondita delle **motivazioni di iscrizione** che li hanno spinti a far parte del Registro Unico. Assodato il fatto che questi ETS abbiano riconosciuto la presenza di importanti opportunità per le loro sezioni di appartenenza, a ciò si aggiunge il fatto che ben oltre la metà di queste organizzazioni si sono fatte consigliare e seguire in questo percorso verso il RUNTS da **professionisti ed esperti del settore** (più esattamente il 54% degli Altri ETS e il 60% degli Enti Filantropici), dato che con ogni probabilità è da correlare anche alla necessità di affiancamento notarile nel processo di acquisizione della personalità giuridica o nell’iter di trasformazione. Le **specifiche opportunità** offerte dalla propria sezione di elezione sono un elemento rilevante più per gli Enti Filantropici (40%) che per gli Altri ETS (14,5%) per i quali prevale invece la motivazione che il proprio ente non avesse i **requisiti** per iscriversi ad altre sezioni (35,5%).

I dati di cui siamo in possesso ci permettono di identificare quali sono le opportunità che questi “nuovi” ETS ritengono più attrattive. In generale gli Altri Enti e gli Enti Filantropici appaiono, seppur di poco, diffusamente **più interessati a tutto il sistema di vantaggi** proposto dalla Riforma. Entrando nello specifico delle singole opportunità, dimostrano una altrettanto spiccata volontà di fare esperienza di co-programmazio-

ne e co-progettazione con la PA (47%) e una maggiore attenzione rispetto alle altre sezioni il 5x1000 (62,8% vs 51,9% delle altre sezioni), le erogazioni liberali (56,2% vs 45,8%) e le donazioni in natura con relativi vantaggi fiscali (32,1% vs 23,4%).

**Tabella 7.4** *Elaborazione delle risposte alla domanda “Quali tra le seguenti opportunità introdotte dalla Riforma ritieni interessanti per il tuo Ente?”*

	Tutti gli ETS	Altri ETS/Enti Filantropici	Altre sezioni
	%	%	%
Partecipare a bandi pubblici	60,4	61,3	59,9
Iscriversi al 5x1000	55,2	<b>62,8</b>	51,9
Beneficiare di agevolazioni fiscali*	54,8	56,2	54,2
Ricevere erogazioni liberali in denaro con vantaggi fiscali per i donatori	49,0	<b>56,2</b>	45,8
Fare esperienza di co-programmazione e co-progettazione con la PA	47,7	<b>47,4</b>	47,8
Realizzare attività diverse purché secondarie e strumentali a quelle di interesse generale (ai sensi dell'art. 6 del CTS)	33,0	35,8	31,7
Ricevere donazioni in natura con vantaggi fiscali per le aziende donatrici	26,1	<b>32,1</b>	23,4
Altro (specifica)	6,7	5,8	7,1
Beneficiare del Social Bonus	5,8	4,4	6,4
Beneficiare dei titoli di solidarietà	5,3	4,4	5,8
Beneficiare del Social Lending	2,7	2,2	2,9
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

\* Testo completo dell'opzione di risposta: “Beneficiare di agevolazioni fiscali (per esempio tassazione ridotta per acquisizione di immobili o in caso di ricezione di immobili per donazione, esenzione dell'imposta di registro e di bollo, IRES forfettaria, non commercialità delle attività di interesse generale, esenzione da tasse sulle concessioni governative, agevolazioni su tributi locali)”

\*\* Domanda a risposta multipla, la base di riferimento è quella del numero totale dei rispondenti e non la somma dei singoli valori assoluti o delle singole percentuali indicate.

Il maggiore interesse degli Altri ETS e degli Enti Filantropici **non si traduce**, per il momento, **in un maggiore sfruttamento delle opportunità**, che, al di là di poche eccezioni, segue la tendenza generale di tutto il campione. Gli enti delle nuove sezioni hanno anzi finora partecipato in misura minore ai bandi pubblici (35% vs 44,2% delle altre sezioni), non hanno beneficiato del Fondo Straordi-

nario Ristori<sup>18</sup> (5,8% vs 24,7%), mentre, rispetto alle altre sezioni, hanno ricevuto più erogazioni liberali (38% vs 29,2%).

In linea di massima, quindi, questi nuovi enti si avvicinano alle novità della Riforma con maggiore interesse e positività, manifestando aspettative spesso più alte nei confronti delle potenzialità della Riforma nel creare maggiori e migliori relazioni con i principali stakeholder del Terzo Settore: i cittadini (52,6% vs 50,7%), le aziende (79,3% vs 70,1%) e la PA (82,2% vs 77,6%).

L’iter di iscrizione al RUNTS ha riservato lo **stesso grado di difficoltà** per tutti gli enti di tutte le sezioni del Registro, dividendo quasi nettamente il campione a metà tra chi non ha avuto difficoltà e chi invece l’ha avuta.

Tra le fonti di supporto preposte ad assistere gli ETS nel percorso di iscrizione, gli Altri ETS e gli Enti Filantropici si sono rivolti in misura maggiore e con la medesima frequenza delle altre sezioni agli Uffici RUNTS (32,1% vs 34%), si sono rivolti in misura minore invece ai CSV (22,6% vs 57,4% delle altre sezioni), punti di riferimento più tipici delle Organizzazioni di Volontariato. Il fatto che i rispondenti affermino, nel caso in cui il contatto è effettivamente avvenuto, di aver tratto per lo più utilità dall’interlocuzione con questi organi è un dato sicuramente positivo rispetto al funzionamento dei flussi di assistenza.

Nel generale clima positivo con cui sono state accolte le proposte di semplificazione indicate nel questionario, anche gli Altri Enti del Terzo Settore e gli Enti Filantropici si posizionano in linea con le altre sezioni del RUNTS. L’accesso di terze persone diverse dal legale rappresentante e dal notaio per l’aggiornamento dei dati all’interno del RUNTS spacca a metà anche questo sotto-campione, che si dimostra un po’ meno convinto dell’utilità di questa semplificazione. Gli strumenti digitali impiegati nell’iter di iscrizione al RUNTS rimangono un punto critico anche per questo target, con una maggioranza – seppur di pochi punti percentuali – di Altri ETS ed Enti Filantropici che ritengono che evitare l’utilizzo della firma digitale possa semplificare le procedure, il formato PDF/A costituisce invece una difficoltà maggiore per le sezioni classiche. La possibilità che i CSV iscrivano al RUNTS i loro aderenti e ne aggiornino i dati è una forma di semplificazione molto ben accolta da quasi due terzi del campione di Altri ETS ed Enti Filantropici.

<sup>18</sup> D.l. del 30 ottobre 2021 sulla ripartizione delle risorse del Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore. La ragione del mancato beneficio di questi particolari ETS è in questo attribuibile al mancato possesso dei requisiti. Potevano infatti accedere alle risorse del fondo le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali e delle Province autonome di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, le associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano di cui all’articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all’articolo 10, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 iscritte nella relativa anagrafe (D.l. 30 ottobre 2021. art. 2, c. 1 Soggetti beneficiari).



### 7.1. Approfondimento: gli Enti Filantropici

Riforma in Movimento 2023, focalizzandosi sull'esplorazione dell'esperienza dei "nuovi" ETS, ci ha permesso di approfondire una particolare categoria di Ente formalizzata per la prima volta con la Riforma: quella degli Enti Filantropici<sup>19</sup>.

Gli Enti Filantropici all'interno del RUNTS sono ancora una minima parte – seppur in continuo aumento – e specchio del panorama nazionale che vede più diffuse tipologie di enti dall'anima più "operativa" piuttosto che "erogativa". Se nel Registro Unico gli Enti Filantropici correttamente iscritti sono 164, l'indagine ne ha raggiunti **23** che hanno portato a termine la compilazione, corrispondente al 16,8% del nostro campione di 137 rispondenti iscritti alle nuove sezioni del Registro e al 14% dell'intero universo degli iscritti nell'intera sezione del RUNTS.

Grazie all'inserimento di alcune domande dedicate a questa particolare sezione siamo in grado di disegnare un **identikit** più approfondito di questi Enti che, tuttavia, non intendiamo generalizzare all'intero universo.

I 23 Enti Filantropici rispondenti sono soprattutto fondazioni con una prevalenza nel nostro campione di fondazioni di Comunità, seguite da fondazioni di famiglia e una minoranza di fondazioni di impresa, le quali dichiarano di erogare soprattutto **denaro** (9 enti su 10), sia in via esclusiva sia accompagnandolo all'erogazione di beni e servizi (6 Enti Filantropici su 10 affermano di effettuare entrambe le tipologie di erogazione).

Rispetto agli ambiti e territori di intervento, questi Enti Filantropici operano trasversalmente a **supporto di diversi beneficiari** tra i quali soprattutto famiglie, giovani e persone in condizione di fragilità, a cui si aggiunge il sostegno all'attività di ricerca.

Sono generalmente **enti di più recente costituzione** (dopo il 2000), hanno **dimensioni economiche medio-grandi** e un organico basato principalmente su uno **staff di dipendenti e collaboratori retribuiti**, per la maggior parte composto da 3-9 risorse. Sono organizzazioni che si fanno assistere da professionisti ed esperti del settore, così come dimostrano le risposte alla domanda "*Perché il tuo Ente ha scelto la sezione del RUNTS "Enti Filantropici"?*" con una prevalenza di risposte per "*Perché è stato consigliato da professionisti ed esperti*" (60%).

Approfondendo il motivo per cui gli Enti Filantropici si sono iscritti al RUNTS, esso risiede nel fatto che 9 enti su 10 attribuiscono all'iscrizione la possibilità di accedere a tutta una serie di opportunità che abbiamo già avuto modo di approfondire nel corso del capitolo.

Le analisi e gli approfondimenti sugli Enti Filantropici saranno un aspetto da curare negli anni a venire e che risultano interessanti per l'intero Settore. I dati sulla filantropia privata infatti fino ad oggi erano piuttosto complessi da ottenere, la stessa ISTAT all'interno del censimento non distingue le caratteristiche delle Fondazioni analizzando insieme Fondazioni di tipo erogativo, operativo e misto, che sappiamo invece avere caratteristiche e logiche differenti. Con l'avvio della Riforma viene invece

<sup>19</sup> La tipologia di ETS "Enti Filantropici" è definita e disciplinata dagli artt. 37 - 38 - 39 del CTS .

introdotta e definita questa categoria di soggetti che hanno – per definizione – carattere di supporto verso altri soggetti del settore o in favore di beneficiari finali.

Grazie a questa innovazione, sarà possibile avere un quadro più chiaro e con maggiori informazioni sulla filantropia privata, spesso motore del Terzo Settore. Il fatto che 9 enti su 10 che si sono iscritti al RUNTS lo abbiano fatto perché ne riconoscono le opportunità è una notizia molto positiva e che può far ben sperare rispetto ad una più ampia partecipazione.

## 8. Considerazioni finali

L’indagine di quest’anno ha fatto emergere dati differenti rispetto al passato. I risultati del 2023 ci hanno permesso infatti di **osservare più da vicino** le realtà che hanno a tutti gli effetti completato l’iter di iscrizione al RUNTS, cosa che nelle edizioni precedenti non era stata ancora possibile. Per questo è interessante sottolineare quanto l’esperienza concreta di iscrizione al Registro Unico abbia mitigato gli effetti della sensazione di complessità emersa con forza nel 2022<sup>20</sup>. Certo è che le organizzazioni – ne sono conferma i commenti qualitativi rilasciati – continuano a sottolineare **l’importanza di avere delle semplificazioni**, spostando ora l’attenzione sulle questioni legate all’**aggiornamento dei dati** e all’utilizzo di **strumenti digitali “nuovi”** per questo settore. Due assolute novità, di cui sarà interessante studiare le evoluzioni, risiedono: nella proposta delle organizzazioni di avere nelle **Reti associative e nei CSV** dei soggetti a cui riconoscere un ruolo più incisivo di supporto e affiancamento nell’iter di iscrizione e aggiornamento dati nel RUNTS<sup>21</sup>; e nella richiesta, sempre espressa dalle realtà rispondenti, di vedere avviati anche i **controlli** verso chi non rispetta la normativa.

Si conferma ancora una volta l’importanza e la necessità di fornire alle organizzazioni una **più ampia e agevole conoscenza delle opportunità a disposizione degli ETS**. Il tema della comunicazione dei numerosi vantaggi ricorre negli anni e si fa man mano più rilevante<sup>22</sup>: segno di un interesse crescente nella comprensione di tutto il complesso normativo e probabilmente anche della curiosità da parte degli enti che in questi anni hanno investito tempo e risorse per adeguarsi e allinearsi alle richieste normative. Aspettativa, questa, confermata in particolare dai “nuovi enti”, cioè dalla categoria composta dagli “Altri Enti del Terzo Settore” e dagli “Enti Filantropici”, che hanno

<sup>20</sup> Nell’edizione 2022 di Riforma in Movimento l’81% dei rispondenti ha infatti espresso preoccupazione per le questioni amministrative e i cambiamenti che le organizzazioni avrebbero dovuto affrontare.

<sup>21</sup> Come riportato in precedenza (*Grafico 5.5*), infatti, il 66,2% dei rispondenti ritiene che permettere ai CSV di iscrivere i propri aderenti e di aggiornare i dati possa effettivamente essere elemento di semplificazione, così come consentire alle Reti Associate di trasmettere al RUNTS la domanda di iscrizione dell’associato e i relativi documenti in forma massiva e l’aggiornamento dei dati (59,3%).

<sup>22</sup> Nell’indagine 2022, una parte dei rispondenti pari circa al 10% ha indicato tra i suggerimenti liberi la necessità di “maggiore chiarezza e comunicazione da parte delle istituzioni”.

di fatto scelto di diventare ETS proprio nell'aspettativa di queste opportunità, seppur ancora non sfruttandole appieno.

Lo sguardo più approfondito proprio su questi ETS appartenenti alle nuove sezioni del RUNTS ci ha permesso di scoprire l'emergere di un **Terzo Settore particolarmente strutturato e professionale**. Gli Altri ETS e gli Enti Filantropici, infatti, hanno mostrato caratteristiche significativamente diverse da quelle degli altri enti del campione. Hanno mediamente dimensioni maggiori, registrano a bilancio entrate più alte e sono governati da un organico composto in prevalenza da lavoratori, con un conseguente impiego di volontari più residuale rispetto alle altre sezioni. Tra i rispondenti sono anche **i più ottimisti**, e allo stesso tempo i più incerti. Questa maggiore positività si esprime anche nella più spiccata proattività con cui si avvicinano alla Riforma: l'atteggiamento di questa particolare categoria di ETS è coerente, lo ribadiamo, con l'aver scelto consapevolmente di iscriversi al RUNTS e in una sezione assolutamente nuova e tutta da animare. L'entusiasmo si accompagna anche ad un senso di "scoperta" del Terzo Settore e del loro nuovo ruolo all'interno di esso che traspare dalle risposte di questi enti, i quali in buona parte devono ancora toccare con mano ciò che li aspetta.

Per le istituzioni, le Reti di rappresentanza e i professionisti che hanno la responsabilità di accompagnare l'attuazione della Riforma, queste categorie saranno sicuramente una parte di settore da continuare ad osservare, sia per le logiche e dinamiche che andranno a consolidare, sia per il contributo che potranno dare allo sviluppo del Terzo Settore. L'osservazione dei nuovi ETS riteniamo debba essere accompagnata da altre **tre sfide**. La prima è la messa a disposizione di un'**interfaccia pubblica del RUNTS**: la possibilità di utilizzare il Registro come strumento di scoperta del Terzo Settore, di distinzione e di comparazione tra le organizzazioni sembra essere una delle aspettative di chi si è iscritto, in particolare per ciò che riguarda la possibilità di dialogo con aziende e cittadini. La seconda sfida è l'**implementazione di iniziative di comunicazione e semplificazione**, sia delle opportunità che degli iter burocratici. Terza e ultima sfida è la **crescita del numero di iscritti al Registro**: ogni giorno infatti aumentano le adesioni, ma ad oggi sono diverse le realtà che potrebbero iscriversi e non lo hanno ancora fatto. Probabilmente le attività di semplificazione, di comunicazione delle opportunità (ma anche di maggiore chiarezza sugli impatti reali di certi passaggi burocratici ancora in corso, si pensi alla questione "autorizzazione della Commissione Europea") così come di restituzione pubblica dello strumento potrebbero di fatto influenzare positivamente il numero degli iscritti al RUNTS e creare un comparto sempre più ampio, credibile e rappresentativo del non-profit italiano.

## CAPITOLO V

### **SOGGETTI EMERGENTI: IL RUNTS QUALE ANAGRAFE DELLA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA\***

SOMMARIO: *Premessa*. – 1. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS post-riforma. – 1.1. L'identikit dei nuovi nati. – 1.2. Motivazioni iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma. – 1.3. Opinioni in merito all'iter di iscrizione al RUNTS. – 2. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS mai iscritti ad altri registri prima del RUNTS. – 2.1. L'identikit dei non registrati. – 2.2. Motivazioni dell'iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma. – 2.3. Opinioni in merito all'iter di iscrizione al RUNTS. – 3. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS trasformati per iscriversi al RUNTS. – 3.1. L'identikit dei "trasformati". – 3.2. Motivazioni per l'iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma. – 3.3. Opinioni in merito all'iter di iscrizione al RUNTS. – 4. Considerazioni di sintesi.

#### ***Premessa***

Il presente capitolo si propone di integrare e completare le analisi svolte nel capitolo precedente di questo Rapporto, svolgendo tre approfondimenti/carotaggi relativi a: a) gli enti costituiti dopo la Riforma (dal 2017 in poi) [78 unità], b) gli enti mai iscritti ad un albo/registro pubblico [97 unità], c) gli enti che hanno effettuato un processo di trasformazione della propria tipologia organizzativa [60 unità], al fine di verificare se tali insiemi organizzativi presentassero alcune caratteristiche comuni tali da connotarli come "popolazioni organizzative".

#### **1. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS post-riforma**

In questo paragrafo ci proponiamo di analizzare e commentare alcune caratteristiche costitutive del sotto insieme di organizzazioni di terzo settore nate dopo l'entrata in vigore della Riforma, ovvero a partire dall'anno 2017. Come è possibile osservare dalla tabella sotto riportata nell'ambito delle organizzazioni che hanno deciso di partecipare alla presente rilevazione si tratta di 78 unità, corrispondenti al 17,4% del totale (449).

\* **A cura di Andrea Bassi** - docente di Sociologia del Terzo Settore, Università di Bologna

**Tabella n. 1.1.** *Anno di costituzione dell'ente*

	v.a.	%
Fino al 1950	35	7,8%
Tra il 1951 e il 1999	149	33,2%
Tra il 2000 e il 2016	187	41,6%
Tra il 2017 e il 2023	78	17,4%
<i>Totale</i>	449	100,0%

I dati che saranno di seguito illustrati possono essere raggruppati in quattro gruppi tematici, corrispondenti ad altrettante sezioni del questionario online auto compilato:

- Dati strutturali dell'ente;
- Motivazioni iscrizione al RUNTS;
- Utilità della Riforma;
- Opinioni circa l'iter di iscrizione al RUNTS.

### 1.1. *L'identikit dei nuovi nati*

Per quanto riguarda la tipologia organizzativa, come è possibile osservare dai dati riportati nella tabella 1.2, si evince una maggiore vivacità tra le nuove tipologie istituite dalla riforma, ovvero “altri ETS” e “enti filantropici”. Mentre le forme tipiche, ovvero OdV, APS e Cooperative Sociali, non paiono essere state toccate in maniera rilevante dalla riforma per quanto riguarda l'andamento dei loro tassi di natalità/mortalità.

Questo dato non deve sorprendere in quanto segnala come la riforma abbia consentito a gruppi di cittadini, famiglie, donatori individuali e imprenditoriali, di trovare una forma giuridico-organizzativa in grado di esprimere la loro volontà solidaristica in modo più consona rispetto alle tre tradizionali tipologie organizzative prevalenti nel nostro paese.

**Tabella n. 1.2.** *Sezioni di iscrizione al RUNTS dei rispondenti in base alla lista ufficiale del RUNTS aggiornata al 26/06/2023; elaborazione propria.*

	Tutti gli ETS		ETS costituiti pre-Riforma		ETS costituiti post-Riforma	
	<i>valori</i>	<i>%</i>	<i>valori</i>	<i>%</i>	<i>valori</i>	<i>%</i>
Organizzazioni di volontariato	125	27,8	112	30,2	13	16,7
Associazioni di promozione sociale	161	35,9	140	37,7	21	26,9
Imprese sociali	26*	5,8	22*	6,0	4	5,1
Altri enti del terzo settore	114	25,4	81	21,8	33	42,3
Enti filantropici	23	5,1	16	4,3	7	9,0
<i>Totale</i>	449	100	371	100	78	100

\*Include anche l'unica “Società di Mutuo Soccorso” che ha partecipato all'indagine.

Per quanto riguarda l'iscrizione ad altro registro pubblico antecedente l'iscrizione al RUNTS, come c'era da aspettarsi i nuovi nati mostrano tassi di adesione molto più bassi rispetto alle organizzazioni pre-riforma, poco più di un terzo di essi (37%) dichiara la precedente iscrizione ad un albo rispetto agli oltre 4/5 delle organizzazioni più vecchie (83%).

Relativamente alle *dimensioni economico-finanziarie*, è possibile rilevare come le organizzazioni post-riforma siano di dimensioni più piccole rispetto agli enti operanti da lungo tempo: l'86% di essi si colloca sotto i 220 mila euro di budget annui a fronte del 72% delle organizzazioni pre-riforma.

In relazione alle *dimensioni organizzative* tipiche delle organizzazioni di terzo settore, ovvero presenza di volontari e personale retribuito, i nostri intervistati presentano la seguente condizione. Le nuove organizzazioni dichiarano in misura maggiore delle più anziane di non avere volontari (un quinto rispetto ad un decimo), inoltre esse risultano essere di dimensioni più contenute: fino a 20 volontari 56,4% rispetto al 47,5% delle più vecchie. Le quali sono il doppio delle organizzazioni post-riforma nella fascia "oltre 50 volontari": 20,8% vs. 10,2%.

Per quanto riguarda il personale retribuito, poco meno del 60% delle nuove organizzazioni dichiara di non averne rispetto a meno della metà di quelle pre-riforma (48,2%). Inoltre una quota molto limitata (4%) asserisce di avere "10 lavoratori retribuiti o più", rispetto al 16% delle organizzazioni più longeve.

## 1.2. Motivazioni iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma

Nel rispondere alla domanda "*Qual è il motivo principale per cui il tuo Ente ha deciso di iscriversi al RUNTS*" in relazione alla "volontarietà" della scelta<sup>1</sup> di iscriversi al Runts, si nota una maggiore propensione da parte degli enti di nuova costituzione (77%) rispetto a quelli pre-riforma (67%).

In merito al *giudizio sull'impatto* che la riforma può aver avuto sul terzo settore in generale, le nuove organizzazioni mostrano un atteggiamento più dichiaratamente positivo (12,8% vs. 4%) oppure non sanno rispondere (24,4% vs. 14,8%) in misura maggiore degli enti pre-riforma<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La domanda prevedeva due risposte: a) L'iscrizione al RUNTS apre a diverse opportunità per l'Ente: economiche, fiscali, nei rapporti con la PA, per l'accesso a fondi; b) L'Ente non aveva scelta, è stato obbligato ad adempiere alla normativa.

<sup>2</sup> La domanda prevedeva cinque items: 1 Meglio di prima; 2. Vedo segnali di miglioramento ma è presto per esprimersi; 3. Sta come stava prima, poco è cambiato; 4. Stava meglio prima; 5. Non saprei.

**Tabella n. 1.3.** *Ora che la Riforma sta andando a regime e il RUNTS è avviato, secondo te il Terzo Settore come sta?*

	Tutti gli ETS (%)	Nati post-Riforma (%)	Nati pre-Riforma (%)	Già iscritti a registri (%)	Non iscritti a registri (%)	Trasformati (%)	Non trasformati (%)
Meglio di prima	5,2	12,8	4,0	5,4	6,2	5,0	4,6
Vedo segnali di miglioramento ma è presto per esprimersi	42,8	37,2	43,9	42,3	44,3	43,3	43,6
Sta come stava prima, poco è cambiato	22,5	21,8	22,4	25,3	15,5	23,3	20,7
Stava meglio prima	13,1	3,8	14,8	14,9	6,2	10,0	18,2
Non saprei	16,4	24,4	14,8	12,2	27,8	18,3	12,9
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>78</i>	<i>371</i>	<i>336</i>	<i>97</i>	<i>60</i>	<i>389</i>

La domanda relativa alle *opportunità introdotte dalla Riforma* riveste un ruolo fondamentale nel cercare di stilare un profilo organizzativo degli enti post-riforma. Infatti aver sottolineato l'una o l'altra delle misure promozionali previste dal dettato normativo ci fornisce informazioni essenziali per delineare l'identità delle neo costituite.

Le voci scelte in misura preponderante dalle organizzazioni post-riforma sono risultate essere le seguenti: "Iscriversi al 5x1000" (71,8%), "Partecipare a bandi pubblici" (70,5%), "Beneficiare di agevolazioni fiscali" (64,1%), "Ricevere erogazioni liberali in denaro con vantaggi fiscali per i donatori" (60,3%). Per tutte queste voci la differenza rispetto alle organizzazioni più vecchie si colloca tra i 15 e i 20 punti percentuali. Anche la misura "Ricevere donazioni in natura con vantaggi fiscali per le aziende donatrici" è stata scelta in modo rilevante (36%) e molto maggiore rispetto alle organizzazioni pre-riforma.

Il profilo che emerge è quello di enti più dinamici, orientati al privato sia individuale e familiare che d'impresa, volti ad utilizzare al massimo le agevolazioni fiscali, ma propensi anche a partecipare alla gestione di servizi offerte dalla pubblica amministrazione.

La domanda successiva era volta a rilevare di quali tra le misure summenzionate l'ente avesse già beneficiato. Il quadro che emerge è assolutamente in linea con quanto sopra sottolineato, ovvero che le incentivazioni maggiormente utilizzate dalle organizzazioni post-riforma, rispetto alle organizzazioni più longeve, sono legate ad agevolazioni di natura fiscale, in particolare su tutte spicca il "5 per mille", che pare essere la misura più attrattiva per le neo-costituite.

È stato inoltre sottoposto un quesito ai rispondenti relativamente al fatto che RUNTS possa essere utile a coloro che intendono interfacciarsi con i soggetti di terzo

settore, prevedendo tre categorie di interlocutori: i cittadini, le imprese for profit e la pubblica amministrazione.

Gli enti post-riforma presentano valori positivi più elevati per tutte e tre le tipologie di utilizzatori, rispetto alle organizzazioni più longeve.

### 1.3 Opinioni in merito all'iter di iscrizione al RUNTS

Relativamente alla *difficoltà burocratiche* legate all'iscrizione al RUNTS non si notano differenze di rilievo tra i due sotto-gruppi. Entrambi i due sotto campioni infatti si suddividono sostanzialmente a metà tra coloro che non hanno avuto difficoltà e chi invece segnala la complessità dell'iscrizione, con una leggera prevalenza di questi ultimi (53,6% pre-riforma; 51,3% post-riforma).

Anche per quanto riguarda il *giudizio sull'operato dell'ufficio regionale* che gestisce il RUNTS non si notano disparità rilevanti, con una leggera maggiore presenza di giudizi positivi per le organizzazioni post-riforma (37,2% vs. 32,6%) e una bassissima presenza di giudizi apertamente negativi (7,7% vs. 13,7%).

Il medesimo quesito volto a rilevare il grado di soddisfazione rispetto ai servizi offerti dai CSV e/o dalle reti associative mostra un quadro capovolto. Nel senso che sono le organizzazioni più *âgée* ad esprimere un giudizio positivo in misura maggiore (48,5% vs. 38,5%). Gli enti post-riforma dichiarano maggiormente che al momento non hanno avuto bisogno di rivolgersi ad un CSV oppure che non sanno esprimere una opinione in merito.

Le risposte a questa domanda a nostro avviso evidenziano il fatto che le organizzazioni pre-riforma, sia per tipologia organizzativa sia per oggettive ragioni temporali, hanno sviluppato maggiori rapporti con le agenzie e le reti di supporto del terzo settore rispetto alle organizzazioni di costituzione più recente.



**Tabella n. 1.4.** Risposte alla domanda “In una scala da “Per nulla” a “Molto”, quanto ritieni che i seguenti aspetti possano semplificare l’aggiornamento dei dati all’interno del RUNTS da parte del tuo Ente?”; elaborazione propria. Somma dei valori percentuali di “abbastanza” e “molto”.

	Tutti gli ETS	ETS costituiti pre-Riforma (%)	ETS costituiti post-Riforma (%)
Permettere l’accesso anche di terzi che non siano il rappresentante legale dell’Ente o della Rete Associativa e il Notaio	50,2	45,8	55,2
Non apporre la firma digitale sul modello finale della domanda di iscrizione e sul deposito del Bilancio	47,4	45,8	55,1
Non caricare gli allegati richiesti nel formato PDF/A	59,9	60,6	56,4
Consentire alle Reti Associate di trasmettere al RUNTS la domanda di iscrizione dell’associato e i relativi documenti in forma massiva e l’aggiornamento dei dati	59,3	59,3	59,0
Permettere ai CSV di iscriversi al RUNTS i loro aderenti e di aggiornarne i dati	66,2	66,3	65,4
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>371</i>	<i>78</i>

Attraverso una batteria di domande è stato chiesto ai rispondenti di fornire la loro opinione – in una scala da 1 a 4 (Molto, Abbastanza, Poco, Per nulla) – circa una serie di misure volte a semplificare l’aggiornamento dei dati della loro organizzazione all’interno del RUNTS.

Come è possibile osservare dai dati riportati nella tabella 1.4 le organizzazioni più giovani preferiscono ampliare i criteri di accesso e rimuovere l’obbligo della firma digitale, mentre le organizzazioni più vecchie indicano in prevalenza la soppressione del formato PDF/A per gli allegati da caricare sulla piattaforma. Non si registrano distinzioni rilevanti tra i due sotto-gruppi circa l’opportunità di agire per conto dei loro associati ed aderenti da parte delle reti associative e dei CSV, molto apprezzata da entrambi.

Dalle risposte alla presente domanda si nota l’esistenza di un *digital divide* tra organizzazioni di più recente costituzione e quelle più *âgée*. Il che fa supporre che nel prossimo futuro si registrerà una diminuzione progressiva delle difficoltà di utilizzo dei supporti informatici nel dialogo con la PA da parte dei soggetti di terzo settore.

## 2. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS mai iscritti ad altri registri prima del RUNTS

In questo paragrafo ci proponiamo di analizzare e commentare alcune caratteristiche costitutive del sotto insieme di organizzazioni di terzo settore non iscritte ad alcun

albo pubblico prima della loro iscrizione al RUNTS. Come è possibile osservare dalla tabella sotto riportata nell'ambito delle organizzazioni che hanno deciso di partecipare alla presente rilevazione si tratta di 97 unità, corrispondenti al 21,6% del totale (449).

**Tabella n. 2.1.** *Prima dell'iscrizione al RUNTS, l'Ente era iscritto ad altro registro, albo, elenco tenuto da autorità pubblica?*

	v.a.	%
Sì	336	74,8
No	97	21,6
Non saprei	16	3,6
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>100</i>

Le risposte “Non saprei” non sono state considerate nell'analisi di seguito svolta.

I dati che saranno di seguito illustrati possono essere raggruppati in quattro gruppi tematici, corrispondenti ad altrettante sezioni del questionario online auto compilato:

- a) Dati strutturali dell'ente;
- b) Motivazioni iscrizione al RUNTS;
- c) Utilità della Riforma;
- d) Opinioni circa l'iter di iscrizione al RUNTS.

### *2.1. L'identikit dei non registrati*

Per quanto riguarda la tipologia organizzativa, come è possibile osservare dai dati riportanti nella tabella 2.2, si evince una maggiore presenza tra i non iscritti delle nuove tipologie istituite dalla riforma, ovvero “altri ETS” e “enti filantropici”. Tra le forme tipiche, ovvero OdV, APS e Cooperative Sociali, sono soprattutto le prime a mostrare una bassissima presenza tra i mai iscritti ad alcun registro.

Questo dato non deve sorprendere in quanto segnala come la riforma abbia fatto emergere organizzazioni non lucrative che operavano senza essere registrate in alcun albo pubblico (66% nate prima della riforma, si veda tabella 2.3) ed abbia spinto i gruppi dirigenti di tali attori solidaristici ad entrare a pieno titolo nel quadro normativo ed istituzionale predisposto dalla riforma, con conseguente riconoscimento della valenza pubblica della loro azione e possibilità di usufruire delle misure incentivanti di supporto al consolidamento organizzativo.

**Tabella n. 2.2.** *Sezioni del RUNTS in cui i rispondenti sono iscritti, elaborazione propria dalla lista ufficiale del RUNTS aggiornata al 26/06/2023; 449 rispondenti.*

	Tutti gli ETS		ETS già iscritti a registri		ETS mai iscritti a registri	
	valori	%	valori	%	valori	%
Organizzazioni di volontariato	125	27,8	118	35,1%	7	7,2%
Associazioni di promozione sociale	161	35,9	125	37,2%	29	29,9%
Imprese sociali	26*	5,8	19*	5,7%	6	6,2%
Altri enti del terzo settore	114	25,4	58	17,3%	49	50,5%
Enti filantropici	23	5,1	16	4,8%	6	6,2%
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>100</i>	<i>336</i>	<i>100</i>	<i>97</i>	<i>100</i>

\*Include anche l'unica "Società di Mutuo Soccorso" che ha partecipato all'indagine.

Per quanto concerne l'anno di costituzione si evince una maggiore presenza tra gli enti mai iscritti ad alcun registro pubblico da parte delle organizzazioni di più recente costituzione, ovvero quelle nate dopo l'entrata in vigore della riforma, che rappresentano poco meno della metà del totale degli enti mai iscritti.

Relativamente alle *dimensioni economico-finanziarie* è possibile rilevare come le organizzazioni mai iscritte siano di dimensioni più piccole rispetto agli enti operanti da lungo tempo: l'80% di esse si colloca sotto i 220 mila euro di budget annui a fronte del 72% delle organizzazioni già iscritte.

In relazione alle *dimensioni organizzative* tipiche delle organizzazioni di terzo settore, ovvero presenza di volontari e personale retribuito, i nostri intervistati presentano la seguente condizione. Le organizzazioni mai iscritte dichiarano in misura molto maggiore delle più anziane di non avere volontari (23% rispetto al 7%), inoltre esse risultano essere di dimensioni più contenute: fino a 10 volontari 31% rispetto al 25% delle già registrate. Queste ultime sono molto più presenti delle organizzazioni mai registrate nella fascia "da 20 a 100 volontari": 35,1% vs. 20,6%.

**Tabella n. 2.3.** Risposte alla domanda “In che anno l’Ente si è costituito?”; elaborazione propria.

	Tutti gli ETS		ETS già iscritti a registri		ETS mai iscritti a registri	
	valori	%	valori	%	valori	%
Fino al 1950	35	7,8	29	8,7	5	5,2
Tra il 1951 e il 1999	149	33,2	126	37,5	18	18,6
Tra il 2000 e il 2016	187	41,6	152	45,2	31	32,0
Tra il 2017 e il 2023	78	17,4	29	8,6	43	44,3
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>100</i>	<i>336</i>	<i>100</i>	<i>97</i>	<i>100</i>

Per quanto riguarda il *personale retribuito*, non si registrano differenze sostanziali tra i due sotto-gruppi, se non quella che oltre un quinto delle organizzazioni mai iscritte dichiara di avere “uno o due dipendenti” a fronte del 14,3% delle già iscritte.

Per quanto riguarda la *distribuzione geografica* si segnala una elevata incidenza delle organizzazioni mai iscritte nel “Centro” 31% rispetto al 16% di quelle già iscritte, e una minore presenza di enti mai iscritti al “Sud e Isole” 18,6% vs. 29% delle già iscritte.

Il che fa pensare ad una maggiore propensione del terzo settore operante nelle aree del centro del paese ad intraprendere un percorso di maggiore visibilità e riconoscimento istituzionale.

## 2.2. Motivazioni dell’iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma

Relativamente alla “volontarietà” della *scelta di iscriversi* al RUNTS<sup>3</sup>, si nota una maggiore propensione da parte degli enti mai iscritti (80%) rispetto a quelli già iscritti ad un registro pubblico (65%).

In merito al *giudizio sull’impatto* che la riforma può aver avuto sul terzo settore in generale<sup>4</sup>, le organizzazioni mai iscritte mostrano un atteggiamento meno negativo (“si stava meglio prima” 6,2% vs. 15%) oppure non sanno rispondere (27,8% vs. 12,2%) in misura maggiore degli enti già iscritti Cfr. tabella 1.3).

La domanda relativa alle *opportunità introdotte dalla Riforma* riveste un ruolo fondamentale nel cercare di stilare un profilo organizzativo degli enti mai iscritti. Infatti aver sottolineato l’una o l’altra delle misure promozionali previste dal dettato normativo ci fornisce informazioni essenziali per delineare l’identità delle non registrate.

<sup>3</sup> La domanda prevedeva due risposte: a) l’iscrizione al RUNTS apre a diverse opportunità per l’Ente: economiche, fiscali, nei rapporti con la PA, per l’accesso a fondi; b) l’Ente non aveva scelta, è stato obbligato ad adempiere alla normativa.

<sup>4</sup> La domanda prevedeva cinque items: 1 Meglio di prima; 2. Vedo segnali di miglioramento ma è presto per esprimersi; 3. Sta come stava prima, poco è cambiato; 4. Stava meglio prima; 5. Non saprei.

Le voci scelte in misura preponderante dalle organizzazioni mai iscritte sono risultate essere le seguenti: “Iscriversi al 5x1000” (75,3%), “Partecipare a bandi pubblici” (73,2%), “Beneficiare di agevolazioni fiscali” (61,9%), “Ricevere erogazioni liberali in denaro con vantaggi fiscali per i donatori” (60,8%).

Per tutte queste voci la differenza rispetto alle organizzazioni già iscritte si colloca tra i 15 e i 20 punti percentuali. Anche la misura “Ricevere donazioni in natura con vantaggi fiscali per le aziende donatrici” è stata scelta in modo rilevante (31%) e molto maggiore rispetto alle organizzazioni già iscritte.

Con tutta evidenza ciò che ha spinto le organizzazioni in questione per così dire “ad uscire dall’ombra” e ad iscriversi al RUNTS è legato al fatto di poter utilizzare al massimo le agevolazioni fiscali, nonché di poter partecipare alla gestione di servizi offerte dalla pubblica amministrazione.

La domanda successiva era volta a rilevare quali delle misure summenzionate l’ente avesse già beneficiato. Il quadro che emerge è in linea con quanto sopra sottolineato, ovvero le uniche incentivazioni utilizzate dalle organizzazioni mai iscritte in modo rilevante rispetto alle organizzazioni già registrate, sono legate ad agevolazioni di natura fiscale, in particolare su tutte spicca il “5 per mille”, che pare essere la misura più attrattiva per le non iscritte.

È stato inoltre sottoposto un quesito ai rispondenti relativamente al fatto che il RUNTS possa essere utile a coloro che intendono interfacciarsi con i soggetti di terzo settore, prevedendo tre categorie di interlocutori: i cittadini, le imprese for profit e la pubblica amministrazione. Gli enti mai iscritti presentano valori positivi più elevati per tutte e tre le tipologie di utilizzatori, rispetto alle organizzazioni già iscritte.

### 2.3. Opinioni in merito all’iter di iscrizione al RUNTS

Per quanto riguarda le *difficoltà burocratiche* legate all’iscrizione al RUNTS non si notano differenze di rilievo tra i due sotto-gruppi, se non relativamente alla risposta “per nulla difficile” che risulta essere più diffusa tra le organizzazioni già iscritte (13,7%) rispetto a quelle mai iscritte ad un registro pubblico (8,2%).

Per quel che concerne *il giudizio sull’operato dell’ufficio regionale* che gestisce il RUNTS emerge chiaramente come le organizzazioni mai iscritte dichiarino di aver avuto una esperienza positiva in misura molto maggiore (40,2%) di quelle già iscritte (31,8%). Specularmente le prime segnalano in misura significativamente inferiore le esperienze negative (4,1%) rispetto alle seconde (15,5%).

Il medesimo quesito volto a rilevare il *grado di soddisfazione* rispetto ai servizi offerti dai CSV e/o dalle reti associative mostra un quadro capovolto. Nel senso che sono le organizzazioni già iscritte ad esprimere un giudizio positivo in misura molto più elevata (52,1% vs. 32,0%). Gli enti mai iscritti dichiarano maggiormente che al momento non hanno avuto bisogno di rivolgersi ad un CSV (46,4% vs. 31,3%) oppure che non sanno esprimere una opinione in merito (17,5% vs. 6,5%).

Le risposte a questa domanda a nostro avviso evidenziano il fatto che le organizzazioni già iscritte sia per tipologia organizzativa sia perché godono di più ampie reti

relazionali hanno sviluppato maggiori rapporti con le agenzie e le reti di supporto del terzo settore rispetto alle organizzazioni mai iscritte.

**Tabella n. 2.4.** Risposte alla domanda “In una scala da “Per nulla” a “Molto”, quanto ritieni che i seguenti aspetti possano semplificare l’aggiornamento dei dati all’interno del RUNTS da parte del tuo Ente?”; elaborazione propria. Somma dei valori percentuali di “abbastanza” e “molto”.

	Tutti gli ETS (%)	ETS già iscritti a registri (%)	ETS mai iscritti a registri (%)
Permettere l’accesso anche di terzi che non siano il rappresentante legale dell’Ente o della Rete Associativa e il Notaio	50,3	51,2	47,4
Non apporre la firma digitale sul modello finale della domanda di iscrizione e sul deposito del Bilancio	47,4	46,4	49,7
Non caricare gli allegati richiesti nel formato PDF/A	59,9	58,6	63,9
Consentire alle Reti Associate di trasmettere al RUNTS la domanda di iscrizione dell’associato e i relativi documenti in forma massiva e l’aggiornamento dei dati	59,3	58,6	60,8
Permettere ai CSV di iscrivere al RUNTS i loro aderenti e di aggiornarne i dati	66,2	64,9	66,0
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>336</i>	<i>97</i>

Agli intervistati è stata sottoposta una batteria di domande al fine di rilevare la loro opinione – in una scala da 1 a 4 (Molto, Abbastanza, Poco, Per nulla) – circa una serie di misure volte a semplificare l’aggiornamento dei dati della loro organizzazione all’interno del RUNTS.

Come è possibile osservare dai dati riportati nella tabella 2.4, le organizzazioni mai iscritte mostrano una propensione leggermente maggiore nei confronti della “rimozione dell’obbligo della firma digitale”, nonché per la “soppressione del formato PDF/A” relativa agli allegati da caricare sulla piattaforma.

Non si registrano distinzioni rilevanti tra i due sotto-gruppi circa l’opportunità di agire per conto dei loro associati ed aderenti da parte delle reti associative e dei CSV, molto apprezzata da entrambi, con una leggera prevalenza da parte delle mai iscritte.

### 3. Caratteristiche ed orientamenti degli ETS trasformati per iscriversi al RUNTS

In questo paragrafo ci proponiamo di analizzare e commentare alcune caratteristiche costitutive del sotto insieme di organizzazioni di terzo settore che hanno cambiato la loro forma giuridico-organizzativa (si sono trasformate) al fine di iscriversi al RUNTS. Come è possibile osservare dalla tabella sotto riportata nell'ambito delle organizzazioni che hanno deciso di partecipare alla presente rilevazione si tratta di 60 unità, corrispondenti al 13,4% del totale (449).

**Tabella n. 3.1.** *L'Ente si è trasformato in occasione dell'iscrizione al RUNTS?*

	v.a.	%
Si	60	13,4
No	389	86,6
<i>Totale</i>	449	100

I dati che saranno di seguito illustrati possono essere raggruppati in quattro gruppi tematici, corrispondenti ad altrettante sezioni del questionario online auto compilato:

- a) Dati strutturali dell'ente;
- b) Motivazioni iscrizione al RUNTS;
- c) Utilità della Riforma;
- d) Opinioni circa l'iter di iscrizione al RUNTS.

#### 3.1. *L'identikit dei "trasformati"*

Per quanto riguarda la tipologia organizzativa, come è possibile osservare dai dati riportanti nella tabella 3.2, il sotto gruppo che pare aver utilizzato maggiormente la possibilità di trasformazione è quello delle APS, che rappresenta oltre la metà di tutti gli enti trasformati.

**Tabella n. 3.2.** Sezioni del RUNTS in cui i rispondenti sono iscritti, elaborazione propria dalla lista ufficiale del RUNTS aggiornata al 26/06/2023; 449 rispondenti.

	Tutti gli ETS		ETS trasformati	
	valori	%	valori	%
Organizzazioni di volontariato	125	27,8	10	16,7
Associazioni di promozione sociale	161	35,9	32	53,3
Imprese sociali	26*	5,8	2	3,3
Altri enti del terzo settore	114	25,4	14	23,3
Enti filantropici	23	5,1	2	3,3
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>100</i>	<i>60</i>	<i>100</i>

\*Include anche l'unica "Società di Mutuo Soccorso" che ha partecipato all'indagine.

Si noti anche una certa vivacità istituzionale da parte degli "altri ETS" che raccolgono poco meno di un quarto del totale. Mentre le altre forme tipiche, ovvero OdV e Cooperative Sociali, non paiono essere state toccate in maniera rilevante dalla riforma per quanto riguarda la possibilità di trasformazione.

Da segnalare come la Riforma abbia spinto la vasta galassia di organizzazioni, associazioni, enti, organismi che a vario titolo operavano in ambito solidaristico ad assumere una forma organizzativa più definita e strutturata al fine di iscriversi al RUNTS e conseguentemente poter usufruire degli incentivi e delle misure promozionali previste dal Codice del terzo settore.

**Tabella n. 3.3.** Risposte alla domanda "In che anno l'Ente si è costituito?"; elaborazione propria.

	Tutti gli ETS		ETS trasformati	
	valori	%	valori	%
Fino al 1950	35	7,8	3	5,0
Tra il 1951 e il 1999	149	33,2	16	26,7
Tra il 2000 e il 2016	187	41,6	29	48,3
Tra il 2017 e il 2023	78	17,4	12	20,0
<i>Totale</i>	<i>449</i>	<i>100</i>	<i>60</i>	<i>100</i>

Per quanto concerne l'anno di costituzione, si evince una maggiore presenza tra gli enti trasformati da parte delle organizzazioni nate nei primi tre lustri degli anni 2000, nonché di quelle di più recente costituzione, ovvero quelle nate dopo l'entrata



in vigore della riforma, che rappresentano un quinto del totale degli enti che hanno intrapreso un processo di trasformazione.

Relativamente alla *iscrizione ad altri albi e registri pubblici* antecedente alla iscrizione al RUNTS, come c'era da aspettarsi, si nota una maggiore incidenza tra gli *enti trasformati* delle organizzazioni mai iscritte ad un registro (33,3% vs, 19,8%), molto presumibilmente essendo il processo di trasformazione stato messo in atto appositamente per poter accedere al registro nazionale e registrarsi in una delle categorie previste.

In relazione alle *dimensioni economico-finanziarie* non si notano scostamenti di rilievo tra i due sotto-gruppi se non una leggera prevalenza tra gli enti trasformati delle organizzazioni che dichiarano un budget compreso tra “i 60.000 e 220.000 euro”, ovvero immediatamente sotto la soglia prevista per poter mantenere una contabilità semplificata.

È probabile che queste organizzazioni abbiano deciso di intraprendere il processo di trasformazione in vista della iscrizione al RUNTS consapevoli di poter comunque usufruire di agevolazioni in materia di tenuta dei libri contabili, e quindi senza eccessivi aggravii dal punto di vista amministrativo.

Per quanto concerne le *dimensioni organizzative* tipiche delle organizzazioni di terzo settore, ovvero presenza di volontari e personale retribuito, i nostri intervistati presentano la seguente condizione.

Per quanto riguarda l'apporto di *personale volontario* non si rilevano variazioni significative tra i due sotto gruppi, se non una maggiore presenza tra gli enti trasformati delle organizzazioni di dimensioni solidaristiche grandi (10,0% vs. 5,6% de non trasformati).

Relativamente al *personale retribuito*, tra gli enti trasformati si registra una maggiore presenza di quelli di dimensioni piccole o piccolissime, ovvero coloro che hanno “una o due unità” di persone retribuite. In seguito, la loro presenza decresce al crescere della dimensione organizzativa professionale.

Per quanto riguarda la *distribuzione geografica* si segnala una elevata incidenza delle organizzazioni trasformate nel “Centro” 26,7% rispetto al 19,4% di quelle non trasformate, e una minore presenza nel “Nord Est” 13,3% vs. 18,5% delle non trasformate.

Dal che si può dedurre che la Riforma abbia favorito un processo di chiarificazione e ri-definizione tipologico-identitaria nelle aree del paese meno supportate da una amministrazione decentrata (in particolare il livello regionale) efficiente e tradizionalmente attenta a supportare ed accompagnare gli attori della società civile nei loro processi di crescita e sviluppo associativo.

### 3.2. Motivazioni per l'iscrizione al RUNTS e opinioni sulla riforma

Relativamente alla “volontarietà” della scelta di iscriversi al RUNTS<sup>5</sup>, si nota una maggiore propensione da parte degli enti trasformati (76,7%) rispetto a quelli non trasformati (68,87%).

<sup>5</sup> La domanda prevedeva due risposte: a) L'iscrizione al RUNTS apre a diverse opportunità per l'Ente: economiche, fiscali, nei rapporti con la PA, per l'accesso a fondi; b) L'Ente non aveva scelta, è stato obbligato ad adempiere alla normativa.

In merito al giudizio sull'impatto che la riforma può aver avuto sul terzo settore in generale non si registrano scostamenti di rilievo tra i due sotto-gruppi<sup>6</sup> (Cfr. tabella 1.3), ad eccezione della voce "Si stava meglio prima" che vede una maggiore incidenza dei "non trasformati" (18,2% vs. 10,0%).

La domanda relativa alle *opportunità introdotte dalla Riforma* riveste un ruolo fondamentale nel cercare di stilare un profilo organizzativo degli enti trasformati. Infatti aver sottolineato l'una o l'altra delle misure promozionali previste dal dettato normativo fornisce informazioni essenziali per delineare l'identità delle neo costituite.

Le voci scelte in misura preponderante dalle organizzazioni trasformate sono risultate essere le seguenti: "Partecipare a bandi pubblici" (66,7%), "Iscriversi al 5x1000" (65,0%), "Ricevere erogazioni liberali in denaro con vantaggi fiscali per i donatori" (60,0%). Per tutte queste voci la differenza rispetto alle organizzazioni non trasformate si colloca tra i 6 e i 10 punti percentuali.

Anche la misura "Ricevere donazioni in natura con vantaggi fiscali per le aziende donatrici" è stata scelta in modo rilevante (31,7%) e molto maggiore rispetto alle organizzazioni non trasformate (26,1%).

Ma forse la voce più interessante è quella relativa alla capacità di "realizzare attività diverse" (41,7% vs 33,0% delle non trasformate). Si tratta evidentemente di una possibilità a cui le organizzazioni in oggetto tengono molto, tant'è che hanno intrapreso un processo di trasformazione pur di iscriversi al RUNTS e poterne usufruire.

Il profilo che emerge è quello di enti più dinamici, orientati al privato sia individuale e familiare che d'impresa, volti ad utilizzare al massimo le agevolazioni fiscali, ma propensi anche a partecipare alla gestione di servizi offerte dalla pubblica amministrazione.

In sintesi è possibile affermare che il sotto gruppo degli enti trasformati, pur se di dimensioni ancor ridotte, raccoglie un insieme di organizzazioni che hanno molto chiari i propri obiettivi nonché il quadro di attività che intendono mettere in atto per perseguirli. Sotto insieme che ha scelto coscientemente e deliberatamente di iscriversi al RUNTS per avere una maggiore tutela giuridica e che a tal fine è stato disposto anche a trasformare la propria forma giuridico-organizzativa.

La domanda successiva era volta a rilevare di quali delle misure summenzionate l'ente avesse già beneficiato. Il quadro che emerge appare in linea con quanto sopra osservato, ovvero che le incentivazioni maggiormente utilizzate dalle organizzazioni trasformate, rispetto a quelle non trasformate, riguardano i rapporti con la PA – sia nella forma di bandi pubblici che di esperienze di co-programmazione e co-progettazione – nonché il fatto di aver ricevuto donazioni dal mondo imprenditoriale.

Si tratta in estrema sintesi di un gruppo di enti ben strutturati, abituati a lavorare con la pubblica amministrazione, ma attivi anche nei confronti del rapporto con le imprese for profit.

Per quanto riguarda la domanda circa l'utilità del RUNTS rispetto a coloro che intendono interfacciarsi con i soggetti di terzo settore – che prevede tre categorie di

<sup>6</sup> La domanda prevedeva cinque items: 1 Meglio di prima; 2. Vedo segnali di miglioramento ma è presto per esprimersi; 3. Sta come stava prima, poco è cambiato; 4. Stava meglio prima; 5. Non saprei.

interlocutori: i cittadini, le imprese for profit e la pubblica amministrazione – gli enti trasformati paiono essere maggiormente coscienti del fatto che l’iscrizione al RUNTS ha come scopo principale quello di facilitare i rapporti con la PA (86,7% vs. 79,7%), mentre sarà meno incisiva rispetto a possibili effetti benefici nei confronti dei cittadini e delle imprese, che intendono instaurare rapporti con gli enti del terzo settore.

### 3.3. Opinioni in merito all’iter di iscrizione al RUNTS

Relativamente alle difficoltà burocratiche legate all’iscrizione al RUNTS si segnalano maggiori problematiche da parte degli enti trasformati (abbastanza difficile = 43,3% vs. 37,5%), probabilmente anche in ragione del complesso iter di trasformazione a cui si sono sottoposti.

Per quanto riguarda il *giudizio sull’operato dell’ufficio regionale* che gestisce il RUNTS non si notano disparità rilevanti, con una leggera maggiore presenza di organizzazioni che non si sono rivolte all’ufficio in questione tra gli enti trasformati

Analogamente, in merito alla domanda volta a rilevare il grado di soddisfazione rispetto ai servizi offerti dai CSV e/o dalle reti associative, non si registrano scostamenti significativi.

**Tabella n. 3.4.** Risposte alla domanda “In una scala da “Per nulla” a “Molto”, quanto ritieni che i seguenti aspetti possano semplificare l’aggiornamento dei dati all’interno del RUNTS da parte del tuo Ente?”; elaborazione propria. Somma dei valori percentuali di “abbastanza” e “molto”.

	Tutti gli ETS (%)	ETS non trasformati (%)	ETS trasformati (%)
Permettere l’accesso anche di terzi che non siano il rappresentante legale dell’Ente o della Rete Associativa e il Notaio	50,3	50,1	50,4
Non apporre la firma digitale sul modello finale della domanda di iscrizione e sul deposito del Bilancio	47,4	46,5	53,3
Non caricare gli allegati richiesti nel formato PDF/A	59,9	60,7	55,0
Consentire alle Reti Associate di trasmettere al RUNTS la domanda di iscrizione dell’associato e i relativi documenti in forma massiva e l’aggiornamento dei dati	59,3	58,8	61,7
Permettere ai CSV di iscrivere al RUNTS i loro aderenti e di aggiornarne i dati	66,2	65,6	70,0
<i>Totale</i>	449	389	60

Attraverso una batteria di domande è stato possibile raccogliere l’opinione dei rispondenti – in una scala da 1 a 4 (Molto, Abbastanza, Poco, Per nulla) – circa una

serie di misure volte a semplificare l'aggiornamento dei dati della loro organizzazione all'interno del RUNTS.

Come è possibile osservare dai dati riportati nella tabella 3.4 le organizzazioni trasformate segnalano più intensamente la opzione relativa alla rimozione dell'obbligo della firma digitale, mentre le organizzazioni non trasformate indicano in prevalenza la soppressione del formato PDF/A per gli allegati da caricare sulla piattaforma.

Gli enti trasformati indicano inoltre in misura maggiore le proposte di consentire alle “reti associative di agire per conto dei loro associati” e “ai CSV per conto dei loro aderenti”.

Il quadro che emerge è quello di organizzazioni più propense a delegare agli organismi di secondo e terzo livello alcuni compiti amministrativi nel caso degli enti trasformati. Laddove le organizzazioni non trasformate paiono essere leggermente più orientate a mantenere il controllo anche su queste operazioni, legate al rapporto con la PA.

#### 4. Considerazioni di sintesi

Come sostenuto in altra sede<sup>7</sup> il RUNTS può essere interpretato come l'Anagrafe del terzo settore. In quanto, analogamente all'anagrafe comunale, rappresenta il registro fondamentale in cui vengono annotati gli eventi cruciali della comunità territoriale di riferimento: le nascite (dei nuovi membri) e le morti (dei membri anziani che lasciano la comunità).

Nell'articolo summenzionato rilevavo come:

“Il Codice del Terzo Settore (d'ora in poi Codice) si presenta come il testo base (costituzione) che sancisce il patto tra i cittadini di una “città ben ordinata”. L'immagine non è tanto quella di una fortezza con alte mura e un ampio fossato che la separa (*immunizza*) da un ambiente esterno – visto come qualcosa di minaccioso, da temere, e che entra in relazione con esso tramite un cancello difeso da un ponte levatoio (che sarebbe impensabile nella società dopo-moderna). Questa “città ben ordinata” è aperta all'esterno, in costante comunicazione ed inter-scambio, attraverso una serie di accessi (porte) da cui si può entrare ed uscire in base alla propria posizione relativa all'interno del tessuto sociale.” (p. 53).

Più oltre sottolineavo come:

“Per poter accedere ai diritti di cittadinanza (essere cittadini in senso pieno) occorre iscriversi all'anagrafe (Registro Unico), secondo le indicazioni prescritte nel Titolo VI. È questa la porta di accesso principale alla vita della città. Chi si iscrive all'anagrafe cittadina dichiara implicitamente di sottoscrivere il *patto fondativo*, istitutivo, della comunità, di accettare di adempiere ai “doveri” previsti, nella aspettativa legittima di poter usufruire (esercitare)

<sup>7</sup> A. BASSI, *La inarrestabile forza della “mitezza”. Il lungo cammino (istituzionale) della Riforma del Terzo Settore*, in *Welfare Oggi*, n. 5, 2017, pp. 49-56.

i “diritti” connessi alla iscrizione. Chi non si iscrive non per questo non può operare o far parte della città, ma vi partecipa, per così dire, in tono minore (da *apolide*, senza poter usufruire di tutti i benefici connessi alla piena cittadinanza societaria).” (p.54).

L’anagrafe è il pilastro amministrativo fondamentale per la costruzione della convivenza civile. Ad essa bisogna essere iscritti per poter essere titolari di diritti civili, politici e sociali. Correlata alla residenza in una determinata amministrazione comunale, infatti, vi è l’iscrizione al registro elettorale che consente di esercitare i diritti di voto attivo e passivo e partecipare così alla vita democratica del paese. È presso l’anagrafe che si aggiorna lo “stato di famiglia” ovvero le variazioni nel tempo della composizione dell’unità minima di base della società.

Sono i dati e le informazioni in essa contenuti che costituiscono la base di evidenza empirica su cui impostare la programmazione socio-sanitaria triennale ai vari livelli (nazionale, regionale e comunale). L’anagrafe fornisce una mole impressionante di dati (sempre aggiornati) su cui fondare politiche di carattere demografico, educativo, socio-assistenziale, sanitario, abitativo, del mercato del lavoro, ecc., se solo il sistema politico fosse in grado di leggerli.

Analogamente, alle diverse “popolazioni organizzative” in cui si articola il terzo settore nel nostro paese (OdV, APS, Cooperative Sociali, ecc.) è richiesto di iscriversi alla “loro” anagrafe, ovvero il RUNTS. Ovviamente l’iscrizione ad esso è facoltativa – non è obbligatoria per poter operare sul territorio nazionale – ma è necessaria per acquisire formalmente la qualifica di ETS e per usufruire a pieno titolo dei diritti/doveri per essi stabiliti dalle norme vigenti (Legge 106/2016 e decreti attuativi).

Attraverso l’iscrizione al registro nazionale le diverse tipologie di organizzazioni di terzo settore acquisiscono la denominazione (status giuridico) di Enti del Terzo Settore (ETS), che è il modo con cui la pubblica amministrazione si relaziona alle (osserva le) forme organizzate della solidarietà sociale.

In sede conclusiva è forse opportuno richiamare sinteticamente le principali risultanze emerse dall’indagine.

Ispirandoci alla cosiddetta “teoria delle popolazioni organizzative” sviluppata negli Stati Uniti nella seconda metà degli anni settanta del secolo scorso<sup>8</sup>, abbiamo svolto tre approfondimenti/carotaggi relativi a: a) gli enti costituiti dopo la Riforma (dal 2017 in poi), b) gli enti mai iscritti ad un albo/registo pubblico, c) gli enti trasformati, al fine di verificare se tali insiemi organizzativi potessero qualificarsi come “popolazioni”.

La teoria a suo tempo fu rivoluzionaria in quanto produsse un cambiamento radicale nell’ambito degli studi organizzativi e delle teorie delle organizzazioni complesse, spostando il focus dell’analisi dall’interno dell’organizzazione (paradigma del sistema chiuso), come era stato sino ad allora, all’esterno di essa (paradigma del sistema aperto).

<sup>8</sup> H. ALDRICH, *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979.

H. ALDRICH & J. PFEFFER, *Environment of Organizations*, in *Annual Review of Sociology*, 1976, Vol. 2, pp. 79-105.

M. T. HANNAN & J. FREEMAN, *The Population Ecology of Organizations*, in *American Journal of Sociology*, 1977, Vol. 82, No. 5, pp. 929-964.

Oggetto specifico dell'indagine scientifica delle organizzazioni, secondo gli esponenti di questa scuola, non dovevano essere prevalentemente le relazioni interne (analisi intra-organizzativa) quanto piuttosto le relazioni che le organizzazioni incessantemente intessono con il loro ambiente (analisi inter-organizzativa), o per meglio dire con i loro "ambienti" esterni. L'idea di base è che gli interscambi con i variegati, stratificati e instabili (con diversi gradi di turbolenza e stabilità) ambienti in cui e attraverso cui operano le organizzazioni in qualche modo le formano, le influenzano e vengono nel medio-lungo termine a definire le loro caratteristiche costitutive.

L'approccio delle popolazioni organizzative è stato in seguito criticato per un eccesso di evolucionismo e determinismo. Le teorie che sono venute dopo<sup>9</sup> hanno sottolineato come questa scuola avesse assegnato un ruolo eccessivo alle influenze dell'ambiente (degli ambienti) rispetto alla capacità pro-attiva delle organizzazioni di reagire ad essi e ad agire su di essi (oggi si direbbe capacità di *resilienza*).

Gli approcci successivi dimostrarono che anziché "adattarsi" in maniera quasi meccanica e passiva all'ambiente, le organizzazioni erano in grado di agire pro-attivamente nei suoi confronti ed anzi erano capaci di modificarlo a loro beneficio (per il perseguimento dei loro scopi istituzionali). Fino alle più recenti teorie dei *sistemi auto-poietici* (cibernetica di second'ordine) applicate agli studi organizzativi che studiano le organizzazioni come sistemi in grado di co-creare i loro ambienti<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda i tre carotaggi summenzionati è possibile affermare quanto segue.

In estrema sintesi la popolazione organizzativa degli **ETS costituiti dopo la Riforma**, dai dati in nostro possesso, pare essere caratterizzata dalle seguenti peculiarità:

- a) *Tipologia organizzativa*: paiono essere maggiormente presenti "gli altri ETS" e gli "Enti filantropici";
- b) *Iscrizione precedente a registri pubblici*: si riscontra in misura maggiore la presenza di enti mai iscritti;
- c) *Dimensioni economiche*: prevalgono gli enti di dimensioni piccole o piccolissime;
- d) *Risorse umane volontarie*: prevalgono gli enti di dimensioni piccole o piccolissime;
- e) *Risorse umane retribuite*: prevalgono gli enti di dimensioni piccole o piccolissime;
- f) *Motivazioni dell'iscrizione al RUNTS*: risultano essere maggiormente presenti le organizzazioni che lo hanno scelto scientemente al fine di fruire delle opportunità ad essa connesse;
- g) *Opportunità introdotte dalla Riforma*: indicano in misura maggiore le seguenti "Iscriversi al 5x1000" (71,8%), "Partecipare a bandi pubblici" (70,5%), "Beneficiare di agevolazioni fiscali" (64,1%), "Ricevere erogazioni liberali in denaro con vantaggi fiscali per i donatori" (60,3%);

<sup>9</sup> K. WEICK, *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1995.

<sup>10</sup> N. LUHMANN N., *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori Editore, Milano, 2005. Ed. Orig. *Organisation und Entscheidung*, Westdeutscher Verlag, Opladen Wiesbaden, 2000.

- h) *Utilità del RUNTS*: mostrano un atteggiamento maggiormente positivo circa l'utilità del registro nel favore i rapporti con i cittadini, le imprese for profit e la PA.

Per quanto riguarda la popolazione organizzativa degli **ETS mai iscritti ad un albo/registro pubblico**, dalla nostra indagine, si evince quanto segue:

- a) *Tipologia organizzativa*: paiono essere maggiormente presenti “gli altri ETS” e gli “Enti filantropici”;
- b) *Anno di costituzione*: si riscontra una maggiore incidenza tra gli enti nati in questo millennio;
- c) *Dimensioni economiche*: prevalgono gli enti di dimensioni piccolissime (fino a 10 mln di budget);
- d) *Risorse umane volontarie*: sono più presenti gli enti senza volontari e quelli di dimensioni piccole;
- e) *Risorse umane retribuite*: prevalgono gli enti di piccole dimensioni;
- f) *Motivazioni iscrizione al RUNTS*: risultano essere maggiormente presenti le organizzazioni che lo hanno scelto scientemente al fine di fruire delle opportunità ad essa connesse;
- g) *Opportunità introdotte dalla Riforma*: indicano in misura maggiore le seguenti: “Iscriversi al 5x1000” (75,3%), “Partecipare a bandi pubblici” (73,2%), “Beneficiare di agevolazioni fiscali” (61,9%), “Ricevere erogazioni liberali in denaro con vantaggi fiscali per i donatori” (60,8%);
- h) *Utilità del RUNTS*: mostrano un atteggiamento maggiormente positivo circa l'utilità del registro nel favore i rapporti con i cittadini, le imprese for profit e la PA.

Per quel che concerne la popolazione organizzativa degli ETS che hanno intrapreso un **processo di trasformazione**, dai dati in nostro possesso, si evincono le seguenti caratteristiche:

- a) *Tipologia organizzativa*: il fenomeno ha interessato prevalentemente le APS;
- b) *Anno di costituzione*: si riscontra una maggiore incidenza degli enti nati post-riforma;
- c) *Iscrizione precedente a registri pubblici*: si riscontra in misura maggiore la presenza di enti iscritti;
- d) *Dimensioni economiche*: prevalgono gli enti di dimensioni medie (tra i 60 e i 220 mln di budget);
- e) *Risorse umane volontarie*: vi è una maggiore incidenza degli estremi: “senza volontari” e quelli “tra 100 e 1000 volontari”;
- f) *Risorse umane retribuite*: prevalgono gli enti di piccole dimensioni;
- g) *Motivazioni iscrizione al RUNTS*: risultano essere maggiormente presenti le organizzazioni che lo hanno scelto scientemente al fine di fruire delle opportunità ad essa connesse;

- h) *Opportunità introdotte dalla Riforma*: indicano in misura maggiore le seguenti: “Partecipare a bandi pubblici” (66,7%), “Iscriversi al 5x1000” (65,0%), “Ricevere erogazioni liberali in denaro con vantaggi fiscali per i donatori” (60,0%), capacità di “realizzare attività diverse” (41,7% vs 33,0% delle non trasformate);
- i) *Utilità del RUNTS*: mostrano un atteggiamento maggiormente positivo circa l'utilità del registro nel favore i rapporti la PA, risultano invece essere più scettici rispetto le relazioni con i cittadini e con le imprese.

Con le dovute cautele, in ragione dell'esiguità del campione di riferimento, la presente indagine fornisce diversi spunti di rilievo relativamente alle opinioni e agli orientamenti di alcuni sotto-gruppi di ETS verso la riforma in generale e verso il RUNTS in particolare.

Nel capitolo precedente è stato realizzato un approfondimento in merito a due tipologie di enti, ad oggi, poco note: a) quelli iscritti nella sezione “Altri ETS” e quelli iscritti nella sezione “Enti filantropici”.

Nel presente capitolo sono state analizzate per la prima volta tre famiglie (popolazioni) di enti attualmente iscritti al registro nazionale; a) gli enti costituiti dopo la Riforma (dal 2017 in poi), b) gli enti mai iscritti ad un albo/registo pubblico, c) gli enti trasformati al fine dell'iscrizione (Cfr. tabella 4.1).

**Tabella n. 4.1.** *Incrocio tra le tre tipologie di ETS sin qui analizzate*

	<b>Tutti gli ETS</b>	<b>Nati post-Riforma</b>	<b>Nati pre-Riforma</b>	<b>Già iscritti a registri</b>	<b>Non iscritti a registri</b>	<b>Trasformati</b>	<b>Non trasformati</b>
ETS nati post Riforma	<b>78</b> (100%)	-	-	35 (45%)	43 (55%)	12 (15,4%)	66 (84,6%)
ETS mai iscritti a registri	<b>97</b> (100%)	43 (44,3%)	54 (55,7%)	-	-	20 (20,6%)	77 (79,4%)
ETS trasformati	<b>60</b> (100%)	12 (20%)	48 (80%)	40 (66,6%)	20 (33,3%)	-	-

Concludendo è possibile affermare che – in base ai dati in nostro possesso – vengono a palesarsi due raggruppamenti tendenziali che presentano caratteristiche simili.

Da un lato il sotto-insieme delle organizzazioni nate dopo l'entrata in vigore della riforma e quello delle organizzazioni mai iscritte ad un registro pubblico; dall'altro il sotto-insieme delle organizzazioni già operative che hanno scelto di trasformare la propria tipologia giuridico-organizzativa al fine di iscriversi in una delle sezioni del RUNTS.



Il primo gruppo è costituito da organizzazioni di piccole o piccolissime dimensioni sia in termini di budget annuo sia per quanto riguarda il personale volontario (presente in poche unità) e il personale retribuito (che è assente o di una o due unità).

Si tratta probabilmente di organizzazioni neo-costituite (in fase di statu nascenti) e quindi ancora in fase di strutturazione e consolidamento (nate post-riforma) nonché di organizzazioni che operavano ad un livello territoriale ridotto, per così dire in una zona d'ombra, senza contatti con i diversi rami della pubblica amministrazione.

Effetto della riforma è stato quello di indurle ad emergere e ad iscriversi al registro nazionale fornendo, in questo modo, un certo grado di istituzionalizzazione.

Il secondo gruppo include organizzazioni operative da un certo tempo e già presenti sulla scena politico-istituzionale ma che hanno voluto cogliere le opportunità offerte dalla riforma per acquisire una nuova configurazione tipologica (in gran parte APS) che consentisse loro di beneficiare delle misure incentivanti previste. Si tratta di organizzazioni di dimensioni medio-grandi (anche con centinaia o migliaia di volontari), probabilmente attive nel settore denominato dall'Istat in base alla classificazione internazionale "Cultura, sport e ricreazione"<sup>11</sup>, le quali hanno voluto assumere la forma di APS per trovare una collocazione adeguata tra le sezioni del RUNTS.

In estrema sintesi dalla presente indagine, di carattere esplorativo, risulta confermata la capacità regolativa e promozionale della riforma e in particolare l'istituzione del RUNTS risulta essere stata propedeutica per l'emersione di una pluralità di piccoli enti che agivano al di fuori dei rapporti con la PA e la miglior definizione tipologica di organizzazioni già esistenti con un effetto di chiarificazione e miglior adeguatezza della configurazione organizzativa rispetto alla loro *mission* e alle loro finalità statutarie.

<sup>11</sup> Che include i seguenti sotto-ambiti: a) Attività culturali e artistiche; b) Attività sportive, c) Attività ricreative e di socializzazione.

## CAPITOLO VI

### IL “NUOVO” TERZO SETTORE NELLE DOMANDE, PROCEDURE E PROVVEDIMENTI DELL’UFFICIO RUNTS DELLA REGIONE MARCHE\*

SOMMARIO: 1. Metodologia ed obiettivi dell’indagine. – 2. I procedimenti e gli esiti. – 3. Profili del “nuovo” terzo settore marchigiano.

#### 1. Metodologia ed obiettivi dell’indagine

In questo capitolo del Rapporto si presenteranno e commenteranno, in chiave eminentemente giuridica, i dati relativi a domande d’iscrizione, procedure e provvedimenti dell’Ufficio regionale marchigiano del RUNTS, allo scopo principale di comprendere che caratteristiche presentino i “nuovi” enti del terzo settore e di valutare come stia funzionando il RUNTS in questa sua prima fase d’avvio (che ha avuto inizio, com’è noto, il 23 novembre 2021).

Più specificamente, in questo capitolo si analizzeranno le **prime 600 domande di iscrizione di competenza dell’Ufficio del RUNTS della Regione Marche**, presentate dagli enti in un arco temporale che va dal 29 novembre 2021 al 28 marzo 2023, **i relativi procedimenti e i loro esiti (positivi per 508 enti)**. Sarà in tal modo possibile acquisire una serie di dati “reali” sugli enti che chiedono d’isciversi al RUNTS (forma giuridica, attività, numero di soci, volontari, lavoratori, ecc.), sull’indice di “gradimento” delle singole sezioni del RUNTS (ODV, APS, ecc.), sugli esiti e la durata dei procedimenti, e così via, ed in tal modo svolgere considerazioni di varia natura, in merito alla “qualità” delle istanze, al livello di conformità degli statuti degli enti alla legge o alle principali lacune con riguardo alla conoscenza della nuova normativa.

Questo studio di caso costituisce per certi versi un aggiornamento del precedente studio sul medesimo Ufficio regionale pubblicato nel precedente Terzjus Report<sup>1</sup>, ma questa seconda edizione, grazie alla maggiore quantità e qualità delle informazioni disponibili, realizza, come si avrà modo di notare, un significativo passo in avanti rispetto alla precedente, permettendo di avere un quadro più completo ed accurato della realtà regionale, sia a livello di terzo settore che di attività posta in essere dell’Ufficio del RUNTS.

L’analisi che si presenta in questo capitolo, proprio perché basata su dati “effettivi”, si differenzia da quella “esplorativa” condotta nei precedenti capitoli di questo Terzjus Re-

\* **A cura di Antonio Fici** - Avvocato, Professore associato di Diritto privato nell’Università di Roma Tor Vergata e Direttore scientifico di Fondazione Terzjus, e **Maria Elena Tartari** - Dirigente della Direzione Politiche sociali della Regione Marche.

<sup>1</sup> Cfr. A FICI, *I primi dati sulle iscrizioni al RUNTS e uno studio di caso: un’analisi giuridica del “nuovo” terzo settore*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, Napoli, 2022, p. 227.

port, e si avvicina a quella che sarà resa possibile dal funzionamento del RUNTS in modalità “piena”, quando chiunque avrà la possibilità di accedere ai dati in esso contenuti. In tal senso, il lavoro che qui si presenta propone altresì una metodologia per lo studio del terzo settore attraverso i dati contenuti nel RUNTS, che potrà essere ripresa e sviluppata allorché il RUNTS diverrà pienamente accessibile. Naturalmente, il suo limite, oltre al numero ridotto di casi esaminati (600 domande e procedimenti), è di avere ad oggetto soltanto il terzo settore marchigiano su cui unicamente si esercita la competenza dell’Ufficio regionale<sup>2</sup>.

Ovviamente, come chi conosce la nuova disciplina del terzo settore ben sa, l’analisi che qui si presenta offre soltanto una visione limitata e parziale del terzo settore marchigiano nel suo complesso, poiché quest’ultimo è popolato anche (e al momento ancora prevalentemente) da enti approdati al RUNTS per trasmigrazione dai preesistenti registri di ODV e APS (ai quali è stato possibile iscriversi sino al 22 novembre 2021), nonché dalle imprese sociali, che s’iscrivono nella sezione apposita del Registro delle imprese e ricadono pertanto nella sfera di competenza non già degli Uffici regionali del RUNTS bensì degli Uffici del Registro delle imprese. A tal proposito, si segnala tuttavolta come il procedimento di trasmigrazione che ha interessato gli enti del terzo settore (ODV e APS) marchigiani si è concluso: **2.312 enti (più precisamente, 1.350 ODV e 962 APS) sono stati iscritti per trasmigrazione, laddove 592 enti (ovvero circa il 20% del totale degli enti “trasmigranti”) hanno ricevuto un provvedimento di diniego.** Riguardo alle imprese sociali, nel momento in cui scrive, hanno sede legale nella Regione Marche poco più di 500 delle circa 24.300 imprese sociali attualmente presenti nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese. Nel suo complesso, il terzo settore marchigiano, si compone, nel momento in cui si scrive, di **poco meno di 3.500 enti** (pari a poco più del 3% del totale degli enti iscritti nel RUNTS). I 508 enti “nuovi” iscritti, che si prenderanno in specifica considerazione in questo studio, rappresentano dunque un campione significativo del complessivo terzo settore regionale. Infatti, se si escludono le imprese sociali, i 508 enti “nuovi” iscritti qui analizzati costituiscono circa il 17% degli enti del terzo settore con sede legale nella regione.

## 2. I procedimenti e gli esiti

Iscriversi al RUNTS è diventato possibile dal 24 novembre 2021, il giorno successivo a quello di avvio ufficiale del Registro fissato dal DD 564/2021 in attuazione

<sup>2</sup> Ai sensi di quanto disposto dall’art. 5 DM 106/2020, l’individuazione dell’Ufficio del RUNTS competente avviene su base territoriale, essendo tale l’Ufficio della Regione o Provincia autonoma sul cui territorio l’ente ha la propria sede legale. Fanno eccezione le reti associative, per le quali è competente l’Ufficio statale del RUNTS presso il Ministero del lavoro, a prescindere da dove abbiano sede legale e anche qualora siano iscritte (come per lo più accade) in un’altra sezione del RUNTS.

Dei 600 enti che hanno presentato domanda, 182 avevano sede legale nella provincia di Ancona, 128 nella provincia di Macerata, 112 nella provincia di Pesaro-Urbino, 69 in quella di Ascoli Piceno, 55 in quella di Fermo; non è disponibile il dato con riguardo a 54 enti la cui istanza di iscrizione è stata dichiarata inammissibile o è stata ritirata.

del DM 106/2020. Da allora al 28 marzo 2023, data in cui è stata presentata l'ultima domanda considerata ai fini di questo lavoro, sono pervenute all'Ufficio marchigiano del RUNTS (*recte*, sono ricadute nella competenza di questo Ufficio regionale) **600 domande d'iscrizione**, in media circa **37 domande al mese**. Il numero di istanze di competenza dell'Ufficio regionale risulta in costante aumento. Infatti, se nei primi sei mesi dall'avvio del RUNTS, la media mensile era pari a circa 25 domande al mese<sup>3</sup>, attualmente la media è invece di circa 40 domande presentate in media ogni mese (il 60% in più rispetto al semestre iniziale).

Cominciamo la nostra analisi col verificare chi abbia per l'ente presentato domanda d'iscrizione, se il rappresentante legale dell'ente medesimo, il rappresentante legale della rete associativa cui l'ente eventualmente aderisca o il Notaio. I risultati sono presentati nella seguente tabella.

**Tabella 2.1** – *Modalità di presentazione della domanda d'iscrizione al RUNTS*

Modalità	Numero di enti (e percentuale)
Legale rappresentante dell'ente	474 (79%)
Legale rappresentante della rete associativa	62 (10,33%)
Notaio	64 (10,67%)
<b>Totale</b>	<b>600</b> <b>(100%)</b>

Rispetto al primo semestre successivo all'avvio del RUNTS<sup>4</sup>, si registra un aumento del numero di enti che si avvalgono della propria rete associativa ai fini dell'iscrizione. Tale numero è quasi triplicato: si è passati infatti dal 4% del primo semestre dopo l'avvio del RUNTS all'attuale 10,33%. Stabile è invece, rispetto alla rilevazione effettuata lo scorso anno, il numero degli enti che ricorrono al Notaio per questioni legate alla personalità giuridica.

Il dato non sorprende. Nei mesi immediatamente successivi all'avvio del RUNTS sussistevano diversi ostacoli all'attività delle reti in favore degli enti aderenti, primo tra tutti il fatto che le reti associative non erano ancora state individuate (lo sono state provvisoriamente dal Ministero solo nel gennaio del 2022). Oggi, invece, non solo le

<sup>3</sup> Cfr. A FICI, *I primi dati sulle iscrizioni al RUNTS e uno studio di caso: un'analisi giuridica del “nuovo” terzo settore*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, Napoli, 2022, p. 227.

<sup>4</sup> Su cui cfr. A FICI, *I primi dati sulle iscrizioni al RUNTS e uno studio di caso: un'analisi giuridica del “nuovo” terzo settore*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, Napoli, 2022, p. 228.

reti associative hanno cominciato a popolare l'omonima sezione del RUNTS (se ne contano già 34 ivi iscritte)<sup>5</sup>, ma la loro attività di supporto agli enti aderenti è in corso ed in costante sviluppo, come dimostra anche l'avvenuta presentazione da parte delle reti di modelli di statuto che il Ministero sta cominciando ad approvare con decreto<sup>6</sup>.

È importante altresì osservare che **delle 62 domande pervenute da rete associativa, 61 riguardavano APS e solo 1 ODV**. Ciò è testimonianza ulteriore della maggiore capacità di aggregazione in reti che le APS hanno rispetto alle ODV, circostanza che, come sottolineato altrove<sup>7</sup>, influisce probabilmente anche sul costante incremento del numero totale di APS rispetto a quello delle ODV. **Nessun ente successivamente iscritto nelle sezioni "Altri enti del terzo settore" ed "Enti filantropici" si è invece avvalso di una rete associativa in sede d'iscrizione**. La situazione è quasi opposta allorché si considerano le domande presentate da notaio. Infatti **quasi il 75% degli enti che si sono iscritti tramite un notaio, lo hanno fatto nelle sezioni "Altri enti del terzo settore" ed "Enti filantropici"**. Una delle principali ragioni è che queste due sezioni del RUNTS sono le uniche in cui le fondazioni, enti necessariamente dotati di personalità giuridica, possono iscriversi, ed infatti dei 77 enti iscritti in queste due sezioni, più del 40% sono fondazioni. Ma è anche vero che il dato testimonia che le associazioni che s'iscrivono nella sezione "Altri enti del terzo settore" manifestano percentualmente una maggiore propensione ad acquisire o conservare la personalità giuridica rispetto alle associazioni che s'iscrivono nelle sezioni ODV e APS<sup>8</sup>.

Dei 600 enti che hanno fatto domanda d'iscrizione, **508 (ovvero poco meno dell'85%) sono stati, in fine, iscritti al RUNTS**. Per 14 enti il procedimento, nel momento in cui si scrive, non si è ancora concluso. 25 domande sono state rigettate. 18 domande sono state dichiarate inammissibili. 35 ritirate dai medesimi enti. La tabella seguente fa il quadro della situazione relativa agli esiti dei procedimenti introdotti da queste prime 600 istanze d'iscrizione al RUNTS ricadenti nella competenza dell'Ufficio regionale marchigiano.

<sup>5</sup> Cfr. A FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, in questo *Volume*.

<sup>6</sup> Cfr. ancora A FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, cit.

<sup>7</sup> Cfr. A FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, cit.

<sup>8</sup> Le associazioni che s'iscrivono nella sezione "Enti filantropici" devono invece necessariamente avere personalità giuridica.

**Tabella 2.2** – *Esiti delle prime 600 domande*

Esito	Numero di enti (e percentuale)
Iscrizione senza richieste istruttorie	207 (34,5%)
Iscrizione successiva a richieste istruttorie soddisfatte	301 (50,17%)
Diniego di iscrizione a seguito di richieste istruttorie insoddisfatte	25 (4,17%)
Inammissibilità della domanda	18 (3%)
Ritiro della domanda	35 (5,83%)
Istruttoria pendente	14 (2,33%)
<b>Totale</b>	<b>600</b> <b>(100%)</b>

La percentuale di enti per cui il procedimento si è concluso positivamente con l'iscrizione al RUNTS è molto elevata, così come è particolarmente significativo il fatto che **l'iscrizione di un ente su tre non è stata preceduta da richieste istruttorie**. Evidentemente, per molti enti, anche di dimensioni molto modeste, l'iscrizione al RUNTS non si è rilevata, nei fatti, così complessa da gestire. Riguardo all'esito positivo delle procedure in cui le richieste istruttorie sono state formulate e poi soddisfatte dall'ente istante, un ruolo positivo può aver giocato il dialogo costruttivo tra enti ed Ufficio del RUNTS, che sovente è avvenuto anche in modalità “extra-RUNTS”, attraverso contatti telefonici o email, volti ad illustrare i contenuti delle richieste istruttorie e le possibili vie per soddisfarli. **Il numero di enti la cui richiesta è stata rigettata è infatti molto basso (solo 25 enti, pari a poco più del 4% degli istanti)**. Ciò fa ben sperare anche con riguardo agli enti per cui il procedimento è ancora pendente, ed infatti solo per una minoranza di questi l'istruttoria si sta chiudendo con un provvedimento di rigetto.

Quanto alle **richieste istruttorie**, esse **sono state formulate ad oltre la metà degli enti richiedenti l'iscrizione**. Tali richieste ricadono in due grandi categorie: richieste di natura meramente documentale e richieste di modifica degli statuti per non conformità alla disciplina applicabile. In generale, le prime superano di gran lunga le seconde (il rapporto è all'incirca 3 a 1). La, tutto sommato, bassa incidenza di statuti non conformi alla normativa, pur in assenza di statuti-tipo approvati dal Ministero, è anche da imputarsi all'ampio uso che gli enti hanno fatto dei modelli di statuto per ODV e APS elaborati dal CSV locale. Non è raro che le richieste documentali siano state formulate unitamente alle richieste di modifica dello statuto. La categoria di enti destinataria, in proporzione, del maggior numero di richieste istruttorie, in particolar modo di modifica degli statuti, è stata quella delle APS. Ricordiamo, peraltro, che nel

periodo analizzato non c'erano ancora gli statuti-tipo approvati dal Ministero (che sono soprattutto statuti-tipo di APS). La categoria da questo punto di vista meno problematica è stata invece quella degli "Altri ETS", ciò che è perfettamente coerente con la più bassa definizione legislativa che connota questa tipologia di soggetti del terzo settore. Al contrario, gli "Altri ETS" sono stati in proporzione destinatari del maggior numero di richieste istruttorie attinenti a profili documentali.

Tra le **richieste documentali** formulate dall'Ufficio regionale del RUNTS spiccano per maggiore frequenza le seguenti:

- il deposito degli ultimi due bilanci e/o delle relative delibere di approvazione;
- il deposito dell'atto costitutivo (e/o di attestazione relativa alla sua mancanza);
- il deposito dell'attestazione notarile sulla sussistenza del patrimonio minimo di cui all'art. 22, comma 4, CTS e/o della documentazione contabile a supporto della medesima attestazione.

Altre richieste erano volte ad ottenere chiarimenti sul numero di volontari e/o sul rapporto tra lavoratori e volontari, sulle attività di interesse generale e sulla sezione nella quale l'ente chiedeva di essere iscritto, che in alcuni casi non corrispondeva alla tipologia di ente delineata dallo statuto (ad esempio, l'ente chiedeva di essere iscritto nella sezione "Altri enti del terzo settore", ma presentava, sin dalla denominazione, uno statuto da APS, o viceversa). Non sono mancate richieste volte ad ottenere la dichiarazione di accettazione da parte dei componenti dell'organo di controllo o la prova dell'avvenuta registrazione di atto costitutivo e statuto.

Tra i **vizi di legittimità degli statuti** che hanno determinato apposite richieste di modifica spiccano per frequenza i seguenti:

- l'esclusione del diritto di voto dei soci minori di età (senza attribuzione del diritto di voto agli esercenti la responsabilità genitoriale o al tutore);
- l'attribuzione all'organo amministrativo del potere di cooptare un nuovo membro in sostituzione di quello venuto a mancare (senza prevedere che il cooptato dovesse essere il primo dei non eletti);
- l'indicazione in statuto di attività non riconducibili a quelle di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS.

A questi più ricorrenti vizi, sono da aggiungersi questioni legate al difetto della denominazione e alla disciplina statutaria della composizione della base sociale, dell'ammissione di nuovi soci, della devoluzione del patrimonio, del quorum minimo per le modifiche statutarie e/o per lo scioglimento dell'ente. Né sono mancati casi di statuti del tutto non conformi alla disciplina del terzo settore, rispetto ai quali l'Ufficio del RUNTS – seguendo gli orientamenti ministeriali – si è limitato a richiedere uno statuto adeguato, senza indicare tutti i problemi che lo statuto depositato presentava.

Interessanti sono anche le ragioni che hanno condotto alla dichiarazione d'inammissibilità della domanda e al ritiro della domanda.

**27 enti in trasmigrazione dai preesistenti registri di settore (ODV e APS) hanno presentato domanda al RUNTS** nonostante ciò non fosse possibile (essendo essi, appunto, in trasmigrazione). Essi sono stati perciò invitati dall'Ufficio del RUNTS a ritirare la domanda. Se quasi il 5% degli enti che complessivamente hanno fatto domanda

ha assunto questo comportamento, ciò è da imputarsi o ad una limitata conoscenza della normativa (essi non sapevano che sarebbero comunque approdati al RUNTS per trasmigrazione, senza necessità né possibilità di fare autonoma domanda d’iscrizione *ex novo*) o all’insoddisfazione verso il procedimento di trasmigrazione (che pensato per favorire gli enti già iscritti nei “vecchi” registri, non ha in realtà raggiunto questo obiettivo e si è rilevato più lungo e complesso dei procedimenti ordinari attivati su domanda degli enti) e il desiderio di chiudere la fase di transizione acquisendo formalmente lo status di ETS (che comunque nel frattempo in realtà già possedevano sulla base di quanto disposto dall’art. 101, commi 2 e 3, CTS).

Le domande di 9 enti sono state dichiarate inammissibili poiché essi **non avrebbero potuto iscriversi al RUNTS in quanto società a responsabilità limitata o cooperative sociali che aspiravano ad ottenere la qualifica di impresa sociale**. Com’è noto, la qualifica di impresa sociale si ottiene iscrivendosi al Registro delle imprese nella sezione “imprese sociali” e non già nel RUNTS. L’esistenza della sezione “imprese sociali” anche nel RUNTS non deve dunque trarre in inganno, perché questa è una sezione “fotocopia”, con scopi meramente conoscitivi, dell’omonima sezione presente nel Registro delle imprese. Per di più, le cooperative sociali sono imprese sociali di diritto, sicché assumono la qualifica di impresa anche senza necessità di far richiesta di iscrizione nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, nella quale sono automaticamente inserite (oltre che nella sezione ordinaria). Quanto avvenuto è perciò molto curioso e dimostra una (perlomeno iniziale) limitata conoscenza della normativa (nel caso specifico anche da parte dei notai che hanno presentato la domanda per l’ente), o un fraintendimento forse originato dall’esistenza di due registri, il RUNTS e il Registro delle imprese, che svolgono l’analoga funzione di attribuire lo status di ETS, anche se il Registro delle imprese lo fa solo per l’imprese sociali.

Le domande di altri 9 enti sono state invece dichiarate inammissibili per **difetto di legittimazione del richiedente**. Si è spesso verificato che il rappresentante legale presentasse domanda di iscrizione di un ente con personalità giuridica, ciò che ai sensi di quanto prescritto dall’art. 22, comma 1-bis, CTS, nell’interpretazione che ne dà il DM 106/2020 (agli articoli 16-18) non è possibile, essendovi qui una riserva in favore del notaio (salvo quanto previsto dall’art. 19 del medesimo DM in attuazione dell’art. 22, comma 3, CTS).

Nonostante le richieste istruttorie abbiano interessato, come detto, più delle metà delle domande, i procedimenti si sono conclusi in tempi abbastanza rapidi. Nel complesso, la media è stata quella di **65 giorni dalla presentazione della domanda**. Durata in media più lunga (67 giorni) hanno avuto i procedimenti riguardanti APS; ciò che è coerente col dato sulle maggiori richieste istruttorie formulate nei riguardi di questa categoria di enti rispetto alle altre. Limitatamente ai procedimenti che hanno condotto all’iscrizione dell’ente, la durata media è stata di 69 giorni. A tal proposito, molto rapidi sono stati i procedimenti riguardanti gli enti filantropici (57 giorni), probabilmente in ragione del fatto che le domande sono nel loro caso necessariamente (salvo il caso di rifiuto del notaio disciplinato dall’art. 19 DM 106/2020) presentate da un notaio (gli enti filantropici, infatti, non possono che essere fondazioni o associazioni con perso-



nalità giuridica, sicché loro si applica sempre l'art. 22 CTS), ciò che sottrae all'Ufficio del RUNTS il potere di valutare la legittimità degli statuti. D'altra parte, a tutti gli enti filantropici sono state formulate richieste di integrazione documentale, a testimonianza di una, almeno iniziale, difficoltà dei notai di "dialogare" col RUNTS.

### 3. Profili del "nuovo" terzo settore marchigiano

Nel dibattito sul "nuovo" terzo settore, che la Fondazione Terzjus ha contribuito ad alimentare a che anima anche questo Rapporto, si è soliti riferire il termine "nuovi" a quegli enti che sono stati iscritti al RUNTS a seguito di apposita istanza di iscrizione a tale registro, dai medesimi enti formulata (anche tramite reti associative e notai) a partire da quando è stato possibile farlo, cioè dal 24 novembre 2021, escludendo dunque da questo gruppo di soggetti gli enti approdati al RUNTS per "trasmigrazione".

In verità, "nuovi" enti del terzo settore potrebbero e dovrebbero considerarsi anche quegli enti che si sono iscritti nei registri di ODV e APS di cui alle leggi 266/1991 e 383/2000, nonché nell'Anagrafe delle ONLUS, successivamente all'entrata in vigore della riforma del terzo settore, cioè il 3 agosto 2017, e sono poi entrati nel RUNTS per trasmigrazione. Questi enti, infatti, si sarebbero iscritti nel RUNTS se l'operatività di questo Registro fosse stata coeva all'entrata in vigore della riforma legislativa. Il fatto che vi abbiano fatto accesso per trasmigrazione è solo dovuto alla circostanza che il RUNTS è diventato operativo più di quattro anni dopo l'entrata in vigore della riforma.

Ebbene, se si guarda ai dati "effettivi", almeno limitatamente all'indagine regionale che qui si presenta, non tutti gli enti "nuovi" nel senso suindicato (costituiti dopo l'entrata in vigore della riforma del terzo settore o dopo l'avvio del RUNTS) sono anche "nuovi" sotto il profilo della loro costituzione.

Dei 508 enti iscritti al RUNTS dall'Ufficio regionale marchigiano (su 600 domande pervenute), 243 sono stati costituiti prima del 2016 incluso, dunque prima dell'entrata in vigore della riforma del terzo settore, 143 tra il 2017 e il 2021, dunque dopo la riforma del terzo settore ma prima dell'avvio del RUNTS, 117 tra il 2022 e il 2023 (più precisamente, non oltre il 28 marzo 2023, data di presentazione dell'ultima domanda di iscrizione esaminata ai fini di questo studio), ovvero dopo l'avvio del RUNTS. Di cinque enti non vi sono invece ancora informazioni certe a disposizione.

Quanto sopra dimostra che gli enti "nuovi" iscritti al RUNTS non sempre sono "nuovi" nel senso di neo-costituiti, ma è vero semmai il contrario, poiché **gli enti preesistenti all'entrata in vigore della riforma del RUNTS e all'avvio del RUNTS costituiscono i tre quarti del totale degli enti "nuovi" iscritti**. Inoltre, in questo gruppo, **gli**

<sup>9</sup> In un'accezione ancora più ristretta, il termine "nuovo" è stato riferito, anche in questo Terzjus Report, agli enti che si sono iscritti al RUNTS, su domanda dopo il 24 novembre 2021, in una delle "nuove" sezioni, ovvero le sezioni "Enti filantropici", "Altri ETS" e "Reti associative". In questo senso, ODV, APS e società di mutuo soccorso non sarebbero mai "nuovi" enti del terzo settore.

**enti preesistenti alla riforma del terzo settore sono quasi la metà del totale degli enti “nuovi” iscritti.** Ciò prova, tra l’altro, che il terzo settore sta attraendo molti enti non profit che prima erano disinteressati verso questo mondo e la sua legislazione promozionale (e preferivano rimanere nell’orbita del codice civile).

È interessante tuttavia la progressione del numero degli enti neo-costituiti a partire dal 2017. Nel 2022 e nel primo trimestre del 2023 si è costituito un numero di enti di poco inferiore al numero di enti costituiti nel quinquennio 2017-2021. Il dato, tuttavia, va valutato con estrema cautela, poiché, come ricordato in precedenza, sino al 22 novembre 2021 gli enti neo-costituiti avevano la possibilità di iscriversi nei registri di ODV e APS, ed è possibile che molti di essi lo abbiano fatto e siano poi pervenuti al RUNTS per trasmigrazione. Il che ci conduce a formulare un’ulteriore osservazione: i dati sulle “nuove” iscrizioni al RUNTS non sono da soli sufficienti per la valutazione d’impatto della riforma del 2017 sul terzo settore, poiché a tal fine occorre altresì tenere conto delle iscrizioni nei registri di ODV e APS avvenute dal 3 agosto 2017 al 22 novembre 2021. Come spiegato, gli enti iscritti in questo periodo nei registri di cui alle leggi 266/1991 e 383/2000 sono pervenuti al RUNTS per “trasmigrazione”, ma si sarebbero iscritti al RUNTS *ex novo* qualora il RUNTS fosse stato già a quel tempo operativo.

**Tabella 3.1** – Anno di costituzione degli enti iscritti

Fino al 2016	2017-2021	2022-28/3/2023	n.d.	Totale
243 (47,83%)	143 (28,15%)	117 (23,03%)	5 (0,99%)	508 (100%)

Relativamente alla forma giuridica degli enti iscritti, precisato che se l’indagine è limitata agli enti che formulano domanda d’iscrizione al RUNTS (senza dunque considerare le imprese sociali), le forme giuridiche ammissibili sono soltanto quelle dell’associazione, della fondazione e della società di mutuo soccorso, cui è da aggiungere l’ente religioso che iscriva un proprio “ramo”, la tabella sottostante presenta i risultati. Come potrà notarsi, la forma associativa rimane sempre quella di gran lunga predominante, anche se la percentuale di fondazioni è significativa se posta a confronto con quella (il 2,3%) che l’ISTAT riferisce con riguardo agli enti non profit nel loro complesso al 31 dicembre 2021.

Il fatto che manchino ancora società di mutuo soccorso e “rami” di enti religiosi iscritti non deve sorprendere. Quanto alle prime, ciò può essere dovuto da un lato alla possibile intervenuta “trasformazione” in APS di alcune di loro, dall’altro alla volontà di mantenere l’iscrizione nel Registro delle imprese in attesa di comprendere come funzioni la nuova normativa (ricordiamo, poi, che la società di mutuo soccorso “maggiori” non possono iscriversi nel RUNTS, ma devono farlo nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, e dunque non rientrano nell’ambito di questa indagine). Quanto ai secondi, la ragione più ovvia è la posizione di attesa che ha carat-

terizzato in un momento iniziale, e per certi versi ancora caratterizza, il settore degli enti religiosi rispetto alla verifica delle opportunità della riforma.

**Tabella 3.2** – *Forma giuridica degli enti iscritti*

Associazione	Fondazione	Società di mutuo soccorso	Ente religioso (“ramo”)	Totale
475 (93,5%) di cui 30 con personalità giuridica	33 (6,5%)	-	-	508 (100%)

Rispetto alla **personalità giuridica**, dei **508 enti iscritti** la possiedono soltanto **63 enti**. Sottraendo a questo numero le 33 fondazioni, che in quanto tali non possono che avere personalità giuridica, risultano pertanto **soltanto 30 associazioni con personalità giuridica su un totale di 475 associazioni iscritte**. Circa la metà di queste 30 associazioni, peraltro, aveva già la personalità giuridica al momento dell’iscrizione al RUNTS, e dunque non ha utilizzato l’iscrizione al RUNTS per conseguire anche la personalità giuridica. L’esigua percentuale di associazioni che si sono avvalse dell’opportunità di cui all’art. 22 CTS può essere imputabile o ad un difetto di conoscenza dei benefici della personalità giuridica (l’autonomia patrimoniale perfetta che riduce il rischio della gestione a carico di rappresentante legale e amministratori: cfr. art. 22, ult. comma, CTS) oppure ai costi dell’ottenimento della personalità giuridica (serve un atto pubblico notarile ed un patrimonio minimo di 15.000 euro, oltre eventualmente ad una perizia di un revisore legale) e ai vincoli da essa derivanti (occorre preservare il patrimonio minimo che non può scendere oltre un terzo). Per le piccole associazioni (che dominano la scena del terzo settore), questi possono costituire ostacoli insormontabili. **Quanto alle fondazioni**, invece, è utile segnalare che **circa un terzo di esse ha conseguito la personalità giuridica con l’iscrizione al RUNTS** (le altre l’avevano già ottenuta ai sensi del d.P.R. 361/2000). L’art. 22 CTS, pertanto, si sta rilevando più utile per enti più solidi e di maggiori dimensioni, come le fondazioni.

Venendo ad un argomento sempre di grande interesse quando si discute di “nuove” iscrizioni al RUNTS, ovvero sia quale sia la distribuzione degli enti tra le diverse sezioni del RUNTS e conseguentemente l’indice di “gradimento” di ciascuna sezione, la tabella sottostante suddivide i 508 enti già iscritti sulla base della loro sezione di iscrizione.

**Tabella 3.3** – *Suddivisione degli enti per sezione di iscrizione nel RUNTS*

ODV	APS	Enti Filantropici	Altri enti del terzo settore	Totale
67 (13,19%)	361 (71,06%)	3 (0,6%)	77 (15,15%)	508 (100%)

Come può osservarsi, il dato regionale rispecchia le preferenze espresse, a livello nazionale, dagli enti che domandano l’iscrizione<sup>10</sup>. Come per il dato nazionale, la categoria di gran lunga preferita è quella delle APS, cui seguono quella degli “Altri ETS” e subito a ruota quella delle ODV. Molto limitato il numero di enti filantropici. Rispetto al dato nazionale, tuttavia, è più elevata la percentuale di APS (che a livello nazionale è del 57,23%) e conseguentemente minori quelle degli “Altri ETS” (pari al 23,53% a livello nazionale) e delle ODV (pari al 17,66% a livello nazionale)<sup>11</sup>. Non è da escludere che questo dato sia stato influenzato da un’iniziale scarsa conoscenza a livello regionale della categoria “Altri ETS”, che potrebbe dunque essere preferita di più in futuro, come potrebbe testimoniare il fatto che dei 77 “Altri ETS” registrati, all’incirca l’80% lo sono stati nell’ultimo periodo sotto osservazione, ovvero nel secondo semestre del 2022 e nel primo trimestre del 2023.

Dalle domande presentate dagli enti, in particolar modo da quelle ricevute da ODV e APS, tipologie di enti del terzo settore tenute a fornire al RUNTS un maggior numero di dichiarazioni per finalità di verifica del rispetto di alcuni vincoli di legge, è possibile tracciare un quadro del numero e delle tipologie di persone che gravitano attorno agli ETS e delle attività che essi svolgono.

Le tabelle sottostanti presentano il numero, totale e per tipologie di enti, di associati, volontari (iscritti nel relativo registro) e lavoratori (subordinati e parasubordinati) dichiarati, in sede di domanda, dai 508 enti iscritti al RUNTS. Potrà notarsi l’elevato numero di persone coinvolte come associati (che sarebbe in media ancora più alto escludendo dal denominatore le fondazioni che propriamente, quand’anche “di partecipazione”, non hanno associati). Esiguo, ma ciò non sorprende, è il numero di lavoratori impiegati. Va a tal proposito sottolineato che 422 enti su 508 (più dell’83%) dichiara di non avere lavoratori impiegati.

**Tabella 3.4** – *Persone fisiche coinvolte dai 508 ETS iscritti*

Associati	Volontari	Lavoratori	Totale
44.707 (88 in media)	4.861 (9,57 in media)	134 (0,26 in media)	49.702 (97,83 in media)

<sup>10</sup> Cfr. A FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, cit.

<sup>11</sup> Cfr. nuovamente A FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, cit.

**Tabella 3.5** – *Persone fisiche coinvolte dalle diverse tipologie di enti*

	<b>ODV</b>	<b>APS</b>	<b>Altri ETS</b>	<b>Enti filantropici</b>
<b>Associati</b>	4.911 (73,29 in media) <sup>12</sup>	19.978 (55,34 in media)	19.879 (258,16 in media) <sup>13</sup>	9 (3 in media)
<b>Volontari</b>	1.056 (15,76 in media)	3.750 (10,39 in media)	55 (0,71 in media)	-
<b>Lavoratori</b>	17 (0,25 in media)	85 (0,24 in media)	32 (0,42 in media)	-

Infine, con riguardo alle attività di interesse generale il cui effettivo svolgimento è stato dichiarato dagli enti in sede d'iscrizione al RUNTS, premesso che ciascun ente aveva (ed ha) la possibilità di dichiarare più attività e che, in media, ciascun ente ha dichiarato di svolgere 4,3 attività di interesse generale, presentiamo sotto una tabella con le indicazioni fornite dagli enti, evidenziando le tre attività che hanno ricevuto il maggior numero di indicazioni.

**Tabella 3.6** – *Attività d'interesse generale "effettivamente esercitate" dagli enti*

<b>Attività di interesse generale di cui all'art. 5, co. 1, CTS</b>	<b>Numero di enti che hanno indicato l'attività</b>
A) Servizi sociali	109
B) Prestazioni Sanitarie	33
C) Prestazioni socio-sanitarie	54
<b>D) Educazione, istruzione e formazione professionale</b>	<b>315</b>
E) Tutela dell'ambiente	91
F) Tutela del patrimonio culturale e del paesaggio	133
G) Formazione universitaria e post-universitaria	47
H) Ricerca scientifica di particolare interesse sociale	47
<b>I) Attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale</b>	<b>394</b>
J) Radiodiffusione sonora a carattere comunitario	23
<b>K) Attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso</b>	<b>180</b>
L) Formazione extra-scolastica	118
M) Servizi strumentali ad altri ETS	13

<sup>12</sup> Il dato è però fortemente influenzato dalla presenza in questa categoria di un ente che dichiara al RUNTS di avere più di 3.000 soci.

<sup>13</sup> Il dato è però fortemente influenzato dalla presenza in questa categoria di un ente che dichiara al RUNTS di avere più di 14.000 soci.

N) Cooperazione allo sviluppo	15
O) Commercio equo e solidale	14
P) Servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro di persone e lavoratori svantaggiati	20
Q) Social housing	25
R) Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti	32
S) Agricoltura sociale	19
T) Sport dilettantistico	87
U) Beneficenza	121
V) Promozione della cultura della legalità	119
W) Tutela dei diritti	86
X) Cura di procedure di adozione internazionale	3
Y) Protezione civile	12
Z) Riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata	65

Esaminando le domande presentate dagli enti, è ovviamente possibile ricavare altre informazioni potenzialmente interessanti, come ad esempio il numero e le caratteristiche degli enti che hanno dichiarato di aderire ad una rete associativa o il numero di enti che hanno optato per il “cinque per mille”, che nel nostro caso è di 223 enti su 508 iscritti.

Come si spera questa indagine abbia dimostrato, l'esame del RUNTS in modalità “piena” si conferma imprescindibile per una comprensione piena e completa del terzo settore italiano. L'auspicio è pertanto che il RUNTS divenga al più presto accessibile in questa modalità per chiunque vi abbia interesse. Occorre da ultimo sottolineare che per sapere leggere il RUNTS e i suoi dati, e per poterlo fare bene, si rivela necessaria una corretta metodologia che tenga conto dei numerosi profili regolamentari coinvolti.



## CAPITOLO VII

### **IMPRESSE SOCIALI: I DATI A SEI ANNI DALLA RIFORMA, CON UN FOCUS SULLA GOVERNANCE E SULLE SOCIETÀ' DI CAPITALI\***

**SOMMARIO:** 1. Analisi dello stock e del flusso delle imprese sociali. – 2. Le caratteristiche delle imprese sociali post-riforma. – 3. La governance delle imprese sociali. – 4. La composizione societaria delle imprese sociali costituite come società di capitali. – 4.1. I soci delle imprese sociali costituite come società di capitali. – 4.2. Tipologie di soci prevalenti nelle imprese sociali costituite come società di capitali. – 4.3. Settori e territori delle imprese sociali secondo la tipologia di socio prevalente. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

#### **1. Analisi dello stock e del flusso delle imprese sociali**

Al 31 dicembre 2022 lo stock delle imprese sociali “attive” raggiungeva le 20.452 unità. Di queste 877 si sono costituite e/o qualificate come imprese sociali nel corso del 2022, portando così a 4.340 le imprese sociali nate dopo la Riforma dell’impresa sociale introdotta con il d.lgs. 112/2017. Il 92,1% dello stock delle imprese sociali è rappresentato da cooperative sociali o consorzi di cooperative sociali, mentre le imprese che operano nella veste giuridica di società di capitali sono il 4,9% del totale. Le imprese sociali con forma giuridica di società cooperativa, diverse dalle cooperative sociali, o di società di persone o di altre strutture non societarie (associazioni e fondazioni), concentrano il 3% del totale imprese sociali (Tab.1.1). Osservando il flusso delle nuove iscritte/qualificate nel 2022 è subito evidente una diversa distribuzione delle forme organizzative rispetto allo stock, in linea con la previsione del legislatore che attraverso il d.lgs. 112/2017 ha ridisegnato l’impresa sociale rendendo più manifesta ed agevole la possibilità di adozione della qualifica (anche) da parte di tipologie di enti diversi dalle cooperative sociali, ed in particolare da parte delle società di capitali. Tra le iscritte nel 2022, infatti, la quota di cooperative sociali scende al 70% (-22,1 p.p. rispetto allo stock), mentre salgono rispettivamente al 20,2% (+15,3 p.p.) e al 9,8% (+6,8 p.p.) le società di capitali e le altre forme organizzative (Tab. 1.1). Circa il 49% dello stock di imprese sociali eroga “servizi sociosanitari e assistenziali”, seguono poi i servizi di “ristorazione e accoglienza” offerti dal 12,3% delle imprese sociali e i “servizi educativi e formativi” con il 10,3% delle imprese sociali. Analizzando il flusso delle iscritte al 2022, invece, emergono differenti caratterizzazioni settoriali, segno dell’impatto sempre più incisivo che sta avendo la Riforma introdotta nel 2017 anche rispetto all’ampliamento delle attività di interesse generale previste. Aumentano in percentuale le imprese sociali nel campo dei “servizi educativi e formativi”, dove opera il 22% del-

\* **A cura di Claudio Gagliardi** - Vicesegretario Generale di Unioncamere, Responsabile Area Formazione e Lavoro, **Sonia Carbone** – Ricercatore Dintec - Unioncamere, Area Formazione e Lavoro, e **Stefano Scaccabarozzi** - Ricercatore Centro Studi Tagliacarne - Unioncamere, Area Formazione e Lavoro.



le imprese iscritte nel 2022, quelle attive nei “servizi operativi e di supporto a imprese e persone” (15,6%) e negli “altri servizi” (11,1%), categoria che comprende i servizi di direzione aziendale e consulenza gestionale, i servizi ICT, Ricerca & Sviluppo e il commercio al dettaglio. La quota di imprese impegnate nei “servizi sociosanitari e assistenziali” scende al 32,8%, mentre quelle dei “servizi culturali, sportivi” e dei “servizi di ristorazione ospitalità e accoglienza” scendono rispettivamente al 2,6% e al 7,7% (Tab.1.1).

Con riferimento al territorio, si osserva per lo stock e il flusso annuale una distribuzione abbastanza simile, caratterizzata da una netta prevalenza della ripartizione Sud e Isole che concentra il 51,8% dello stock e il 53,1% del flusso annuale (Tab. 1.1).

**Tabella 1.1.** – Le imprese sociali al 31 dicembre 2022 per forma organizzativa, settore e ripartizione territoriale

	Stock imprese sociali al 31 dicembre 2022		Imprese sociali nate/qualificatesi nel 2022 <sup>b</sup>	
	v.a.	%	v.a.	%
<b>TOTALE</b> <sup>a</sup>	<b>20.452</b>	<b>100</b>	<b>877</b>	<b>100</b>
<b>di cui per forma organizzativa</b>				
Cooperative sociali e loro consorzi	18.840	92,1	614	70,0
Società di capitali	1.005	4,9	177	20,2
Altre forme organizzative <sup>c</sup>	607	3,0	86	9,8
<b>di cui per settore economico</b>				
Agricoltura, silvicoltura, pesca	533	2,6	24	2,8
Industria	1.324	6,5	49	5,5
Servizi sociosanitari e assistenziali	10.005	48,9	288	32,8
Servizi educativi, formazione	2.110	10,3	193	22,0
Servizi operativi di supporto a imprese e persone	1.344	6,6	137	15,6
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	838	4,1	22	2,6
Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica	2.521	12,3	67	7,7
Altri servizi <sup>d</sup>	1.777	8,7	97	11,1
<b>di cui per ripartizione territoriale</b>				
Nord Ovest	3.823	18,7	150	17,1
Nord Est	2.546	12,4	109	12,4
Centro	3.481	17,0	152	17,3
Sud e Isole	10.602	51,8	466	53,1

<sup>a</sup> Il totale è riferito alle imprese sociali che al 31/12/2022 non avevano in corso procedure di liquidazione o fallimento (imprese attive e/o inattive).

<sup>b</sup> Il dato è riferito alle imprese sociali costituite o qualificate nel corso 2022, comprese 373 cooperative sociali iscritte all'Albo cooperative sociali del MIMIT destinate a confluire nella sezione speciale imprese sociali del Registro Imprese in data successiva al 31/12/2022.

<sup>c</sup> Comprende le società cooperative diverse dalle cooperative sociali, le società di persone e altre forme giuridiche non societarie (fondazioni e associazioni).

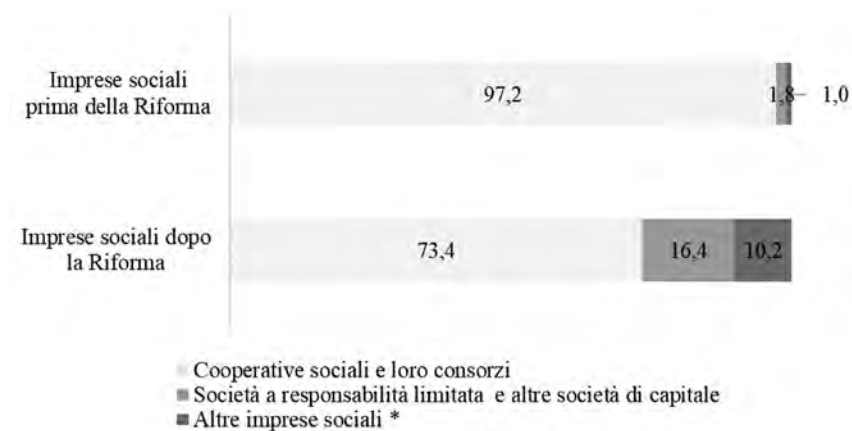
<sup>d</sup> Comprende prevalentemente servizi avanzati alle imprese (attività di direzione aziendale e consulenza gestionale, servizi ICT, Ricerca & Sviluppo) e commercio al dettaglio.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

## 2. Le caratteristiche delle imprese sociali post-Riforma

I dati riferiti al flusso annuale 2022 delle imprese sociali confermano, dunque, e rafforzano quanto si è già osservato nel Terzjus Report<sup>1</sup> dello scorso anno sull'aggregato delle imprese sociali costituite/qualificatesi dopo la riforma del 2017. A cinque anni dalla Riforma, infatti, si osservano tassi di crescita delle imprese sociali pari a +4,9% in media annuale mentre nello stesso periodo il resto del tessuto imprenditoriale ha registrato, sempre in media annua, una flessione del -0,1%. Come già osservato nel precedente Rapporto Terzjus, la spinta alla crescita delle imprese sociali è sostenuta soprattutto dalle società di capitali (+27,5%) e dalle altre forme non societarie delle associazioni e fondazioni (+29,9%). Inoltre, per le 4.340 imprese sociali costituite/qualificatesi dopo la Riforma si confermano caratteristiche significativamente diverse rispetto alle 16.112 costituite/qualificatesi prima della riforma. Se tra quelle nate ante 2017 la forma della cooperativa sociale era quasi esclusiva (97,2%), tra le "nuove" post-Riforma tale incidenza scende di quasi 24 p.p. (73,4%) (Graf 2.1). Conseguentemente crescono significativamente le forme societarie diverse dalla cooperativa sociale, come le società di capitali, le società di persone, le associazioni e le fondazioni, che complessivamente passano dal 2,8% al 26,6%.

**Grafico 2.1** - Le imprese sociali al 31/12/2022, pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per forma giuridica (%)



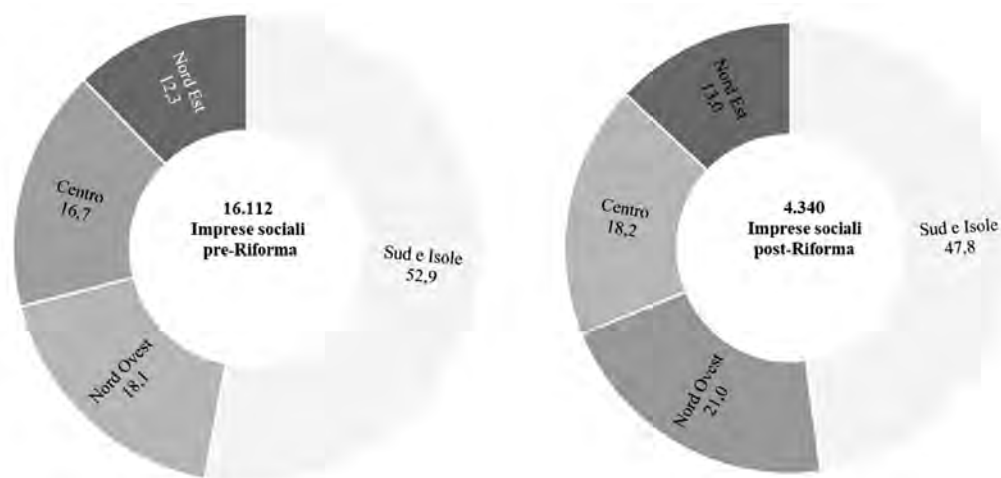
\*Comprende le società cooperative diverse dalla cooperativa sociale, le società di persone e altre forme giuridiche non societarie (fondazioni e associazioni)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

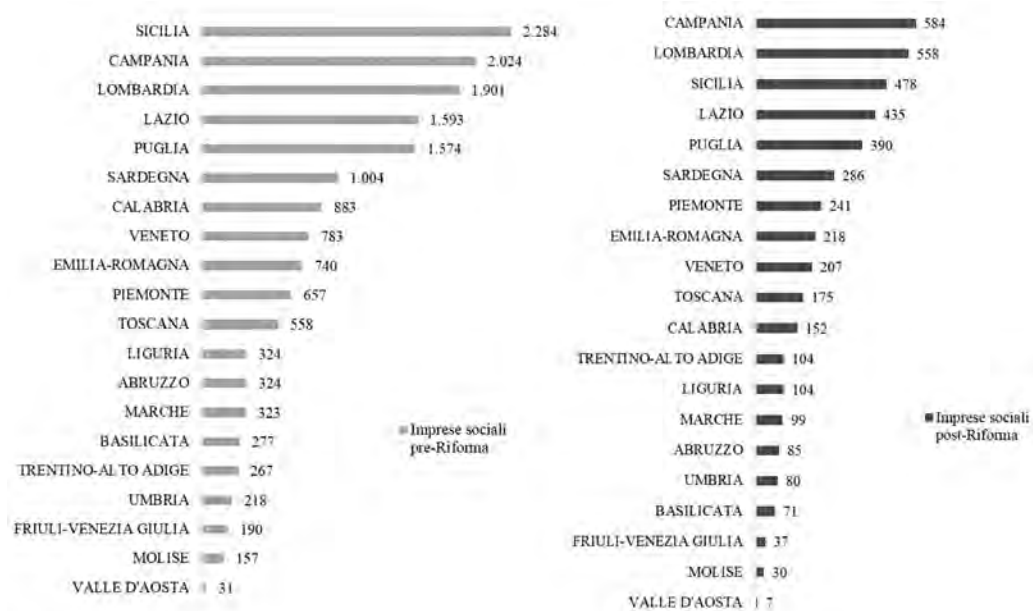
<sup>1</sup> Cfr. L. BOBBA E C. GAGLIARDI, *Le "nuove" imprese sociali*, nel Terzjus Report 2022.

Mettendo a confronto le distribuzioni territoriali prima e dopo la Riforma, si registra una crescita più elevata delle “nuove” imprese sociali nei territori del Nord Ovest e del Centro Italia (Graf. 2.2). In ogni caso anche le imprese sociali post-Riforma continuano ad essere particolarmente presenti nelle regioni meridionali dove il 47,8% di esse opera. Più in dettaglio, la “graduatoria” regionale delle imprese sociali (Grafico 2.3) nel confronto pre-Riforma e post-Riforma mette in luce alcuni cambiamenti e una serie di conferme, con una maggiore dinamicità osservabile in Campania, Lombardia e Piemonte.

**Grafico 2.2** – Le imprese sociali pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per ripartizione territoriale (%)

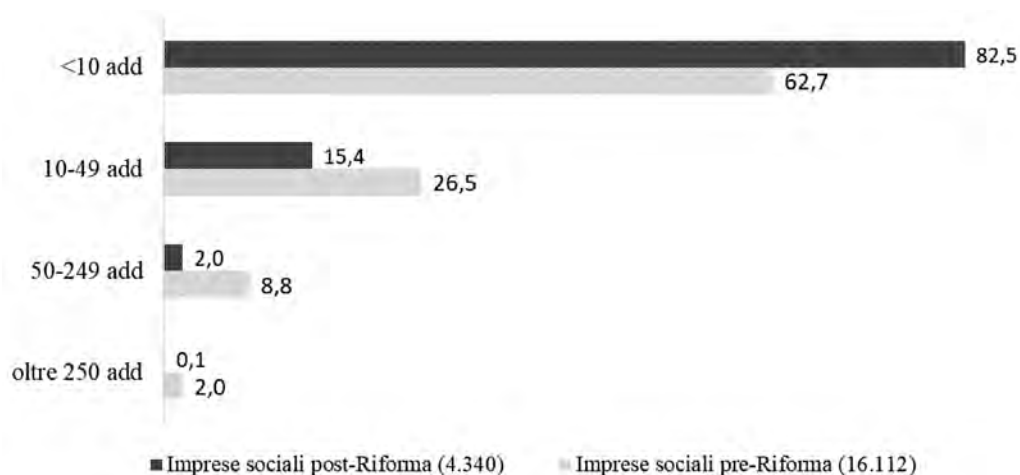
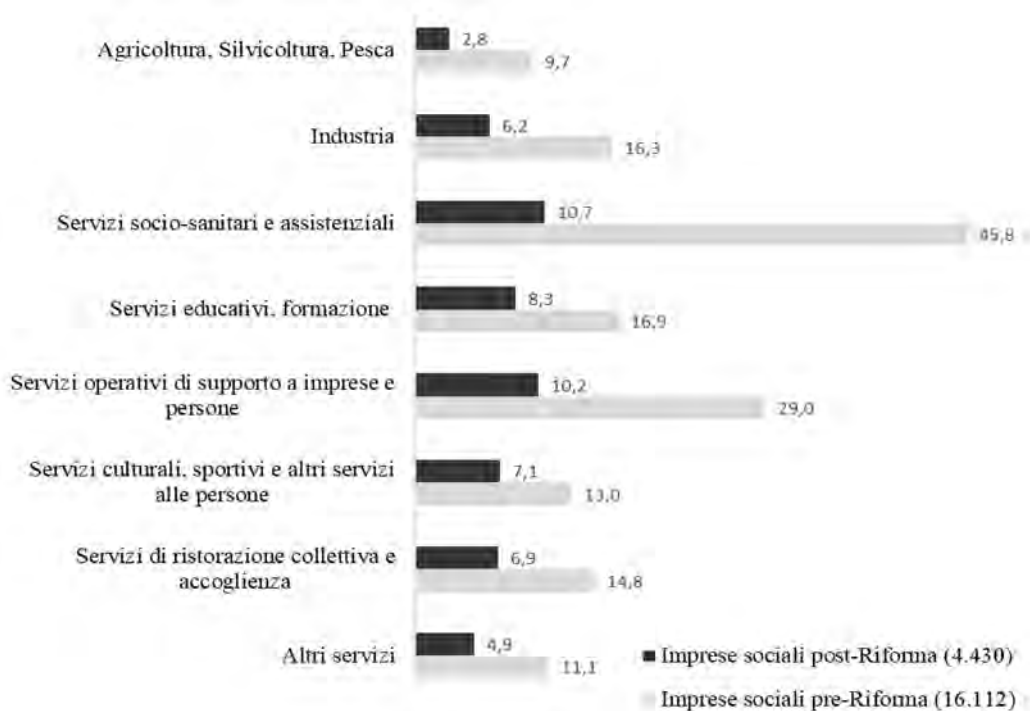


Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

**Grafico 2.3** – Le imprese sociali pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per regione (v.a.)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Con riferimento alle dimensioni occupazionali, le imprese post-Riforma hanno attivato occupazione per 31.540 addetti rispetto ai 473.620 addetti delle imprese pre-Riforma e si caratterizzano, essendo più giovani e quindi meno strutturate, per una maggiore presenza di imprese con meno di 10 addetti (82,5% contro il 62,7% delle imprese pre-Riforma). Soltanto il 2,1% delle imprese sociali post-riforma ha più di 50 addetti mentre tale soglia viene superata da quasi l'11% delle imprese sociali pre-Riforma.

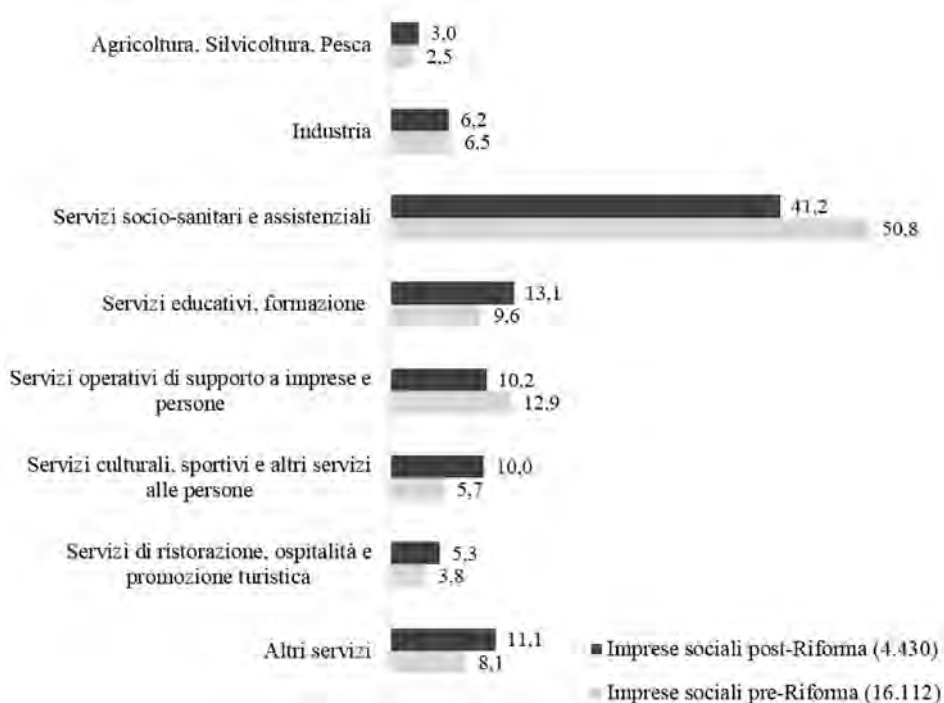
**Grafico 2.4** – Le imprese sociali pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per dimensione (%)**Grafico 2.5** – Numero medio di addetti delle imprese sociali pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per settore di attività economica (valori medi).

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Le “nuove” imprese sociali si caratterizzano, quindi, per una dimensione occupazionale media (8,6 addetti) molto più contenuta rispetto alle imprese sociali pre-Riforma (32,1 addetti) e questo vale anche a parità di settore di attività (Graf. 2.5). Le differenze maggiori si registrano per i servizi socio-sanitari e assistenziali dove le imprese sociali post-Riforma presentano una dimensione media di circa 11 addetti a fronte di un valore di circa 46 addetti medi per le imprese sociali pre-Riforma. Di rilievo anche le differenti dimensioni medie delle imprese dei servizi operativi per cui si passa da 29 addetti medi pre-Riforma a 10 addetti medi post-Riforma.

Complessivamente il confronto per settore di attività tra le imprese sociali nate prima e dopo il 2017 evidenzia una maggiore rilevanza delle “nuove” imprese sociali nei settori economici del terziario differenti dai “servizi socio-sanitari e assistenziali”, su cui invece sono concentrate le imprese sociali nate prima della Riforma (Graf. 2.6). In particolare, nei “servizi culturali, sportivi e ricreativi” si passa da una quota del 5,7% per le imprese sociali nate prima della Riforma ad una quota del 10,0% per quelle nate dopo. In crescita anche i “servizi educativi e formativi” che passano da 9,6% al 13,1%, i “servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica” (dal 3,8% al 5,3%) e gli “altri servizi” (dall’8,1% all’11,1%).

**Grafico 2.6** – Le imprese sociali pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per settore di attività economica (%)



Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

Incrociano settore di attività economica e ripartizioni territoriali, si registrano alcune significative specificità delle imprese sociali post-Riforma rispetto a quelle pre-Riforma. A livello di macro-settore, infatti, la ripartizione Sud e Isole presenta quote superiori rispetto alle media nazionale di “nuove” imprese sociali nel campo dei “servizi educativi e formativi” e dei “servizi di ristorazione, ospitalità e accoglienza”, mentre nel campo dei “servizi socio-sanitari e assistenziali” registrano la quota più bassa in assoluto. Il Nord Ovest si caratterizza invece per una maggiore incidenza delle “nuove” imprese sociali attive nei “servizi socio-sanitari e assistenziali” e nei “servizi operativi di supporto a imprese e persone”. Per le “nuove” imprese del Nord Est si osserva una più elevata concentrazione, rispetto alla media nazionale, nei “servizi culturali e ricreativi” nonché nei servizi “educativi e formativi” e nella categoria “altri servizi” che comprende servizi innovativi (di informazione, informatici e di consulenza gestionale) e commercio. Infine, il Centro, al pari del Sud e Isole, presenta una quota maggiore di “nuove” imprese sociali nel campo dei servizi di “ristorazione, ospitalità e accoglienza”; elevata anche la quota di imprese sociali per la categoria “altri servizi”, così come nei “servizi socio-sanitari e assistenziali” (Tab 2.2 e Tab 2.3).

**Tabella 2.2** – *Le imprese sociali post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per attività economica e ripartizione territoriale\* (v.a. e %)*

	Italia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
<b>TOTALE (v.a.)</b>	<b>4.340</b>	<b>910</b>	<b>566</b>	<b>789</b>	<b>2.075</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA</b>	<b>3,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>	<b>4,1</b>	<b>2,8</b>
<b>INDUSTRIA</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>5,0</b>	<b>5,6</b>	<b>6,9</b>
<b>SERVIZI, di cui</b>	<b>90,8</b>	<b>91,5</b>	<b>92,1</b>	<b>90,2</b>	<b>90,4</b>
Servizi sociosanitari e assistenziali	41,2	43,4	40,9	42,6	39,7
Servizi educativi, formazione	13,1	11,3	13,6	11,1	14,5
Servizi operativi di supporto a imprese e persone	10,2	11,8	9,6	9,6	9,8
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	10,0	8,8	11,5	9,5	10,2
Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica	5,3	5,1	4,4	5,5	5,5
Altri servizi	11,1	11,1	12,1	11,9	10,5

\*Per le imprese sociali di recente costituzione, che al momento dell’elaborazione dati non avevano ancora comunicato il codice Ateco, si è provveduto alla stima della relativa attività economica.



**Tabella 2.3** *Le imprese sociali pre-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per attività economica e ripartizione territoriale\* (v.a. e %)*

	Italia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
<b>TOTALE (v.a.)</b>	<b>16.112</b>	<b>2.913</b>	<b>1.980</b>	<b>2.692</b>	<b>8.527</b>
%	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>AGRICOLTURA, SILVICOLTURA, PESCA</b>	<b>2,5</b>	<b>1,9</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>	<b>2,4</b>
<b>INDUSTRIA</b>	<b>6,5</b>	<b>6,5</b>	<b>6,6</b>	<b>7,9</b>	<b>6,1</b>
<b>SERVIZI, di cui</b>	<b>91,0</b>	<b>91,5</b>	<b>90,5</b>	<b>88,9</b>	<b>91,5</b>
Servizi socio-sanitari e assistenziali	50,8	52,9	53,6	47,4	50,4
Servizi educativi, formazione	9,6	8,5	9,5	7,2	10,9
Servizi operativi di supporto a imprese e persone	12,9	13,3	11,2	14,4	12,6
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	5,7	5,3	5,6	5,7	5,9
Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica	3,8	3,9	2,9	4,8	3,7
Altri servizi	8,1	7,6	7,9	9,4	7,9

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere, Sezione speciale Imprese sociali del Registro Imprese

### 3. La governance delle imprese sociali

Grazie alle informazioni raccolte dalle Camere di Commercio attraverso il Registro delle imprese è possibile effettuare una prima analisi su alcune caratteristiche della governance nelle imprese sociali.

Per le 20.452 imprese sociali censite al 31/12/2022 nel Registro delle imprese<sup>2</sup> si rilevano 107.275 cariche di amministratori, revisori, direttori, ecc., ricoperte da 69.136 persone diverse: mediamente, quindi, ciascuna impresa sociale conta 5,3 cariche ricoperte da 3,4 persone, ed alcune persone ricoprono più cariche in imprese sociali differenti o nella stessa impresa (in media 1,6 cariche per persona). La tabella 3.1 dettaglia la ricostruzione di questo primo quadro sulla governance.

<sup>2</sup> Il totale è riferito alle imprese sociali che al 31/12/2022 non avevano in corso procedure di liquidazione o fallimento (imprese attive e/o inattive).

**Tabella 3.1** – Le cariche e le persone con carica nelle imprese sociali (v.a. e valori medi)

	Cariche	Persone con carica	Cariche per persona	Cariche per impresa	Persone con carica per impresa
<b>Totale</b>	<b>107.275</b>	<b>69.136</b>	<b>1,6</b>	<b>5,3</b>	<b>3,4</b>
<b>Amministratori, di cui</b>	<b>94.451</b>	<b>61.942</b>	<b>1,5</b>	<b>4,6</b>	<b>3,0</b>
Amministratori unici e/o delegati	3.821	2.805	1,4	0,2	0,1
Presidenti /vicepresidenti	29.928	28.253	1,1	1,5	1,4
Consiglieri	60.702	30.884	2,0	3,0	1,5
<b>Altre cariche, di cui</b>	<b>12.824</b>	<b>7.194</b>	<b>1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>
Componenti del collegio sindacale	8.831	5.408	1,6	0,4	0,3
Revisore unico	658	578	1,1	0,0	0,0
Altro*	3.335	1.208	2,8	0,2	0,1

\*Comprende direttori, preposti, procuratori, ecc.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

Analizzando più in profondità le cariche direttamente coinvolte nell'amministrazione delle imprese sociali, ed escludendo i componenti dei collegi sindacali, i revisori e le "altre cariche", si contano poco più di 94mila cariche riferite a presidenti, vicepresidenti, consiglieri, amministratori delegati, amministratori unici, rivestite da poco meno di 62mila persone (Tab. 3.1). Il 94% delle persone ha cariche di amministrazione in una sola impresa, mentre il 6% ricopre tali cariche in due o più imprese (Tab. 3.2).

Gli amministratori che ricoprono cariche in più imprese sociali sono 3.694 e pur rappresentando solo il 6% del totale degli amministratori, concorrono alla gestione del 41,7% del totale imprese sociali (precisamente 8.488).

**Tabella 3.2** – Gli amministratori delle imprese sociali per numero di imprese amministrate

	v.a.	%
<b>Totale amministratori, di cui:</b>	<b>61.942</b>	<b>100,0</b>
amministrano una sola impresa sociale	58.248	94,0
amministrano 2-3 imprese sociali	3.488	5,6
amministrano 4-5 imprese sociali	165	0,3
amministrano più di 5 imprese sociali	41	0,1

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

Nelle imprese sociali costituite prima della riforma del 2017 (16.112 delle 20.452), sono presenti 48.995 persone con ruoli di amministrazione, mentre le imprese sociali post-Riforma sono governate da 11.784 persone nelle diverse funzioni di amministrazione. Vi sono poi un migliaio di amministratori che rivestono cariche sia in imprese sociali pre-Riforma che in imprese sociali post-Riforma, creando di fatto un legame tra i due sottoinsiemi di imprese.

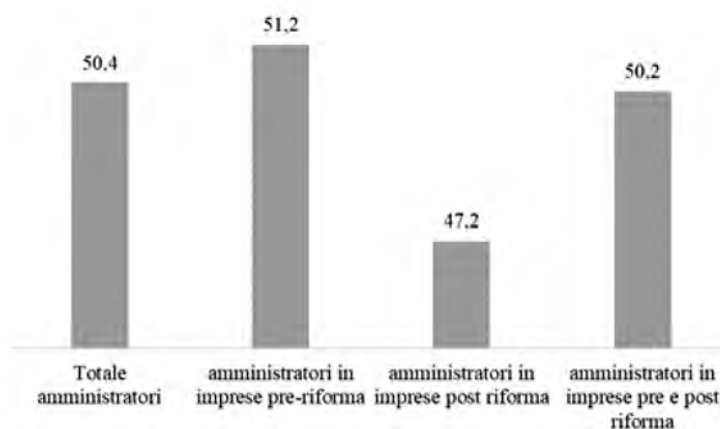
**Tabella 3.3** – *La governance delle imprese sociali pre e post-Riforma* introdotta con d.lgs. 112/2017

	Amministratori	
	v.a.	%
<b>Totale amministratori, di cui:</b>	<b>61.942</b>	<b>100</b>
amministrano imprese sociali pre-Riforma	48.995	79,1
amministrano imprese sociali post-Riforma	11.784	19,0
amministrano imprese pre e post-Riforma	1.163	1,9

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

Sotto il profilo anagrafico, gli amministratori delle imprese sociali nate prima della riforma hanno in media poco più di 51 anni (Graf. 3.1), mentre le imprese sociali nate/qualificate dopo la Riforma sono amministrate da persone mediamente più giovani con poco più di 47 anni di età<sup>3</sup>.

**Grafico 3.1** – *L'età media degli amministratori delle imprese sociali*



Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

<sup>3</sup> Confrontando questo dato con le età media degli amministratori del totale imprese iscritte al Registro Imprese, valore che risulta superiore a 54 anni, si evidenzia ulteriormente la caratterizzazione della governance delle imprese sociali per la maggiore presenza di giovani.

Complessivamente, il 13,2% degli amministratori ha fino a 35 anni, mentre il 52,4% ha un'età compresa tra i 36 e i 55 anni, il 21,5% ha un'età tra i 56 e i 65 anni, il 12,9% ha oltre 65 anni (Tab. 3.4). Le imprese sociali nate dopo la riforma si caratterizzano, come già evidenziato, per una maggior presenza di giovani (il 22% degli amministratori fino a 35 anni e il 27% con più di 55 anni).

**Tabella 3.4** – Gli amministratori delle imprese sociali pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per classe di età (v.a. e %)

	Totale	di cui per classe di età			
		18-35 anni	36-55 anni	56- 65 anni	oltre 65 anni
<b>Totale amministratori, di cui:</b>	<b>61.942</b>	13,2	52,4	21,5	12,9
amministrano imprese pre-riforma	48.995	11,2	52,6	22,5	13,7
amministrano imprese post-riforma	11.784	22,0	51,0	17,0	10,0
amministrano imprese pre e post-riforma	1.163	11,8	56,7	23,1	8,3

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

La perfetta parità di genere sembra la regola per le imprese sociali (50,8% uomini e 49,2% donne) con una leggera prevalenza del genere femminile (50,1%) per le imprese sociali pre-Riforma e, al contrario, del genere maschile (53,5%) nelle imprese sociali post-Riforma (Tab. 3.5).

**Tabella 3.5** – Gli amministratori delle imprese sociali pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per genere

	Totale	di cui per genere			
		maschile		femminile	
		v.a.	%	v.a.	%
<b>Totale amministratori, di cui:</b>	<b>61.942</b>	<b>31.476</b>	<b>50,8</b>	<b>30.466</b>	<b>49,2</b>
amministrano imprese pre-Riforma	48.995	24.431	49,9	24.564	50,1
amministrano imprese post-Riforma	11.784	6.299	53,5	5.485	46,5
amministrano imprese pre e post-Riforma	1.163	746	64,1	417	35,9

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

Se confrontate con il complesso del tessuto imprenditoriale italiano, le imprese sociali si caratterizzano per una governance in cui il genere femminile è molto più rappresentato: infatti, nel totale delle imprese iscritte al Registro Imprese delle Camere di Commercio, sono di genere femminile il 25,9% degli amministratori, valore che scende al 23,6% se si considerano le sole società di capitali, mentre la loro quota si attesta al 28,3% per le società cooperative e al 30,5% per le società di persone.

Introducendo, poi, nell'analisi della governance delle imprese sociali anche la variabile settoriale, emerge una maggiore presenza di amministratrici nei settori dei servizi sociosanitari e assistenziali e dei servizi educativi dove rappresentano rispettivamente il 57,6% e il 56,8% degli amministratori (Tab.3.6).

**Tabella 3.6** – *Gli amministratori delle imprese sociali pre e post-Riforma introdotta con d.lgs. 112/2017 per genere e per settore economico*

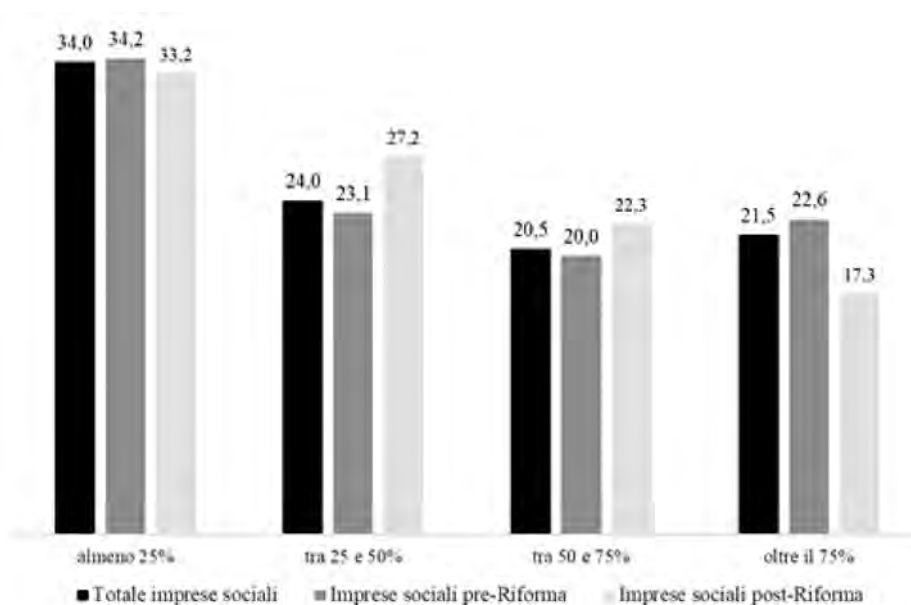
	Amministratori in imprese sociali		Amministratori Imprese sociali pre-riforma		Amministratori Imprese sociali post-riforma	
	Genere maschile	Genere femminile	Genere maschile	Genere femminile	Genere maschile	Genere femminile
<b>Totale amministratori</b>	<b>50,8</b>	<b>49,2</b>	<b>49,9</b>	<b>50,1</b>	<b>53,5</b>	<b>46,5</b>
Agricoltura, Silvicoltura, pesca	68,6	31,4	69,6	30,4	64,9	35,1
Industria	67,7	32,3	67,4	32,6	69,2	30,8
Servizi sociosanitari e assistenziali	42,4	<b>57,6</b>	41,9	<b>58,1</b>	45,0	<b>55,0</b>
Servizi educativi, formativi	43,2	<b>56,8</b>	41,0	<b>59,0</b>	50,5	<b>49,5</b>
Servizi operativi di supporto a imprese e persone	62,5	37,5	62,3	37,7	63,1	36,9
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	50,9	49,1	50,1	49,9	52,8	<b>47,2</b>
Servizi di ristorazione, ospitalità e promozione turistica	56,9	43,1	55,5	44,5	60,8	39,2
Altri servizi	60,3	39,7	59,5	40,5	62,7	37,3

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

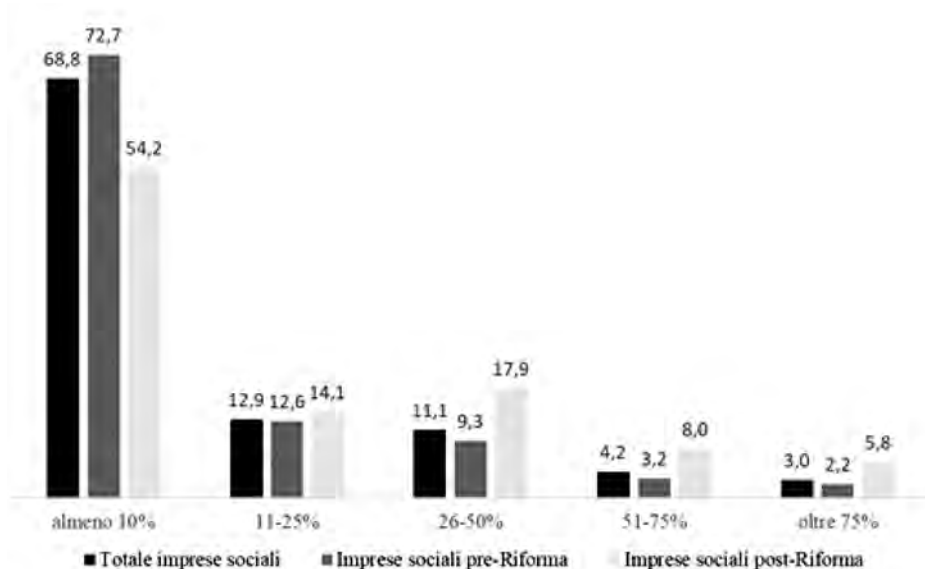
In circa un terzo delle imprese sociali, gli amministratori di genere femminile rappresentano almeno il 25% del totale degli amministratori. Circa un quarto delle imprese sociali registra poi valori di amministratori donne comprese tra il 25 e il 50% e circa un quinto riserva alle donne tra il 50 e il 75% degli incarichi. Infine, vi è un ulteriore quinto delle imprese sociali in cui gli amministratori di genere femminile si attestano su valori che superano il 75% (Graf. 3.4). La presenza femminile nella governance inoltre appare più marcata nelle cooperative sociali e nelle regioni del mezzogiorno d'Italia.

La presenza dei giovani, invece, è meno diffusa. L'età media degli amministratori, come già sopra evidenziato, è di poco superiore ai 50 anni. Nella maggior parte delle imprese sociali, ai giovani (fino a 35 anni di età) è riservato non più del 10% degli incarichi negli organi di governo (Graf. 3.3). I settori con una più elevata presenza di giovani negli organi di amministrazione sono i “servizi culturali, ricreativi e sportivi” e i “servizi per la ristorazione, ospitalità e accoglienza”. Così come per il genere femminile, sono le imprese sociali del mezzogiorno e le cooperative sociali a coinvolgere maggiormente i più giovani nella governance.

**Grafico 3.2** – Le quote di amministratori di genere femminile per tipologia di impresa (valori %)



Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

**Grafico 3.3** – Le quote di giovani per tipologia di impresa fino a 35 anni (%)

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

#### 4. La compagine societaria delle imprese sociali costituite come società di capitali

L'analisi dell'evoluzione delle imprese sociali in Italia si arricchisce in questo Rapporto di un ulteriore approfondimento dedicato alle imprese sociali che assumono la forma giuridica di società di capitali. Per esse, infatti, Unioncamere ha realizzato un'analisi della compagine societaria attraverso l'elenco soci che ciascuna di esse è tenuta a depositare ed aggiornare al Registro delle imprese delle Camere di Commercio. Si tratta di un focus particolarmente interessante perché, come è già stato osservato nel precedente paragrafo 1, a seguito della Riforma dell'impresa sociale del 2017, si è assistito ad una significativa crescita proprio delle imprese sociali che assumono la forma giuridica di società di capitali. A fronte di un tasso medio di crescita del 4,9% che ha interessato le imprese sociali nel loro complesso, le imprese sociali società di capitali sono cresciute del 27,5%. Obiettivo dell'analisi è esaminare la compagine societaria delle imprese sociali società di capitali per individuare i soggetti protagonisti di questa crescita e le eventuali caratterizzazioni settoriali e territoriali.

##### 4.1. I soci delle imprese sociali costituite come società di capitali

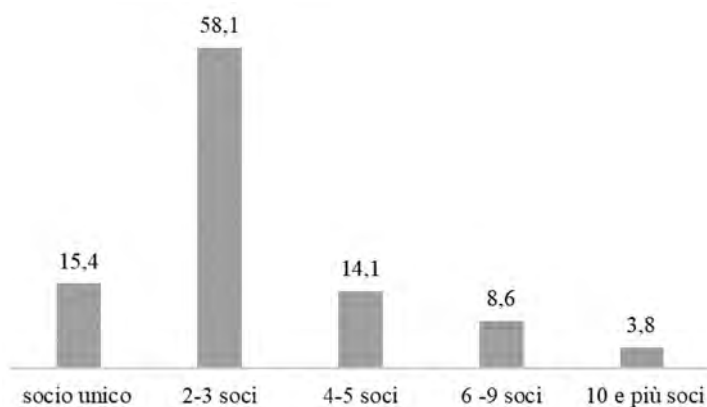
Nella compagine societaria delle 1.005 imprese sociali costituite con la forma giuridica di società di capitali si contano 3.599 soci. Il 15,4% delle imprese sociali analizzate è a socio unico, il 58,1% è costituita da 2 o 3 soci, mentre il 25,5% di esse ha più di 3 soci (Graf. 4.1).

A dare vita alle imprese sociali con forma giuridica di società di capitali sono prevalentemente persone fisiche che rappresentano il 73% del totale soci; mentre il restante 27% è rappresentato da persone giuridiche. Tra le persone giuridiche maggiormente presenti si trovano, nell'ordine: associazioni (6,1% del totale soci), società di capitali diverse dalle imprese sociali (5,9%) e altre imprese sociali (5,6%). Mettendo a confronto i soci delle imprese pre e post-Riforma, emerge come le novità introdotte dal d.lgs. 112/2017 abbiano effettivamente favorito alcune forme di ibridazione tra terzo settore e resto dell'economia con l'ingresso nelle imprese sociali anzitutto di altre società di capitali, passate dalle 42 del 2017 alle 209 del 2022, con un tasso di variazione medio annuo del 37,8%. Aumenta, d'altra parte, la presenza tra i soci delle imprese sociali costituite come società di capitali delle associazioni che passano, tra il 2017 e il 2022, da 47 a 216 (+35,7% di crescita media annuale). Lo stesso fenomeno si può osservare per presenza tra i soci delle fondazioni (+28,8% in media annua), di altre imprese sociali (+28,7%) e degli enti religiosi (+28,0% sempre in media annua) (Tab.4.1).

I settori economici che hanno visto incrementare in maniera significativa l'ingresso nella compagine societaria delle società di capitali diverse dalle imprese sociali sono, in particolare, gli "altri servizi" che comprendono servizi avanzati, servizi ICT, Ricerca & Sviluppo, l'industria e i servizi operativi.

Le associazioni, le fondazioni e le altre imprese sociali, nel periodo di applicazione della riforma tra il 2017 e il 2022, hanno invece aumentato la loro presenza nei "servizi socio-sanitari e assistenziali" e nei "servizi educativi".

**Grafico 4.1** – Le imprese sociali società di capitali per numero di soci (%)



Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere



**Tabella 4.1** – *I soci delle imprese sociali con forma di società di capitali, pre e post-Riforma per tipologia e tasso di crescita medio annuo*

	Soci delle imprese sociali società di capitali		di cui in:				Tasso di variazione medio annuo
			Imprese sociali società di capitali prima della Riforma		Imprese sociali società di capitali dopo la Riforma		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	%
<b>Totale soci</b>	<b>3.599</b>	<b>100</b>	<b>909</b>	<b>25,3</b>	<b>2.690</b>	<b>74,7</b>	<b>31,7</b>
<i>di cui per tipologia</i>							
<b>Persone fisiche</b>	<b>2.632</b>	<b>73,1</b>	<b>621</b>	<b>68,3</b>	<b>2.010</b>	<b>74,7</b>	<b>33,5</b>
<b>Persone giuridiche</b>	<b>967</b>	<b>26,9</b>	<b>288</b>	<b>31,7</b>	<b>680</b>	<b>25,3</b>	<b>27,4</b>
Associazioni	<b>220</b>	<b>6,1</b>	48	5,3	172	6,4	35,7
Società di capitali	<b>213</b>	<b>5,9</b>	43	4,7	170	6,3	37,8
Altra impresa sociale	<b>201</b>	<b>5,6</b>	57	6,3	144	5,4	28,7
Fondazioni	<b>133</b>	<b>3,7</b>	38	4,1	96	3,6	28,8
Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori	<b>65</b>	<b>1,8</b>	64	7,0	1	0,04	0,3
Ente ecclesiastico/istituto religioso	<b>56</b>	<b>1,6</b>	16	1,8	40	1,5	28,0
Altre forme*	<b>79</b>	<b>2,2</b>	22	2,5	57	2,1	28,8

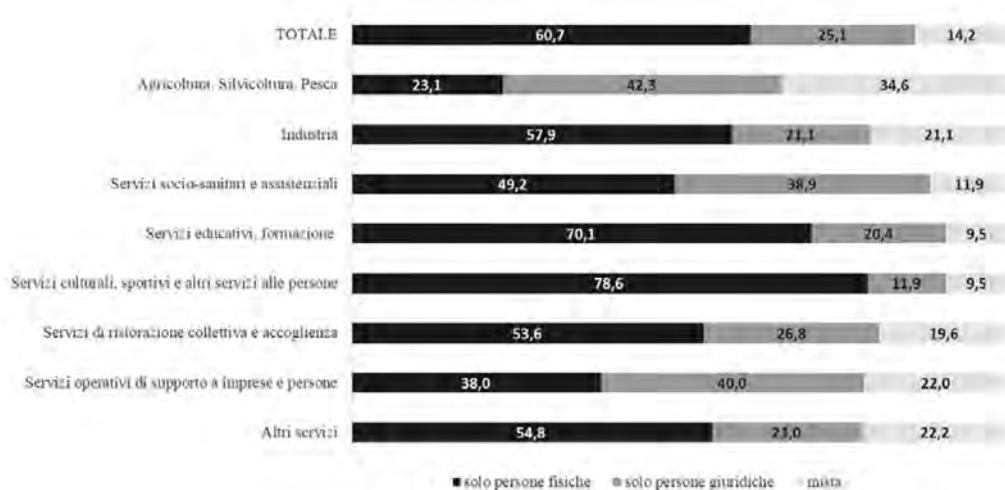
\* Comprende 35 società cooperative diverse dalla cooperativa sociale, 11 società di persone, 6 consorzi, 5 altre forme giuridiche non societarie, 5 soggetti esteri, 4 SOMS, 4 Università/Istituti fondastici, 2 comuni e 4 studi associati di professionisti

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

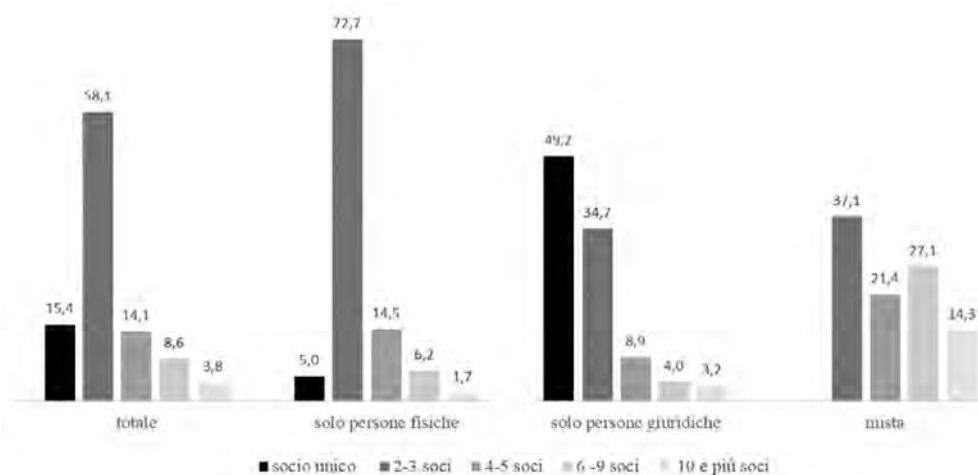
Le imprese sociali con forma giuridica di società di capitali, nate o qualificate come tali prima o dopo la riforma del 2017, presentano nel 61% dei casi una compagine societaria esclusivamente formata da persone fisiche, mentre per il 25% la compagine societaria è composta esclusivamente da persone giuridiche ed il restante 14% presenta una compagine mista. I settori economici in cui si registrano le più elevate concentrazioni di imprese sociali con compagine societaria esclusivamente formata da persone fisiche sono i “servizi culturali, sportivi e ricreativi” (78,6%), seguiti dai “servizi educativi e formativi” (70,1%). Il comparto dell’“agricoltura” (42,3%), i “servizi operativi di supporto alle imprese e persone” (40%) e i “servizi sociosanitari e assistenziali” (38,9%) si caratterizzano, invece, per una maggiore presenza di altre imprese sociali che insieme ad altre persone giuridiche compongono la compagine sociale (Graf. 4.2).

Le imprese sociali che hanno unicamente persone fisiche nella compagine societaria hanno in media 3 soci, valore che scende a 2,5 quando i soci sono esclusivamente persone giuridiche per poi attestarsi al 7,5 nel caso di compagine societaria mista (Graf. 4.3).

**Grafico 4.2** – La compagine societaria delle imprese sociali per settore economico (%)



**Grafico 4.3** – Le imprese sociali con forma di società di capitali, per tipologia di compagine societaria e numero di soci (%)



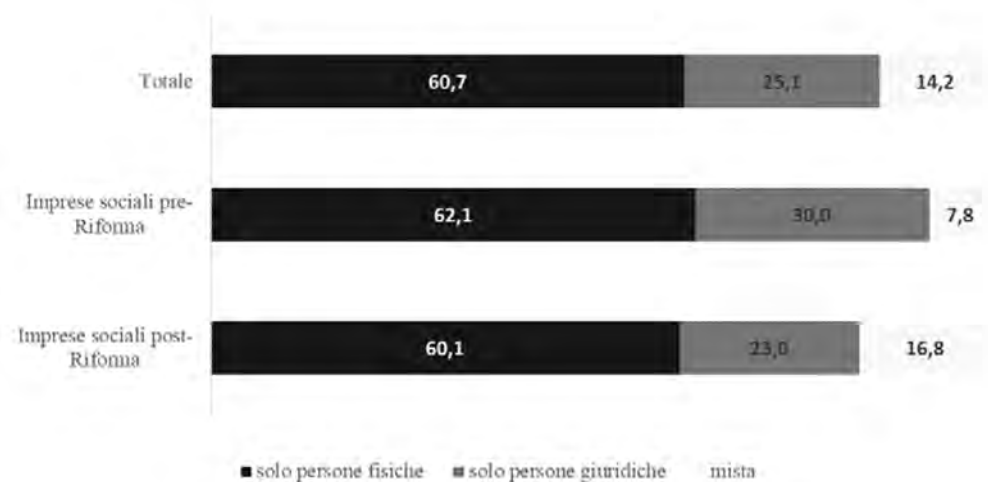
Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

Sotto il profilo del settore economico, le imprese sociali con il più elevato numero medio di soci operano nei settori dei “servizi operativi di supporto a imprese e persone” (5,4 soci per impresa), seguite dalle imprese dei “servizi avanzati e servizi informatici” (4,5), da quelle dei settori “agricoltura” e “industria” (entrambe con un valore di 4,2 soci per impresa). Le imprese dei “servizi socio-sanitari e assistenziali”, dei “servizi educativi e formativi” e dei “servizi di ristorazione ospitalità e promozione turistica”

presentano invece le dimensioni della base sociale più ridotte (rispettivamente 2,9, 3,2 e 3,3 soci per impresa).

Mettendo a confronto le compagini societarie delle imprese sociali pre e post-Riforma, si osserva come queste ultime si caratterizzino per una più elevata quota di imprese sociali con compagine mista: circa il 17% delle imprese sociali post-Riforma ha una compagine mista, valore che si attesta a circa l'8% per le imprese sociali pre-Riforma (Graf. 4.4). Inoltre, le imprese sociali post-Riforma presentano in media un numero più elevato di soci pari a 3,8 contro un valore del 3,1 relativo alle imprese sociali pre-Riforma.

**Grafico 4.4** – *La compagine societaria delle imprese sociali pre e post-Riforma (%)*



Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

#### 4.2. Tipologie di soci prevalenti nelle imprese sociali costituite come società di capitali

L'analisi prosegue approfondendo le caratteristiche delle imprese sociali con forma di società di capitali in relazione ad alcune tipologie di "socio prevalente", intendendo per "socio prevalente" una categoria di soci che esercita sull'impresa una forma di controllo attraverso la maggioranza assoluta o relativa delle azioni detenute.

Tra le principali tipologie di "socio prevalente" nella compagine societaria si riconoscono nell'ordine: persone fisiche che controllano i 2/3 delle imprese sociali con forma di società di capitali, seguite da associazioni (7,8%) e da altre imprese sociali (6%). 31 imprese sociali hanno come categoria di soci di riferimento delle società di capitali (non imprese sociali), mentre per 23 imprese sociali il socio di riferimento sono uno o più istituti religiosi o enti ecclesiastici. Per circa il 7% delle imprese sociali con forma di società di capitali, invece, non è stata individuata una specifica tipologia di socio prevalente: si tratta quindi di imprese sociali che si caratterizzano per forme di azionariato ampie, diversificate e tendenzialmente paritarie (Tab. 4.2).

**Tabella 4.2** – Le imprese sociali con forma di società di capitali pre e post-Riforma, per tipologia di socio prevalente e tasso di crescita medio annuo

	Imprese sociali società di capitali *		di cui:				Tasso di variazione medio annuo
			Imprese sociali società di capitali prima della Riforma		Imprese sociali società di capitali dopo la Riforma		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	%
<b>Totale imprese sociali società di capitali</b>	<b>1.005</b>	<b>100</b>	294	100	711	100	27,5
di cui per tipologia di socio prevalente							
Persone fisiche	663	66,0	190	64,5	474	66,6	28,1
Associazioni	79	7,8	21	7,2	58	8,1	29,7
Altra impresa sociale	60	6,0	15	5,1	45	6,3	31,5
Fondazioni	58	5,8	21	7,2	37	5,2	22,1
Società di capitali	31	3,1	12	4,1	19	2,7	20,9
Ente ecclesiastico/istituto religioso	23	2,3	11	3,8	12	1,7	15,9
Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori	11	1,1	10	3,4	1	0,1	1,9
Società cooperative, società di persone e altre forme giuridiche	12	1,2	2	0,7	10	1,4	43,1
Nessun socio prevalente	68	6,7	12	4,1	56	7,8	40,6

\*Totale riferito alle imprese sociali società di capitali di cui si dispone il dato della compagine societaria al 31/12/2022.

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

Se le persone fisiche sono la tipologia di socio prevalente maggiormente diffusa nella compagine societaria, ad essere cresciute maggiormente negli ultimi cinque anni sono però le imprese sociali con socio prevalente “altre imprese sociali”. A seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 112/17, la tipologia di socio prevalente con il più elevato tasso di crescita è quella delle imprese sociali, comprese le cooperative sociali, che crescono con un tasso medio del 31,5%. All’interno di questa categoria il primato spetta alle cooperative sociali che generano e controllano 36 delle 45 imprese sociali con forma di società di capitali nate dopo la Riforma, con una crescita media annua del 40,6%. Ritmi elevati di crescita si registrano anche per le associazioni che controllano imprese sociali con forma di società di capitali (+29,7% di crescita media annua).

#### 4.3. Settori e territori delle imprese sociali secondo la tipologia di socio prevalente

Anche dalla lettura incrociata della tipologia di socio prevalente e settore economico in cui opera l’impresa sociale emergono alcune evidenze significative. Il settore

economico che concentra la quota maggiore di imprese sociali con socio prevalente “persone fisiche” è quello dei “servizi culturali e sportivi” (82,5%). Segue il settore dei “servizi educativi e formativi” con il 74% delle imprese sociali con socio prevalente “persone fisiche” (Tab. 4.3).

Sono, invece, i “servizi di ristorazione, ospitalità e accoglienza” a caratterizzarsi per la più elevata quota di imprese sociali che hanno come socio prevalente “associazioni”, mentre il settore agricolo presenta, sempre rispetto alla media, una maggiore concentrazione di imprese sociali con socio prevalente “altre imprese sociali” (34,6%) e “fondazioni” (19,2%).

**Tabella 4.3** – *Le imprese sociali società di capitali per tipologia di socio prevalente e settore economico*

	Imprese sociali società di capitali	Agric. Silv pesca	Industria	Serv socio-san e ass	Serv edu, form	Serv oper supp	Serv culturali, sportivi	Serv ristor, ospit	Altri serv
<b>TOTALE</b>	<b>1.005</b>	<b>29</b>	<b>41</b>	<b>209</b>	<b>329</b>	<b>54</b>	<b>135</b>	<b>61</b>	<b>146</b>
%	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Persone fisiche	<b>66,0</b>	38,5	71,1	52,3	<b>74,0</b>	46,0	<b>82,5</b>	57,1	63,0
Associazioni	<b>7,8</b>	7,7		14,5	3,9	8,0	3,2	<b>16,1</b>	7,4
Altra impresa sociale	<b>6,0</b>	<b>34,6</b>	10,5	7,8	3,3	12,0	2,4	3,6	6,7
Fondazioni	<b>5,8</b>	<b>19,2</b>	5,3	6,2	4,3	6,0	5,6	8,9	5,9
Società di capitali	<b>3,1</b>		2,6	2,1	3,6	6,0	2,4	5,4	4,4
Ente ecclesiastico/istituto religioso	<b>2,3</b>			<b>6,7</b>	1,6	4,0		1,8	
Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori	<b>1,1</b>				3,6				
Società cooperative, società di persone e altre forme giuridiche	<b>1,2</b>			1,0	1,3	4,0			2,2
Nessun socio prevalente	<b>6,7</b>		10,5	9,3	4,3	<b>14,0</b>	4,0	7,1	10,4

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

Andando invece a verificare, specularmente, in quale settore economico le diverse tipologie di socio prevalente hanno costituito imprese sociali, si rileva che il principale campo di attività delle imprese sociali con forma di società di capitali che hanno come socio prevalente “altre imprese sociali”, comprese le cooperative, è quello dei “servizi sociosanitari e assistenziali” (25,4%), seguito dai “servizi educativi e formativi” (16,9%). Stesso ordine di importanza si registra anche per le imprese sociali con forma di società di capitali che hanno come socio prevalente “associazioni”, dove il 36,4% è attivo nei “servizi sociosanitari e assistenziali” e il 15,6% nei “servizi educativi e formativi”, mentre quando la prevalenza è riferita a “persone fisiche” il settore che registra la più elevata concentrazione è quello dei “servizi educativi e formativi” (34,7%), seguito

dai “servizi sociosanitari e assistenziali”. Quando, invece, le imprese sociali costituite sotto forma di società di capitali hanno come socio di riferimento un’altra impresa esterna al perimetro del terzo settore, sia nella forma giuridica di società di capitali che di società cooperativa o di persone, il settore economico prevalente è quello dei “servizi educativi e formativi”, seguito da “altri servizi” quali i servizi avanzati, servizi ICT e Ricerca & Sviluppo.

Sotto il profilo territoriale, è il Mezzogiorno a concentrare la quota più elevata di imprese sociali con forma di società di capitali che hanno le persone fisiche come socio di riferimento (85%). Per il Nord Ovest, invece, si riscontra una maggiore concentrazione di imprese sociali con le fondazioni come socio prevalente (10,5%), per il Nord est sono le imprese con socio prevalente “associazioni” e “altre imprese sociali” (entrambe con il 12%) a registrare quote più elevate rispetto ai valori medi. Infine, i territori dell’Italia centrale si caratterizzano per una maggiore presenza, rispetto alla media, di imprese sociali con socio prevalente “ente ecclesiastico e istituto religioso”.

**Tabella 4.4** – *Le imprese sociali società di capitali per tipologia di socio prevalente e ripartizione territoriale*

	<b>Italia</b>	<b>Nord Ovest</b>	<b>Nord Est</b>	<b>Centro</b>	<b>Sud e Isole</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.005</b>	290	145	203	367
%	<b>100</b>	100	100	100	100
Persone fisiche	<b>66,0</b>	55,8	50,7	57,0	<b>85,0</b>
Associazioni	<b>7,8</b>	8,1	<b>12,0</b>	12,5	3,3
Altra impresa sociale	<b>6,0</b>	8,1	<b>12,0</b>	5,0	2,5
Fondazioni	<b>5,8</b>	<b>10,5</b>	6,3	5,0	2,2
Società di capitali	<b>3,1</b>	2,8	5,6	4,0	1,9
Ente ecclesiastico/istituto religioso	<b>2,3</b>	2,8	1,4	<b>5,0</b>	0,8
Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori	<b>1,2</b>	2,5	0,7	2,0	
Società cooperative, società di persone e altre forme giuridiche	<b>1,1</b>	0,4	1,4	2,5	0,8
Nessun socio prevalente	<b>6,7</b>	9,1	9,9	7,0	3,3

Fonte: elaborazioni Unioncamere su dati Infocamere

Andando anche in questo caso a verificare in quale ripartizione territoriale le diverse tipologie di socio prevalente hanno dato vita a imprese sociali con forma di società di capitali, si ricava che le “altre imprese sociali” sono socio di riferimento di nuove imprese sociali soprattutto nelle regioni settentrionali (38,6% opera nel Nord ovest e il 34,1% nel Nord est). La maggiore concentrazione di imprese sociali con forma di società di capitali con socio prevalente “persone fisiche” (41,5%) opera invece nelle regioni meridionali, mentre nelle regioni del Centro Italia si concentra la quota più elevata di imprese sociali che hanno come socio di riferimento società di capitali diverse

dalle imprese sociali e la totalità di quelle con socio prevalente “organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori”. Inoltre, la metà delle imprese sociali società di capitali con socio prevalente “fondazioni” e i 2/3 di quelle con socio prevalente “enti ecclesiastici o istituti religiosi” opera nelle regioni del Nord ovest.

## 5. Alcune considerazioni conclusive

Nel 2022, a cinque anni dalla Riforma introdotta con il d.lgs 112/2017, si confermano e si rafforzano una serie di evidenze già emerse nel Rapporto 2022, per quanto riguarda l'evoluzione delle imprese sociali all'interno del Terzo Settore e soprattutto i caratteri distintivi delle nuove imprese sociali costituite successivamente all'entrata in vigore della Riforma.

- 1) Le traiettorie di sviluppo rilevate appaiono evidenti anzitutto in relazione ad una sempre più ampia **diversificazione dei settori di attività** in cui operano le imprese sociali ed un maggiore **pluralismo nelle forme giuridiche ed organizzative adottate**. Per quanto riguarda i settori, infatti, i servizi socio-sanitari e assistenziali pur continuando a rappresentare il più importante campo di attività delle imprese sociali, riducono progressivamente negli ultimi anni il loro peso sul totale perché le nuove imprese sociali sono sempre più presenti anche nei settori della formazione, della cultura e dello sport, della ristorazione e del turismo. Per quanto riguarda il pluralismo delle forme giuridiche ed organizzative, come già osservato nel precedente Rapporto, le cooperative sociali e loro consorzi rimangono anche dopo la Riforma il modello più utilizzato anche dalle nuove imprese sociali, ma accanto ad esse si osserva una **crescita ancora più rilevante delle società di capitali, delle associazioni e delle fondazioni** che acquisiscono la qualifica di impresa sociale. Tutti fenomeni che possono essere messi in relazione diretta con la nuova normativa introdotta dal d.lgs 112/2017, dove sono stati ridefiniti e ampliati i campi di azione e sono state offerte maggiori opportunità per l'adozione di modelli di imprenditoria sociale ulteriori rispetto a quello già affermato e consolidato della cooperazione sociale. In questo senso basti ricordare la possibilità introdotta dalla Riforma di remunerare il capitale conferito dai soci, distribuendo dividendi comunque in misura non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato.
- 2) Complessivamente l'incremento registrato negli ultimi cinque anni per le imprese sociali, al di là dei valori assoluti comunque contenuti, lo si può apprezzare anche mettendo a confronto l'andamento dei tassi di crescita registrati nel quinquennio per la totalità delle imprese iscritte al Registro Imprese (-0,1% in media annua), con i tassi di **crescita delle imprese sociali iscritte all'apposita sezione speciale del Registro Imprese, pari al +4,9% in media annua**. Tutto ciò in attesa ancora del completamento della Riforma e, in particolare, dell'entrata in vigore delle misure fiscali e di sostegno previste dall'art. 18 del d.lgs.

- 112/2017, tra le quali è prevista anche la non imponibilità degli utili reinvestiti nelle attività per l'incremento del patrimonio e una serie di agevolazioni IRES ed IRPEF in favore dei soggetti che investono nel capitale delle imprese sociali.
- 3) L'analisi sulla governance delle imprese sociali e gli approfondimenti condotti sulle caratteristiche delle compagini societarie di quelle che hanno assunto la forma giuridica di società di capitali, di cui questo capitolo ha fornito un primo quadro, sembrano indicare che la Riforma ha portato in soli cinque anni all'importante risultato di favorire la crescita di **una nuova generazione di amministratori di imprese sociali, a forte caratterizzazione giovanile e femminile**. La governance delle imprese nate dopo la Riforma, infatti, è sostanzialmente nelle mani di circa **12mila "nuovi" amministratori**, anagraficamente **più giovani** rispetto agli amministratori delle imprese sociali costituite prima della Riforma. L'età media degli amministratori delle nuove imprese sociali risulta decisamente inferiore anche nel confronto con l'età media degli amministratori di tutte le società di capitali, delle società di persone e delle società cooperative presenti in Italia.
  - 4) Ulteriore importante evidenza emersa da questa nuova analisi sulla governance delle imprese sociali riguarda l'ampia presenza di amministratori di genere femminile negli organi direttivi delle imprese sociali, tanto da raggiungere una **quasi perfetta parità di genere**. Questa caratteristica si riscontra per le imprese sociali costituite prima della riforma, in ragione anche di una maggiore diffusione di queste ultime nei settori socio-sanitari e assistenziali dove il genere femminile risulta decisamente maggioritario negli organi di amministrazione; ma appare sostanzialmente confermata anche per le nuove imprese sociali. Peraltro, la presenza di amministratori di genere femminile negli organi delle imprese sociali risulta decisamente superiore, e quindi caratterizzante, anche operando il confronto con la totalità del tessuto imprenditoriale italiano, in tutte le sue diverse forme giuridiche e organizzative.
  - 5) Le nuove imprese sociali costituite in forma giuridica di società di capitali, che rappresentano il modello organizzativo emergente all'interno del sempre articolato e plurale mondo delle imprese sociali, fanno emergere **nuove energie di imprenditori sociali**, rappresentati da circa 3.600 soggetti, in larga misura (73,1%) persone fisiche. Ma allo stesso tempo cresce il numero delle associazioni, delle fondazioni, delle società di capitali, degli enti religiosi che sceglie di costituire o partecipare alla forma dell'impresa sociale costituita come società di capitali, per realizzare attività di interesse generale con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. E l'analisi delle compagini societarie dimostra come stiano crescendo anche i **modelli di collaborazione, di integrazione e di ibridazione** tra le diverse categorie di soggetti e, in particolare, tra gli **attori del non-profit e quelli del mondo profit** per generare autentica innovazione sociale in una prospettiva di sostenibilità ed efficacia manageriale.





PARTE TERZA  
**FOCUS TEMATICI**



## CAPITOLO VIII

# LE AGEVOLAZIONI FISCALI SULLE EROGAZIONI LIBERALI A FAVORE DEGLI ENTI DI TERZO SETTORE IN ITALIA ALLA LUCE DELLA RECENTE RIFORMA LEGISLATIVA. ALCUNI DATI\*.

SOMMARIO: 1. I temi affrontati. – 2. Le erogazioni liberali in Italia e nei contribuenti del Caf Acli. – 3. Andamento delle erogazioni liberali nel tempo. – 4. Profilo anagrafico dei donatori che si sono avvalsi delle nuove opportunità fiscali. – 5. Alcune considerazioni finali. – *Appendice*.

### 1. I temi affrontati

Il rapporto passa in rassegna le agevolazioni fiscali sulle erogazioni liberali a favore degli enti di Terzo settore effettuate dai contribuenti italiani negli anni d'imposta 2019-2021 (per le sole detrazioni); e le erogazioni liberali effettuate dai contribuenti che si sono rivolti al Caf Acli negli anni fiscali dal 2019 al 2021 (sia per le detrazioni che per le deduzioni).

Scopo del report è innanzitutto gettare uno sguardo sul tema delle erogazioni liberali in Italia e successivamente verificare se le norme introdotte nel 2017 con il codice del Terzo settore in materia siano state colte come nuove opportunità dalla vasta platea dei dichiaranti italiani.

La prima parte confronta i dati dei contribuenti italiani, forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze (=MEF), con quelli dei contribuenti del Caf Acli in materia di erogazioni liberali. La comparazione riguarderà unicamente le detrazioni, per gli anni fiscali 2019-2021, giacché ad oggi non è stato possibile accedere ai dati del Ministero per le deduzioni.

La seconda parte mostra la capacità di donazione nel tempo confrontando i dati fiscali dal 2019 al 2021.

L'ultima parte descrive un breve profilo anagrafico dei donatori del Caf Acli, al fine di comprendere chi meglio ha colto le opportunità offerte dalla riforma del Terzo settore in merito alle erogazioni liberali come previste dal Codice del Terzo settore.

\* **A cura di Alessandro Serini** - Ricercatore, Iref Acli, Istituto di Ricerche Educative e Formative.

Si ringrazia Gianfranco Zucca, ricercatore e coordinatore IREF, per la precedente elaborazione e presentazione di sintesi; si ringrazia inoltre Enrico Bagozzi, direttore di produzione del Caf Acli, per i dati fiscali forniti. Infine, si ringrazia l'avv. Ilaria Ioannone per la revisione del testo nella parte normativa e per la tabella riassuntiva pubblicata in Appendice.

## 2. Le erogazioni liberali in Italia e nei contribuenti del Caf Acli

Il tema della erogazione liberale in Italia non è nuovo. La normativa già prevedeva un beneficio fiscale del 26% per coloro che effettuavano erogazioni liberali a favore di Onlus (peraltro in Appendice è possibile prendere visione della normativa in materia antecedente alla riforma legislativa del Terzo settore e della normativa abrogata con il CTS)<sup>1</sup>.

Successivamente, la Riforma del Terzo settore con l'art. 83 del D.lgs. n. 117/2017 ha introdotto una specifica disciplina fiscale per le erogazioni liberali indirizzate agli enti del Terzo settore (ETS).

Nello specifico, le disposizioni di cui all'art. 83 del CTS prevedono per le persone fisiche che donano a favore di enti del Terzo settore:

- una detrazione ai fini IRPEF pari al 30% (35% in caso di organizzazioni di volontariato) degli oneri sostenuti per le erogazioni liberali – in denaro o in natura – calcolata su un importo massimo di 30.000 euro l'anno (art. 83, comma 1 del CTS);
- in alternativa, la deduzione dell'erogazione liberale – in denaro o in natura – nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato (art. 83, comma 2 del CTS).
- Quando invece l'erogazione liberale – in denaro o in natura – è effettuata da un ente o società, è prevista solo la deduzione dell'importo erogato, sempre nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato (art. 83, comma 2 del CTS).

Al fine di comparare il dato delle erogazioni liberali dei contribuenti italiani con quello dei contribuenti che si sono rivolti al Caf Acli, nelle seguenti tabelle verranno prese in considerazione le tre opportunità di detrazione, per le quali sono disponibili sia i dati del ministero dell'economia e delle finanze sia i dati del Caf Acli.

In tabella 1 è possibile analizzare i dati di confronto della detrazione del 26% dei contribuenti italiani (MEF) e dei dichiaranti del Caf.

<sup>1</sup> Le "Erogazioni a favore delle Onlus" comprendono le erogazioni liberali in denaro per un importo non superiore a euro 30.000 a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nei paesi non appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Dal 2014 per tali spese è prevista la detrazione del 26%. Dall'anno d'imposta 2020 la detrazione spetta in misura piena se il reddito complessivo non supera 120.000 euro; se si eccede tale limite, la detrazione decresce fino ad azzerarsi al raggiungimento di un livello di reddito pari a 240.000 euro.

**Tabella n. 1.** Detrazione del 26%, confronto MEF- Caf Acli, anno d'imposta 2019

Reddito complessivo Anno fiscale 2019	Ente	Dichiaranti	Donatori	Incidenza donatori sui dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare per classe di reddito	Importo medio in euro per classe
fino a 10.000	MEF	12.703.984	23.534	0,2%	5.580.000 €	3%	237 €
	Acli	192.899	456	0,2%	89.721 €	2%	197 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	20.028.320	231.275	1,2%	57.475.000 €	35%	249 €
	Acli	769.665	8.484	1,1%	2.689.618 €	55%	317 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.455.122	191.055	3,0%	51.162.000 €	31%	268 €
	Acli	231.572	4.862	2,1%	1.443.682 €	29%	297 €
oltre 50.000	MEF	2.338.556	118.244	5,1%	50.498.000 €	31%	427 €
	Acli	63.144	1.867	3,0%	713.000 €	14%	382 €
Italia	MEF	41.525.982	564.108	1,4%	164.714.000 €	100%	292 €
	Acli	1.257.280	15.669	1,2%	4.936.021 €	100%	315 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

Nell'anno di imposta 2019, in Italia vi sono state 41,5 milioni di dichiarazioni consegnate al fisco, a fronte dell'1,2 milioni di dichiarazioni effettuate presso il Caf Acli, (prima colonna di dati in tabella, in basso); i donatori per questa specifica detrazione (seconda colonna) sono stati 564.000 circa nel paese, contro i 15.600 del Caf Acli. L'incidenza dei donatori sui dichiaranti è pressoché simile (terza colonna dati), giacché si attesta all'1,4% di donatori nella penisola rispetto all'1,2% di donatori del Caf Acli. L'importo medio per la detrazione al 26% (ultima colonna) è stato di circa 290 € in Italia contro i 315 del Caf Acli.

Se andiamo a comparare le erogazioni liberali MEF e Caf Acli per classi di reddito, notiamo due differenze. La prima riguarda l'incidenza dei donatori, terza colonna di dati in tabella: essa è simile in entrambi i casi fino a 30.000 € (0,2% per entrambi nella fascia fino a 10.000 €; 1,2% contro 1,1% nella fascia tra 10.000 a 30.000 €); mentre è superiore nel dato MEF rispetto al Caf Acli sopra i 30.000 €: 3% contro 2,1% nella fascia 30.000-50.000 €; e 5,1% contro 3,0% nella fascia di reddito superiore ai 50.000 €.

La seconda differenza riguarda l'importo medio delle erogazioni liberali, sesta colonna dati in tabella: esso è superiore nella popolazione Caf Acli nelle fasce centrali da 10.000 a 50.000 € (249 € contro 317 € delle Acli nella fascia da 10.000 a 30.000 €; 268 € contro 297 € delle Acli nella fascia da 30.000 a 50.000 €); mentre è inferiore al MEF nelle fasce limite, fino a 10.000 € e oltre i 50.000 € (in questa fascia massima nel MEF l'importo medio è di 487 € contro i 382 € del Caf Acli).

In sostanza, i dichiaranti Acli nei redditi centrali mostrano una discreta capacità di donazione, testimoniata anche dal fatto che nella fascia 10.000-30.000 € viene raccolto il 55% delle erogazioni liberali totali (quinta colonna), contro il 35% del dato MEF.<sup>2</sup> Anche l'importo medio delle erogazioni liberali risulta più alto nelle classi centrali nel caso del Caf Acli, mentre è più basso nelle classi limite rispetto al dato MEF.

<sup>2</sup> Vi è da dire tuttavia che l'ampiezza della classe centrale è differente nei due universi: nella popolazione del MEF varia tra i 10.000 e i 29.000 €; nella popolazione del Caf Acli varia tra i 10.000 e i 30.000 euro. Se in termini di donazione media ciò non comporta grandi differenze, tuttavia in termini di ammontare parziale in euro e di percentuale dell'ammontare sul totale vi può essere qualche differenza.

Per facilitare la comprensione del fenomeno, conviene presentare immediatamente il dato delle detrazioni del 26% dell'anno successivo, l'anno fiscale 2020: in tal modo si può anche confrontare il dato di due anni consecutivi per trarre le opportune conclusioni. Pertanto, in tabella 2, vengono presentati in sintesi alcuni elementi della erogazione liberale al 26% sia per quanto riguarda i contribuenti italiani sia per quanto riguarda i contribuenti del Caf Acli.

**Tabella n. 2.** Detrazione del 26%, confronto MEF- Caf Acli, anno fiscale 2020

Reddito complessivo Anno fiscale 2020	Ente	Dichiaranti	Donatori	incidenza donatori sui dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare per classe di reddito	Media per classe in euro
fino a 10.000	MEF	12.947.442	22.403	0,2%	5.709.000 €	4%	255 €
	Acli	214.118	431	0,2%	69.794 €	2%	162 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	19.666.530	199.893	1,0%	51.239.000 €	33%	256 €
	Acli	790.622	7.230	0,9%	2.227.592 €	54%	308 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.281.269	170.008	2,7%	47.061.000 €	31%	277 €
	Acli	231.480	4.154	1,8%	1.167.142 €	28%	281 €
oltre 50.000	MEF	2.285.288	108.358	4,7%	49.556.000 €	32%	457 €
	Acli	62.931	1.717	2,7%	669.967 €	16%	390 €
Italia	MEF	41.180.529	500.662	1,2%	153.565.000 €	100%	307 €
	Acli	1.299.151	13.532	1,0%	4.134.495 €	100%	306 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

Nell'anno fiscale 2020, le dichiarazioni del mod.730 consegnate al fisco sono state 41,1 milioni (prima colonna di dati, in basso); i contribuenti che si sono rivolti al Caf Acli per effettuare la dichiarazione mod.730 sono stati 1.299.000 circa. Nella colonna successiva, la seconda, i soggetti in Italia che hanno optato per questa detrazione del 26% sono stati 500.662, per un ammontare di erogazioni liberali pari a 153,6 milioni di euro (quarta colonna); quelli del Caf Acli sono stati circa 13.500, per un ammontare di erogazioni liberali pari a 4,1 milioni di euro (idem).

Comparando questi dati con quelli della tabella precedente, si noterà immediatamente come i donatori siano passati in Italia da 564.000 a 500.000 (seconda colonna dati), un calo di circa 64.000 donatori; mentre allo stesso tempo quelli del Caf Acli si sono comunque attestati intorno ai 13.500, in linea con il numero dell'anno precedente. In termini di incidenza, terza colonna, la perdita di oltre 60.000 donatori è stata minima, giacché si passa dall'1,4% del 2019 all'1,2% del 2020. Nel Caf Acli si è mantenuta la quota dell'1%.

Il calo dei donatori del MEF ha influenzato ovviamente anche gli ammontari (quarta colonna). Nel 2020 si sono persi circa 11 milioni di euro di erogazioni liberali, dato che si è passati dai 164 milioni di euro del 2019 a 153 milioni di euro nel 2020. Tenuta relativa invece per il Caf Acli, dove la perdita è stata di 800.000 € (da 4,9 milioni a 4,1 milioni di euro).

Infine, ultima colonna in basso, l'importo medio donato nel 2020 tra MEF e Caf Acli è stato pressoché identico, 307 € contro i 306 del Caf. Il dato è pressoché simile a quello dell'anno precedente.

In tabella 3, vengono infine presentati i medesimi dati per l'anno di imposta 2021. Una medesima dinamica ha caratterizzato il passaggio dal 2020 al 2021, di calo per quanto riguarda i dati del MEF e di sostanziale tenuta per quanto riguarda il dato del Caf Acli.

**Tabella n. 3.** Detrazione del 26%, confronto MEF- Caf Acli, anno fiscale 2021

Reddito complessivo Anno fiscale 2021	Ente	Dichiaranti	Donatori	Incidenza donatori sui dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare per classe di reddito sul totale	Media per classe in euro
fino a 10.000	MEF	12.385.534	19.518	0,2%	5.047.000 €	4%	259 €
	Acli	202.675	394	0,2%	85.081 €	2%	216 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	19.917.302	179.330	0,9%	46.464.000 €	33%	259 €
	Acli	807.026	6.701	0,8%	2.082.525 €	50%	311 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.675.499	156.986	2,4%	43.374.000 €	31%	276 €
	Acli	248.694	4.200	1,7%	1.312.725 €	32%	313 €
oltre 50.000	MEF	2.518.983	104.541	4,2%	46.574.000 €	33%	446 €
	Acli	68.178	1.770	2,6%	675.792 €	16%	382 €
Italia	MEF	41.497.318	460.375	1,1%	141.458.000 €	100%	310 €
	Acli	1.326.573	13.065	1,0%	4.156.123 €	100%	318 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

Anche per quest'anno, il primo elemento a risaltare sono i totali. I donatori (seconda colonna) sono passati da 500.000 del 2020 a 460.000 in Italia, mentre quelli delle Acli sono rimasti stabili, attestandosi intorno ai 13.000. Nel primo caso parliamo comunque di un calo di 40.000 dichiaranti, sebbene in termini percentuali (terza colonna) incidano in piccola misura (1,1% contro l'1,2% della tabella precedente). Conseguentemente, l'altro elemento a risaltare è la perdita di oltre 12 milioni di euro di erogazioni liberali, tra il 2020 e il 2021 (141 milioni contro 153 milioni, quarta colonna nelle due tabelle), mentre allo stesso tempo i dichiaranti e i donatori del Caf Acli hanno continuato a sostenere le organizzazioni di Terzo settore con un medesimo importo di circa 4,1 milioni di euro. Nel primo caso è evidente come la pandemia da covid abbia influito sulla decisione di ridurre le erogazioni liberali - stanti anche le difficoltà economiche subite dalle famiglie italiane a causa del lockdown e della riduzione del reddito dovuto alla contrazione della produzione economica.

Salvo qualche piccola variazione percentuale, non vi sono stati sostanziali trasferimenti di ammontari tra una classe e l'altra di reddito (quinta colonna). La fascia 10.000-30.000 € si conferma la classe di elezione per i donatori del Caf Acli (50%), mentre in termini MEF i donatori sono ben distribuiti tra le varie fasce di reddito (33%, 31%, 33% nelle classi superiori ai 10.000 euro), come del resto nell'anno precedente.

Sebbene vi sia stata una perdita di oltre 40.000 donatori in Italia in questa specifica detrazione, gli importi medi suddivisi per classi di reddito non sono sostanzialmente variati (ultima colonna), così come gli ammontari per classe di reddito in termini percentuali.



La detrazione al 26% non è l'unica agevolazione diretta a finanziare per via fiscale il Terzo settore. In tabella 4 è possibile osservare il dato comparato delle detrazioni del 30% tra dichiaranti italiani e dichiaranti del Caf Acli nell'anno fiscale 2019. Esso costituisce la prima novità della riforma fiscale introdotta con la normativa unica sul Terzo settore e ne beneficiano non soltanto le Onlus ma anche altre categorie di ETS, a cominciare dalle associazioni di promozione sociale iscritte al RUNTS e, in prospettiva, la generalità degli ETS.

**Tabella n. 4.** Detrazione del 30%, confronto MEF - Caf Acli, anno fiscale 2019

Reddito complessivo Anno fiscale 2019	Ente	Dichiaranti	Donatori	Incidenza donatori sui dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare per classe di reddito	Importo medio in euro per classe
fino a 10.000	MEF	12.703.984	9.647	0,1%	2.551.000 €	3%	264 €
	Acli	192.899	440	0,2%	96.427 €	2%	219 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	20.028.320	121.677	0,6%	38.499.000 €	44%	316 €
	Acli	769.665	9.707	1,3%	3.555.921 €	64%	366 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.455.122	67.218	1,0%	25.473.000 €	29%	379 €
	Acli	231.572	2.350	1,0%	1.291.027 €	23%	549 €
oltre 50.000	MEF	2.338.556	34.680	1,5%	21.896.000 €	25%	631 €
	Acli	63.144	692	1,1%	617.844 €	11%	893 €
Italia	MEF	41.525.982	233.222	0,6%	88.419.000 €	100%	379 €
	Acli	1.257.280	13.189	1,0%	5.561.219 €	100%	422 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

I dichiaranti che hanno optato per questa detrazione del 30% sono 233.222, lo 0,6% delle oltre 41 milioni di dichiarazioni trasmesse al MEF (seconda e terza colonna di dati, in basso). I donatori del Caf Acli sono stati oltre 13.000, con incidenza dell'1% sul totale dei dichiaranti Caf. Le erogazioni liberali degli italiani per questa detrazione specifica ammontano a 88 milioni di euro, a fronte dei 5,5 milioni di euro dei donatori del Caf (quarta colonna).

In termine di valori economici, confrontando la distribuzione percentuale degli ammontari delle erogazioni liberali per classi di reddito (quinta colonna di dati) si nota la differenza tra i dichiaranti italiani e quelli del Caf: in entrambi i casi, la classe di reddito 10.000-30.000 € quasi monopolizza i donatori, giacché in essa vi sono concentrati il 44% (MEF) e il 64% (Caf Acli) dei donatori; tuttavia, mentre al Caf la tendenza è spiccata e coinvolge quasi due terzi dei donatori, nel dato MEF la percentuale scende al 44%; tale differenza viene riversata sulla classe dei redditi superiori ai 30.000 € (29%) e soprattutto sulla classe con reddito superiore ai 50.000 € (25% tra i dichiaranti del MEF a fronte dell'11% dei dichiaranti Caf Acli).

L'importo medio delle erogazioni liberali, infine, varia tra i 220-260 € circa della fascia più bassa di reddito fino ai 600-900 € di media della fascia oltre i 50.000 €. In termini generali, l'importo medio delle erogazioni liberali in detrazione in Italia è di 379 € mentre per i dichiaranti del Caf Acli è di oltre 422 €.

La tabella successiva analizza l'andamento della medesima detrazione per l'anno successivo, l'anno fiscale 2020, sia per quanto riguarda il MEF sia per quanto riguarda i dichiaranti del Caf Acli. Ciò che colpisce è il forte incremento dei valori relativi alla donazione, sia per quanto riguarda il dato nazionale che quello del Caf Acli.

Tabella n. 5. Detrazione del 30%, confronto MEF - Caf Acli, anno fiscale 2020

Reddito complessivo Anno fiscale 2020	Ente	Dichiaranti	Donatori	incidenza donatori sui dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare totale per classe di reddito	Media per classe in euro
fino a 10.000	MEF	12.947.442	14.035	0,1%	3.762.000 €	3%	268 €
	Acli	214.118	602	0,3%	141.200 €	2%	235 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	19.666.530	157.027	0,8%	50.101.000 €	46%	319 €
	Acli	790.622	11.508	1,5%	4.621.157 €	64%	402 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.281.269	75.718	1,2%	29.515.000 €	27%	390 €
	Acli	231.480	2.770	1,2%	1.629.438 €	23%	588 €
oltre 50.000	MEF	2.285.288	39.942	1,7%	27.154.000 €	25%	680 €
	Acli	62.931	907	1,4%	798.055 €	11%	880 €
Italia	MEF	41.180.529	286.722	0,7%	110.532.000 €	100%	386 €
	Acli	1.299.151	15.787	1,2%	7.189.850 €	100%	455 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

I soggetti che hanno optato per questa detrazione del 30% sono 286.722, ben 53.000 donatori in più rispetto all'anno precedente (seconda colonna di dati); in termini di incidenza (terza colonna), si è passati dallo 0,6% del 2019 allo 0,7% di quest'anno. Similmente, i donatori del Caf Acli sono stati 15.787, 2.600 in più rispetto all'anno precedente, con una incidenza dell'1,2% sul totale dei dichiaranti Caf, rispetto all'1,0% del 2019.

Un tale incremento di donatori influisce naturalmente anche sugli ammontari delle erogazioni liberali (quarta colonna). Esse ammontano nel Paese a 110 milioni di euro (88 milioni di euro l'anno precedente), a fronte dei 7 milioni di euro dei donatori del Caf (5,5 milioni di euro nel 2019).

La distribuzione delle erogazioni liberali per classe di reddito (quarta colonna) e l'incidenza degli ammontari sul totale (quinta colonna) sono praticamente identici a quelli dello scorso anno. Si rinvia pertanto alla tabella precedente per la chiave di lettura dei dati.

L'importo medio delle erogazioni liberali, infine, varia tra i 230-270 € circa della fascia più bassa di reddito fino ai 700-880 € della fascia oltre i 50.000 €. In termini generali, l'importo medio delle erogazioni liberali in detrazione in Italia è di 386 € mentre per i dichiaranti del Caf Acli è di 455 €.

In tabella sei, è possibile analizzare i dati della detrazione al 30% per il periodo d'imposta successivo, l'anno fiscale 2021.

**Tabella n. 6.** Detrazione del 30%, confronto MEF - Caf Acli, anno fiscale 2021

Reddito complessivo Anno fiscale 2021	Ente	Dichiaranti	Donatori	Incidenza donatori sui dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare per classe di reddito sul totale	Media per classe in euro
fino a 10.000	MEF	12.385.534	18.898	0,2%	4.573.000 €	3%	242 €
	Acli	202.675	570	0,3%	134.474 €	2%	236 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	19.917.302	209.311	1,1%	65.132.000 €	48%	311 €
	Acli	807.026	11985	1,5%	4.949.583 €	63%	413 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.675.499	83.439	1,2%	34.850.000 €	26%	418 €
	Acli	248.694	2834	1,1%	1.832.280 €	23%	647 €
oltre 50.000	MEF	2.518.983	41.867	1,7%	30.008.000 €	22%	717 €
	Acli	68.178	902	1,3%	987.436 €	13%	1.095 €
Italia	MEF	41.497.318	353.515	0,9%	134.563.000 €	100%	381 €
	Acli	1.326.573	16291	1,2%	7.903.773 €	100%	485 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

Guardando il dato generale, innanzitutto si può notare l'aumento dei donatori da un anno all'altro (seconda colonna di dati): i donatori in Italia sono passati da 270.000 circa nel 2020 a 353.000 nel 2021, con un aumento dallo 0,7% allo 0,9% del totale dichiaranti; mentre i donatori che si sono avvalsi del Caf Acli sono passati da 15.700 a 16.200, mantenendo in entrambi gli ultimi anni un'incidenza dell'1,2% sui dichiaranti.

In termini valutari (quarta colonna), l'aumento delle erogazioni liberali in Italia è stato di circa 24 milioni di euro (da 110 milioni a 134 milioni), mentre per quanto riguarda i donatori del Caf si è passati da 7,1 milioni a 7,9 milioni di euro.

Un elemento di novità riguarda gli ammontari percentuali sul totale per classe di reddito (quinta colonna): mentre nelle altre agevolazioni i donatori italiani si distribuiscono più o meno equamente in tutte le classi di reddito, in questa agevolazione specifica i donatori italiani seguono i donatori delle Acli: la classe di reddito 10.000 -30.000 € monopolizza di fatto la raccolta, giacché in entrambi gli anni essa varia tra il 48% e il 63% del totale delle erogazioni liberali, sia nel paese che nel Caf Acli.

Sotto il profilo economico, sia di ammontare delle erogazioni liberali che in valore assoluto, gli importi medi delle erogazioni liberali sono cresciuti praticamente in tutte le classi di reddito del passaggio dall'anno fiscale 2020 al 2021 (nel dato generale, l'importo MEF è rimasto il medesimo, 380 € circa, conto i 485 € del Caf Acli). Come vedremo nel paragrafo successivo, relativo alle variazioni percentuali nel tempo, le agevolazioni fiscali introdotte con la recente riforma normativa del Terzo settore presentano variazioni positive negli anni di cui sono disponibili i dati fiscali.

La seconda novità introdotta con la Riforma del Terzo settore in tema di erogazioni liberali è costituita dalla detrazione al 35% per le liberalità donate alle organizzazioni di volontariato. La tabella 7 mostra i dati di sintesi delle erogazioni liberali effettuate dagli italiani e dai contribuenti Caf Acli nell'anno fiscale 2019.

**Tabella n. 7.** Detrazione del 35%, confronto MEF - Caf Acli, anno fiscale 2019

Reddito complessivo Anno fiscale 2019	Ente	Dichiaranti	Donatori	Incidenza donatori sui dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare per classe di reddito	Importo medio in euro per classe
fino a 10.000	MEF	12.703.984	1.369	0,01%	387.000 €	3%	283 €
	Acli	192.899	48	0,02%	16.166 €	3%	337 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	20.028.320	13.942	0,1%	5.048.000 €	44%	362 €
	Acli	769.665	776	0,1%	335.970 €	64%	433 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.455.122	8.544	0,1%	3.482.000 €	29%	408 €
	Acli	231.572	280	0,1%	116.371 €	22%	416 €
oltre 50.000	MEF	2.338.556	5.380	0,2%	3.753.000 €	25%	698 €
	Acli	63.144	86	0,1%	56.285 €	11%	654 €
Italia	MEF	41.525.982	29.235	0,1%	12.670.000 €	100%	433 €
	Acli	1.257.280	1.190	0,1%	524.792 €	100%	441 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

I contribuenti italiani che hanno effettuato erogazioni liberali alle organizzazioni di volontariato sono stati 29.235 (seconda colonna in basso), pari allo 0,1% del totale dei dichiaranti (terza colonna); la medesima percentuale si riscontra anche nei contribuenti che si sono avvalsi del Caf Acli, che in totale sono stati 1.190. A fronte dei oltre 12,6 milioni di erogazioni liberali effettuate in Italia (quarta colonna), gli emolumenti versati dai dichiaranti del Caf Acli sono stati quasi 525.000 €. L'importo medio in Italia è stato pertanto di 433 € (ultima colonna), rispetto ai 441 € dei dichiaranti del Caf Acli.

Come nelle due precedenti aliquote, la classe di reddito che ha contribuito maggiormente alle erogazioni liberali (quinta colonna di dati) è stata la fascia intermedia 10.000-30.000 €, rispettivamente con il 44% (MEF) e il 64% (Caf Acli) dell'ammontare totale; mentre le fasce superiori di reddito si attestano tra l'11% e il 29% dell'ammontare globale. Anche in questo caso, il contributo maggiore nella fascia 10.000-30.000 € in termini percentuali viene dato dai contribuenti del Caf Acli, mentre nella fascia superiore ai 50.000 € il primato spetta ai dichiaranti del MEF.

Gli importi medi delle erogazioni liberali, infine, (ultima colonna) variano tra i 280-330 € della fascia più bassa di reddito agli oltre 600 € della fascia benestante<sup>3</sup>.

Rispetto alle precedenti detrazioni, quella al 35% presenta numeri bassi sia per quanto riguarda i donatori che gli ammontari. Tuttavia, confrontando il dato del 2019 con quello del 2020 e del 2021, si noterà immediatamente il forte incremento mostrato nel finanziare il volontariato attraverso le erogazioni liberali. Le tabelle 8 e 9 mostrano tali incrementi.

<sup>3</sup> Per quanto riguarda tali valori, sia di questa tabella che di altre a bassa numerosità, è importante sottolineare come nel database del Caf Acli essi risentano fortemente dei valori estremi degli importi versati, soprattutto per quanto riguarda erogazioni liberali alte. Effettuata un'analisi cautelativa fuori tabella delle medie troncate al 5%, tali medie si sono allineate al dato del Ministero delle finanze. Tale variabilità è probabilmente dovuta alla bassa numerosità dei donatori in alcune agevolazioni fiscali e alla contemporanea presenza di donatori "generosi".

**Tabella n. 8.** Detrazione del 35%, confronto MEF - Caf Acli, anno fiscale 2020

Reddito complessivo Anno fiscale 2020	Ente	Dichiaranti	Donatori	Incidenza donatori su dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare per classe di reddito sul totale	Media per classe in euro
fino a 10.000	MEF	12.947.442	1.824	0,01%	517.000 €	3,0%	283 €
	Acli	214.118	63	0,03%	17.038 €	2,2%	270 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	19.666.530	17.958	0,1%	6.205.000 €	36,5%	346 €
	Acli	790.622	1.235	0,2%	427.470 €	55,8%	346 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.281.269	11.406	0,2%	4.695.000 €	27,6%	412 €
	Acli	231.480	444	0,2%	206.367 €	26,9%	465 €
oltre 50.000	MEF	2.285.288	7.682	0,3%	5.569.000 €	32,8%	725 €
	Acli	62.931	151	0,2%	115.260 €	15,0%	763 €
Italia	MEF	41.180.529	38.870	0,1%	16.986.000 €	100,0%	437 €
	Acli	1.299.151	1.893	0,1%	766.135 €	100,0%	405 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

I contribuenti italiani che hanno effettuato erogazioni liberali alle organizzazioni di volontariato (seconda colonna in basso) sono cresciuti dai 29.200 dell'anno precedente ai 38.870 dell'anno d'imposta 2020, un incremento di oltre il 30%; data la bassa numerosità dei donatori rispetto al totale dei dichiaranti italiani, l'incidenza dei donatori sui dichiaranti rimane sempre dello 0,1% (terza colonna). Un aumento percentuale superiore si riscontra anche nei contribuenti che si sono avvalsi del Caf Acli, che in totale sono stati 1.893. Rispetto ai 1.190 dell'anno precedente, l'incremento è stato di oltre il 40%.

Le erogazioni liberali salgono da 12,6 milioni del 2019 ai 16,9 milioni dell'anno successivo (quarta colonna). Parimenti, le erogazioni liberali dei contribuenti del Caf Acli sono passate dai 524.000 € ai 766.000 € del 2020.

L'importo medio in Italia è stato pertanto di 437 € (simile all'anno precedente), rispetto ai 405 € dei dichiaranti del Caf Acli (leggermente inferiore rispetto al 2019).

Come nei due precedenti casi, la classe di reddito che ha contribuito maggiormente alle erogazioni liberali è la fascia intermedia 10.000-30.000 € (36% e 55% rispettivamente per MEF e Caf Acli, quinta colonna); mentre le fasce superiori di reddito si attestano tra il 15 e il 32% dell'ammontare globale. Anche in questo caso, il contributo maggiore nella fascia 10.000-30.000 € in termini percentuali viene dato dei contribuenti del Caf Acli, mentre nella fascia superiore ai 50.000 € il primato spetta ai dichiaranti del MEF.

Gli importi medi delle erogazioni liberali infine variano dai 270-280 € della fascia più bassa di reddito agli oltre 700 € della fascia benestante. In termini generali, la donazione media nell'archivio MEF è stata di 437 €, mentre in quella del Caf Acli è stata di 405 €.

Anche la tabella 9, a completamento del triennio, presenta una dinamica di crescita di questo tipo di agevolazione fiscale, nonostante il drammatico biennio di covid.

**Tabella n. 9.** Detrazione del 35%, confronto MEF - Caf Acli, anno fiscale 2021

Reddito complessivo Anno fiscale 2021	Ente	Dichiaranti	Donatori	Incidenza donatori sui dichiaranti	Ammontare in euro per classi	% ammontare per classe di reddito sul totale	Media per classe in euro
fino a 10.000	MEF	12.385.534	3.123	0,03%	809.000 €	3%	259 €
	Acli	202.675	73	0,04%	37.222 €	3%	510 €
da 10.001 a 30.000	MEF (29.000)	19.917.302	30.273	0,2%	9.716.000 €	39%	321 €
	Acli	807.026	1.856	0,2%	755.115 €	63%	407 €
da 30.001 a 50.000	MEF	6.675.499	15.245	0,2%	6.877.000 €	28%	451 €
	Acli	248.694	540	0,2%	288.408 €	24%	534 €
oltre 50.000	MEF	2.518.983	9.294	0,4%	7.202.000 €	29%	775 €
	Acli	68.178	175	0,3%	126.531 €	11%	723 €
Italia	MEF	41.497.318	57.935	0,1%	24.604.000 €	100%	425 €
	Acli	1.326.573	2.644	0,2%	1.207.276 €	100%	457 €

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021

A livello generale, il dato che più risalta è il passaggio da 38.000 a 57.000 donatori in ambito italiano, così come il passaggio da 1.800 a oltre 2.600 donatori all'interno del Caf Acli (seconda colonna di dati). Certo, l'incidenza rispetto al totale dei dichiaranti è minima (stiamo tra lo 0,1% e lo 0,2% del totale); tuttavia, l'incremento è significativo e si attesta ad oltre il 40% in più di donatori da un anno all'altro. Non a caso l'importo globale delle erogazioni liberali passa da 16,9 a 24,6 milioni di euro a livello nazionale, mentre a livello di Acli quasi raddoppia, passando da 0,7m € a 1,2 milioni €.

Anche in questa detrazione, la classe di reddito che va dai 10.000 ai 30.000 € raccoglie i maggiori importi in termini percentuali - nel MEF come nel Caf Acli. A livello nazionale, la raccolta passa dal 36% al 39% tra il 2020 e il 2021; e tra il 55% e il 63% per quanto riguarda i donatori Caf. Le altre classi di reddito seguono sostanzialmente le medesime dinamiche delle precedenti erogazioni liberali.

Gli importi medi delle erogazioni liberali oscillano tra i 200-500 € della fascia inferiore fino alle 700 € della fascia maggiore, nell'anno del covid come nell'anno successivo. L'importo medio a livello generale si attesta intorno ai 400 € per entrambe le popolazioni di riferimento.

Due ultime informazioni al termine di questa breve disamina sulle detrazioni fiscali per donazione al Terzo settore. Aggregando donatori e importi dei tre tipi di detrazione fiscale specificamente previsti per le erogazioni liberali agli enti di Terzo settore nell'anno fiscale 2019, la percentuale dei donatori rispetto al numero totale dei contribuenti è pari al 2% (826.565/41.180.529, dati fuori tabella); mentre l'ammontare complessivo delle erogazioni per le quali è stata operata la detrazione d'imposta è pari a 265 milioni di euro, per un beneficio fiscale di poco inferiore ai 77 milioni di euro (164.714.000\*0,30+88.419.000\*0,26+12.670.000\*0,35).

Nell'anno fiscale 2020, la percentuale dei donatori rispetto al numero totale dei contribuenti è pari anch'esso al 2% (826.254/41.180.529); mentre l'ammontare complessivo delle erogazioni per le quali è stata operata la detrazione d'imposta è pari a 281 milioni di euro, un incremento di 17 milioni di euro rispetto all'anno precedente,

per un beneficio fiscale di poco superiore ai 79 milioni di euro – 2 milioni di euro in aggiunta rispetto al 2019.

Infine, nell'anno fiscale 2021, la percentuale dei donatori rispetto al numero totale dei contribuenti è pari anch'esso al 2,1% (872.185/41.180.529), un incremento dello 0,1% che corrisponde a quasi 50.000 donatori in aggiunta; mentre l'ammontare complessivo delle erogazioni per le quali è stata operata la detrazione d'imposta è pari a 300 milioni di euro, un incremento di 19 milioni di euro rispetto all'anno precedente e di 35 milioni rispetto a due anni prima, per un beneficio fiscale di poco inferiore agli 86 milioni di euro – ben 9 milioni di beneficio aggiuntivo per gli enti di Terzo settore rispetto a due anni prima.

La seconda informazione riguarda i donatori del Caf Acli che hanno usufruito delle detrazioni fiscali. La percentuale dei donatori del Caf sulle tre aliquote rispetto al totale dei dichiaranti del medesimo ente nel 2019 è stata pari al 2,4% (30.048 donatori su 1.257.280 dichiaranti), mentre l'ammontare complessivo delle erogazioni liberali al Terzo settore e il beneficio fiscale dei donatori sono stati pari rispettivamente a 11 milioni di euro e a 3,135 milioni di euro.

Nell'anno fiscale 2020 la percentuale dei donatori del Caf rispetto al totale dei dichiaranti è stata la medesima il 2,4%, mentre l'ammontare complessivo delle erogazioni liberali e il beneficio fiscale sono stati pari rispettivamente a poco più di 12 milioni di euro e a 3,5 milioni di euro, un incremento di circa 1 milione di euro nelle donazioni.

Infine, la percentuale dei donatori del Caf rispetto ai dichiaranti è ugualmente pari al 2,4%, mentre l'ammontare complessivo delle erogazioni liberali e il beneficio fiscale sono stati pari rispettivamente a 13,267 milioni di euro e a 3,874 milioni di euro – un incremento di oltre 2 milioni di euro nelle donazioni rispetto a due anni prima e un incremento di oltre 700.000 euro in termini di benefici fiscali nel medesimo arco di tempo.

### **3. Andamento delle erogazioni liberali nel tempo**

Un altro elemento di riflessione può essere colto analizzando il fenomeno delle detrazioni nel tempo. Aldilà degli elementi di reddito, esso permette di cogliere l'eventuale crescita percentuale del fenomeno lungo gli anni. Per limiti di carattere documentale, purtroppo si è passato in rassegna il solo dato del Caf Acli, unico archivio ad avere i dati dei tre anni e a permettere dunque il confronto tra 2019 e 2020 e tra 2020 e 2021.

Innanzitutto, i donatori. La tabella 10 mostra la variazione percentuale dei donatori che hanno effettuato erogazioni liberali al Caf Acli dal 2019 al 2021. Da questo momento in poi è possibile prendere visione anche delle erogazioni liberali effettuate tramite le deduzioni dal reddito imponibile specificamente previste dalla legge: la deduzione al 2%, quella al 10% per le fondazioni, la deduzione per gli enti di ricerca e gli enti pubblici e infine la nuova deduzione al 10% per gli ETS introdotta dalla riforma legislativa del Terzo settore.

**Tabella n. 10.** *Variazione % dei donatori del Caf Acli, per agevolazione, anni fiscali 2019-2021 (2019=0)*

Agevolazione	2019=0	2020	2021
Art. 15, c. 1.1, TUIR: Detrazione 26%		-14%	-3%
Art. 83 CTS: Detra 30% ETS		20%	3%
Art. 83 CTS: Detra 35% ODV		59%	40%
Art. 100, c. 2, lett. a) Tuir: Dedu 2%		-21%	-9%
Art. 14 D.l. 35/2005: Dedu 10% Fondaz		-17%	7%
Art. 1, c. 353, L. 266/2005: Dedu Ricerca		-8%	-14%
Art. 83 CTS: Dedu 10% ETS		15%	8%

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati Caf Acli, 2019-2021

Ponendo il 2019=0, due sono le tendenze emerse da una breve analisi della tabella: gli strumenti di finanziamento più longevi hanno subito una contrazione delle erogazioni liberali durante l'anno del covid; mentre le nuove agevolazioni fiscali previste dalla Riforma, la detrazione al 30%, quella al 35% e la deduzione al 10% per gli enti del Terzo settore nel periodo transitorio<sup>4</sup>, hanno viceversa mostrato un andamento positivo. Spicca il dato della detrazione al 35% alle organizzazioni di volontariato, che ha avuto un incremento del 59% dal 2019 al 2020 - sebbene stiamo parlando di numeri statisticamente esigui. In generale, è un dato in controtendenza, frutto probabilmente della novità legislativa introdotta l'anno precedente. Per quanto riguarda invece gli strumenti già in essere, essi hanno risentito della generale contrazione negativa dei flussi economici realizzatasi durante il periodo del lockdown.

L'anno successivo è stato un anno di ripresa dell'economia. Anche il sistema delle erogazioni liberali ne ha beneficiato, giacché tutte le variazioni tra il 2020 e il 2021 sono migliorate in termini percentuali - tranne quella sulla ricerca, da -8% a -14%: perfino le agevolazioni che per il secondo anno consecutivo sono calate, tuttavia hanno avuto un calo percentuale inferiore a quello dell'anno precedente: a titolo di esempio, la donazione al 26% è calata del -14% e poi del -3% nel passaggio da un anno all'altro. E così per gli altri strumenti che presentano un segno negativo. L'emorragia in qualche modo è rallentata.

I nuovi strumenti di finanziamento del Terzo settore presentano invece incrementi positivi nel passaggio dal secondo al terzo anno: gli incrementi sono inferiori a quelli dell'anno del covid (dal 20% al 3% per la detrazione al 30%, e dal 59% al 40% per

<sup>4</sup> Va segnalato che nel periodo transitorio che ha preceduto la messa in funzione del RUNTS (operativo dal 24 novembre 2021) la deduzione e la detrazione di cui all'art. 83 del CTS trovavano applicazioni limitatamente alle liberalità effettuate a favore di Onlus, ODV e APS (già enti del Terzo settore nel periodo transitorio). A seguito delle modifiche normative introdotte dal D.L. 73/2022, l'art. 83 CTS trova applicazione per le liberalità effettuate nei confronti di tutti gli ETS iscritti nel RUNTS (incluse le cooperative sociali e con esclusione delle imprese sociali costituite in forma di società).



la detrazione al 35%, a titolo di esempio); ma restano pur sempre positivi. Lo slancio iniziale probabilmente si è attenuato, ma solo l'analisi degli anni fiscali successivi permetterà di prevedere le tendenze di fondo delle erogazioni liberali in Italia appena introdotte.

La variazione percentuale dei donatori rileva la dinamica delle detrazioni dal punto di vista quantitativo. Analizzare la variazione percentuale degli importi medi delle erogazioni liberali, in aggiunta, getta uno sguardo sulla qualità della donazione stessa: aumentare gli importi donati implica un maggior coinvolgimento del contribuente nel finanziare attività di utilità sociale. La tabella 11 mostra tali variazioni.

**Tabella n. 11.** *Variazione % degli importi medi delle erogazioni liberali del Caf Acli, per agevolazione, anni fiscali 2019-2021 (2019=0)*

Agevolazione	2019=0	2020	2021
Detra26%		-3%	4%
Detra30%		8%	7%
Detra35%		-8%	13%
Dedu2%		-1%	-2%
Dedu10% Fondaz		-12%	4%
DeduRicerca		7%	77%
Dedu10% ETS		3%	3%

*Fonte: elaborazione Iref Acli su dati Caf Acli, 2019-2021*

Il 2020 rispetto al 2019 è stato un anno in chiaroscuro: delle sette modalità di erogazione liberale, quattro presentano un segno negativo (la detrazione al 26% e al 35%; e la deduzione al 2% e al 10% per le erogazioni liberali); mentre le rimanenti presentano un segnale positivo (detrazione al 30%, deduzione al 2%, deduzione per la ricerca e deduzione al 10% per gli ETS). È superfluo ricordare che si parla di importi medi, non di somme totali. Segnali fondamentalmente positivi sono giunti da due delle tre nuove misure introdotte dalla riforma, mentre una lieve flessione si è avuta per quanto riguarda la donazione rivolta al volontariato - ricordiamo sempre come quest'ultima presenti dati scarsi e sia fortemente variabile.

L'anno successivo ha visto incrementare gli importi medi di donazione lungo tutto l'arco delle detrazioni e delle deduzioni fiscali in materia, tranne un piccolo segnale negativo da parte delle deduzioni al 2%. La ripresa dell'economia evidentemente ha migliorato la situazione economica degli italiani e ha permesso loro di riprendere una tendenza positiva per quanto riguarda il finanziamento alle attività di utilità sociale

Del resto, basta dare un'occhiata alla tabella successiva per vedere come le dinamiche di sistema sostengano le scelte altruistiche.

**Tabella n. 12.** *Confronto tra l'incremento % delle erogazioni liberali nel Caf Acli e l'andamento del reddito dei dichiaranti Caf Acli e del Pil nazionale, anni fiscali 2019-2021*

	2019	2020	2021
Erogazioni liberali Caf Acli	-	9%	11%
Reddito dichiaranti Caf Acli	-	1%	5%
PIL Italia	-	-9%	7%

*Fonte: elaborazione Iref Acli su dati MEF, Caf Acli, 2019-2021*

Sappiamo tutti come l'intera economia mondiale abbia subito una pesante flessione durante l'anno del covid; tutti gli indicatori economici dei paesi sviluppati, e non solo, hanno mostrato la corda e in alcuni casi vi sono stati veri e propri fenomeni di recessione. Sotto questo profilo, l'Italia non ha fatto eccezione, giacché la variazione del prodotto interno lordo dal 2019 al 2020 ha subito un forte decremento, di ben nove punti percentuali; per contro, l'anno successivo, il rimbalzo è stato del 7%, un incremento che non si vedeva da anni.

Ebbene, dando un primo sguardo al reddito dei dichiaranti del Caf Acli e alla loro propensione alla donazione, non sembra che l'andamento altalenante del prodotto interno lordo abbia significativamente influenzato i loro comportamenti. L'incremento minimo del reddito nell'anno del covid (1%) e l'incremento del 5% l'anno successivo segnalano la sostanziale tenuta del sistema di sicurezza italiano in materia di salvaguardia dei redditi. La statalizzazione della perdita di reddito degli italiani causata dalla chiusura delle attività economiche e dalla messa in cassa integrazione ha sostenuto i redditi e ha permesso ai donatori Caf di continuare a supportare finanziariamente il Terzo settore: in effetti, per l'anno del covid, l'ammontare globale delle erogazioni liberali effettuate dai dichiaranti del Caf tramite detrazioni e deduzioni è aumentato del 9%; l'anno successivo ha mostrato una medesima tendenza attestandosi all'11% di aumento. L'intervento dello Stato è apparso quantomai decisivo, non solo nel salvaguardare le condizioni di benessere delle famiglie italiane, ma indirettamente anche nel rafforzare i canali di sostentamento privati del Terzo settore, così vitali per il suo corretto funzionamento.

#### **4. Profilo anagrafico dei donatori che si sono avvalsi delle nuove opportunità fiscali**

Un terzo elemento utile ai fini di quest'analisi è il profilo anagrafico dei donatori che hanno utilizzato i nuovi strumenti di finanziamento del Terzo settore. Non avendo a disposizione i dati anagrafici in possesso del MEF, non possiamo che gettare uno sguardo sulle caratteristiche dei contribuenti che si sono rivolti al Caf Acli. Per iniziare, in tabella 13 vengono presentate brevemente alcune caratteristiche anagrafiche di coloro che hanno usufruito della detrazione al 30% per l'anno fiscale 2021.

**Tabella n. 13.** *Profilo anagrafico dei donatori fiscali del Caf Acli, detrazione 30%, anno fiscale 2021, %*

Caratteristica anagrafica		Dichiaranti Caf Acli	
		Donatori Caf Acli (N=16.291)	(N=1.326.573)
Sesso	Maschio	39%	47%
	Femmina	61%	53%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Età	fino a 34	4%	11%
	da 35 a 50	15%	21%
	da 51 a 70	35%	34%
	oltre 70	46%	34%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Reddito	fino a 10.000	4%	15%
	da 10.001 a 30.000	74%	61%
	da 30.001 a 50.000	17%	19%
	oltre 50.000	6%	5%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Occupazione	Lavoratore	46%	50%
	Pensionato	50%	40%
		-	-
Residenza	NordOvest	37%	41%
	NordEst	49%	34%
	Centro	8%	11%
	Sud e Isole	7%	13%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati Caf Acli, 2019-2021

Le caratteristiche anagrafiche prese in considerazione sono sesso, età, reddito, condizione occupazionale e residenza. Al fine di facilitare la comprensione del fenomeno delle erogazioni liberali, è stata posta in tabella una seconda colonna con le caratteristiche anagrafiche di tutti i dichiaranti che si sono rivolti al Caf Acli. Il confronto tra le due colonne permette di caratterizzare ulteriormente il profilo dei donatori fiscali.

Innanzitutto, il genere. Oltre il 60% dei donatori è di sesso femminile, a fronte del 40% di uomini. Il dato è ancora più rilevante se si confronta con quello dei dichiaranti, dove si riscontra un sostanziale equilibrio tra il 53% dei dichiaranti donne e il 47% di dichiaranti uomini. Lo scarto tra il sottouniverso femminile delle donatrici e l'universo femminile delle dichiaranti è maggiore del 7%. La cultura del dono evidentemente sembra essere più diffusa sul fronte femminile che su quello maschile.

La seconda caratterizzazione riguarda l'età. L'utenza del Caf Acli cresce percentualmente al crescere dell'età, al punto che il 68% di coloro che si rivolgono alle Acli ha più di cinquant'anni (34% dai 50 ai 70 anni, 34% dai 70 anni in poi). Ebbene, questa tendenza risulta ancora più accentuata nei donatori del Caf Acli, soprattutto i più anziani, giacché quasi la metà di coloro che effettuano erogazioni liberali ha più di settant'anni (46% dei donatori, più 12% rispetto ai dichiaranti della medesima età). Anche qui, la cultura del dono, al netto del profilo anagrafico dei dichiaranti Acli particolarmente sbilanciato verso le fasce più anziane, pare in ogni caso essere particolarmente diffusa proprio tra gli anziani stessi. Se per i giovanissimi la scelta della donazione risulta difficile a causa della precarietà lavorativa, c'è da chiedersi perché essa non sia particolarmente diffusa quantomeno nella fascia tra i 30 e i 50 anni, fascia che non dovrebbe presentare particolari problemi economici nel gestire i propri risparmi.

La suddivisione per classi di reddito conferma poi la tendenza della distribuzione generale dei dichiaranti. La fascia 10.000-30.000 € non solamente si conferma come la classe modale di coloro che hanno presentato dichiarazione al Caf Acli; ma rappresenta l'assoluto punto di riferimento anche per coloro che hanno effettuato erogazioni liberali: quasi il 75% dei donatori si colloca in questa classe, a fronte del 61% dei dichiaranti: uno scarto di 14 punti percentuali. A fare le spese di questo scarto positivo è soprattutto la fascia più bassa di reddito, che presenta una differenza di -11% rispetto al dato generale. La scarsa disponibilità di reddito evidentemente scoraggia forme di solidarietà monetaria; le due classi rimanenti assommano rispettivamente il 17% e il 6% dei donatori, tendenzialmente in linea con quello dei contribuenti.

A seguire, la condizione occupazionale non sembra influire più di tanto sulla propensione alla donazione. A fronte di un 46% di donatori che si trova in condizione lavorativa attiva, il 50% dei rimanenti dichiara una condizione di pensionamento. Nondimeno, il confronto con il dato generale permette un'ulteriore considerazione. A livello di dichiarazione, i pensionati costituiscono il 40% dell'universo, percentuale che per l'appunto sale al 46% nel caso delle detrazioni fiscali per donazione. Questo scarto positivo di +6% evidenzia la correlazione che vi è tra la donazione e l'età riscontrata nella precedente caratteristica anagrafica. La cultura del dono oggi in Italia, almeno per quanto riguarda le agevolazioni fiscali, sembra essere un retaggio delle generazioni più mature.

Infine, il dato geografico. L'universo dei dichiaranti del Caf Acli è fortemente sbilanciato verso il Settentrione. A livello generale, il 75% dei dichiaranti del Caf Acli risiede al Nord. Non sorprende quindi come l'86% di coloro che hanno effettuato una donazione di tipo fiscale risieda nel Settentrione (49% NordOvest + 37% NordEst). Lo scarto positivo tra donatori e dichiaranti di quasi 11 punti percentuali evidenzia in effetti come lo strumento fiscale della donazione sia appannaggio soprattutto dei dichiaranti del Nord piuttosto che di quelli del Sud, dove solamente il 7% si è avvalso di questo tipo di agevolazione, a fronte del 13% di dichiaranti del Meridione. Vi è da dire, del resto, come i bassi redditi dichiarati nelle regioni del Sud potrebbero influenzare negativamente la propensione alla donazione, come sottolineato nelle precedenti caratteristiche anagrafiche.

Accanto alla detrazione del 30%, la seconda novità fiscale riguarda la detrazione al 35% per le erogazioni liberali a favore delle organizzazioni di volontariato. In tabella 14 il profilo anagrafico di questo tipo di donatori.

**Tabella n. 14.** *Profilo anagrafico dei donatori fiscali del Caf Acli, detrazione 35%, anno fiscale 2021, %*

Caratteristiche anagrafiche		Donatori Caf Acli (N=2.644)	Dichiaranti Caf Acli (N=1.326.573)
Sesso	Maschio	37%	47%
	Femmina	63%	53%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Età	fino a 34	4%	11%
	da 35 a 50	18%	21%
	da 51 a 70	38%	34%
	oltre 70	40%	34%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Reddito	fino a 10.000	3%	15%
	da 10.001 a 30.000	70%	61%
	da 30.001 a 50.000	20%	19%
	oltre 50.000	7%	5%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Occupazione	Lavoratore	46%	50%
	Pensionato	50%	40%
		-	-
Residenza	NordOvest	28%	41%
	NordEst	61%	34%
	Centro	7%	11%
	Sud e Isole	4%	13%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati Caf Acli, 2019-2021

Come premessa, occorre dire che siamo in presenza di una bassa numerosità di erogazioni liberali a riguardo, per cui le percentuali vanno prese con cautela. Il profilo anagrafico delle erogazioni liberali alle odv è per certi versi simile a quello relativo alle Onlus e alle Aps della tabella precedente. Tuttavia, vi sono alcune piccole variazioni che caratterizzano maggiormente il ritratto.

Innanzitutto, la distribuzione per genere è del tutto simile alla tabella precedente. Le donatrici sono la maggioranza, giacché superano oltre il 60%, collocandosi al 63%,

10 punti in aggiunta rispetto al dato generale. Anche in tal caso, evidentemente, la cultura del dono sembra essere maggiormente diffusa in campo femminile.

Confrontando l'età dei donatori con quella dei dichiaranti, emerge anche qui una preponderanza dei donatori sopra i cinquant'anni rispetto ai più giovani: A donare sono il 34% degli ultra cinquantenni, a fronte del 30% dei dichiaranti maturi; i donatori ultrasettantenni sono il 40%, a fronte del 36% dei dichiaranti di pari età. È una conferma di come la cultura della erogazione liberale sembra essere maggiormente diffusa tra i più vecchi piuttosto che tra i più giovani. Tuttavia, confrontando questo dato non solo con i dichiaranti, ma anche con i donatori della tabella precedente, è possibile notare alcune piccole differenze. Nella fascia 35-50, i donatori alle Onlus e alle Aps costituivano il 15%, contro il 18% attuale; nella fascia 51-70, i donatori della tabella precedente costituivano il 35%, contro il 38% attuale. In sostanza, le erogazioni liberali alle organizzazioni di volontariato coinvolgono ugualmente le fasce centrali, non solo la fascia più anziane.

Una dinamica simile caratterizza il profilo di reddito. Confrontando i donatori con i dichiaranti, la fascia 10.000-30.000 € monopolizza quasi le erogazioni liberali per le organizzazioni di volontariato, giacché essa costituisce il 70% rispetto al 61% dei dichiaranti; tuttavia, confrontandola con la tabella precedente, relativa alle Onlus e alle Aps, il profilo dei donatori in tale fascia scende dal 76% al 70%: un calo del 6%. Assume un ruolo più importante solo la fascia successiva 30.000-50.000 €, che passa dal 17 al 20% rispetto alla tabella precedente, e la fascia massima che guadagna un punto percentuale collocandosi al 7%. La fascia media rimane in sostanza decisiva nel finanziare le organizzazioni di volontariato, con un leggero aumento di peso delle fasce medio alte.

La condizione occupazionale ricalca pedissequamente le percentuali della tabella precedente: il 46% dei donatori sono occupati, a fronte del 50% di pensionati. Lo scarto di 10 punti dei pensionati rispetto al totale dei dichiaranti (50% contro 40%, +10% di scarto) caratterizza anche in questo caso i donatori nella direzione di un profilo di età piuttosto avanzata.

Per ultimo, il dato geografico. Similmente ai precedenti, quasi il 90% dei donatori risiede nel Nord Italia. Lo scarto positivo rispetto al totale dei dichiaranti è di +14%, 89% contro 75% (sommando NordOvest e NordEst). Interessante il confronto tra questa tabella e quella precedente: nel caso dell'organizzazioni di volontariato, i donatori del NordEst passano dal 49% della tabella 10 al 61% della tabella attuale - uno scarto di oltre 10 punti percentuali. Certamente, i dati di quest'ultima tabella vanno presi con cautela, a causa della scarsa numerosità; tuttavia, sembra esservi una spiccata sensibilità per il volontariato da parte dei donatori per le regioni del Triveneto.

Il terzo e ultimo profilo anagrafico riguarda i donatori che hanno usufruito della deduzione al 10% a favore delle Onlus, anch'essa una novità della riforma del Terzo settore. Per contiguità di comportamento, questa tabella sarà confrontata con la tabella numero 13, anch'essa dedicata alle erogazioni liberali effettuate alle Onlus. La differenza tra quella e questa sta nel fatto che la prima riguarda la scelta delle detrazioni, mentre questa riguarda la possibilità di deduzione dal reddito imponibile; inoltre, quella è rivolta sia ad Onlus che ad Aps, mentre questa riguarda specificamente le Onlus.

**Tabella n. 15.** *Profilo anagrafico dei donatori fiscali del Caf Acli, deduzione 10% Onlus, anno fiscale 2021, %*

Caratteristiche anagrafiche		Donatori Caf Acli (N=13.657)	Dichiaranti Caf Acli (N=1.326.573)
Sesso	Maschio	49%	47%
	Femmina	51%	53%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Età	fino a 34	2%	11%
	da 35 a 50	13%	21%
	da 51 a 70	38%	34%
	oltre 70	48%	34%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Reddito	fino a 10.000	1%	15%
	da 10.001 a 30.000	39%	61%
	da 30.001 a 50.000	40%	19%
	oltre 50.000	20%	5%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>
Occupazione	Lavoratore	41%	50%
	Pensionato	57%	40%
		-	-
Residenza	NordOvest	53%	41%
	NordEst	32%	34%
	Centro	11%	11%
	Sud e Isole	5%	13%
		<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Iref Acli su dati Caf Acli, 2019-2021

In questa tabella, tra donatori fiscali e dichiaranti permangono le stesse differenze che vi sono con le altre tabelle; elemento di riflessione interessante viene dal confronto tra la tabella 10 relativa alle detrazioni e questa tabella relativa alle deduzioni.

Innanzitutto, il genere. A differenza delle detrazioni, nelle deduzioni vi è un forte recupero dei donatori rispetto alle donatrici: i donatori si dividono equamente tra uomini e donne, rispettivamente 49% e 51%, un dato che si allinea quasi perfettamente a quello generale dei dichiaranti. C'è da chiedersi perché gli uomini abbiano preferito le deduzioni fiscali alle detrazioni, e forse alcuni elementi chiarificatori vengono dalle caratteristiche anagrafiche successive.

Sotto questo profilo, l'età non fornisce elementi ulteriori di riflessione. Sostanzialmente, la distribuzione per età dei donatori che sono avvalsi della deduzione non è

diversa da quella dei donatori che hanno utilizzato la detrazione: Quasi due quinti dei donatori è ultracinquantenne (38%), mentre quasi la metà dei donatori è ultrasettantenne (48%). In quest'ultimo caso, lo scarto tra donatori e dichiaranti è evidente (48% contro 34%, +14% di differenza).

È proprio il reddito a fare la differenza non solo tra donatori e dichiaranti, ma anche tra donatori in deduzione e donatori in detrazione. Confrontando infatti la tabella 10 con la tabella 12 si noterà il diverso andamento della distribuzione per classi di reddito: mentre nella tabella 10, relativa alle detrazioni, la classe modale per eccellenza è quella 10.000-30.000 € (74% di donatori), nella tabella attuale vi è una sostanziale equidistribuzione a partire dai 30.000 € in su: in effetti, la classe 10.000-30.000 € crolla dal 74% al 39% (-31%); per contro, le classi 30.000-50.000 e sopra i 50.000 € assommano rispettivamente il 40% e il 20% dei donatori, vale a dire la maggioranza.

Viene naturale domandarsi per quale ragione si riscontra uno scostamento così significativo rispetto al meccanismo della detrazione. Il legislatore prevede la libera scelta tra un meccanismo e l'altro, purché reciprocamente esclusivi: chi scegliesse le detrazioni per un ente di Terzo settore non potrebbe allo stesso tempo portare tali erogazioni liberali in deduzione; e viceversa. La ragione è evidente. Probabilmente, la scelta di maggior vantaggio in termini di beneficio fiscale premia le deduzioni per soglia di reddito superiore ai 30.000 €; mentre sembra avvantaggiare il meccanismo della detrazione per soglie di reddito più basse. Certamente, occorreranno altri elementi per testare la validità di questa ipotesi, e probabilmente i dati relativi agli anni fiscali a venire confermeranno o meno tale supposizione.

Essendo le caratteristiche anagrafiche correlate tra di loro, non meraviglia come ai donatori benestanti sia associato non solo il genere ma anche la condizione occupazionale. Dal confronto tra le due tabelle, i pensionati passano dal 50% della tabella 10 al 57% della tabella attuale (+7%) - una differenza che evidenzia ancora di più lo scarto con i dichiaranti in generale (57% contro 40%, +17% di scarto). In sostanza, la doppia possibilità di portare in deduzione o in detrazione le erogazioni liberali nei confronti delle Onlus ha permesso alla platea dei donatori di usufruire del massimo beneficio fiscale a seconda del proprio profilo anagrafico: le detrazioni, per quanto riguarda le donne con un reddito medio in condizione di lavoro; le deduzioni, per quanto riguarda gli uomini con un reddito medio o alto, in condizione di pensionamento. Ciò conferma la bontà della scelta del legislatore di aver previsto un sistema più flessibile di detrazioni/deduzioni in modo da offrire un vantaggio fiscale maggiormente correlato al reddito del contribuente.

Il profilo anagrafico per ripartizione geografica conferma il primato del Nord rispetto al Centro e al Sud Italia. Il confronto tra la tabella 12 e l'attuale prevede tuttavia lo spostamento tra classe modale dal NordEst al NordOvest. Quest'ultimo raccoglie la maggioranza dei donatori fiscali in deduzione (53%), contro il 32% del NordEst. In aggiunta, lo scarto è evidente non solo nel confronto tra una tabella e l'altra, ma anche nel confronto tra donatori fiscali e dichiaranti in tabella 12: ben 12 punti percentuali dividono nel NordOvest i donatori fiscali (53%) dai dichiaranti (41%).



## 5. Alcune considerazioni finali

Terminata questa disamina sulle caratteristiche anagrafiche dei donatori, possiamo brevemente tirare le somme di quanto analizzato.

Le erogazioni liberali a favore del Terzo settore in Italia coinvolgono un ristretto numero di contribuenti: intorno al 2% nella generalità dei dichiaranti e circa il 2,4% tra i dichiaranti/donatori del Caf Acli<sup>5</sup>. È ancora lunga la strada verso una conoscenza attiva di questi strumenti di finanziamento del Terzo settore, e molto c'è da fare perché possano assumere una dimensione matura e sofisticata come in altri paesi del mondo occidentale.

Fa ben sperare tuttavia l'avvio dei meccanismi e delle agevolazioni relative alle erogazioni liberali introdotte dalla recente riforma. Nonostante la flessione economica dovuta al covid, le erogazioni liberali non sembrano aver mostrato segni di cedimento, soprattutto quelle nuove, per le quali le variazioni percentuali negli ultimi anni sono positive.

La cultura del dono risente inoltre di alcune caratteristiche anagrafiche, quali ad esempio l'età e il reddito, quantomeno tra i dichiaranti del Caf Acli. I fenomeni correlati positivamente all'età (crescenti al crescere dell'età dei soggetti) presentano sempre il rischio di una mancanza di sostituzione nel momento in cui si realizza il ricambio generazionale nel tempo. Occorre lavorare sulle fasce adulte in possesso di redditi medi e sulle fasce giovani, sebbene spesso incapienti, per far sì che la cultura del dono, tesoro delle generazioni più anziane, diventi retaggio delle coorti anagrafiche più giovani; altrimenti, il fenomeno della erogazione liberale (o forse anche della donazione in generale) potrebbe subire un ridimensionamento a causa del solo ricambio demografico.

Ultimo elemento di riflessione nasce dal confronto tra lo strumento della detrazione e della deduzione – almeno in riferimento alle Onlus. Sembra che i due strumenti non siano in competizione tra di loro, ma si rafforzino reciprocamente: l'uno sembra puntare verso una specifica caratterizzazione anagrafica – redditi medio-bassi; l'altro sembra soddisfare una differente platea di donatori – redditi più alti. Probabilmente, la chiave di volta sta proprio nella flessibilità offerta al contribuente di scegliere tra l'una e l'altra opzione, in base al proprio assetto reddituale. Il tempo ci aiuterà a comprendere se la flessibilità degli strumenti fiscali potrà essere una strada per contribuire ad incentivare maggiormente la cultura della erogazione liberale in Italia.

### *Appendice*

Con l'introduzione del CTS e il relativo sistema di deduzioni e detrazioni, si è provveduto alla progressiva abrogazione o disapplicazione (con riferimento alle libera-

<sup>5</sup> Il calcolo della percentuale dei donatori è stato effettuato escludendo i contribuenti incapienti che sono circa 10 milioni.

lità effettuate nei confronti di enti iscritti nel RUNTS) delle analoghe misure previgenti la riforma, secondo le disposizioni di cui agli artt. 89 e 102 del d.lgs. n. 117/2017.

Di seguito si riporta uno schema riepilogativo delle disposizioni in tema di erogazioni liberali corrisposte da persone fisiche o giuridiche in favore degli enti non profit, con l'indicazione delle previsioni disapplicate per gli enti iscritti al RUNTS o abrogate dal Codice del Terzo settore.

NORME IN VIGORE PRIMA DELLA RIFORMA	DISPOSIZIONI *DISAPPLICATE PER GLI ENTI ISCRITTI AL RUNTS O **ABROGATE DAL CTS
<p><b>Art. 10, co.1, lett. g), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRPEF dei contributi, delle donazioni e delle oblazioni erogati in favore delle organizzazioni non governative (di seguito anche solo "ONG") idonee ai sensi dell'art. 28 della legge 26 febbraio 1987, n. 49, per un importo non superiore al 2% del reddito complessivo dichiarato.</p>	
<p><b>Art. 10, co. 1, lett. i) e l), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRPEF delle erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di 2.000.000 di lire, disposte a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana e delle confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano.</p>	
<p><b>Art. 10, co. 1, lett. l-quater), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRPEF delle le erogazioni liberali in denaro effettuate a favore di Università, fondazioni universitarie, del Fondo per il merito degli studenti universitari e di istituzioni universitarie pubbliche, degli enti di ricerca pubblici, ovvero degli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ivi compresi l'Istituto superiore di sanità e l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, nonché degli enti parco regionali e nazionali.</p>	

**Art. 15, co. 1, lett. h) e h-bis), del Tuir**

La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 19% in relazione alle erogazioni liberali in denaro o in natura effettuate a favore dello Stato, delle Regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di comitati organizzatori appositamente istituiti con decreto ministeriale, di fondazioni e associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro, che svolgono o promuovono attività di studio, di ricerca e di documentazione di rilevante valore culturale e artistico o che organizzano e realizzano attività culturali, effettuate in base ad apposita convenzione, per l'acquisto, la manutenzione, la protezione o il restauro dei beni indicati nell'art. 1 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e nel d.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409, ivi comprese le erogazioni effettuate per l'organizzazione in Italia e all'estero di mostre e di esposizioni di rilevante interesse scientifico-culturale delle cose anzidette, e per gli studi e le ricerche eventualmente a tal fine necessari, nonché per ogni altra manifestazione di rilevante interesse scientifico-culturale anche ai fini didattico-promozionali, ivi compresi gli studi, le ricerche, la documentazione e la catalogazione, e le pubblicazioni relative ai beni culturali.

**Art. 15. co. 1, lett. i), del Tuir**

La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 19% in relazione alle erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore al 2% del reddito complessivo dichiarato, disposte a favore di enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgono esclusivamente attività nello spettacolo, effettuate per la realizzazione di nuove strutture, per il restauro ed il potenziamento delle strutture esistenti, nonché per la produzione nei vari settori dello spettacolo.

	<p><b>**Art. 15. co. 1, lett. i-bis), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 19% degli oneri sostenuti per contributi associativi, per importo non superiore a 2.500.000 lire, versati dai soci alle società di mutuo soccorso che operano, al fine di assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia, ovvero, in caso di decesso, un aiuto alle loro famiglie.</p> <p>Le disposizioni sono abrogate (art. 102, co. 1, lett. f) e g), del CTS).</p>
<p><b>Art. 15. co. 1, lett. i-ter), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 19% in relazione alle erogazioni liberali in denaro, per un importo annuale complessivo non superiore a 1.500,00 euro, disposte in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche (di seguito anche solo "ASD"), a condizione che il versamento di tali erogazioni sia eseguito tramite banca o ufficio postale, ovvero secondo altre modalità stabilite con apposito decreto.</p>	
	<p><b>**Art. 15. co. 1, lett. i-quater), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 19% in relazione alle erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 4.000.000 di lire, a favore delle APS iscritte negli appositi registri.</p> <p>Le disposizioni sono abrogate (art. 102, co. 1, lett. f) e g), del CTS).</p>

<p><b>Art. 15, co. 1, lett. i-octies), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 19% in relazione alle erogazioni liberali in denaro disposte a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, statali e paritari senza scopo di lucro appartenenti al sistema nazionale di istruzione, nonché a favore degli istituti tecnici superiori, delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e delle Università, finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e universitaria e all'ampliamento dell'offerta formativa.</p>	
	<p><b>*Art. 15, co. 1.1., del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 26% a fronte di erogazioni liberali in denaro, per un importo non superiore a 30.000,00 euro annui, effettuate da persone fisiche a favore delle ONLUS, di iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con D.P.C.M. nei Paesi non appartenenti all'OCSE.</p> <p>La disposizione è disapplicata per i soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore di ETS non commerciali e cooperative sociali (art. 89, co. 11, del CTS).</p>
<p><b>Art. 100, co. 2, lett. a), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali fatte a favore di persone giuridiche che perseguono esclusivamente finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria, culto, ricerca scientifica, nonché i contributi, le donazioni e le oblazioni di cui all'art. 10, co. 1, lett. g), del Tuir per un ammontare complessivamente non superiore al 2% del reddito d'impresa dichiarato.</p>	

<p><b>Art. 100, co. 2, lett. f), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgono o promuovono attività di studio, di ricerca e di documentazione di rilevante valore culturale e artistico, ivi comprese le erogazioni effettuate per l'organizzazione di mostre e di esposizioni, che siano di rilevante interesse scientifico o culturale, e per gli studi e le ricerche eventualmente a tal fine necessari.</p>	
<p><b>Art. 100, co. 2, lett. g), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore al 2% del reddito d'impresa dichiarato, disposte a favore di enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgono esclusivamente attività nello spettacolo, effettuate per la realizzazione di nuove strutture, per il restauro e il potenziamento delle strutture esistenti, nonché per la produzione nei vari settori dello spettacolo.</p>	
	<p><b>*Art. 100, co. 2, lett. h), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una deduzione IRES pari al 2% del reddito d'impresa dichiarato, nei limiti di 30.000,00 euro, per le erogazioni liberali in denaro effettuate a favore delle ONLUS, di iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con D.P.C.M. nei Paesi non appartenenti all'OCSE.</p> <p>La disposizione è disapplicata nei confronti dei soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore di ETS non commerciali e cooperative sociali (art. 89, co. 11, del CTS).</p>

<p><b>Art. 100, co. 2, lett. i), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle le spese relative all'impiego di lavoratori dipendenti, assunti a tempo indeterminato, utilizzati per prestazioni di servizi erogate a favore di ONLUS, nel limite del 5% dell'ammontare complessivo delle spese per prestazioni di lavoro dipendente, così come risultano dalla dichiarazione dei redditi.</p>	
	<p><b>**Art. 100, co. 2, lett. l), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 1.549,37 euro o al 2% del reddito di impresa dichiarato, a favore delle APS iscritte negli appositi registri.</p> <p>La disposizione è abrogata (art. 102, co. 1, lett. e), del CTS).</p>
<p><b>Art. 100, co. 2, lett. m), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali in denaro disposte a favore dello Stato, delle Regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute, per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali e per la realizzazione di programmi culturali nei settori dei beni culturali e dello spettacolo.</p>	
<p><b>Art. 100, co. 2, lett. n), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali in denaro a favore di organismi di gestione di parchi e riserve naturali, terrestri e marittimi, statali e regionali, e di ogni altra zona di tutela speciale paesistico-ambientale, effettuate per sostenere attività di conservazione, valorizzazione, studio, ricerca e sviluppo dirette al conseguimento delle finalità di interesse generale cui corrispondono tali ambiti protetti. Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio individua con proprio decreto, periodicamente, i soggetti e le categorie di soggetti che possono beneficiare delle predette erogazioni liberali; determina, a valere sulla somma allo scopo indicata, le quote assegnate a ciascun ente o soggetto beneficiario.</p>	

<p><b>Art. 100, co. 2, lett. o), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, delle Regioni, degli enti territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute, per la realizzazione di programmi di ricerca scientifica nel settore della sanità autorizzate dal Ministro della salute con apposito decreto che individua annualmente i soggetti che possono beneficiare delle predette erogazioni liberali. Detto decreto determina altresì, fino a concorrenza delle somme allo scopo indicate, l'ammontare delle erogazioni deducibili per ciascun soggetto erogatore.</p>	
<p><b>Art. 100, co. 2, lett. o-bis), del Tuir</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali in denaro a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, statali e paritari senza scopo di lucro appartenenti al sistema nazionale di istruzione, nonché a favore degli istituti tecnici superiori, finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e all'ampliamento dell'offerta formativa, nel limite del 2% del reddito d'impresa dichiarato e comunque nella misura massima di 70.000,00 euro annui.</p>	



	<p><b>*Art. 14, del d.l. n. 35 del 2005 (la c.d. “più dai meno versi”)</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRPEF e IRES delle erogazioni liberali, nel limite del 10% del reddito dichiarato e comunque nella misura massima di 70.000,00 euro annui, effettuate a favore di ONLUS, APS, fondazioni e associazioni riconosciute aventi per oggetto statutario la tutela, la promozione e la valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e in favore di fondazioni e associazioni riconosciute aventi per scopo statutario lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell’Economia e delle Finanze e del Ministro dell’istruzione, dell’Università e della ricerca.</p> <p>A partire dal 1° gennaio 2018 sono state escluse dall’ambito soggettivo di applicazione della disposizione in esame le ONLUS e le APS (art. 99, co. 3, del CTS, come modificato dall’art. 5-ter, co. 1, del d.l. n. 148 del 2017) e l’abrogazione della misura (in questo caso espressamente disciplinata dall’art. 102, co. 2, lett. h), del CTS) è prevista a decorrere dalle intervenute autorizzazioni comunitarie e comunque con l’operatività del RUNTS.</p>
<p><b>Art. 1, co. 353, della legge 23 dicembre 2005, n. 266</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES dei fondi trasferiti per il finanziamento della ricerca, a titolo di contributo o liberalità, in favore di Università, fondazioni universitarie e di istituzioni universitarie pubbliche, degli enti di ricerca pubblici, delle fondazioni e delle associazioni regolarmente riconosciute, aventi per oggetto statutario lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica, ovvero degli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, ivi compresi l’ISS e l’ISPESL, nonché degli enti parco regionali e nazionali.</p>	

<p><b>Art. 8, co. 3, della legge 6 marzo 2001, n. 52</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF ed IRES in relazione alle donazioni effettuate da enti o privati all'ente ospedaliero Ospedale Galliera di Genova, per un importo non superiore al 30% dell'imposta lorda dovuta.</p>	
<p><b>Art. 1, della legge 18 febbraio 1999, n. 28</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 19% in relazione alle erogazioni liberali effettuate a favore della fondazione La biennale di Venezia, nei limiti del 2% del reddito dichiarato, per la realizzazione di nuove strutture, per il restauro e il potenziamento delle strutture esistenti, nonché per la produzione nei vari settori dello spettacolo.</p>	
<p><b>Art. 11, del d.l. 28 dicembre 2013, n. 149</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 26% in relazione alle erogazioni liberali effettuate a favore di partiti e movimenti politici, per importi compresi tra i 30,00 euro e i 30.000,00 euro annui.</p>	
<p><b>Art. 27, della legge 13 maggio 1999, n. 133</b></p> <p>La norma riconosce la deducibilità IRES delle erogazioni liberali in denaro effettuate in favore delle popolazioni colpite da eventi di calamità pubblica o da altri eventi straordinari anche se avvenuti in altri Stati, per il tramite di fondazioni, di associazioni, di comitati e di enti.</p>	
<p><b>Art. 25, del D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 367</b></p> <p>La norma riconosce il diritto ad una detrazione IRPEF del 19% (in alcune ipotesi elevata al 30%) in relazione alle erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore al 2% del reddito complessivo dichiarato, disposte a favore delle fondazioni operanti nel settore musicale.</p>	



## IL SOSTEGNO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE DOPO LA RIFORMA: CONTINUITÀ E INNOVAZIONE NEI PROGETTI FINANZIATI DALL'ART. 72 DEL CTS DAL 2017 AL 2021\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Obiettivi, aree d'intervento, linee di attività e metodologia dei progetti finanziati. – 3. Tra finanziamento concesso e finanziamento rendicontato. – 4. Le criticità rilevate nell'attuazione dei progetti di rilevanza nazionale. – 5. La pandemia al centro della scena. – 6. I correttivi adottati per affrontare le criticità. – 7. Ripensare le attività a distanza: un'opportunità per fronteggiare la crisi. – 8. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Per inquadrare e comprendere le finalità e le potenzialità del sistema di sostegno economico per il perseguimento degli interessi generali da parte degli ETS, *anche attraverso le reti associative*, previsto dall'art. 72 del decreto legislativo 117/2017<sup>1</sup>, bisogna fare un piccolo passo indietro a cavallo del nuovo millennio, tra gli anni '90 e l'anno 2001. In quel periodo sono state varate discipline settoriali<sup>2</sup> regolatrici degli enti del *terzo settore*, la cui impronta è connotata - a differenza delle disposizioni del libro I del codice civile, che disciplinano il funzionamento interno e l'imputazione collettiva della responsabilità - dall'introduzione di regimi fiscali agevolativi e dalla predisposizione di vincoli «positivi» riguardanti le attività esercitabili, la finalizzazione delle stesse e dei risultati raggiungibili verso obiettivi destinati alla collettività (gli attuali interessi generali), e un primo potenziale “sostegno economico” alle finalità istituzionali e statutarie.

Tale proliferazione normativa, disarmonica e frammentata, ha fatto emergere negli anni l'esigenza di ricondurre la materia in esame ad un disegno coerente e organico.

Dalle predette normative, gli enti *associativi* appaiono assai diversificati in relazione alle tipologie giuridiche, alle caratteristiche produttive, alle configurazioni organizzative, alla direzione finalistica (*mutual benefit* o *public service*) e ai campi operativi (assistenza, sanità, scuola, cultura, tempo libero, ricerca, formazione, ambiente, arte e sport). Da tempo se ne proponeva la confluenza nell'ampia nozione di «terzo settore»,

\* **A cura di Marco Livia** - Direttore della Fondazione Terzjus ETS, dal 2016 è Funzionario delle ACLI APS Nazionali, già Direttore generale dell'IREF - Istituto di Ricerche Educative e Formative. Esperto di Bilancio Sociale, controllo di gestione e sviluppo di ETS e di innovazione delle politiche sociali. Da oltre 25 anni si occupa di management del terzo settore e di progettazione, gestione e rendicontazione di progetti complessi pubblici e privati, **e di Daniela Bucci** - Sociologa, Ricercatrice, Esperta di politiche sociali e della disabilità, si occupa di progettazione sociale e di facilitazione di processi partecipati.

<sup>1</sup> Art. 72, comma 1, d.lgs. 117/2017.

<sup>2</sup> La legge 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato, la legge 381/1991 sulla cooperazione sociale, il decreto legislativo 460/1997 sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), la legge 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale, la legge 155/2006 relativa all'impresa sociale.

per differenziarli, e non perché “terzi”, rispetto agli altri due settori della vita sociale: la pubblica amministrazione - i cui apparati, regolati dalla legge e finanziati dalla fiscalità generale, perseguono finalità (non solo collettive, ma anche) “pubbliche” - e il mercato - dove le imprese private operano con finalità lucrative, finanziate dal capitale di rischio.

La categorizzazione fa comprendere l'importanza di questa vera e propria area di «economia sociale». In concomitanza con la necessità di alleggerire l'intervento diretto dell'amministrazione pubblica nella gestione dei servizi sociali per il welfare, e insieme con l'impossibilità per il mercato dei servizi tradizionale, informato al sistema dei prezzi, di soddisfare il raggiungimento degli interessi generali, emerge l'esigenza di una migliore organizzazione dei servizi alla persona promossi, organizzati e gestiti dalla stessa “società civile”.

In un contesto di crescente domanda di servizi sociali, la Riforma si prefigge di promuovere la partecipazione e la costruzione di una rete di organizzazioni territoriali che permettano un alleggerimento dell'intervento pubblico, a tutto vantaggio dell'iniziativa del privato sociale, il quale si approvvigiona mediante il ricorso a forme di autofinanziamento e raccolta fondi (parte promozionale della Riforma), nonché con le attività che provengono dall'apporto disinteressato dei singoli attraverso l'istituzionalizzazione della figura del volontario.

Nel 1991, con l'approvazione della legge 266 – Legge quadro sul volontariato, si cominciò a finanziare le ODV grazie alla specifica previsione dell'art. 12, comma 2, della predetta norma.

Successivamente, con gli artt. 12 e, in particolare, 13<sup>3</sup> della legge 383/2000 – Disciplina delle associazioni di promozione sociale, fu previsto il finanziamento, da parte dello Stato, di tutta una serie di necessarie attività trasversali all'istituzione delle nuove realtà associative, sia quelle di tipo e rilevanza nazionale iscritte nel registro tenuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che quelle territoriali a rilevanza regionale iscritte nei registri regionali e territoriali. L'art. 12, per la precisione, al comma 3, lettera f)<sup>4</sup>, prevedeva la possibilità di finanziare progetti innovativi e sperimentali per promuovere la risposta associativa a particolari emergenze sociali.

Le realtà organizzative - del volontariato, associative, fondazionali e cooperative - espressione della *comunità organizzata* vengono così investite di compiti tradizionalmente riservati alla sfera pubblica, secondo un modello operante sin dal 1991 che ha trovato un riconoscimento anche costituzionale nel nuovo quarto comma dell'art. 118

<sup>3</sup> Art. 13 (Fondo per l'associazionismo).

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, il Fondo per l'associazionismo, finalizzato a sostenere finanziariamente le iniziative ed i progetti di cui alle lettere d) e f) del comma 3 dell'articolo 12.

2. Per il funzionamento del Fondo è autorizzata la spesa massima di lire 4.650 milioni per il 2000, 14.500 milioni per il 2001 e 20.000 milioni annue a decorrere dal 2002.

<sup>4</sup> Art. 12, comma 3, lettera f) approvazione di progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, dalle associazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 7 per fare fronte a particolari emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate.

della Costituzione<sup>5</sup>. Le sopracitate norme, sostenute anche dal dettato costituzionale, posero quindi le fondamenta per quelle che sarebbero state le forme associative usate dai cittadini per organizzare e realizzare il processo di sussidiarietà orizzontale previsto dalla Carta costituzionale.

Dal 1991 sino al 2017 sono così stati finanziati centinaia di progetti che hanno permesso la stabilizzazione e/o la ricerca e la sperimentazione di azioni e interventi sociali realizzati da organizzazioni di volontariato ed enti associativi di rilevanza nazionale, in un confronto continuo con la rappresentanza del Forum nazionale del terzo settore, e un importante lavoro di rilevazione statistica nazionale degli enti a cura dell'ISTAT: il Censimento permanente delle istituzioni non profit.

Tali norme, contenenti misure promozionali e di finanziamento degli enti del terzo settore, sono state il prodromo dell'art. 72 della Riforma del terzo settore, norma che stabilizza finalmente un sistema di sostegno economico ripartito per gli enti associativi di promozione sociale, le organizzazioni di volontariato e le fondazioni, iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore - RUNTS.

Gli anni precedenti alla riforma sono stati, quindi, una reale sperimentazione, se non addirittura la "certificazione", che i fondi pubblici destinati a progetti di rilevanza sociale e per il perseguimento di interessi generali affidati agli enti associativi sono estremamente importanti per promuovere il percorso di armonizzazione dei servizi primari alla persona, attraverso la realizzazione del dettato costituzionale.

L'art. 72 si trova all'interno del capo IV del d.lgs. 117/2017, ed è dedicato all'individuazione delle risorse finanziarie destinate agli enti del terzo settore, recependo i contenuti dell'art. 9, comma 2, lettera g)<sup>6</sup>, della legge delega 106/2016, che demanda alla legislazione delegata il compito di provvedere alla disciplina delle misure di sostegno economico in favore degli enti del terzo settore, nonché l'istituzione, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di un nuovo strumento finanziario esclusivamente destinato agli ETS iscritti al RUNTS. In particolare, l'art. 72 stabilisce le regole per l'utilizzo del nuovo strumento finanziario: *"il Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel terzo settore"*. Esso è destinato a sostenere, anche attraverso le reti associative nazionali di cui all'art. 41 della Riforma, lo svolgimento di attività di interesse generale, tramite il finanziamento di iniziative e progetti realizzati da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del terzo settore, iscritti nel RUNTS. Le iniziative e i progetti possono essere

<sup>5</sup> Art. 118, quarto comma, Cost., *"Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"*.

<sup>6</sup> Legge 106/2016, articolo 9, comma 2, ... (omissis) ... lett. g) *istituzione, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di un fondo destinato a sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), attraverso il finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra gli enti del terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, disciplinandone altresì le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse, anche attraverso forme di consultazione del Consiglio nazionale del Terzo Settore. Il fondo di cui alla presente lettera è articolato, solo per l'anno 2016, in due sezioni: la prima di carattere rotativo, con una dotazione di 10 milioni di euro; la seconda di carattere non rotativo, con una dotazione di 7,3 milioni di euro; ... (omissis).*

finanziati anche in attuazione di accordi sottoscritti, ai sensi dell'art. 15, legge 7 agosto 1990, n. 241, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Attraverso questa opportunità, il legislatore ha inteso favorire l'attivazione di sinergie, nonché vere e proprie reti territoriali, nel quadro di un'organica governance multilivello, capace di favorire l'integrazione tra le diverse fonti di finanziamento disponibili (comunitarie, statali e regionali) da convogliare verso obiettivi condivisi.

Un breve richiamo in questo caso va fatto anche alla previsione degli articoli 55 e 56 del d.lgs. 117/2017, con cui gli ETS potrebbero, utilizzando il combinato disposto con l'art. 72, promuovere e realizzare una maggiore capacità di spesa su progetti rispondenti ai bisogni emergenti dai territori e soprattutto, grazie alla partecipazione e al coinvolgimento delle amministrazioni locali, un migliore raggiungimento degli obiettivi individuati.

La norma prevede che il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali determini annualmente, con proprio atto di indirizzo, gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili, nei limiti delle risorse disponibili sul fondo medesimo. In essa si prevede anche che, in attuazione di tale atto di indirizzo, le strutture amministrative del Ministero individuino, in esito alle procedure di valutazione necessarie (ex artt. 12 e 15 della legge 241/1990), gli ETS attuatori risultati idonei alla realizzazione degli interventi presentati e pertanto finanziati attraverso le risorse del fondo.

Premesso che l'art. 9, comma 1, lettera g), della legge 106/2016, prevede che il fondo sia articolato, solo per l'anno 2016, in due sezioni: la prima di carattere rotativo, la seconda di carattere non rotativo, il comma 5 dell'articolo in esame stabilisce che, a decorrere dall'anno 2017, la dotazione della seconda sezione del medesimo fondo sia incrementata di 10 milioni di euro annui. Tale incremento trova copertura attraverso la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che prevede risorse per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale pari a 190 milioni di euro annui, a regime proprio dall'anno 2017.

Dall'agosto del 2017 sono passati ben 6 anni e l'art. 72 ha visto una sua immediata esecuzione grazie alla solerzia dei dirigenti e funzionari ministeriali, che da subito hanno avviato l'utilizzo dei relativi fondi, pubblicando il primo *Avviso per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale* nell'autunno di quello stesso anno (decreto direttoriale 326/2017), in seguito all'emanazione dell'Atto di indirizzo adottato con il decreto 13 novembre 2017 firmato dall'allora Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Giuliano Poletti.

Da quell'autunno ad oggi sono stati emanati sei Avvisi: cinque relativi all'attuazione dell'art. 72 per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale, e uno volto a fronteggiare le emergenze sociali e assistenziali determinate dall'epidemia da Covid-19.

Oltre ai quattro Avvisi "ordinari" previsti dal d.lgs. 117/2017 (per le annualità 2017, 2018, 2020 e 2023), sono stati infatti emanati altri due Avvisi. Il primo è stato

adottato nell'autunno del 2020<sup>7</sup>, in seguito alla necessità di supportare gli ETS fortemente provati dalla pandemia da Covid-19. Grazie, infatti, al lavoro attento della Direzione Generale del Terzo Settore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali era stato emanato con tempestività l'Atto di indirizzo, adottato con DM 93/2020, che disponeva per quell'anno l'incremento di 100 milioni di euro della seconda sezione del fondo ex art. 72, CTS: 50 milioni per gli enti nazionali e 50 milioni per gli enti territoriali. Il secondo Avviso, emanato nel 2022, era invece indirizzato al sostegno delle reti associative in funzione della loro *capacity building*, riferito sempre all'attuazione dell'art. 72, CTS, con uno stanziamento di 20 milioni di euro.

Si ricorda, infine, che con il decreto ministeriale 20 luglio 2023, n. 101, è stato emanato l'Atto di indirizzo con cui si individuano, per l'anno 2023, gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili attraverso il fondo ex art. 72, CTS. Con tale atto vengono stanziati 22.666.890 euro per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale, che sono oggetto del conseguente Avviso n. 1/2023, da poco adottato con decreto direttoriale n. 190 del 21 settembre 2023.

Tramite i primi tre Avvisi (annualità 2017, 2018 e 2020)<sup>8</sup>, e le relative graduatorie di ammissione, sono state allocate risorse per complessivi 121.024.982,35 euro destinati ad organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni di terzo settore. In risposta agli Avvisi sono pervenuti al Ministero, entro i termini stabiliti, 355 progetti, di cui 63 giudicati inammissibili e pertanto esclusi. Hanno avuto accesso alla fase valutativa 292 progetti, di cui 237 ammessi al finanziamento pubblico, per un totale di 109.800.497,56 euro concessi. Per ogni annualità si è registrata la rinuncia da parte di un ente capofila, per un totale di 3 progetti non finanziati seppur ammessi, pari a 1.316.000,00 euro non utilizzati. Al netto delle rinunce, le risorse complessivamente concesse sono state pari a 108.500.647,57 euro per la realizzazione di 234 progettualità. Il differenziale non utilizzato, pari 12.524.334,78 euro, è pertanto andato in economia: non potendo essere nuovamente riallocato in nuovi Avvisi, è ritornato nella voce generale del bilancio dello Stato. Da evidenziare che la maggior parte di tali risorse, più di 11 milioni di euro, è relativa al primo Avviso del 2017, probabilmente a causa di una naturale difficoltà iniziale incontrata dagli enti interessati nel presentare progetti e iniziative di rilevanza nazionale secondo modalità di partecipazione nuove e più complesse.

<sup>7</sup> In applicazione dell'art. 67 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

<sup>8</sup> Avviso n.1/2017; Avviso n.1/2018; Avviso n.2/2020.



**Tabella n. 1.** *Progetti presentati, valutati e ammessi, e risorse pubbliche stanziati, concesse e assegnate, relativamente agli Avvisi n.1/2017, n.1/2018 e n.2/2020 (valori assoluti ed euro)*

	2017	2018	2020	Totale
<b>Progetti presentati</b>	94	131	130	355
<b>Progetti valutati</b>	83	101	108	292
<b>Progetti ammessi</b>	78	78	81	237
<b>Risorse stanziati</b>	44.806.985,00	38.366.000,00	37.851.997,35	121.024.982,35
<b>Risorse concesse</b>	33.801.626,06	38.200.131,82	37.798.739,68	109.800.497,56
<b>Risorse assegnate</b>	33.549.626,06	37.642.281,82	37.308.739,69	108.500.647,57

Con l'Avviso n. 3 del 2020 è stato previsto uno stanziamento straordinario di 50 milioni di euro destinato al sostegno delle attività di interesse generale degli enti a rilevanza nazionale. Tale sostegno si concretizzava attraverso l'erogazione di contributi volti a coprire, nei limiti delle risorse disponibili, la realizzazione da parte degli enti beneficiari di un programma di attività finalizzato a fornire risposte ai bisogni sociali e assistenziali emergenti dall'epidemia da Covid-19. Alla scadenza dei termini dell'Avviso sono pervenute al Ministero 150 domande di ammissione al contributo, di cui 101 ammissibili, per un valore dei programmi di attività pari a 31.536.002,06 euro e un finanziamento statale effettivo di 19.913.756,14 euro. Il differenziale non utilizzato (pari a 30.086.243,86 euro) è stato in questo caso riallocato, con DM 156/2020, che ha incrementato di 30 milioni di euro il sostegno alle attività degli enti a rilevanza locale.

Con l'Avviso n. 3 del 2022 sono stati destinati 20.000.000 di euro alla crescita della *capacity building* delle reti associative e della capacità di implementazione nello svolgimento delle attività di interesse generale da parte delle ODV, delle APS e delle fondazioni aderenti alle medesime reti. Il Ministero ha ricevuto 96 domande di ammissione al contributo, delle quali 57 hanno avuto accesso al finanziamento, per un importo complessivo pari a 16.279.935,50 euro.

Questi ultimi due Avvisi - tra l'altro ancora in corso di realizzazione - non sono stati oggetto di approfondimento all'interno del presente capitolo, proprio per il loro carattere specifico e straordinario rispetto a primi tre Avvisi per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale.

Possiamo considerare pertanto che complessivamente tra il 2017 e il 2022 sono stati stanziati, a favore delle associazioni e delle reti associative nazionali, fondi per 191.024.982,35 euro e assegnati fondi per 144.694.339,21 euro, "avanzando" o non impegnando un totale di 46.330.643,14 euro, di cui 16.330.643,14 euro andati in economia<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> I restanti 30.000.000,00 euro relativi all'Avviso n.3/2020 sono stati riallocati per il finanziamento di interventi a livello locale, come specificato in precedenza nel testo.

**Tabella n. 2.** Risorse pubbliche stanziare, assegnate e non impegnate anni 2017-2022 (euro)

	Stanziare	Assegnate	Non impegnate
<b>Avviso 1/2017</b>	44.806.985,00	33.549.626,06	11.257.358,94
<b>Avviso 1/2018</b>	38.366.000,00	37.642.281,82	723.718,18
<b>Avviso 2/2020</b>	37.851.997,35	37.308.739,69	543.257,66
<b>Avviso 3/2020</b>	50.000.000,00	19.913.756,14	30.086.243,86
<b>Avviso 3/2022</b>	20.000.000,00	16.279.935,50	3.720.064,50
<b>Totale</b>	191.024.982,35	144.694.339,21	46.330.643,14

\* Ricordiamo che, del totale di 46.330.643,14 euro non impegnati per la realizzazione di iniziative e progetti di rilevanza nazionale, 30.000.000 di euro relativi all'Avviso 3/2020 sono stati destinati al sostegno delle attività degli enti a rilevanza locale.

Considerata la complessità delle procedure per partecipare ai finanziamenti, il necessario obbligo di prevedere un cofinanziamento non inferiore al 20% del budget complessivo relativo a ciascun progetto, la sottoscrizione di una fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia dell'80% dell'ammontare del contributo concesso, la nuova e più rigida normativa alla quale gli enti sapevano di dover adempiere, dopo la sottoscrizione della convenzione, per la gestione e rendicontazione delle attività, il risultato può essere considerato sicuramente un dato interessante e confortante, che apre ad uno scenario di sviluppo di ulteriori azioni a favore del perseguimento degli interessi generali, e che incuriosisce chi opera nel monitoraggio e promozione della Riforma.

Infatti, essa è stata analizzata in questi anni soprattutto per l'introduzione di nuovi vincoli burocratici e amministrativi, per lo più legati alla evidente e necessaria richiesta di trasparenza e pubblicità amministrativa rispetto alle tante previsioni promozionali e di incentivazione fiscale e finanziaria che sono tutte derivanti da contribuzioni pubbliche e a cui è più che naturale che gli ETS "rendano conto", rispettando le nuove richieste di "trasparenza gestionale e amministrativa".

Dal nostro punto di vista, in qualità di Osservatorio della Riforma, ci è sembrato pertanto naturale e accattivante richiedere alla Direzione Generale competente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l'autorizzazione e l'accesso ai dati degli Avvisi per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale - da analizzare in maniera assolutamente anonimizzata -, per studiare nello specifico in che misura, ambito e proiezione gli ETS abbiano recepito gli Avvisi come strumenti reali di implementazione delle loro attività istituzionali e territoriali, capaci di rispondere ai nuovi bisogni sociali anche in funzione della richiamata sussidiarietà orizzontale.

Nel corso dello studio, che qui di seguito presentiamo, non abbiamo naturalmente avuto la possibilità di entrare nel merito delle opportunità e delle criticità riscontrate dalle associazioni, avendo potuto soffermarci soltanto sulla lettura e analisi di quanto riportato nelle schede di progettazione e rendicontazione presentate a valere sui predetti Avvisi. Naturalmente, nello scorrere dei dati e delle innumerevoli e ampie tipologie di progetti presentati, finanziati e rendicontati, la curiosità, connaturata all'essere

“ricercatori”, non è stata completamente soddisfatta, abbiamo pertanto la presunzione di voler avviare per il prossimo anno un’analisi più approfondita su un campione di progetti, tra quelli incontrati in questa analisi “desk”, per valutare insieme agli enti, tramite i loro funzionari addetti alla progettazione, gestione e rendicontazione, le reali opportunità e criticità incontrate, le possibili misure correttive e di miglioramento per il raggiungimento degli obiettivi che la Riforma ha previsto con le misure di sostegno e promozione. Una valutazione dettata dalla loro sensibilità e dai ritorni degli operatori sulla capacità di perseguire realmente gli obiettivi che avevano ipotizzato di raggiungere attraverso la presentazione dei progetti.

## 2. Obiettivi, aree d’intervento, linee di attività e metodologia dei progetti finanziati

Nell’ambito di questi primi sei anni, a partire dall’annualità finanziaria 2017, di gestione del nuovo fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore, è possibile effettuare una prima analisi longitudinale, tra le diverse annualità, e trasversale, tra i diversi progetti ammessi a finanziamento, per gli anni finanziari 2017, 2018 e 2020. Queste tre annualità presentano, infatti, caratteristiche e modelli di progettazione simili e confrontabili tra loro. In premessa occorre precisare che non tutti i dati analizzati nel presente capitolo sono disponibili per la totalità dei progetti ammessi al finanziamento, a causa, talvolta, della mancanza di alcuni documenti o della non completa valorizzazione di tutti i campi o della loro non corretta o leggibile compilazione. Pertanto, rispetto ai diversi item, sarà riportato nel testo o in nota il numero effettivo di progettualità per cui è disponibile il singolo dato e su cui sono state effettuate le relative elaborazioni.

A valere su questi tre anni finanziari, sono stati **ammessi al finanziamento pubblico 237 progetti**, presentati da **128 ETS**, per una media di circa 2 progetti ammessi per ente capofila. Il 27,3% degli enti che hanno avuto accesso al contributo ha visto approvati i propri progetti in tutte e tre le annualità, il 30,5% in due annualità e il 42,2% per una sola annualità. Complessivamente il 77,2% dei progetti ammessi è stato elaborato e presentato da 74 ETS. Cosa che lascerebbe ipotizzare, con una certa fondatezza, l’esistenza di una larga e solida base di organizzazioni del terzo settore che progettano in maniera continuativa e riescono ad accedere ai finanziamenti del fondo ex art. 72, CTS.

Rispetto alla tipologia dei soggetti coinvolti, il **73% degli enti capofila** ammessi al finanziamento è un’**associazione di promozione sociale**, il 21% un’organizzazione di volontariato e il 6% una fondazione di terzo settore. Nei tre anni considerati, la percentuale dei progetti presentati da una APS, seppur di gran lunga maggioritaria, è scesa lievemente a vantaggio delle altre due tipologie di enti: dall’83% del 2017 al 78% del 2020.

Ai 237 progetti ammessi è stato concesso un finanziamento totale di **109.800.497,56 euro** afferenti al fondo ex art. 72, CTS. Ogni annualità ha registrato, però, la rinuncia di un ente capofila, per un totale di 1.316.000,00 euro non assegnati.

I progetti e le iniziative di rilevanza nazionale presentati in risposta agli Avvisi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegnavano a concorrere al raggiungimento degli **obiettivi generali individuati dall'Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile. Dovevano pertanto essere selezionati all'interno del Modello D, contenente la Scheda di progetto, un massimo di tre obiettivi generali e di tre aree prioritarie di intervento tra quelli indicati, graduandoli in ordine di importanza, così come prescritto nei relativi Avvisi.

L'analisi delle scelte effettuate può essere confrontata solo in parte tra i tre anni considerati, poiché per l'annualità 2017 il ventaglio degli obiettivi generali e delle aree prioritarie di intervento risulta più ristretto rispetto a quelli adottati nel 2018 e 2020, che appaiono invece del tutto coincidenti<sup>10</sup>.

Per l'anno 2017<sup>11</sup>, l'obiettivo complessivamente più selezionato (nel 68% dei progetti che contengono il dato) è "**Promuovere le pari opportunità e contribuire alla riduzione delle disuguaglianze**", che viene indicato nel numero maggiore dei casi sia come prima che come seconda scelta in ordine di importanza. Segue l'obiettivo "*Promuovere società giuste, pacifiche ed inclusive*" (in quasi il 59% dei progetti), che appare il più gettonato come terza scelta in ordine di priorità, sebbene in poco più del 45% delle progettualità presentate vengano selezionati soltanto due obiettivi generali tra quelli proposti (percentuale che sale al 51% e al 46% nelle due successive annualità). Al contrario, "*Promuovere un'agricoltura sostenibile e responsabile socialmente*" è l'obiettivo meno indicato per il 2017: soltanto in una progettualità.

Nel 2018 e 2020<sup>12</sup>, in cui compare un numero più ampio di obiettivi generali, è "*Salute e benessere: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età*" (che era presente anche nell'atto di indirizzo 2019) ad essere selezionato complessivamente nel numero maggiore dei progetti (il 50% nel 2018 e quasi il 54% nel 2020; era il 48% nel 2017, un valore comunque elevato) e ad essere indicato il più delle volte come prima scelta in ordine di priorità. Segue in entrambe le annualità l'obiettivo "*Ridurre le ineguaglianze*", selezionato più o meno intorno al 40% dei progetti e il più indicato come seconda scelta in ordine di importanza nel 2020. Laddove nel 2018, invece, risultava prevalente come secondo obiettivo in ordine di priorità "*Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, opportunità di apprendimento permanente per tutti*". All'opposto "*Promuovere un'agricoltura sostenibile*" continua ad essere, anche per le annualità 2018 e 2020, uno degli obiettivi meno gettonati (indicato rispettivamente nel 6,6% e 3,8% dei progetti), insieme a "*Garantire a tutti la disponibilità e la gestione*

<sup>10</sup> Rispettivamente: Atto di indirizzo del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, adottato in data 13 novembre 2017; Atto di indirizzo del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, adottato in data 26 ottobre 2018; Atto di indirizzo del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, adottato con D.M. n. 44 del 12 marzo 2020.

<sup>11</sup> Per l'annualità finanziaria 2017, il dato relativo ad obiettivi generali e aree prioritarie d'intervento è disponibile per 75 progettualità delle 78 ammesse a finanziamento.

<sup>12</sup> Per l'annualità finanziaria 2018, il dato relativo ad obiettivi generali e aree prioritarie d'intervento è disponibile per 76 progettualità delle 78 ammesse a finanziamento; per l'annualità 2020 è disponibile per 80 progettualità su 81 ammesse a finanziamento.

sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie" (2,6% e 1,3% dei progetti) e a "Promuovere azioni, a tutti i livelli per combattere gli effetti del cambiamento climatico" (5,3% e 5% dei progetti). Tutti obiettivi che sono o vengono percepiti come di minore interesse per il nostro Paese o che non sono coerenti con le finalità statutarie della maggior parte degli enti ammessi a finanziamento; obiettivi che a ben guardare hanno meno a che fare, in senso stretto, con politiche e servizi rivolti alle persone. Da segnalare anche l'obiettivo "Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze", scelto nel 2020 solo nel 2,5% dei progetti.

Osservando poi le **aree prioritarie di intervento**, per il 2017 quelle che spiccano per numero di selezioni, indicate ciascuna in oltre il 40% dei progetti in cui è presente il dato, sono "**Sviluppo della cultura del volontariato**, in particolare tra i giovani e all'interno delle scuole e delle imprese" (che risulta la più indicata come seconda in ordine di priorità) e "**Sostegno all'inclusione sociale**, in particolare delle persone con disabilità e non autosufficienti" (l'area più scelta come prima in ordine di importanza). Al contrario, è "**Contrasto delle forme di sfruttamento del lavoro**, in particolare in agricoltura, e del fenomeno del caporalato" ad essere adottata solamente in una progettualità. Meno agevole l'analisi del dato relativo agli **anni 2018 e 2020**, dove all'aumento del numero di obiettivi generali selezionabili, si collega per ciascuno di essi un diverso elenco di priorità, alcune duplicate tra i vari obiettivi e altre specifiche per tematica. Inoltre, per il 2018 una mal indicazione e/o una mal interpretazione delle prescrizioni ministeriali produce una moltiplicazione delle scelte: ossia vengono adottate massimo tre aree prioritarie per ciascun obiettivo selezionato e non fino a tre aree d'intervento complessive. Equivoco in parte risolto nel 2020 con una modifica al Modello D, che tuttavia non tutti i progettisti seguono, continuando ad indicare in totale anche più di tre aree prioritarie d'intervento. Osservando complessivamente la scelta delle aree nelle due annualità e tenendo conto nell'analisi della duplicazione di una stessa area associata a più obiettivi, vediamo che il numero maggiore delle scelte va su "**Contrasto delle condizioni di fragilità e di svantaggio della persona al fine di intervenire sui fenomeni di marginalità e di esclusione sociale**" (selezionata nel 50,7% dei progetti nel 2018 e nel 40% nel 2020). Seguono due aree prettamente afferenti al mondo associativo cui è destinato il fondo: "**Sviluppo della cultura del volontariato**" (rispettivamente 50,7% e 38,8%) e "**Sviluppo delle reti associative del terzo settore**" (rispettivamente 38,7% e 38,8%). Da menzionare anche il "**Sostegno all'inclusione sociale**, in particolare delle persone con disabilità e non autosufficienti" (rispettivamente 28,0% e 23,8%), che risulta anche l'area più selezionata se considerata solo in relazione all'obiettivo "**Salute e benessere**".

I progetti presentati dovevano infine prevedere, in coerenza con lo statuto dell'ente capofila, lo svolgimento di una o più **attività di interesse generale** tra quelle ricomprese nell'articolo 5 del Codice del terzo settore. Per tutte e tre le annualità<sup>13</sup>, nel Modello D gli enti proponenti hanno indicato mediamente quattro linee di attività per

<sup>13</sup> Il dato sulle linee di attività da svolgere è disponibile per 72 progettualità su 78 ammesse al finanziamento nel 2017, 76 su 78 nel 2018 e 80 su 81 nel 2020.

progetto (con una punta massima di 19 su 26 raggiunta da una progettualità finanziata nell'anno 2020). Complessivamente la linea di attività più indicata è "**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 all'art.5, CTS**" (presente nel 56,9% dei progetti per il 2017; nel 65,8% per il 2018; nel 60,0% per il 2020). Ma ottengono valori superiori al 30% in tutte le annualità considerate anche altre tre linee di attività: "*Interventi e servizi sociali [...], e interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla legge 22 giugno 2016, n. 112 [...]*", "*Educazione, istruzione e formazione professionale [...], nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa*" e "*Promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale [...], promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco [...]*".

Nella Scheda di progetto veniva chiesto anche di indicare le **metodologie** che si intendeva adottare nell'attuazione dell'intervento proposto. In particolare, era possibile scegliere tra una o più modalità predefinite:

- innovative rispetto: al contesto territoriale, alla tipologia dell'intervento e/o alle attività dell'ente proponente (o di eventuali enti partner/collaboratori);
- pilota e sperimentali, finalizzate alla messa a punto di modelli di intervento tali da poter essere trasferiti e/o utilizzati in altri contesti territoriali;
- di innovazione sociale, ovvero attività, servizi e modelli che soddisfano bisogni sociali (in modo più efficace delle alternative esistenti) e che allo stesso tempo creano nuove relazioni e nuove collaborazioni accrescendo le possibilità di azione per le stesse comunità di riferimento.

La scelta non era neutra, poiché tra i criteri di valutazione delle proposte venivano considerate le caratteristiche di innovazione sociale dei progetti, cui era attribuito un punteggio 0-10 nelle annualità 2017 e 2018 e 0-7 nell'annualità 2020. Un range abbastanza ampio, che tende a penalizzare, forse volutamente in base alla ratio del fondo, quei progetti che ripropongono servizi e interventi già esistenti, strettamente connessi alle attività istituzionali e alla *mission* degli enti proponenti. Progetti che, pur soddisfacendo i bisogni sociali in modo efficace e in rete, non sono andati oltre la sperimentazione e/o faticano a trovare continuità di finanziamento, e quindi sostenibilità nel tempo. Dai dati emerge che nelle tre annualità<sup>14</sup> in **oltre il 70%** dei progetti confrontabili si autodichiara di adottare **metodologie di innovazione sociale** (76,7% nel 2017; 77,9 nel 2018; 82,5% nel 2020)<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Il dato sulle metodologie da adottare è disponibile per 73 progettualità su 78 ammesse al finanziamento nel 2017, 77 su 78 nel 2018 e 80 su 81 nel 2020.

<sup>15</sup> Ottengono alte percentuali anche le altre forme di innovazione metodologica che potevano essere selezionate: rispetto al contesto territoriale (38,4% nel 2017; 36,4 nel 2018; 35% nel 2020); rispetto alla tipologia d'intervento (52,1% nel 2017; 41,6% nel 2018; 47,5% nel 2020); rispetto alle attività dell'ente proponente e/o di eventuali partner/collaboratori (28,8% nel 2017; 28,6% nel 2018; 32,5% nel 2020); pilota e sperimentali (47,9% nel 2017; 67,5% nel 2018; 56,3% nel 2020).

### 3. Tra finanziamento concesso e finanziamento rendicontato

Interessante in questa prima analisi delle progettualità ammesse al finanziamento nel triennio 2017-2020, è raffrontare l'entità delle risorse economiche concesse con quelle effettivamente rendicontate.

In premessa va detto che il confronto tra il Modello E, contenente il piano finanziario elaborato in sede di proposta, e il Rendiconto finale, trasmesso al Ministero a conclusione delle attività progettuali, non risulta sempre agevole da consultare, ma soffre di alcune complicazioni legate soprattutto ai file di calcolo predisposti dal Ministero e compilati dagli enti proponenti.

Complessivamente, lo studio realizzato ha sofferto di alcune difficoltà legate alla completezza e qualità dei dati disponibili. Molta della documentazione, soprattutto quella più datata inerente all'annualità 2017, è stata consegnata nella modalità "pdf scannerizzati" (che non consentono l'agevole estrazione dei dati) e, anche se questa circostanza nelle annualità successive è migliorata in termini di completezza e digitalizzazione, non sempre disponiamo di tutti i documenti, non tutti i campi vengono valorizzati o compilati correttamente. Ma soprattutto quello che qui interessa, come già accennato poc'anzi, è l'evidente difficoltà per gli enti proponenti di lavorare con i fogli di calcolo impostati dal Ministero, i quali presentano errori formali di imputazione, sicuramente da chiarire nella successiva fase di ispezione. Indipendentemente dalla causa: che dipenda da una scarsa dimestichezza nell'uso dei fogli di calcolo da parte di chi compila o da una non corretta impostazione da parte di chi li predispone o da altra motivazione, ciò che emerge è la necessità di migliorare lo strumento di rendicontazione, in modo che restituisca un risultato corretto, confrontabile e verificabile.

Come già anticipato, escludendo le tre rinunce al finanziamento concesso, le **234 progettualità ammesse e avviate** nell'arco temporale considerato potevano contare su un **totale di 108.500.647,57 euro** afferenti al fondo ex art. 72, CTS. **33.549.626,06 euro** nell'annualità **2017**, per una media di 435.709,43 euro a progetto e un valore mediano di 365.404,80 euro. **37.642.281,82 euro** nell'annualità **2018**, per una media di 488.860,80 euro e un valore mediano di 420.000,00 euro. **37.308.739,69 euro** per l'annualità **2020**, per una media di 466.359,25 euro e un valore mediano di 411.700,00 euro.

A questi importi occorre poi aggiungere il cofinanziamento a carico dei soggetti proponenti, pari a minimo il 20% del totale del progetto, nel caso sia presentato e realizzato da associazioni di promozione sociale o da organizzazioni di volontariato, e a minimo il 50% nel caso di fondazioni del terzo settore. Anche per questo aspetto la scelta di quanto innalzare la percentuale di finanziamento a carico degli enti proponenti non appare influente. In base ai criteri di valutazione adottati, viene infatti assegnato un punto in più ogni punto percentuale di cofinanziamento aggiuntivo rispetto al minimo previsto, fino ad un massimo di 8 punti nel 2017, per arrivare ad un massimo di 10 punti nel 2018 e 2020. Le conseguenze di questa previsione risultano evidenti dalle scelte effettuate dagli enti proponenti. Se per l'annualità 2017 il 91%

dei progetti si colloca al di sotto del 30% di cofinanziamento previsto, nel 2018 e 2020 questa percentuale scende, rispettivamente al 54,5% e al 31,6%. In queste due ultime annualità il 40,3% e il 60,8% delle progettualità si posizionano in un range di cofinanziamento che va dal 30 al 35% del totale progetto, rendendo d'obbligo una riflessione sulla sostenibilità di questo ammontare da parte di organizzazioni meno grandi e strutturate.

Da ultimo, se mettiamo a confronto l'importo del finanziamento concesso con le cifre riportate nei Rendiconti finali trasmessi dagli enti proponenti, possiamo osservare uno scostamento tra gli importi richiesti e concessi e le spese effettivamente rendicontate, che non sono comunque le somme erogate a saldo dal Ministero, poiché ciò richiede un ulteriore controllo ispettivo sulla correttezza della documentazione contabile e delle spese ammissibili.

**Tabella n. 3.** *Risorse pubbliche assegnate e rendicontate anni 2017-2020 (euro)*

	2017	2018	2020
<b>Risorse assegnate</b>	33.549.626,06	37.642.281,82	37.308.739,69
<b>Risorse rendicontate</b>	31.901.665,32	35.026.321,79	Non significativo
<b>Scostamento</b>	-1.647.960,74	-2.195.960,04	Non significativo

In particolare, nel **2017** si registra un **risparmio sul finanziamento concesso di 1.647.960,74 euro** e nel **2018 di 2.195.960,04 euro**; dato che invece non può essere calcolato per il 2020, dove non risultano ancora rendicontati 54 progetti degli 80 avviati. Più nel dettaglio, hanno rendicontato, a valere sul finanziamento pubblico, una cifra inferiore a quella concessa 33 enti proponenti (su 77 progetti realizzati) nell'annualità 2017, 41 nell'annualità 2018 (sempre su 77 progetti realizzati) e 9 (su 24 di cui era disponibile il dato) nel 2020. Se queste cifre ci suggeriscono un possibile andamento e aprono una riflessione sulla capacità di spesa degli enti del terzo settore, occorre comunque non dimenticare due aspetti che potrebbero falsare l'interpretazione. Il primo riguarda l'avvento della pandemia da Covid-19 che ha attraversato in un modo o nell'altro l'attuazione delle tre annualità progettuali, come risulterà più evidente nei successivi paragrafi, incidendo forse sui costi di realizzazione dei progetti, inevitabilmente riprogrammati nelle loro modalità di svolgimento. Il secondo attiene invece al dubbio che parte degli importi rendicontati siano stati impegnati ma non registrati, come viene indicato ad esempio nel commento contabile di un Rendiconto finale analizzato. Ciò sollecita, quindi, ancora una volta la predisposizione di strumenti di rendicontazione più adeguati. E rafforza la convinzione che per approfondire il livello di analisi sia necessario considerare gli esiti della fase ispettiva. Nonché andare oltre il livello di verifica amministrativo-contabile, per indagare, ad esempio, le ragioni di questa mancata rendicontazione, con strumenti che non siano solo di natura documentale.



#### 4. Le criticità rilevate nell'attuazione dei progetti di rilevanza nazionale

Una parte consistente dello studio sui progetti di rilevanza nazionale ammessi al finanziamento pubblico è stata dedicata all'analisi delle criticità emerse nelle diverse annualità, cui è riservato uno specifico campo di compilazione delle Relazioni finali da presentare al Ministero a chiusura delle attività progettuali. Attraverso la clusterrizzazione di ciò che viene riportato dagli enti capofila, è stato possibile isolare delle macro-aree di criticità e verificare la loro ricorrenza nelle diverse progettualità e tra le varie annualità.

Per l'anno finanziario 2017<sup>16</sup> (cfr. Tabella 4) i due ambiti maggiormente critici sono risultati i **ritardi nell'attuazione di alcune attività progettuali** e il **coinvolgimento dei destinatari** degli interventi previsti (indicati ciascuno in quasi il 37% delle Relazioni finali analizzate).

I *ritardi e gli slittamenti nell'esecuzione delle azioni* programmate sono cagionati, per una parte significativa dei casi, dalla necessità di dedicare un primo periodo di lavoro all'impostazione dell'intero impianto progettuale, o di alcune sue specifiche parti, con una tempistica che si rileva sovente maggiore rispetto a quanto preventivato in sede progettuale. Nella definizione dei cronoprogrammi risulta sottostimato il tempo occorrente per la progettazione esecutiva, per la definizione dei percorsi, delle modalità e degli strumenti operativi più idonei e appropriati allo svolgimento delle attività. Così come si registra una sottovalutazione, sempre in fase di progettazione, delle possibili difficoltà, dell'eventuale necessità di periodi di studio preliminare e successivamente di *testing*, soprattutto nel caso di metodologie e/o strumenti di nuova introduzione che richiedono controlli e verifiche, e attivano conseguenti interventi di correzione e sviluppo. In positivo ciò ha consentito, secondo le dichiarazioni dei diretti interessati, di elaborare processi e procedure più completi, efficienti ed efficaci, permettendo a volte anche di semplificare il successivo svolgimento delle attività previste nel progetto.

La discrepanza tra il cronoprogramma teorizzato e i reali mesi di attuazione delle iniziative si manifesta anche in ragione della complessità di gestione e allineamento organizzativo di reti che coinvolgono più soggetti partner e collaboratori, e che si collocano in molteplici e diversificati contesti regionali, evidenziando come il coordinamento e i tempi di condivisione delle decisioni si rivelino spesso più lunghi di quelli preventivati.

Peraltro, in questi termini, particolarmente critico risulta il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche, di frequente destinatarie degli interventi previsti, poiché l'inserimento delle attività progettuali nell'ambito dei Piani dell'Offerta Formativa risulta condizionato dalle tempistiche che impegnano i Consigli di istituto, non sempre coincidenti con quelle di esecuzione dei progetti, e dalla sovrapposizione delle offerte

<sup>16</sup> Per l'annualità finanziaria 2017, il dato sulle criticità riscontrate e gli strumenti correttivi adottati è disponibile per 68 progettualità delle 78 ammesse a finanziamento.

formative, con la conseguenza di inevitabili ritardi attuativi o del mancato raggiungimento dei beneficiari attesi.

Il rispetto del timing progettuale non viene altresì facilitato da ulteriori fattori, che chiamano in causa le procedure e gli iter ministeriali. Il primo riguarda l'avvio formale dei progetti nel corso dei mesi estivi, che comporta un inevitabile procrastinarsi della partenza effettiva delle attività. Il secondo concerne i ritardi, esperiti da alcune organizzazioni, nell'erogazione dell'anticipo sul finanziamento concesso, e il conseguente slittamento dei tempi di realizzazione di alcune attività progettuali, stante una liquidità propria non sempre disponibile da parte delle associazioni che compongono i partenariati. Il terzo fattore, infine, va associato alla distanza intercorrente tra la fase di progettazione e quella di avvio delle attività, mediamente di due anni, che pone le organizzazioni di fronte a cambiamenti del contesto di riferimento, come nel caso di modifiche del quadro normativo e/o di mutate condizioni socio-economiche, ponendo un problema di revisione delle azioni previste.

La seconda area di criticità prevalente per l'annualità 2017 è quella del *difficile coinvolgimento dei destinatari*. Ciò in parte viene imputato alla resistenza da parte di alcuni gruppi di beneficiari a partecipare alle azioni progettuali rendendo manifeste le proprie condizioni, si pensi ad esempio alle persone vittime di ludopatia, che stentano ad uscire dall'ombra e a chiedere aiuto in prima persona, o ai lavoratori sottoposti a forme di sfruttamento, probabilmente per paura di subire eventuali ritorsioni. Ma su tale difficoltà potrebbero incidere ulteriori fattori ancora insondati, su cui realizzare un successivo e mirato approfondimento di indagine.

Anche su questa macro-area di criticità incidono i cambiamenti del quadro normativo, come è accaduto nel caso della disciplina sull'immigrazione in Italia o della modifica di alcuni servizi e interventi sociali a livello locale, che rendono più ostico individuare i potenziali destinatari. Nonché pesano le modalità di contatto attivate per raggiungerli: il ricorso a strumenti di comunicazione digitali si è rivelato talvolta confliggente con un target anziano o in condizione di povertà; così come la mancata previsione di mediatori culturali ha influito sulla capacità di arrivare ad un pubblico straniero.

Alle difficoltà di individuazione, contatto e coinvolgimento dei destinatari si aggiunge poi, in taluni casi, anche una discontinuità nella partecipazione (ad esempio per impegni lavorativi o di studio, o ancora per difficoltà di spostamento dei beneficiari) o resistenze nel portare a compimento i percorsi avviati, segno anche di un disallineamento tra quanto immaginato a livello progettuale e la realtà di vita delle persone da coinvolgere.

Altre volte la previsione di requisiti di accesso alle attività progettuali e le relative procedure di verifica si sono tradotti in un onere eccessivo per i beneficiari o hanno suscitato la loro diffidenza nel fornire informazioni personali o si sono rivelate di complessa applicazione da parte degli operatori, col risultato non solo di determinare una dilatazione dei tempi di coinvolgimento, ma anche di influire negativamente sulla relazione e il rapporto di fiducia fra beneficiari e operatori.

L'esito in alcuni di questi casi è stato il raggiungimento di un numero inferiore di destinatari rispetto alle stime iniziali.

Un esempio eclatante dei cambiamenti che possono verificarsi a distanza di due anni tra la fase di progettazione e quella di avvio delle attività, incidendo profondamente sul contesto di riferimento, è quello della **pandemia da Covid-19**, che costituisce la terza macro-area di criticità, indicata in poco meno del 34% delle Relazioni finali disponibili. L'emergenza sanitaria insorta alla fine di febbraio del 2020 e le limitazioni disposte per il contenimento del contagio hanno impattato in modo significativo sulle attività in programma, imponendo una riprogettazione delle modalità di esecuzione, una rimodulazione degli obiettivi progettuali e una più realistica previsione dei risultati effettivamente conseguibili. Molte attività hanno subito una inevitabile sospensione, se non addirittura una completa interruzione. Quelle nelle scuole e quelle educative in generale sono le prime ad essere state bloccate e in alcuni casi non sono più ripartite. Lo stesso dicasi per gli eventi pubblici e aggregativi, per gli spostamenti sul territorio, per le iniziative che coinvolgevano il mondo della cultura, ma anche per quelle che richiedevano un rapporto diretto con le aziende, in seguito alle chiusure imposte con il lockdown. Talvolta le restrizioni sono intervenute in fase di conclusione dei progetti, impedendo il realizzarsi della fase finale di disseminazione, con iniziative che sono saltate, benché già programmate e calendarizzate e per le quali erano state sostenute le relative spese. Se i provvedimenti adottati dall'autorità governativa hanno inciso inevitabilmente sulla regolare implementazione delle attività progettuali, va tuttavia riconosciuta la tempestività della risposta fornita dalla Direzione Generale del Terzo Settore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Con la nota n. 2118 del 28 febbraio 2020 è stata, infatti, disposta la sospensione dei termini di esecuzione delle attività progettuali relative agli Avvisi n. 1/2017 e n. 1/2018 per la durata delle misure emergenziali, ed è stata riconosciuta l'eleggibilità dei costi sostenuti dagli enti attuatori per l'organizzazione di attività, manifestazioni, eventi programmati ma non realizzati a causa delle misure di emergenza sanitaria<sup>17</sup>. In funzione dell'evoluzione della crisi pandemica e del susseguirsi delle misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, la sospensione delle attività progettuali è stata garantita fino al 17 maggio 2020, come da nota n. 4379 del 19 maggio 2020, lasciando poi agli enti attuatori la possibilità di formulare, successivamente a tale data, eventuali richieste di proroga.

Scorrendo tra le aree di criticità emerse per l'annualità 2017 troviamo (nel 25% delle Relazioni finali analizzate) l'**organizzazione interna** dell'ente capofila, seguita ad un'incollatura dal **lavoro di rete**.

Un primo ordine di *inconvenienti interni* da gestire, a distanza di tempo tra progettazione e avvio delle attività, riguarda la mutata disponibilità degli operatori e dei collaboratori interni a partecipare alle azioni progettuali, e quindi la necessità di apportare conseguenti modifiche allo staff esecutivo. Ma si affrontano anche problemi di carattere logistico o momenti di vuoto nella direzione strategica.

<sup>17</sup> In particolare, l'eleggibilità dei suddetti costi viene riconosciuta nel caso in cui l'obbligazione giuridicamente vincolante sia stata assunta prima del 23 febbraio 2020 e sia corredata dalla regolare documentazione giustificativa prescritta dalla circolare n. 2/2009.

La dimensione nazionale degli interventi, la loro portata economica, la corposità degli adempimenti richiesti provocano inoltre appesantimenti sull'impianto interno del capofila, che si trova contemporaneamente a dover gestire consistenti attività progettuali, a volte realizzate anche in parallelo, e a portare avanti le proprie attività istituzionali.

Elementi di complessità emergono anche nel riuscire a raccordare il gruppo di lavoro istituito per la realizzazione del progetto, che richiede la condivisione di un linguaggio comune, la definizione di un metodo di lavoro efficiente ed efficace, l'attribuzione di specifici compiti e ruoli.

Sul versante speculare del *lavoro di rete*, le difficoltà rilevate investono sia i rapporti interni al partenariato, sia la costruzione di reti locali.

Nel primo caso, anche in presenza di partenariati consolidati e rodati, emergono le problematiche tipiche del lavoro di squadra, come le difficoltà di comunicazione e di condivisione concreta degli obiettivi. E quelle di coordinamento, trattandosi di progetti attivi su più livelli territoriali, con molteplici attività e destinatari, ma che abbisognano di un sistema di gestione e rendicontazione omogeneo.

Più complessa risulta invece la costruzione di reti locali, esterne al partenariato, che procede secondo uno sviluppo non sempre lineare, concretizzando a volte collaborazioni più ristrette e/o meno significative rispetto a quanto preventivato in sede progettuale. Alcuni territori si dimostrano difficili da agganciare e si riscontra una scarsa cultura della progettazione partecipata in ambito associativo e di comunità. Si evidenziano sensibilità diverse da parte delle realtà locali e istituzionali, non sempre preparate e ricettive nel merito. Si lamentano scarsa collaborazione, importanti resistenze e ritardi da parte degli enti pubblici interessati. Si denuncia una chiusura del mondo imprenditoriale, anche in seguito a cambiamenti intervenuti nel clima politico, sociale ed economico.

Un'altra importante macro-area di criticità è quella relativa alle **norme di gestione e rendicontazione** dei progetti (segnalata in quasi il 15% delle Relazioni finali disponibili).

Essendo l'annualità 2017 la prima a valere sul nuovo fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore ed essendo cambiate le regole e le modalità rendicontative rispetto all'impianto della legge 383/2000, alcune organizzazioni sottolineano l'importante e complesso lavoro svolto per l'attivazione della macchina amministrativa. Gli enti coinvolti hanno dovuto familiarizzare con le nuove procedure operative (gestionali amministrative contabili) previste dalla circolare 2/2009, su come gestire a livello formale le questioni amministrative (preventivi per acquisto di beni e servizi, fatturazione, documentazione a supporto delle spese sostenute, contrattualizzazione del personale esterno ecc.) e sulle modalità e tempistiche di rendicontazione delle attività svolte, che hanno generato una continua richiesta di chiarimenti al Ministero.

La gestione contabile-amministrativa e il management di progetto hanno talvolta sofferto, dal punto di vista degli enti capofila, dell'eccessivo carico procedurale in termini di elementi di verifica, documentazione probatoria, regolamenti di indirizzo ecc.

Inoltre, non sempre le disposizioni della circolare 2/2009<sup>18</sup> richiamata dal Ministero come disciplina regolativa si sono sposate alla tipologia di contesto e di intervento ammesso a finanziamento, richiedendo uno sforzo interpretativo da parte del capofila e una costante interlocuzione con il Ministero.

Significativa in questa macro-area di criticità è la problematica legata alla fideiussione richiesta per l'erogazione dell'anticipo sul finanziamento concesso. Alcune organizzazioni lamentano, infatti, difficoltà di stipula della fideiussione, con inevitabili ritardi nella ricezione dei fondi pubblici, sforzi per anticipare le spese progettuali, dissapori con i collaboratori coinvolti a causa del mancato pagamento dei compensi nei tempi stabiliti. Situazione che fa dipendere la realizzazione delle attività progettuali dalla disponibilità economica delle organizzazioni partner, non sempre dotate della liquidità necessaria. Il rischio che ne deriva è di escludere dall'accesso al fondo organizzazioni dotate di buona capacità progettuale ma senza sufficiente solidità economica, consolidando le realtà più strutturate e incidendo sul ricambio e la crescita del settore.

Peraltro, in tema di fideiussione è interessante l'analisi delle spese sostenute dagli enti ammessi al finanziamento pubblico e dello scostamento tra quanto preventivato in fase progettuale e i costi effettivamente portati a rendicontazione.

Per l'annualità 2017, la *voce fideiussione* nei budget preventivi pesa per l'1,21% del totale (dato dalla somma di finanziamento pubblico e cofinanziamento) dei progetti ammessi, per un importo di 561.078,00 euro. Ma se guardiamo ai Rendiconti finali vediamo che questa cifra sale a 842.121,04 euro (pari all'1,91% del totale rendicontato). In sostanza, per 54 progettualità delle 74 su cui era possibile effettuare il confronto, la fideiussione è risultata più cara di quanto preventivato in fase di progettazione. E questa spesa ha drenato risorse da destinare allo svolgimento delle attività progettuali e al funzionamento delle organizzazioni coinvolte.

Il dato non si discosta tanto da quello relativo all'annualità 2018, in cui sebbene le cifre preventivate risultino più alte (complessivi 832.590,50 euro per 76 progettualità), in ragione probabilmente dell'esperienza maturata, alla fideiussione vengono comunque destinati alla chiusura dei progetti 898.912,03 euro, pari all'1,82% del totale rendicontato.

Stessa riflessione non può essere estesa in maniera compiuta al 2020, per cui sappiamo che la spesa preventivata per la fideiussione arriva 904.582,33, pari all'1,70% del totale dei 79 progetti di cui è disponibili il dato, ma l'assenza di rendicontazione finale per 54 progetti sugli 80 realizzati non permette di trarre indicazioni significative sulle somme realmente spese.

Un'ultima criticità emersa in tema di norme gestionali riguarda la richiesta di attivazione dell'assicurazione per i volontari di progetto propedeutica all'avvio del progetto stesso, cosa che comporta un disallineamento temporale fra il coinvolgimento reale dei volontari su specifiche attività e il pagamento dei relativi premi assicurativi. In più si segnala l'eccessivo lavoro documentale a carico dei volontari coinvolti, per la compilazione dei *timesheet*, anche laddove non esista alcun rimborso da giustificare; onere

<sup>18</sup> Circolare del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali 2 febbraio 2009, n. 2.

eccessivo soprattutto se si pensa che dati e documentazioni sulle attività vengono già raccolti per la copertura assicurativa.

Infine, chiudono questa carrellata di criticità, tre macro-aree residuali.

Le questioni legate al rispetto della nuova normativa sulla **privacy** (citate in circa il 6% delle Relazioni finali): il 25 maggio del 2018 è divenuto, infatti, pienamente applicabile in tutti gli Stati membri il Regolamento europeo per la protezione dei dati personali, noto come GDPR (*General Data Protection Regulation*). In alcuni casi sono emerse difficoltà nel raccogliere il consenso in maniera adeguata, e ciò ha riguardato soprattutto quei progetti che prevedevano la somministrazione di questionari o la realizzazione di interviste, o anche per la compilazione dei moduli di adesione da parte dei volontari.

E infine le **lungaggini burocratiche** nei rapporti con gli enti pubblici sul territorio e la **scarsa disponibilità di dati** aggiornati, non frammentati e informatizzati sul sistema dei servizi a livello locale (entrambi presenti in circa il 3% delle Relazioni finali disponibili).

**Tabella n. 4.** Criticità indicate dagli enti proponenti nelle Relazioni finali anno 2017 (valori percentuali)

Criticità 2017	%
Ritardi attuativi	36,8
Coinvolgimento destinatari	36,8
Pandemia	33,8
Organizzazione interna	25,0
Lavoro di rete	23,5
Norme di gestione e rendicontazione	14,7
Privacy	5,9
Burocrazia	2,9
Scarsa disponibilità dati	2,9

## 5. La pandemia al centro della scena

Con l'avvio delle progettualità relative all'**anno finanziario 2018**<sup>19</sup>, la **pandemia da Covid-19**, che si era già affacciata sulla scena, irrompe con tutta la sua forza sullo svolgimento delle attività programmate, diventando la principale area di criticità, indicata nella quasi totalità delle Relazioni finali analizzate (cfr. Tabella 5).

Ancora una volta emerge come un progetto ideato due anni prima, quando uno scenario come quello concretizzatosi nel 2020 non era neanche immaginabile, si rea-

<sup>19</sup> Per l'annualità finanziaria 2018, il dato sulle criticità riscontrate e gli strumenti correttivi adottati è disponibile per 75 progettualità delle 78 ammesse a finanziamento.

lizzi all'interno di un contesto sanitario, sociale ed economico fortemente modificato. Fino a quel momento le iniziative contenute nei progetti erano pensate per realizzarsi in presenza e prevedevano, anche e soprattutto, il contatto diretto con i beneficiari. La pandemia e il conseguente distanziamento impongono invece un ripensamento delle attività, che devono essere ri-immaginate a distanza; influenzano le tempistiche progettuali, rendendo praticamente impossibile il rispetto dei cronoprogrammi; costringono ad una rimodulazione delle azioni, non sempre concretamente realizzabili nel modo più sicuro e opportuno.

Peraltro, in un contesto sociale così fortemente provato, non poteva non essere rilevata, pur in presenza di una revisione delle attività, una minore attenzione per i temi progettuali da parte di stakeholder e beneficiari, rivolti verso altre priorità e preoccupazioni. Ciò ha prodotto inevitabili ricadute sul numero di destinatari raggiunti e sull'entità delle collaborazioni attivate a livello territoriale con soggetti istituzionali e associativi e con il tessuto produttivo locale, evidenziando un livello di *engagement* assai più contenuto di quanto preventivato in fase progettuale.

Il tema del **coinvolgimento dei destinatari**, così come evidenziato per l'annualità 2017, si manifesta in termini di criticità (in oltre il 13% delle Relazioni finali considerate) anche per l'anno finanziario 2018, e ciò indipendentemente dalle conseguenze della crisi pandemica. Quello che si rileva, in termini generali, è una certa difficoltà a raggiungere e/o a coinvolgere nelle attività progettuali determinati target di beneficiari, soprattutto quelli che si trovano in una condizione di maggiore esclusione sociale, o ad arrivare ai numeri ipotizzati in sede progettuale. Aspetto, questo, su cui incidono, secondo i racconti degli enti capofila, oltre che alcune sottovalutazioni in fase di progettazione, anche le resistenze alla collaborazione da parte delle amministrazioni locali e dei servizi territoriali per l'individuazione dei beneficiari. In alcuni casi, inoltre, si lamenta una limitata consapevolezza degli amministratori stessi rispetto al proprio territorio, ma anche la mancanza di tempo e risorse, soprattutto per i piccoli Comuni, da dedicare ad attività progettuali "straordinarie" rispetto alla gestione amministrativa ordinaria.

Al di là delle complessità introdotte dalla pandemia, ricorrono quindi in questa seconda annualità di gestione del fondo, anche se con una frequenza minore, alcune delle macro-aree di criticità già rilevate in precedenza. Questo vale, oltre che per il coinvolgimento dei destinatari, anche per il **lavoro di rete**, l'**organizzazione interna** e i **ritardi attuativi**, ciascuno indicato in circa l'11% delle Relazioni finali analizzate.

La gestione di progetti nazionali, con vari partner e collaborazioni esterne, con un numero elevato di attività e risorse da amministrare, con un radicamento su territori e contesti estremamente diversificati, richiede da parte del capofila un attento presidio e la massima cura nel coordinamento delle attività e dei diversi interlocutori. Si lavora con partner con esperienze e strutture organizzative disomogenee e, in assenza di una cabina di regia, si riscontrano difficoltà nel rispetto delle tempistiche e nella rendicontazione delle attività. Permangono le criticità nella costruzione di reti locali, soprattutto in alcuni territori, che si rivelano più ostici di altri. E ritornano le stesse problematiche, già evidenziate per la precedente annualità, legate agli iter e alle

procedure ministeriali: l'avvio dei progetti nel periodo estivo, i ritardi nell'erogazione dell'anticipo sul finanziamento concesso e l'arco temporale eccessivamente lungo fra la fase di progettazione e quella di realizzazione delle attività.

**Tabella n. 5.** Criticità indicate dagli enti proponenti nelle Relazioni finali anno 2018 (valori percentuali)

Criticità 2018	%
Pandemia	97,3
Coinvolgimento destinatari	13,3
Lavoro di rete	10,7
Organizzazione interna	10,7
Ritardi attuativi	10,7
Norme di gestione e rendicontazione	1,3

Con i progetti afferenti all'anno finanziario 2020<sup>20</sup> si torna ad una situazione di lenta normalità. Sebbene la **pandemia da Covid-19** risulti ancora l'area di criticità più indicata, presente in circa il 67% delle 24 Relazioni finali presentate al Ministero, la maggior parte dei progetti non risulta ancora chiuso e ha potuto quindi svolgersi in un contesto post-pandemico.

Rispetto ai progetti conclusi, le restrizioni imposte dalla pandemia hanno ritardato lo svolgimento delle azioni previste e/o hanno reso inizialmente più difficile organizzare momenti di incontro in presenza, con un'inevitabile riduzione dei beneficiari raggiunti. Successivamente, invece, grazie all'allentamento delle norme anti-Covid, è stato possibile aumentare la frequenza e il numero delle attività svolte sui territori.

Ciò con cui si è dovuto però fare i conti è il mutamento del contesto sociale ed economico. La pandemia prima, e lo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina dopo, hanno generato un clima di incertezza e paura, un minore interesse e una minore propensione alla partecipazione. Ma hanno causato anche un aumento dei costi delle materie prime e un conseguente incremento delle spese per le utenze (energia, gas) e i trasporti (benzina); costi che hanno inciso sulla sostenibilità delle attività progettuali e che difficilmente trovano copertura nei finanziamenti.

Stante l'esiguo numero di relazioni finali trasmesse al Ministero, poco significativo risulta l'esame delle ulteriori aree di criticità segnalate. Basti dire che permangono, in alcuni casi, difficoltà nel **lavoro di rete** sia tra i partner, che in misura maggiore con le realtà istituzionali, sociali e imprenditoriali dei diversi territori coinvolti. Si lamentano **oneri significativi** a carico delle organizzazioni in termini di entità del cofinanziamento, aggravati amministrativi e rendicontativi, rinnovi delle polizze fideiussorie.

<sup>20</sup> Per l'annualità finanziaria 2020, il dato sulle criticità riscontrate e gli strumenti correttivi adottati è disponibile solo per 24 progettualità delle 81 ammesse a finanziamento, non essendo state ancora consegnate al Ministero le Relazioni finali di 54 progettualità.



## 6. I correttivi adottati per affrontare le criticità

Per comprendere il tipo di correttivi più frequentemente adottati per fronteggiare le criticità emerse in fase di attuazione dei progetti, iniziamo da ciò che viene raccontato nelle Relazioni finali afferenti all'**anno finanziario 2017** (cfr. Tabella 6). Per quella annualità, in risposta alla più diffusa criticità, inerente i ritardi attuativi, si ricorre (nel 29,4% dei casi) alla **richiesta di proroga** al Ministero per la conclusione delle attività progettuali, che nella quasi totalità dei casi viene concessa.

A seguire, a breve distanza, troviamo l'introduzione di un insieme di **strumenti di supporto e tutoraggio** indirizzati sia alla rete di partner, interni ed esterni, sia a beneficio dei destinatari degli interventi.

Nel primo caso, quello della rete, si è puntato sul rafforzamento delle attività di comunicazione, affiancamento e assistenza nei confronti degli staff territoriali. Sono state potenziate le funzioni di coordinamento e monitoraggio a livello centrale. È stato dedicato maggior tempo e impegno, anche con trasferte nelle sedi locali, per favorire il dialogo e il lavoro di rete. Sono state incrementate le occasioni e le possibilità di confronto, di scambio di opinioni e informazioni. Si è lavorato per condividere linguaggi e percorsi, e per promuovere una cultura di squadra.

Il sopraggiungere della pandemia ha reso ancora più cogente la necessità di ridurre le distanze tra il livello decisionale, nazionale, e quello locale, operativo. E di svolgere un lavoro mirato con i vari territori per affrontare, nello specifico, la situazione particolare di ciascuno. Sono stati, ad esempio, organizzati momenti di incontro a distanza con focus sull'analisi delle difficoltà vissute e supporto mirato da parte di esperti. O si è cercato di sostenere le realtà locali preparando le persone a svolgere il ruolo di *tessitori di rete* per rispondere all'aumentato rischio di frammentazione sociale.

Sul versante dei destinatari degli interventi, si è operato per ampliare le strategie e gli strumenti utili a promuovere il loro coinvolgimento attivo. Da una parte, sono state realizzate azioni di potenziamento delle competenze e sono stati forniti servizi di supervisione e di *coaching* nei confronti di operatori e volontari. Dall'altra parte, sono stati incrementati gli interventi di tutoraggio e mediazione rivolti direttamente ai beneficiari.

Un altro correttivo a cui si è ricorsi con una certa frequenza (indicato nel 23,5% delle Relazioni finali analizzate) è quello della **riprogrammazione delle attività**. Di fronte al sopraggiungere di criticità realizzative, si è provveduto alla revisione dei piani di lavoro inizialmente elaborati. Il ripensamento e la riprogrammazione hanno garantito, in alcuni casi, una buona riuscita delle attività e il raggiungimento degli obiettivi progettuali. In altri casi non è stato possibile adottarli o non si sono rivelati risolutivi, ratificando un ridimensionamento delle attività previste o una riduzione del numero finale di beneficiari coinvolti.

L'emergenza Covid e la crisi sanitaria insorta nel 2020 hanno imposto in misura maggiore un ripensamento complessivo delle attività progettuali e delle modalità di esecuzione. La direzione verso cui si è andati (come dichiarato in poco meno del 20% delle Relazioni finali considerate) è stata quella del **lavoro da remoto**.

A cambiare è stato innanzitutto il modo di lavorare dei soggetti proponenti e degli attori componenti la rete. In un arco temporale estremamente ristretto, è stato affrontato il passaggio da modalità di lavoro tradizionali a modalità di smart working, sia a causa del lockdown che per l'impossibilità di garantire presso alcune sedi associative le misure anti-Covid. E, nonostante un iniziale fisiologico rallentamento, sono stati limitati i ritardi derivanti dal repentino cambiamento organizzativo, grazie soprattutto all'intensificarsi dell'uso di piattaforme di comunicazione video (*skype, zoom, teams, unimeeting, meet* ecc.).

A cambiare sono state anche le attività rivolte ai destinatari, ristrutturata in chiave digitale. Così da iniziative pensate in presenza si è passati a corsi di formazione a distanza, aule formative virtuali, *webinar, digital talk, web conference*, video narrazioni; e da materiali e pubblicazioni cartacee si è passati a contenuti multimediali. Accelerando in modo drastico e inevitabile un processo di avvicinamento alle nuove tecnologie e a modalità in *streaming* che iniziava comunque ad affacciarsi già prima della pandemia, allo scopo di favorire una più alta affluenza alle iniziative, una maggiore diffusione dei contenuti e un abbattimento dei costi economici e personali di partecipazione.

Non sempre i risultati hanno soddisfatto le aspettative, ciò ad esempio è accaduto in due casi, raccontati nelle Relazioni finali, relativi alla somministrazione di questionari online, non tanto per lo strumento in sé che ha acquisito una diffusione ormai consolidata, quanto per i target a cui si rivolgeva (migranti, persone con disabilità intellettiva, minorenni) che hanno incontrato ostacoli nell'uso in autonomia della tecnologia, senza poter contare su un sostegno alla compilazione.

Complessivamente, la pandemia ha permesso di sperimentare nuove modalità di lavoro nel sociale, che il più delle volte hanno condotto a risultati apprezzabili, anche superiori alle aspettative, consentendo di raggiungere lo stesso gli obiettivi progettuali, al costo, però, di un importante sforzo organizzativo.

Un ulteriore correttivo cui si è ricorsi è stato quello dell'intensificarsi delle **attività di informazione e divulgazione**, sia verso i destinatari che verso i partner (indicato nel 12% circa delle Relazioni finali disponibili). Le criticità emerse nel coinvolgimento dei beneficiari hanno richiesto un impegno comunicativo maggiore rispetto alle attività inizialmente programmate. Sono aumentate le forme di promozione del progetto soprattutto attraverso i canali internet e i social media, sono stati incentivati momenti divulgativi e informativi dei servizi e degli interventi offerti, si è operato per rendere la comunicazione accessibile in diverse modalità.

Per ultimo, possiamo identificare, in forma residuale e con la stessa incidenza percentuale, altri due tipi di correttivi: l'**accrescimento della rete** e la **contestualizzazione delle attività** (presenti complessivamente in meno del 10% delle Relazioni finali analizzate).

Le complicità, piuttosto diffuse, nella costruzione delle reti locali hanno spinto, a volte, gli enti proponenti ad ampliare i territori coinvolti nel progetto e a ricercare altri soggetti con cui organizzare le attività, al di fuori di quanto prospettato in sede progettuale. Inoltre, l'ampiezza degli interventi da attuarsi in territori assai diversi tra loro ha determinato la necessità, raramente però esplicitata come correttivo nelle Re-

lazioni finali, di contestualizzare e personalizzare le attività a livello locale. Azione che, seppur necessaria, ha comportato, quando attuata, un notevole sforzo organizzativo, di dialogo costante con tutti gli attori coinvolti, di ricostruzione in un quadro nazionale unitario da ciò che emergeva dalle attività locali. La pandemia, peraltro, ha acuito questa esigenza, rendendo indispensabile un lavoro mirato con i vari territori coinvolti per affrontare la situazione particolare di ciascuno: bisogni specifici dei destinatari; disposizioni e normative differenti a livello regionale; disponibilità effettiva di personale e volontari a realizzare le attività, tenendo conto anche dell'età e delle condizioni di salute di ciascuno, ecc.

**Tabella n. 6.** *Correttivi adottati dagli enti proponenti come indicati nelle Relazioni finali anno 2017 (valori percentuali)*

Correttivi 2017	%
Richiesta di proroga	29,4
Strumenti di supporto e tutoraggio	27,9
Riprogrammazione attività	23,5
Lavoro da remoto	19,1
Attività di informazione e divulgazione	11,8
Accrescimento rete	4,4
Contestualizzazione attività	4,4

## 7. Ripensare le attività a distanza: un'opportunità per fronteggiare la crisi

Con l'esplosione della crisi pandemica, il **ripensamento "a distanza"** delle modalità di attuazione degli interventi (indicato in oltre il 70% delle Relazioni finali considerate) e la **riprogettazione delle attività** (56%) diventano, nell'**annualità finanziaria 2018**, lo strumento e l'opportunità prevalente per rispondere agli impatti del SARS-CoV-2 sulle comunità locali e per far fronte alle restrizioni disposte contro il rischio di diffusione del contagio (cfr. Tabella 7).

In fase di realizzazione è stato, infatti, svolto un importante lavoro di rimodulazione delle azioni per dare operatività ad un progetto pensato e redatto nel 2018, e avviato due anni più tardi, all'interno di un contesto sociale fortemente modificato dalla pandemia da Covid-19.

I cambiamenti, pur forzati e obbligati dal particolare momento storico, si rivelano però anche una risorsa per le organizzazioni e i cittadini, divenendo forieri di opportunità e configurandosi come "*un plus progettuale*".

L'uso più intenso della modalità online ha permesso di raggiungere una più ampia platea di beneficiari diretti e di cittadini interessati, rispetto al numero limitato di persone che è possibile in genere raggiungere con eventi in presenza. La modalità a distanza ha collegato persone distribuite su tutto il territorio nazionale, abbattendo i

costi economici, sociali e personali legati agli spostamenti. I materiali multimediali (siano essi pubblicazioni digitali, video narrazioni, lezioni formative ecc.) hanno garantito una fruizione più flessibile e compatibile con gli impegni individuali e una diffusione più ampia dei contenuti progettuali. Ciò ha premesso di sopperire ai fisiologici cali di partecipazione e di arrivare anche ad ulteriori destinatari, non inizialmente preventivati.

Inoltre, se la dimensione virtuale di per sé non garantisce quel livello di coinvolgimento, condivisione e confronto che offre la dimensione in presenza, tuttavia in più occasioni l'affidamento ad esperti, interni ed esterni alle organizzazioni, ha consentito di far fronte a tali criticità attraverso l'applicazione, agli strumenti digitali, di metodologie ludiche e partecipative.

D'altra parte, l'uso delle tecnologie ha portato con sé anche nuove criticità. Dal racconto di alcuni enti capofila, le attività online sono risultate piuttosto complesse dal punto di vista tecnico, nonché particolarmente faticose e demotivanti per le persone coinvolte, precludendo quella dimensione di socialità che da sempre costituisce un aspetto peculiare di questi progetti. La modalità a distanza risulta poi particolarmente ostica per alcuni target da raggiungere, come ad esempio le persone anziane, meno avvezze alle tecnologie; le persone sorde, che necessitano del contatto visivo, attenzione alla corporeità e ai gesti; i bambini, che faticano a mantenere l'attenzione in contesti di interazione da remoto. Infine, i collegamenti online hanno provocato problemi e rallentamenti nell'esecuzione delle attività progettuali laddove risulta più evidente il *digital divide*, in particolare nel Sud del Paese, anche a causa della carenza di infrastrutture tecnologiche.

Accanto alla conversione delle attività in modalità online, sono stati presentati anche piani di rimodulazione e slittamento delle attività, e si è lavorato per individuare soluzioni atte a garantire una maggiore sicurezza sanitaria in presenza.

Sono stati rivisti gli spazi, assicurando l'applicazione dei protocolli di sanificazione e distanziamento, garantendo l'uso dei dispositivi di protezione individuale, identificando luoghi più ampi, privilegiando contesti all'aperto. È stato ridotto il numero di partecipanti per ciascuna attività, suddividendo i beneficiari in piccoli gruppi. E, parallelamente, sono state immaginate iniziative aggiuntive, così da consentire nel tempo la copertura dei destinatari prevista in fase progettuale.

In proposito, è interessante sottolineare come nel caso di alcuni enti capofila siano stati implementati, dietro autorizzazione del Ministero, servizi e interventi per rispondere alle mutate esigenze del contesto sociale. Così, ad esempio, sono stati preparati pasti da consegnare alle persone in quarantena; distribuiti generi alimentari di prima necessità e prodotti igienico-sanitari; organizzati servizi educativi per studenti; attivati servizi di ascolto e di assistenza rivolti a persone e famiglie in stato di bisogno; introdotti interventi di supporto socioeconomico destinati a persone in condizioni di povertà relativa.

Nell'arco temporale di attuazione dei progetti afferenti all'anno finanziario 2018, il Ministero ha concesso una sospensione delle attività progettuali per un periodo di 85 giorni (dal 23/02/2020 al 17/05/2020), ma ugualmente, stante la particolare criticità del momento e la necessità di ripensamento degli interventi, in oltre il 40% delle Rela-

zioni finali analizzate si dichiara di aver avanzato **richiesta di proroga** al Ministero per la conclusione delle attività progettuali.

Va da sé che la rimodulazione delle iniziative previste abbia comportato anche una rimodulazione del piano economico, e in alcuni casi dei veri e propri risparmi di spesa. Sicuramente si è registrata una importante flessione dei costi associati, in sede di progettazione, a spese di viaggio, vitto e alloggio, a causa delle chiusure e delle limitazioni imposte agli spostamenti. Analogamente hanno subito una contrazione i costi per il materiale didattico e le attrezzature necessarie agli eventi in presenza, il più delle volte annullati o svolti all'aperto. Viceversa, sono cresciute le spese in risorse umane, anche per la maggiore durata dei progetti; quelle legate alla segreteria e al coordinamento; quelle in acquisto di beni e servizi per la conversione in modalità digitale delle attività progettuali. Sono aumentate le spese generali di funzionamento e quelle per la fidejussione, in ragione della proroga delle attività e del relativo protrarsi dei costi di gestione.

Per permettere il perseguimento degli obiettivi progettuali e il raggiungimento dei risultati previsti anche in un'epoca di pandemia, gli enti capofila hanno continuato ad adottare come correttivi **strumenti di supporto e tutoraggio** (indicati nel 12% delle Relazioni finali analizzate) e **attività di informazione e divulgazione** (in poco meno del 7%).

Operatori, volontari e destinatari sono stati sostenuti attraverso la cura delle relazioni, il supporto psicologico, informativo e organizzativo, la supervisione, il coordinamento delle attività, il monitoraggio necessario all'adeguamento degli interventi. Contemporaneamente è stato incrementato il numero degli operatori coinvolti e dei servizi offerti a persone e famiglie per favorire la partecipazione, anche online (ad esempio il *babysitting*). Grazie poi al potenziamento dei canali digitali è stato possibile informare e sensibilizzare i destinatari sulle attività progettuali, anche attraverso strumenti innovativi.

L'eccezionalità e imprevedibilità della situazione avrebbe richiesto anche una maggiore **contestualizzazione delle attività**, dichiarata però solo nel 4% delle Relazioni finali disponibili, dovendosi conciliare, territorio per territorio, nel rispetto delle singole specificità, le esigenze legate all'attività progettuale con quelle dei singoli contesti e degli interlocutori locali. Infine, in un paio di casi la strategia correttiva adottata è stata quella di **ampliamento della rete** di collaborazioni.

**Tabella n. 7.** Correttivi adottati dagli enti proponenti come indicati nelle Relazioni finali anno 2018 (valori percentuali)

Correttivi 2018	%
Lavoro da remoto	70,7
Riprogrammazione attività	56,0
Richiesta di proroga	41,3
Strumenti di supporto e tutoraggio	12,0
Attività di informazione e divulgazione	6,7
Contestualizzazione attività	4,0
Accrescimento rete	2,7

Per l'**annualità 2020**, potendo contare su un numero ridotto di Relazioni finali, non disponiamo di dati significativi sugli elementi correttivi introdotti. **Lavoro da remoto** (indicato in poco più del 33% dei casi), **riprogrammazione delle attività** e **richiesta di proroga** (ciascuna al 20,8%) restano comunque le modalità correttive più indicate dagli enti capofila che hanno condotto e concluso il progetto in epoca pandemica. La differenza sostanziale rispetto alle precedenti annualità sta nel fatto che la progettazione ha investito i mesi estivi del 2020, quando ormai la pandemia era un fatto conclamato, ed è stato quindi possibile prevedere fin dalla fase di ideazione del progetto tipologie di azione e modalità di attuazione idonee al nuovo contesto di riferimento.

## 8. Conclusioni

L'analisi del quadro normativo e finanziario delle iniziative e dei progetti nel settore sociale e associazionistico del terzo settore, attraverso il fondo istituito dall'art. 72, CTS, fa emergere come la norma abbia visto una rapida implementazione, con la pubblicazione dei conseguenti Avvisi per il finanziamento di progetti e iniziative di rilevanza nazionale. Sono state allocate risorse significative, consentendo la realizzazione di numerosi progetti ritenuti di interesse generale, e tentando anche di rispondere alle imprevedibili esigenze correlate all'improvvisa emergenza pandemica. Lo studio delle risorse assegnate durante il periodo 2017-2022, effettuato attraverso i dati disponibili, sulla base di una serie di indicatori rilevanti, tra cui l'importo totale stanziato, le risorse realmente allocate, i progetti finanziati e non finanziati, nonché gli stanziamenti andati in economia, consente di avviare una prima riflessione.

È emerso come la rigidità e complessità delle regole e procedure di finanziamento, tra cui la quota di cofinanziamento minimo previsto, l'obbligatorietà della fidejussione e l'adempimento di articolati procedimenti rendicontativi, non abbiano precluso un cospicuo impiego di risorse e il finanziamento di ampie e varieguate iniziative e attività da parte degli ETS di rilevanza nazionale, in aderenza agli obiettivi della Riforma.

Le aree prioritarie di intervento scelte dagli enti, rispetto a quelle elencate negli Avvisi, riflettono alcune tendenze. Nel 2017, le aree più selezionate sono state lo *Sviluppo della cultura del volontariato* e il *Sostegno all'inclusione sociale, in particolare delle persone con disabilità e non autosufficienti*. Nel 2018 e nel 2020, le priorità sono andate al *Contrasto delle condizioni di fragilità e di svantaggio della persona* e allo *Sviluppo della cultura del volontariato e delle reti associative del terzo settore*.

Per quanto riguarda le linee di attività di interesse generale (ex art. 5 del d.lgs. 117/2017), la maggior parte dei progetti ha puntato sull'*organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale*, seguita da altre attività come *interventi e servizi sociali, educazione e formazione, promozione e tutela dei diritti umani e civili*.

Un ulteriore dato emerso ha evidenziato la rilevanza attribuita all'innovatività degli interventi, con oltre il 70% dei progetti in cui si dichiara di voler adottare metodologie di innovazione sociale. Caratteristica che veniva premiata, in quanto considerata positivamente nei criteri di valutazione delle proposte, valorizzando l'attenzione del fondo

al tema dell'innovazione, oltre che della sostenibilità a lungo termine e del raggiungimento di alcuni degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. In questa sintesi finale è utile e stimolante riepilogare le principali criticità e i nodi problematici che sono emersi dalla lettura comparata delle Relazioni finali degli enti partecipanti e provare ad offrire spunti e proposte di assestamento in forma di suggerimenti migliorativi:

1. **Ritardi nell'attuazione delle attività/azioni progettuali:** i ritardi nell'attuazione delle azioni previste nei progetti sembrano derivare da una serie di fattori, tra cui la necessità di impostare, anche territorialmente e in rete, l'esecutività dell'intero progetto avviato o di alcune sue parti/azioni specifiche, la sottovalutazione dei tempi necessari per la progettazione esecutiva e la mancata previsione di eventuali difficoltà nell'impostazione delle attività. A tal proposito è opportuno accennare alle mutate condizioni culturali, sociali e di partecipazione civica che stanno impattando su ampia parte delle associazioni. In particolare, le difficoltà di generare un sano ricambio generazionale che coinvolga i giovani non solo come volontari, ma organicamente in tutte le aree e categorie di esperti, operatori, tecnici o componenti della *governance* associativa. Aspetto che, indirettamente, si ripercuote sulla realizzazione delle attività progettuali, e forse anche sulle loro caratteristiche e potenzialità innovative.

#### **Suggerimenti:**

Prevedere tempi più lunghi per la progettazione esecutiva, da non inserire nel computo del periodo di realizzazione del progetto. Garantire, pertanto, la possibilità di fruire di un termine più ampio tra la sottoscrizione della convenzione e la comunicazione di avvio delle attività. Inoltre, sarebbe auspicabile modificare anche il tempo di attuazione delle azioni, con possibilità di prorogare la scadenza prevista in fase di progettazione oltre il termine attuale massimo di 30 giorni, senza oneri aggiuntivi per il Ministero. In caso di sovrapposizione con l'emanazione di un nuovo Avviso, si potrebbe eventualmente prevedere il divieto di parteciparvi.

Quanto all'auspicabile ricambio generazionale e al coinvolgimento attivo dei giovani, sarebbe opportuno individuare formule che ne incentivino l'innescio e il consolidamento, magari garantendo premialità a chi ne favorisce l'attuazione formulando specifiche azioni in questa direzione.

2. **Coinvolgimento dei destinatari:** il coinvolgimento dei destinatari degli interventi previsti nei progetti, sia in fase di individuazione e primo contatto che di partecipazione effettiva, sembra rappresentare una sfida significativa, non sempre agevolmente raggiungibile, soprattutto quando si tratta di gruppi vulnerabili o di nuovi soggetti coinvolti per la prima volta. La resistenza da parte di alcuni beneficiari a partecipare alle azioni progettuali può essere attribuita a vari motivi, che andrebbero ulteriormente indagati per i loro particolarissimi risvolti sociali e culturali.

#### **Suggerimenti:**

Definire la possibilità di modifica dei destinatari previsti in fase di progettazione iniziale ed esecutiva, sia rispetto ai territori, sia rispetto alle tipologie, senza oneri ag-

giuntivi per il Ministero, consentendo anche di inserire nuovi partner per raggiungere nuovi destinatari coerenti con gli obiettivi previsti dal progetto, previa autorizzazione del Ministero, con modifica o integrazione dell'ATS precedentemente costituita.

- 3. Impatto della pandemia da Covid-19:** l'insorgenza della pandemia da Covid-19 ha esercitato un impatto significativo sugli obiettivi, le attività e i risultati dei progetti ammessi al finanziamento. La necessità di adattare le modalità di esecuzione, rivedere gli obiettivi e affrontare le restrizioni ha portato ad una riprogettazione degli interventi, con conseguenti comprensibili difficoltà nel raggiungere gli obiettivi stabiliti in fase di progettazione.

#### **Suggerimenti:**

Potrebbero in futuro presentarsi nuove emergenze. Sarebbe pertanto auspicabile ricomprendere, in queste situazioni, la possibilità di modificare le attività, i partner (aggiungendone di nuovi) e/o i destinatari previsti dal progetto, rispettando gli obiettivi definiti, ma ricalibrando in modo congruente i tempi di realizzazione e ammettendo eccezionalmente la possibilità di modificare il piano finanziario, con scostamenti tra macrovoci di spesa anche superiori ai massimali attualmente autorizzati.

- 4. Gestione interna delle organizzazioni capofila:** le criticità riscontrate nella gestione interna delle organizzazioni capofila sembrano riflettere le sfide relative alla disponibilità degli operatori, alla gestione dei team di lavoro e alla necessità di coordinare attività complesse e *multitasking* sui territori, a volte più fragili e meno capaci di realizzare compiutamente le azioni previste dal livello nazionale.

#### **Suggerimenti:**

Prevedere la possibilità di coinvolgimento, anche successivamente all'avvio delle attività progettuali, di figure professionali o esperti esterni, non previsti in fase iniziale, anche ricorrendo al "volontariato di competenza", con la previsione di rimodulazione del piano finanziario o di sostegni economici aggiuntivi sotto forma di erogazioni liberali destinate esclusivamente ad essi. Tali erogazioni potrebbero assumere la valenza fiscale di "bonus/incentivi" all'innovazione e sperimentazione sociale, con una possibilità di equiparazione, per analogia di intervento, al social bonus ex art. 81, d.lgs. 117/2017.

- 5. Lavoro di rete e rapporti con i partner:** la collaborazione tra i partner dei progetti è risultata talvolta ardua per problemi di comunicazione, coordinamento e condivisione degli obiettivi. Anche la costruzione di reti locali può risultare complessa, a causa delle diverse sensibilità e dei differenti angoli prospettici, tra le realtà coinvolte in funzione del progetto.

#### **Suggerimenti:**

Senza alterare gli obiettivi generali e specifici dei progetti, si potrebbe autorizzare la modifica delle reti predisposte in funzione delle azioni progettuali anche dopo l'avvio delle attività, inserendo nuovi enti e/o, sempre previa autorizzazione ministeriale, nuovi partner, a cui allocare parti del contributo pubblico, oppure coinvolgendo imprese profit a cui richiedere un sostegno economico deducibile o detraibile, senza oneri aggiuntivi per il Ministero.



- 6. Norme di gestione e rendicontazione:** le disposizioni di gestione e rendicontazione dei progetti, specialmente in relazione ai cambiamenti delle disposizioni correlate, possono rappresentare una reale e innovativa sfida amministrativa. La fideiussione richiesta per l'anticipo del finanziamento, ad esempio, ha comportato sovente costi di gran lunga superiori a quanto preventivato, soprattutto per l'estensione dei tempi di verifica da parte degli uffici dedicati del Ministero (ricordiamo che i costi della fideiussione si protraggono fino a conclusione delle procedure ispettive, senza poter essere imputati al progetto oltre alla data di chiusura delle attività). Le procedure di gestione e rendicontazione amministrativa dei costi sono attualmente regolate da una circolare ministeriale del 2009 che appare, in alcune parti, di difficile interpretazione o applicazione rispetto alle innumerevoli e variegata tipologie di azioni progettuali.

#### **Suggerimenti:**

Vista la complessità e la diversità delle azioni poste in essere in questi anni dalla molteplicità degli enti partecipanti agli Avvisi, oltre che le modifiche dei contesti sociali, territoriali e ambientali che stanno attraversando la società, sarebbe auspicabile una revisione complessiva della richiamata circolare 2 febbraio 2009, n. 2, così da permettere una migliore e più semplice attuazione dei progetti presentati, senza nulla togliere alle esigenze di rendicontazione delle attività realizzate nel rispetto dei criteri di trasparenza.

Per quanto riguarda la fideiussione sarebbe ipotizzabile valutare la possibilità di:

- rendicontare l'intero ammontare del costo maturato sino alla conclusione delle verifiche amministrativo-contabili, con somme extra budget da inserire nel piano finanziario e versare agli enti a chiusura della fase ispettiva;
  - *oppure* introdurre nuove forme alternative di garanzia, predisponendo un fondo rotativo alimentato dal cofinanziamento degli enti e gestito da un soggetto esterno, partecipato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e da una banca o finanziaria appositamente selezionata, che preveda un rigoroso accreditamento, attraverso indicatori finanziari opportunamente individuati, degli enti nazionali a cui non richiedere la fideiussione.
- 7. Privacy e normative GDPR:** l'applicazione del Regolamento europeo per la protezione dei dati personali (GDPR 679/2016) ha aggiunto, pur comprendendone le profonde ragioni, notevoli difficoltà e costi nella raccolta del consenso e nella gestione dei dati personali, specialmente per le attività progettuali che hanno coinvolto attivamente e a vario titolo i destinatari diretti. E ciò pesa in modo significativo quando si tratta di persone avvicinate per la prima volta dalle organizzazioni.

#### **Suggerimenti:**

Prevedere la possibilità, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, di procedure semplificate di raccolta del consenso, per facilitare la realizzazione delle attività progettuali.

Per quanto concerne i costi connessi alle procedure di garanzia della *privacy*, sempre più frequentemente la gestione degli atti relativi al GDPR viene commissionata all'esterno, a studi professionali o società specializzate, con costi che spesso superano i massimali previsti dalla richiamata circolare. Si potrebbe, pertanto, fornire la possibilità di inserirli nel piano finanziario relativo alle proposte progettuali, magari in un'apposita nuova voce di spesa, senza gravare sugli ETS con costi extra-budget.

- 8. Sistema dei servizi e oneri amministrativi:** una delle peculiarità, più o meno compiutamente espressa, degli Avvisi è quella di favorire la fattiva collaborazione con la rete dei servizi territoriali in funzione di risposte appropriate e integrate di maggiore impatto sui destinatari. In tal senso, però, dall'analisi effettuata emerge una duplice criticità che comprime questa condivisibile visione. Da un lato vi è una fattuale difficoltà in molti territori a rilevare i ruoli, le attività, la programmazione dei servizi pubblici (sovente nemmeno in rete fra di loro). Dall'altro lato sono spesso evidenti difficoltà nel formalizzare agevolmente e con tempi adeguati collaborazioni, accordi o anche semplici dichiarazioni con gli stessi servizi, o più in generale con la PA; cosa che rallenta e rende difficoltosa la conduzione dei progetti.

### **Suggerimenti:**

Permettere un più ampio ricorso ad autocertificazioni (recte dichiarazioni sostitutive ex DPR n. 445/2000) rispetto a procedure autorizzative pubbliche - che andrebbero comunque individuate ed elencate - sia per la realizzazione delle attività, sia per la gestione delle procedure relative alla definizione di accordi, anche in coerenza con le disposizioni generali in materia di politiche sociali (ad esempio accordi di programma, piani di zona ecc.).

Un notevole aiuto potrebbe derivare dal ricorso alle previsioni degli artt. 55 e 56 della Riforma per snellire la definizione dei partenariati con le PA ai fini della realizzazione delle attività progettuali.

Sono infine da valutare interventi di informazione e sensibilizzazione, da condividere con ANCI e Conferenza delle regioni, mirati ad incentivare la relazione fra le organizzazioni e le reti del terzo settore e i servizi territoriali, peraltro non solo in funzione della realizzazione dei progetti.

Questa analisi dettagliata delle criticità emerse fornisce la cornice delle sfide che possono sorgere nell'ambito dei progetti di rilevanza nazionale finanziati attraverso l'art. 72, CTS. Sviluppare strategie di mitigazione e soluzioni per affrontare queste sfide risulta fondamentale per il successo e il raggiungimento futuro degli obiettivi previsti dalla Riforma, tra cui un ragionevole sostegno economico per la ricercata promozione e l'equilibrato sviluppo degli ETS.

La comprensione approfondita di tali criticità e l'avvio di un percorso che miri ad individuare soluzioni e opportunità di miglioramento appaiono elementi cruciali per affrontare le difficoltà e per sviluppare strategie che puntino a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei progetti, garantendone il successo in termini di raggiungimento coerente e scevro da diseconomie degli obiettivi previsti.

In conclusione, quanto emerso sottolinea l'appropriatezza del quadro normativo previsto dalla Riforma nel sostenere il settore sociale e associazionistico, evidenziando sia i risultati positivi raggiunti, sia le sfide affrontate dagli enti nell'ottenere e impiegare i finanziamenti pubblici. L'analisi dei dati presentati suscita interesse per ulteriori studi futuri, al fine di comprendere meglio le dinamiche attuative e favorire un migliore e sempre più completo utilizzo dei fondi per la sperimentazione e/o il consolidamento di azioni e attività che mirino al raggiungimento degli obiettivi di interesse generale previsti statutariamente dagli ETS.

## CAPITOLO X

### IL SOCIAL BONUS\*

SOMMARIO: 1. Il social bonus come strumento per la valorizzazione dei beni pubblici inutilizzati e dei beni confiscati alla criminalità organizzata. – 2. Il Decreto attuativo del social bonus. – 2.1. L'ambito soggettivo e l'agevolazione fiscale riconosciuta dal social bonus. – 2.2. L'ambito oggettivo del social bonus. – 2.3. Il procedimento di recupero. – 2.4. Gli adempimenti dei soggetti beneficiari delle erogazioni liberali. – 2.5. Le spese eleggibili. – 3. La modulistica da predisporre per avviare la procedura a sportello. – 4. Il social bonus quale strumento per implementare la *partnership* con gli enti pubblici.

#### 1. Il social bonus come strumento per la valorizzazione dei beni pubblici inutilizzati e dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Tra le misure agevolative previste dalla Riforma del Terzo settore, accanto alle disposizioni in tema di erogazioni liberali, il Codice del Terzo settore prevede un'ulteriore misura volta ad incentivare i soggetti che intendono effettuare liberalità a favore degli enti del Terzo settore (ETS). Sul punto, in linea generale, vale la pena rilevare che l'art. 81 del D.lgs. n. 117/2017 introduce un credito di imposta per le donazioni di denaro effettuate dai soggetti che intendono finanziare i progetti promossi dagli ETS volti al recupero e alla valorizzazione di beni immobili pubblici inutilizzati o beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata.

Si tratta di una misura agevolativa la cui portata applicativa, a seguito della pubblicazione del decreto istitutivo e della modulistica predisposta dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali lo scorso 18 luglio, potrebbe avere un impatto sociale non indifferente garantendo alle realtà del Terzo settore di accedere a misure alternative rispetto a quelle introdotte nel nostro ordinamento, come ad esempio, l'Art bonus disciplinato dall'art 1 del decreto-legge n. 83 del 2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2014).

Una misura, quest'ultima, che sino ad ora in mancanza di un valido strumento, aveva rappresentato per le realtà *non profit* che gestiscono beni pubblici nel mondo della cultura e dello spettacolo, un mezzo per reperire idonee risorse economiche per il soddisfacimento dei propri interessi generali, consentendo al medesimo tempo al donatore di fruire di un credito di imposta del 65%.

In questo contesto, quindi, il social bonus diventa un ulteriore strumento messo a disposizione delle realtà del Terzo settore che – come vedremo meglio nel proseguo del presente capitolo – ha come obiettivo quello di ridare nuova vita a beni immobili pubblici o mobili e immobili confiscati alla mafia sotto forma di interventi di manu-

\* A cura di **Ilaria Ioannone** - Avvocato, Consigliere della Fondazione Terzjus.

tenzione ordinaria e straordinaria, consentendo la successiva fruizione del bene per lo svolgimento, in via esclusiva, di una o più attività di interesse generale.

Cerchiamo però di comprendere meglio quali sono gli elementi che, di fatto, contraddistinguono la misura del social bonus attraverso un'analisi di dettaglio del decreto attuativo.

## 2. Il decreto attuativo del social bonus

Con il decreto attuativo sul social bonus il 14 luglio 2021<sup>1,2</sup>, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ha inteso definire nel dettaglio l'ambito oggettivo e soggettivo della disposizione introdotta dal D.lgs. n. 117 del 2017, nonché la procedura di selezione dei progetti finanziabili e gli adempimenti a cui gli enti del Terzo settore sono tenuti ai fini dell'accesso alla misura.

Sicuramente la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto ha rappresentato un *step* importante per il completamento della Riforma del Terzo settore, ampliando il paniere delle agevolazioni fiscali per tutte le realtà che scelgono di accedere al Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), seppur, per la sua effettiva operatività, la prima finestra utile è stata quella del 15 settembre 2023 in quanto la modulistica, attraverso cui gli ETS avrebbero potuto presentare i progetti di valorizzazione già dall'anno scorso, è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale solo il 18 luglio 2023<sup>3</sup>.

Nonostante il ritardo nella predisposizione della modulistica abbia di fatto “prorogato” l'efficacia della disposizione contenuta nell'art. 81 del D.lgs. n. 117/2017, limitando la possibilità per gli enti del Terzo settore di accedere a risorse ulteriori per il finanziamento delle proprie attività, non può non rilevarsi come dal Decreto attuativo emerga l'attenzione prestata dal legislatore al ruolo e alla rilevanza dell'ente del Terzo settore come motore per lo sviluppo del territorio.

Alla base di tale misura agevolativa vi è l'idea di ridare “nuova vita” ai beni immobili pubblici inutilizzati o ai beni sia mobili che immobili confiscati alla mafia mettendo poi i beni al servizio della collettività. Il social bonus, infatti, viene pensato come strumento strettamente legato alla dimensione territoriale all'interno della quale l'ETS opera. Una dimensione, quella territoriale, che punta verso una direzione “tridimensionale”. La prima rivolge lo sguardo al legame con la comunità di riferimento in termini di proattività dell'ente del Terzo assegnatario del bene di mettere a disposizione di un interesse sociale il bene stesso soddisfacendo i bisogni della comunità. La seconda direzione guarda, invece, all'ente locale. Il social bonus, infatti, può essere visto come strumento con cui si incentiva un rapporto virtuoso tra ente locale che ha assegnato il bene ed ente del Terzo settore nella prospettiva di una progettazione

<sup>1</sup> D.M. n. 89 del 23 febbraio 2022.

<sup>2</sup> I. Ioannone, G. Sepio “Social bonus per recuperare beni inutilizzati”, in *Il Sole 24 ore* del 10 dicembre 2021.

<sup>3</sup> Sul punto vedasi Decreto interministeriale n. 118 del 7 luglio 2023.

condivisa. Infine, l'ultima dimensione che viene evocata dal social bonus riguarda il profilo delle relazioni.

Il progetto di recupero, come previsto dallo stesso Decreto attuativo di cui meglio si parlerà nel proseguo, può essere presentato anche da una pluralità di enti che vogliono attraverso una vera e propria *partnership* realizzare all'interno del bene assegnato attività di interesse generale, realizzando delle sinergie. Un concetto, questo, che ci permette di individuare nel social bonus anche l'applicazione di un ulteriore principio cardine della Riforma del Terzo settore: la trasparenza intesa non come onere amministrativo posto a carico degli enti del Terzo settore bensì come forma di comunicazione che gli ETS realizzano nei confronti dei propri sovventori e cittadini e che, si traduce in questo caso, nella restituzione attraverso la pubblicazione sul proprio sito e sulla piattaforma disponibile sul sito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali dal 28 agosto 2023, dei flussi finanziari ricevuti per il progetto di recupero e l'impiego di tali risorse.

### 2.1. *L'ambito soggettivo e l'agevolazione fiscale riconosciuta dal social bonus*

Con riferimento all'ambito soggettivo di applicabilità della misura agevolativa prevista dall'art. 81 del D.lgs. n. 117/2017, il DM attuativo interviene ad analizzare i requisiti e le condizioni per l'applicazione della misura fiscale.

Nello specifico, vengono individuati i destinatari della misura agevolativa da identificare nelle persone fisiche, enti non commerciali, e imprese (indipendentemente dal settore in cui operano, dalla forma giuridica e dal regime contabile che adottano) che scelgono di effettuare erogazioni liberali in denaro a favore di enti del Terzo settore che effettuano interventi di recupero su immobili pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata per lo svolgimento di una o più attività di interesse generale con modalità non commerciali.

A tali soggetti che intendono investire nei progetti di recupero e valorizzazione dei beni è riconosciuta la possibilità di fruire di un credito di imposta che varia a seconda che a donare sia una persona fisica o una persona giuridica o ente non commerciale. Nel primo caso, infatti, il credito di imposta viene riconosciuto nella misura del 65% dell'erogazione liberale. Diversamente nel caso di enti e società, il beneficio è pari al 50% della somma donata. Tuttavia, come specificato dalla stessa norma e dal Decreto attuativo, vi sono dei limiti da dover rispettare. Il credito di imposta, infatti, è riconosciuto per le persone fisiche, enti o società non commerciali limite del 15% del reddito imponibile; mentre nel caso di liberalità effettuate da soggetti titolari di reddito d'impresa, il credito d'imposta non può eccedere il 5 per mille dei ricavi annui.

Con riferimento, invece, alle modalità con cui è possibile utilizzare il credito d'imposta – già presente nel nuovo modello Unico – il DM citato precisa che il tax credit non può essere utilizzato integralmente in un'unica dichiarazione dei redditi ma deve essere ripartito in tre quote annuali di pari importo. In caso di mancato utilizzo, in tutto o in parte dell'importo annuale, l'ammontare residuo può, tuttavia, essere utilizzato nel corso dei periodi di imposta successivi.

Viene poi prevista, con riferimento alla decorrenza della fruizione del credito di imposta, che le persone fisiche e gli enti non commerciali possono fruire del credito già nella dichiarazione dei redditi relativa all'anno in cui è stata effettuata l'erogazione liberale. Mentre per i soggetti titolari di reddito d'impresa, il credito d'imposta è utilizzabile in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, a decorrere dal periodo successivo a quello della elargizione, presentando apposito modello F24.

Infine, ai fini della fruizione dell'agevolazione fiscale prevista, è importante porre particolare attenzione alla modalità con cui devono essere eseguite le erogazioni liberali. In maniera analoga a quanto richiesto dal Codice per fruire dell'agevolazione fiscale prevista dall'art. 83, le liberalità indirizzate a specifici progetti di recupero o valorizzazione devono essere effettuate esclusivamente attraverso i sistemi di pagamento che ne garantiscano la tracciabilità. Vale a dire, tramite banche, uffici postali o altri sistemi di pagamento. Ulteriore accorgimento riguarda anche la necessità di specificare nella causale del pagamento l'ETS destinatario, l'oggetto dell'erogazione e il riferimento all'agevolazione del social bonus

## *2.2. L'ambito oggettivo del social bonus*

Per quanto concerne, invece, l'ambito oggettivo della norma maggiori chiarimenti vengono forniti dal Decreto che richiede espressamente che le erogazioni liberali siano impiegate per sostenere il recupero di beni immobili pubblici inutilizzati o beni mobili o immobili confiscati alla criminalità organizzata ai sensi del D.lgs. n. 159/2011<sup>4</sup>, assegnati agli enti del Terzo settore per lo svolgimento di attività di interesse generale con modalità non commerciali (art. 79 CTS).

Su tale aspetto, è opportuno evidenziare che in linea con quanto rilevato nel decreto attuativo dal tenore dell'art. 3 del DM non possono, quindi, essere assegnatari del bene mobile o immobile le imprese sociali data la loro natura commerciale. Tuttavia, in assenza di specifici limiti, non sembrerebbe potersi escludere la possibilità per l'impresa sociale di partecipare al progetto di recupero in partenariato con altri ETS. In questo caso, tuttavia, l'impresa sociale non dovrà risultare assegnataria del bene immobile oggetto di recupero.

A ben vedere, infatti, il DM individua come requisito soggettivo, al fine della partecipazione al procedimento, la circostanza che l'ente si qualifichi come ente del Terzo settore ai sensi dell'art. 4, comma 1 del Codice.

<sup>4</sup> Sotto questo punto di vista, l'articolo 48, comma 3, del D.lgs. n. 159 del 2011 (codice antimafia), al fine di favorire una destinazione virtuosa dei beni confiscati, prevede espressamente che tali beni siano in via alternativa mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità istituzionali o sociali, oppure devoluti al patrimonio degli enti locali. Tuttavia, a seguito del trasferimento del bene confiscato all'ente locale interessato quest'ultimo potrà assegnare lo stesso, tra gli altri, a un ente del Terzo settore, mediante una concessione a titolo gratuito. Una procedura analoga può essere utilizzata dall'Agenzia nazionale dei beni confiscati. Sul punto, infatti, la legge n. 161/2017 ha introdotto all'art. 48, comma 3 del codice antimafia la nuova disposizione della lettera c-bis), prevedendo la facoltà in capo alla suddetta Agenzia di assegnare i beni a titolo gratuito, tra gli altri, a favore degli enti del Terzo settore.

Sempre sotto il profilo oggettivo, peraltro, ai fini della corretta attuazione della misura prevista dall'art. 81 del CTS, l'art. 3 del Decreto attuativo specifica un ulteriore elemento a cui gli enti devono prestare attenzione e che riguarda la necessità che le erogazioni liberali oggetto dell'agevolazione debbano essere destinate al recupero dei beni come sopra individuati. Un concetto quello di recupero che viene definito all'interno del medesimo decreto e che si presenta volutamente ampio al fine di ricomprendere al suo interno una serie di interventi che possono essere finanziati attraverso il social bonus.

In particolare, il DM richiama precise tipologie di interventi edilizi contemplati dall'articolo 3, comma 1 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Pertanto, nel caso in cui il recupero riguardi beni immobili, le erogazioni liberali dovranno sostenere i seguenti interventi edilizi:

- progettazione, studi, direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione;
- rilievi, accertamenti, indagini;
- manutenzione ordinaria e straordinaria, ristrutturazione, consolidamento statico, restauro;
- opere di sistemazione degli spazi esterni alla struttura oggetto di recupero;
- impianti tecnologici, allacciamenti a pubblici servizi, attrezzature, allestimenti ed altre forniture di beni connessi e funzionali alla realizzazione degli interventi;
- funzionamento del bene (utenze, spese condominiali, pulizie, tributi).

In ogni caso, gli interventi come sopra individuati dovranno essere finalizzati ad assicurare il riutilizzo del bene per lo svolgimento di una o più attività di interesse generale degli ETS.

Vale la pena segnalare, inoltre, che con riferimento all'ambito applicativo della norma si ammette peraltro la possibilità di utilizzare le misure di vantaggio anche con riferimento alla gestione ordinaria dell'immobile. Non si parla, quindi, solo di ristrutturazione dell'immobile ma anche di valorizzazione dello stesso attraverso lo svolgimento delle attività di interesse generale al suo interno. Di fatto, la procedura del social bonus va vista non solo in un'ottica di recupero del bene ma anche in un'ottica "rigenerativa" che consente all'ente del Terzo settore di poter utilizzare la misura fiscale per lo svolgimento delle attività di interesse generale.

### *2.3. Il procedimento di recupero*

D'altro canto, per poter fruire dell'agevolazione fiscale dell'art. 81 del CTS, è necessario che l'ente del Terzo settore assegnatario del bene immobile pubblico inutilizzato o del bene immobile/mobile confiscato alla criminalità organizzata partecipi ad una apposita procedura a sportello, presentando al Ministero, entro precise finestre temporali (15 gennaio, 15 maggio e 15 settembre di ogni anno), un'istanza di partecipazione secondo la modulistica pubblicata il 18 luglio 2023.



Un'istanza che necessita poi di essere accompagnata da una serie di documenti quali:

- a) le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, concernenti il possesso dei requisiti di partecipazione di cui all'articolo 7, in capo all'ente proponente e agli eventuali partner.

In tal caso, infatti, l'ente è tenuto a dimostrare: il possesso del requisito soggettivo; l'idoneità dei poteri del legale rappresentante dell'ente proponente il progetto alla sottoscrizione degli atti relativi al procedimento di individuazione; l'insussistenza, nei confronti del rappresentante legale e dei componenti degli organi di amministrazione dell'ente, delle cause divieto, di sospensione o di decadenza di cui all'articolo 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159; la regolarità dell'ente riguardo agli obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali ed assistenziali in favore dei lavoratori e del pagamento delle imposte, dirette ed indirette; la regolarità dell'ente in merito all'obbligo di assicurazione dei volontari; l'assegnazione del bene.

- b) la scheda anagrafica dell'ente proponente e degli eventuali partner;
- c) almeno due fotografie del bene oggetto dell'intervento;
- d) la scheda descrittiva del progetto, con l'indicazione specifica della tipologia di interventi che si intendono realizzare, secondo la classificazione indicata all'articolo 3, comma 3, delle attività di interesse generale che si intendono svolgere in via esclusiva e con modalità non commerciali, dei beneficiari diretti delle attività e del loro numero, nonché dell'eventuale previsione della valutazione dell'impatto sociale degli effetti conseguiti dalle attività d'interesse generale da svolgere,
- e) il computo metrico - estimativo dei costi con prezzi unitari ricavati dai vigenti prezziari o, in mancanza, dai listini ufficiali vigenti nell'area interessata;
- f) il cronoprogramma degli interventi;
- g) la copia del provvedimento amministrativo di assegnazione del bene;
- h) la copia del documento di identità del legale rappresentante dell'ente proponente e degli eventuali *partner*.

A seguito dell'inoltro delle istanze, ai fini della selezione dei progetti che possono essere finanziati attraverso erogazioni liberali, il DM richiede che i progetti vengano esaminati da una apposita commissione nominata con decreto dal Direttore generale del Terzo settore, composta, dai rappresentanti dei ministeri<sup>5</sup>. Tale Commissione, è chiamata ai fini dell'approvazione del progetto di recupero, a verificare la completezza

<sup>5</sup> Nello specifico, il DM prevede che la Commissione sia composta da un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (con funzioni di presidente); un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Ministero della cultura, un rappresentante dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; un rappresentante dell'Agenzia del Demanio; un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI); un rappresentante designato dall'associazione di enti del Terzo settore più rappresentativa sul territorio nazionale, in ragione del numero di enti del Terzo settore che vi aderiscono. Per ogni componente effettivo della commissione è nominato un supplente.

della documentazione<sup>6</sup>, i presupposti previsti dall'art. 81 del CTS e i requisiti di partecipazione previsti dall'art. 7 del decreto attuativo<sup>7</sup>. Il decreto chiarisce, inoltre, che nel caso in cui tale progetto di recupero dovesse essere proposto in forma di partenariato pubblico-privato, tali requisiti devono sussistere in capo a tutti gli enti del Terzo settore che lo compongono, salvo quello inerente alla assegnazione del bene che deve essere posseduto dal solo soggetto proponente considerato, altresì, capofila del partenariato.

All'esito di tale giudizio, viene poi predisposto un elenco di progetti ammessi al recupero dei beni. Più nel dettaglio, da esso si evince che si deve trattare di un provvedimento che non si incentra su una valutazione comparativa delle domande a cui vengono attribuiti dei punteggi e dunque non viene redatta una graduatoria; ma l'ammissione del progetto deve avvenire in ragione della sola sussistenza dei requisiti suddetti e, dunque, di quelli richiesti dal CTS e dall'art. 7 del decreto attuativo. In ogni caso l'elenco dei progetti ammessi, inoltre, deve essere pubblicato sul sito ministeriale<sup>8</sup>.

#### *2.4. Gli adempimenti dei soggetti beneficiari delle erogazioni liberali*

Il DM all'art. 10 si sofferma poi ad analizzare gli adempimenti a cui sono soggetti i beneficiari delle erogazioni. Viene, infatti, precisato che gli ETS saranno tenuti a trasmettere al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con cadenza trimestrale, l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute e il rendiconto delle spese sostenute e coperte attraverso tali risorse finanziarie. In particolare, possono essere rendicontate le sole spese effettivamente sostenute dall'ente e regolarmente quietanzate a decorrere dalla data di pubblicazione dell'elenco dei progetti di recupero ammessi (salvo quelli di progettazione, purché sostenute non oltre i 12 mesi antecedenti a tale pubblicazione).

Accanto a tali adempimenti, il DM prevede peraltro l'obbligo per gli ETS di presentare alla fine della realizzazione del progetto un rendiconto finale accompagnato da una copia del certificato di collaudo finale e la dichiarazione resa dal legale rappresentante dell'ente, attestante la conformità degli interventi realizzati alla normativa in forza dei titoli abilitativi in materia edilizia, culturale e paesaggistica con l'indicazione dei relativi estremi.

Oltre a tali oneri in capo agli ETS, sono peraltro previsti precisi obblighi di pubblicità da effettuare sia sul portale appositamente costituito e gestito dal Ministero del lavoro per il social bonus che sul sito dell'ente stesso. In particolare sul portale

<sup>6</sup> In caso di carenza di documentazione è prevista l'attivazione dello strumento del soccorso istruttorio, (un termine non superiore a 15 giorni naturali e consecutivi) ai fini dell'integrazione della documentazione.

<sup>7</sup> Più nel dettaglio, la commissione deve rilevare l'iscrizione dell'ente al RUNTS, l'idoneità del legale rappresentante dell'ente proponente a sottoscrivere gli atti relativi al procedimento, l'insussistenza in capo a questo e agli organi di amministrazione di cause di divieto, di sospensione o di decadenza di cui all'articolo 67 del codice antimafia.

<sup>8</sup> Nel caso in cui la dichiarazione dovesse essere ritenuta inammissibile tale esito viene comunicato da parte della Direzione Generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese all'ente proponente entro trenta giorni decorrenti dalla ricezione del verbale della commissione valutatrice.

del social bonus, che ancora non è attivo, andranno indicati gli elementi informativi legati al progetto. Vale a dire, ad esempio, i dati descrittivi relativi al bene oggetto di intervento e la sua localizzazione, nonché quelli dell'ente proprietario e degli interventi previsti e realizzati, oltreché il costo degli stessi e l'ammontare delle spese effettuate con le risorse derivanti dalle erogazioni liberali. Mentre l'ETS sul proprio sito o quello della rete associativa di appartenenza, in un'ottica di trasparenza, sarà tenuto ad indicare le informazioni relative agli importi delle erogazioni liberali ricevute nell'anno precedente e le spese con queste somme effettuate.

Sul versante dei controlli, invece, gli ETS - i cui progetti, a seguito di selezione, risultino tra quelli ammessi – sono sottoposti ad apposite verifiche amministrativo-contabili effettuate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (avvalendosi anche del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro) inerenti la correttezza delle spese sostenute e i risultati conseguiti<sup>9</sup>. Agli Uffici territoriali del Registro unico nazionale del Terzo settore viene poi lasciato un importante compito ovvero quello di accertare che i beni assegnati siano utilizzati esclusivamente ed effettivamente per le attività di interesse generale<sup>10</sup>.

In caso di irregolarità, spetta agli Uffici del RUNTS territorialmente competenti – individuati in base al territorio della Regione o Provincia autonoma in cui l'ETS ha la propria sede legale (art. 5 D.M. 106/2020) – dar conto delle violazioni al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ciò affinché quest'ultimo adotti un provvedimento di revoca nel caso in cui vengano meno i presupposti individuati dall'art. 13 del D.M. In particolare, come risulta ai sensi del citato art. 13, il Ministero, previo parere dell'Ufficio dell'Agenzia delle Entrate territorialmente competente, può disporre la revoca totale o parziale del provvedimento di approvazione dell'elenco dei progetti di recupero ammessi, in caso di: 1) perdita della qualifica di ETS, quale requisito soggettivo di legittimazione; 2) irregolarità con gli obblighi assicurativi dei volontari, impiegati nelle attività di interesse generale svolte attraverso l'utilizzo dei beni (ai sensi dell'art. 18 del CTS e DM 6 ottobre 2021); 3) gravi irregolarità contabili; 4) utilizzazione del bene per lo svolgimento di attività diverse da quelle di interesse generale previste nel progetto di recupero; 5) esercizio delle attività di interesse generale previste nel progetto di recupero con modalità commerciali. Il provvedimento di revoca, ove disposto, è soggetto a precisi obblighi pubblicitari, posto che dovrà essere pubblicato nel sito istituzionale del Ministero del lavoro nella sezione "Pubblicità legale").

### *2.5. Le spese eleggibili*

Particolare attenzione meritano le c.d. spese eleggibili a cui il DM attuativo del social bonus si riferisce. Nello specifico, l'art. 11 del decreto prevede espressamente

<sup>9</sup> Sul punto si precisa che le Amministrazioni competenti comunicano tra loro gli esiti delle rispettive attività di controllo, ai fini dell'eventuale assunzione dei conseguenti provvedimenti di competenza ed assicurano, nella programmazione e nell'esperimento dei controlli di propria competenza, il raccordo necessario ad assicurare efficacia ed economicità ai controlli medesimi.

<sup>10</sup> In tale sede se l'ufficio del RUNTS rileva delle carenze dei requisiti necessari per la permanenza nel Registro può disporre la cancellazione dal Registro.

quali siano le spese per le quali possano essere utilizzate le erogazioni liberali. Nello specifico, le liberalità potranno essere utilizzate per le spese di:

- progettazione, studi, direzione lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione;
- rilievi, accertamenti, indagini;
- manutenzione ordinaria e straordinaria, ristrutturazione, consolidamento statico, restauro;
- opere di sistemazione degli spazi esterni alla struttura oggetto di recupero;
- impianti tecnologici, allacciamenti a pubblici servizi, attrezzature, allestimenti ed altre forniture di beni connessi e funzionali alla realizzazione degli interventi;
- funzionamento del bene (utenze, spese condominiali, pulizie, tributi).

In questo contesto, quindi, sono finanziabili non solo le spese necessariamente sostenute dall'ente del Terzo settore per il mero recupero del bene immobile ma anche quelle generali che consentono, all'ETS, una volta restaurato il bene di poterlo valorizzare attraverso lo svolgimento al suo interno delle attività di interesse generale. Pertanto, la persona fisica o giuridica che intenda sostenere il progetto dell'ETS approvato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali potrà – come esplicitamente previsto dal decreto – finanziare non solo l'attività di mero recupero edilizio dell'immobile, bensì la valorizzazione dello stesso al fine di consentire il corretto svolgimento delle attività nell'interesse della comunità locale.

### 3. La modulistica da predisporre per avviare la procedura a sportello

Uno step importante per l'effettivo avvio della misura del social bonus è rappresentato dalla pubblicazione della modulistica che gli enti del Terzo settore sono tenuti a predisporre. La modulistica, pubblicata con apposito Decreto interdirettoriale n. 118 del 2023 risponde a due principali esigenze: da un lato garantire (i) la corretta presentazione dell'istanza per il progetto di recupero e valorizzazione del bene immobile inutilizzato o del bene mobile ed immobile confiscato alla criminalità organizzata; dall'altro, (ii) rendicontare le spese sostenute attraverso le erogazioni liberali ricevute.

In particolare, con riferimento ai *format* che devono essere compilati dagli ETS per la presentazione del progetto, l'ente è tenuto ad inviare al Ministero del Lavoro un cronoprogramma delle attività progettuali che intende realizzare distinto per le diverse fasi di realizzazione (i.e. progettazione, interventi di manutenzione ordinaria/straordinaria), in formato PDF e sottoscritto dal legale rappresentante.

Peraltro, in linea con quanto previsto dal DM attuativo, l'ETS è tenuto a predisporre l'apposito modello B all'interno del quale poter dichiarare una serie di informazioni necessarie ad individuare da parte della Commissione esaminatrice la sussistenza dei requisiti formali (i.e. l'iscrizione in una delle sezioni del Registro unico, generalità complete dei componenti degli organi amministrativi, copia dello Statuto o del link dove reperirlo nonché copia del documento di identità del sottoscrittore). Nel caso in cui l'ETS agisca in partenariato, accanto al cronoprogramma e al modello B, è richiesta la

predisposizione di un'apposita dichiarazione (modello A1) dalla quale emergano i dati identificativi dell'ente con cui si agisce in partnership. Altresì importante, in un'ottica di trasparenza, sono gli adempimenti a cui gli ETS sono tenuti sotto il profilo della rendicontazione. L'ente individuato quale titolare del progetto di recupero, deve servirsi della modulistica messa a disposizione per comunicare trimestralmente l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute nonché predisporre il rendiconto finale delle spese sostenute con le stesse.

#### **4. Il social bonus come strumento per creare nuove opportunità di partenariato pubblico privato**

Tra gli aspetti che contraddistinguono il social bonus, giova rilevare che la misura non solo coniuga il vantaggio fiscale con le attività di interesse generale ma apre anche a nuove forme di partenariato tra enti del Terzo settore e enti pubblici.

Il nuovo strumento, messo a disposizione dal Codice del Terzo settore, consente di assegnare agli ETS gli immobili pubblici, per il cui finanziamento – ed è questa la principale peculiarità di tale strumento – intervengono finanziatori terzi (persone fisiche o giuridiche). Il social bonus, quindi, ha come finalità quella di mettere in rete diversi soggetti, ciascuno con un proprio compito e tutti accomunati dallo svolgimento di una o più attività di interesse generale attraverso un bene immobile recuperato e rigenerato.

In quest'ottica, quindi, la misura prevista dall'art. 81 del D.lgs. n. 117/2017 può rappresentare un'occasione attraverso cui creare una vera e propria sinergia tra enti del Terzo settore e Pubblica amministrazione. Il nuovo strumento, messo a disposizione dal Codice del Terzo settore, a ben vedere, rappresenta l'opportunità per assegnare i beni immobili pubblici inutilizzati utilizzando anche le procedure di amministrazione condivisa (artt. 55 e 56 del CTS). In tal caso, però, diventa strategico il ruolo che dovrebbero espletare gli enti locali i quali non solo dovrebbero essere in grado di individuare tutti i beni immobili inutilizzati o confiscati alla mafia presenti sul proprio territorio, ma anche gli enti del Terzo settore in grado di valorizzare il patrimonio pubblico.

È quindi importante, in vista del 15 settembre 2023 (prima data utile per presentare le istanze a sportello) - in un'ottica di collaborazione tra PA e enti del Terzo settore - valutare le modalità più corrette per siglare le convenzioni attraverso cui gli ETS potrebbero essere assegnatari dei beni. Queste, infatti, dovrebbero puntare non solo a regolamentare i rapporti tra le parti ma anche a valorizzare le attività di interesse generale che si intendono perseguire attraverso una valutazione di impatto.

Il compito del social bonus, a ben vedere, non è solo quello di assegnare un bene immobile ad un ETS ma di generare ricchezza e servizi da mettere a disposizione dell'intera collettività.

In questo caso, però, la Convenzione per l'assegnazione del bene dovrà essere siglata tra l'ente pubblico e l'ETS prima che quest'ultimo presenti il progetto al Mi-

nistero del Lavoro. Una convenzione che, tuttavia, potrebbe prevedere una clausola sospensiva condizionata all'ammissione del progetto che se non ammesso potrà far venir meno l'accordo tra le parti.

La valorizzazione dei beni immobili inutilizzati, tuttavia, passa anche altre forme di collaborazione tra PA ed enti del Terzo settore. Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dall'art. 71 del CTS che consente a Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali di concedere in comodato beni mobili e immobili non utilizzati per fini istituzionali. Una concessione che potrà avere una durata massima di trent'anni nel corso dei quali sarà onere dell'ETS effettuare sull'immobile – a proprie spese – interventi di manutenzione necessari per la funzionalità dello stesso.

E proprio in quest'ottica, si segnala che il 26 giugno 2023 l'Agenzia del Demanio ha pubblicato il primo avviso per la concessione agevolata di immobili agli enti iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Una misura, in via sperimentale, che consente di recuperare edifici dismessi e favorire lo sviluppo e la promozione di attività di interesse generale da parte degli enti sul territorio nazionale<sup>11</sup> e che, potrebbe a ben vedere essere uno strumento aggiuntivo per assegnare beni immobili inutilizzati e consentire agli ETS di presentare progetti al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che rientrino nel contesto del social bonus. Infine, sempre in un'ottica di collaborazione tra Pubblica amministrazione e Terzo settore giova rilevare che il social bonus potrebbe essere anche integrato con finanziamenti da parte delle Regioni o dagli stessi enti locali.

<sup>11</sup> La misura riprende quanto già previsto nel sistema ante riforma per le associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato. Con la precisazione che, nel Codice del Terzo settore, la misura si estende a tutta la generalità degli enti iscritti nel Registro del Terzo settore. Ciò, tuttavia, a patto che gli Ets operino in specifici settori d'interesse generale: interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, organizzazione e gestione di attività culturali, organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità.

Il bando prevede l'affidamento in concessione dei beni per un massimo di 50 anni, nell'ambito di un progetto di gestione che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione. Sotto il profilo fiscale, la norma del Codice prevede una detrazione, dal canone di concessione, delle spese sostenute dal concessionario per gli interventi sostenuti entro il limite massimo del canone stesso. Sul punto l'unica specifica circa il canone agevolato è che non potrà essere inferiore a quello annuo minimo ricognitorio, pari a 235 euro. Mancano altre indicazioni al fine di determinare l'impatto in termini di oneri per gli Ets concessionari: occorrerà in questo senso attendere chiarimenti da parte dell'Agenzia, tenuto conto che nella maggior parte dei casi gli enti locali sono sprovvisti di regolamenti che disciplinino la contrattualistica con terzi interessati all'uso di beni pubblici.

A livello operativo, per accedere all'agevolazione, gli enti avranno tempo fino all'11 dicembre 2023 (alle ore 12). Allo stato attuale sono 5 i lotti di immobili pubblici per i quali gli Ets potranno accedere in via agevolata, a cui seguiranno nuovi bandi su scala nazionale così da ampliare la gamma di beni previsti a scala nazionale, che gli Ets potranno valorizzare. A livello operativo, le proposte progettuali dovranno contenere un'offerta tecnica, i cui elementi qualitativi di valutazione saranno tre:

- 1) ipotesi di recupero e riuso;
- 2) ritorno per il territorio;
- 3) sostenibilità ambientale ed efficienza energetica;

e un'offerta economica-temporale, i cui elementi quantitativi saranno canone e durata.

L'unica incompatibilità, in questo caso, però è legata all'impossibilità da parte del donante di non poter fruire delle ulteriori agevolazioni previste dal CTS come nel caso delle detrazioni e deduzioni previste dal Codice del Terzo settore in tema di erogazioni liberali.

Si tratta, quindi, di prospettive la cui concreta fattibilità potrà essere effettivamente valutata dal 15 settembre 2023, prima finestra utile per inoltrare i progetti sull'apposita piattaforma in funzione dal 28 agosto. Uno step, questo, che consentirà anche di comprendere le dinamiche che potrebbero instaurarsi tra enti del Terzo settore e pubblica amministrazione.

## CAPITOLO XI

### LE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO: UNA FATTISPECIE IN CERCA DI DISCIPLINA\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il rapporto tra le fonti di disciplina delle SoMS e il sistema di loro registrazione dopo la riforma del terzo settore. – 3. Frammenti di disciplina delle società di mutuo soccorso nella legge 3818/1886. – 4. Le norme del Codice del terzo settore applicabili alle SoMS. – 5. Le questioni irrisolte e il ricorso all'analogia.

#### 1. Introduzione

Stando ai dati offerti dal RUNTS, tra i 114.177 enti del terzo settore iscritti in questo registro alla data dell'11 settembre 2023, ve ne sono 418 nella cui denominazione sono contenute le parole “mutuo soccorso” all'interno di formule più ampie, quali “società di mutuo soccorso”, “società generale di mutuo soccorso”, “società operaia di mutuo soccorso” o “associazione di mutuo soccorso”, cui talvolta si trova aggiunto, come del resto la legge consente, l'acronimo “ETS”. Di questi 418 enti, 9 risultano iscritti nella sezione ODV, 52 nella sezione APS, 3 nella sezione “altri ETS”, 92 nella sezione “società di mutuo soccorso”, i restanti 262 nella sezione “imprese sociali”.

Passando invece ad esaminare l'Albo delle cooperative, tenuto dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, figurano 317 enti iscritti nella sezione “società di mutuo soccorso”.

Questi dati potrebbero già essere sufficienti a testimoniare l'estrema complessità della fattispecie sotto osservazione, che sicuramente è anche il riflesso di una legislazione enigmatica, una sorta di “rebus giuridico”, come di recente qualificata da un noto studioso della materia<sup>1</sup>, con il quale non possiamo che al riguardo concordare.

Cominciamo subito col precisare che, alla luce della normativa vigente, società di mutuo soccorso (SoMS) in senso proprio possono ritenersi soltanto ed esclusivamente gli enti costituiti ai sensi della **legge 15 aprile 1886, n. 3818**, che dopo l'abrogazione della legge sulle “opere pie” del 3 agosto 1862, n. 753, è la più antica normativa sul terzo settore (ancora) esistente in Italia, nonostante le importanti modifiche subite ad opera del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179.

Prima della riforma del terzo settore, le SoMS costituite ai sensi della l. 3818/1886

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

<sup>1</sup> Cfr. E. CUSA, *Fattispecie e disciplina della società di mutuo soccorso: un rebus giuridico*, in *Rivista delle società*, 2022, p. 126 ff. Un “*must read*” sul tema rimane, pur essendo antecedente sia alle modifiche intervenute nel 2012 sia alla riforma del terzo settore, G. PETRELLI, *Natura giuridica e disciplina delle società di mutuo soccorso*, Studio n. 5486/I della Commissione studi d'impresa del CNN, 2005, pubblicato anche in *Studi e materiali in tema di riforma delle società cooperative*, a cura del Consiglio Nazionale del Notariato, Milano 2005.



dovevano iscriversi nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese<sup>2</sup>, e da lì sarebbero state presenti anche nella sezione “società di mutuo soccorso” dell’Albo delle cooperative (art. 23, comma 1, d.l. 179/2012). La riforma del 2017 ha innovato questo sistema di registrazione, ponendo un’alternativa tra iscrizione nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese ed iscrizione nella sezione “società di mutuo soccorso” del RUNTS: la prima rimane obbligatoria per le SoMS che, per comodità, definiamo “maggiori”, la seconda è invece consentita alle sole SoMS “minori”<sup>3</sup>. Sulla registrazione delle SoMS, e sulla distinzione tra SoMS “maggiori” e “minori”, torneremo in seguito. Per il momento basti sottolineare che, alla luce di quanto testé chiarito, il complesso di organizzazioni oggetto di queste pagine dovrebbe essere attualmente costituito da **354 enti, e più precisamente da 262 SoMS “maggiori” e 92 SoMS “minori”**<sup>4</sup>. I restanti 64 enti, pur avendo nella propria denominazione sociale la formula “società di mutuo soccorso” o formule analoghe, giuridicamente non sono SoMS, o magari non lo sono più, essendosi avvalsi della facoltà loro attribuita dall’art. 43 CTS di trasformarsi in APS o altre associazioni del terzo settore senza dover devolvere il proprio patrimonio<sup>5</sup>.

Stiamo dunque parlando di una realtà organizzativa di non amplissima diffusione, equivalente a circa lo 0,3% dell’attuale terzo settore<sup>6</sup>, ma non per questo di minore importanza rispetto alle altre, in ragione dei bisogni soddisfatti (specie nel settore della sanità integrativa) e delle dimensioni economiche, che in alcune SoMS “maggiori” sono particolarmente significative<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Invero, la doverosità dell’iscrizione era peraltro da qualcuno messa in dubbio, almeno prima della riforma del terzo settore. Oggi, come spiegheremo nel testo, non vi sono dubbi che l’iscrizione sia elemento essenziale della disciplina, ponendosi alla stregua di elemento qualificante il tipo “società di mutuo soccorso”.

<sup>3</sup> Questa terminologia è già impiegata da M. MONTALDI, *Società di mutuo soccorso, ecco alcune istruzioni d’uso*, in [www.cantiereterzosettore.it](http://www.cantiereterzosettore.it), 10 febbraio 2022.

<sup>4</sup> Siamo all’oscuro delle ragioni per cui un numero diverso, di 317 società di mutuo soccorso, risulti dalla consultazione dell’Albo delle cooperative. Se questo fosse il dato corretto delle SoMS iscritte anche nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, vi sarebbe un disallineamento con il numero di 262 SoMS presenti nella sezione “imprese sociali” del RUNTS, che dovrebbe essere una sezione “fotocopia” dell’omonima sezione del Registro delle imprese. Sul punto torneremo ancora, più avanti, nel testo. E. CUSA, *op. cit.*, parla al riguardo di SoMS “piccole” e “non piccole”, giungendo alla conclusione per cui le prime costituiscono la maggioranza. In realtà, i dati sembrano dimostrare il contrario.

<sup>5</sup> In dottrina si è anche parlato al riguardo di SoMS “irregolari”, le quali, scaduto il termine del 31 dicembre 2022, o si trasformano in APS o associazioni del terzo settore oppure rischiano la liquidazione coattiva per provvedimento del Ministero competente: così E. CUSA, *op. cit.* In realtà, non tutte queste SoMS “irregolari” sono, a nostro avviso, SoMS costituite ai sensi della l. 3818/1886 e non registrate. Vi possono in questo gruppo essere enti che semplicemente utilizzano la denominazione “abusivamente” ma non sono costituiti ai sensi della l. 3818/1886. Sul tema cfr. anche D. BOGGIALI, *Le società di mutuo soccorso dopo l’operatività del RUNTS*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2022, n. 1, p. 42 ss.

<sup>6</sup> I cui numeri abbiamo presentato in A. FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, in questo *Volume*.

<sup>7</sup> Per fare solo alcuni esempi, la Società nazionale di mutuo soccorso Cesare Pozzo ETS dichiara in bilancio al 31/12/2022 un patrimonio netto di poco inferiore a 42 milioni di euro e proventi nell’esercizio di poco inferiori a 30 milioni di euro. La Mutua MBA società di mutuo soccorso, sempre al 31/12/2022,

In questo capitolo, muovendo dalla condivisibile valutazione di enigmatica della disciplina delle SoMS, accentuata dal loro intervenuto inquadramento nel terzo settore a seguito della riforma del 2017, si cercherà di ricostruire questa disciplina, prendendo le mosse dalle sue diverse fonti e dai rapporti tra esse intercorrenti.

## 2. Il rapporto tra le fonti di disciplina delle SoMS e il sistema di loro registrazione dopo la riforma del terzo settore

La complessità del quadro disciplinare relativo alle SoMS si deve soprattutto alla pluralità di fonti che concorrono a formarlo e ai problemi posti dal coordinamento tra le medesime. Peraltro, nonostante il concorso di una pluralità di fonti, nella disciplina delle SoMS rimangono lacune che alimentano l'incertezza normativa che circonda questa particolare tipologia di enti del terzo settore.

Le SoMS sono in primo luogo regolate dalla **legge 15 aprile 1886, n. 3818**, che le istituisce e ne fornisce alcuni elementi essenziali di disciplina (in particolar modo relativamente a scopo, attività e compagine sociale), presentando per il resto ampie lacune (soprattutto per ciò che riguarda il profilo della *governance*), che in passato si è proposto di colmare andando alla ricerca di una disciplina applicabile alle SoMS per analogia, ciò che ne richiedeva la preventiva assimilazione ad altro tipo o categoria di ente (associazione, società cooperativa, ente mutualistico non societario, ecc.).

Sul piano delle fonti di disciplina delle SoMS, sullo stesso livello della legge 3818/1886 devono ritenersi collocate altre normative generali che disciplinano aspetti particolari, come la registrazione, la vigilanza e i rapporti con l'attività assicurativa e la relativa legislazione.

Il **d.l. 179/2012**, oltre a modificare la legge istitutiva 3818/1886 in più punti, ha altresì previsto la registrazione delle SoMS nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese, sezione creata nel 2008 in attuazione del d.lgs. 155/2006 sull'impresa sociale, oltre che nell'Albo delle società cooperative, in una sezione *ad hoc* dal medesimo d.l. istituita (art. 23, comma 1)<sup>8</sup>. Allo scopo di usufruire di alcuni benefici, le SoMS possono altresì iscriversi nell'Anagrafe dei fondi sanitari istituita presso il Ministero della Salute<sup>9</sup>.

Sempre il d.l. 179/2012 ha introdotto nel **d.lgs. 220/2002** alcune disposizioni dirette ad estendere alle SoMS il particolare regime di controlli vigente per le società cooperative. Conseguentemente, le SoMS ricadono nella sfera di competenza del Ministero

un patrimonio netto di circa 7,5 milioni di euro e proventi nell'esercizio superiori a 77 milioni di euro. Sempre al 31/12/2022, la società di mutuo soccorso CAMPA un patrimonio netto di circa 6,5 milioni di euro e proventi di poco inferiori a 20 milioni di euro.

<sup>8</sup> Sul punto si v. il d.m. 6 marzo 2013, così come modificato dal d.m. 10 ottobre 2017 e successivamente dal d.m. 21 dicembre 2018.

<sup>9</sup> L'iscrizione, che nel caso delle SoMS avviene nella sezione b) di tale Anagrafe, la sezione dei fondi cc.dd. "non-doc", è necessaria per poter accedere ai benefici di cui all'art. 51, comma 2, lettera a), d.P.R. 917/1986.

dello Sviluppo Economico (ora delle Imprese e del Made in Italy), titolare della funzione di vigilanza sulle SoMS, che esercita anche sulla base del d.m. 30 ottobre 2014<sup>10</sup>.

Per completare il quadro di queste normative generali direttamente applicabili alle SoMS, occorre inoltre menzionare il **d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209**, recante il Codice delle assicurazioni private, che con l'obiettivo di risolvere questioni legate al rapporto tra l'attività tipica delle SoMS e l'attività assicurativa, soprattutto in ragione della prassi esistente nel mondo delle SoMS di soddisfare i bisogni dei propri soci facendo anche ricorso a convenzioni con imprese assicurative, chiarisce (all'art. 345, comma 1, lett. f) che le SoMS sono enti esclusi dall'ambito di applicazione del Codice medesimo (evidentemente perché la loro attività verso i soci non è un'attività di natura assicurativa), essendo tuttavia soggette ad alcune disposizioni in due ipotesi: allorché contraggano impegni al pagamento a favore degli iscritti di capitali o rendite complessivamente superiori a euro centomila per ciascun esercizio (nel qual caso sono sottoposte alle disposizioni del titolo VI del Codice, in quanto compatibili) e qualora stipolino contratti di assicurazione per conto degli iscritti (nel qual caso sono tenute a fornire ai propri soci le informazioni di cui ai titoli IX, capo III, e XII, in quanto compatibili).

Con l'approvazione del **d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117**, recante il Codice del terzo settore ("CTS"), la disciplina delle SoMS è stata ulteriormente arricchita e movimentata.

Nel riconoscere alle SoMS la **qualifica di enti del terzo settore** (in virtù di quanto disposto dall'art. 4, comma 1, CTS, secondo il quale "sono enti del terzo settore ... le società di mutuo soccorso ...") – che sono così, unitamente alle cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, gli unici tipi di enti ad aver goduto di un riconoscimento "di diritto" da parte del legislatore della riforma<sup>11</sup> – il CTS ha da un lato ribadito che alle SoMS si applica la legge 3818/1886 (art. 42 CTS), dall'altro integrato la disciplina delle SoMS sia in via diretta, mediante una serie di norme che individuano le SoMS come loro dirette destinatarie, sia in via indiretta, per effetto della disposizione di cui all'art. 3, comma 1, CTS, secondo cui le norme del CTS si applicano, ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di ETS che hanno una disciplina particolare, e dunque anche alle SoMS.

Le norme del CTS aventi ad oggetto le SoMS sono contenute (oltre che nei già menzionati articoli 4, comma 1, e 42) negli articoli 43, 44, 46, comma 1, 83, comma 5, e 85, comma 7.

L'art. 43 CTS agevola la **trasformazione delle SoMS in associazioni di promozione sociale o altre associazioni del Terzo settore**, permettendo alle SoMS che fanno questa scelta di conservare il proprio patrimonio, in deroga a quanto stabilito dall'art. 8,

<sup>10</sup> Tuttavia, come avviene per le società cooperative, anche le SoMS possono essere sottoposte alla vigilanza da parte delle Associazioni nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo (art. 18, comma 2-bis, d.lgs. 220/2002). La vigilanza sulla SoMS "ha lo scopo di accertare la conformità dell'oggetto sociale alle disposizioni dettate dagli articoli 1 e 2 della legge 15 aprile 1886, n. 3818, nonché la loro osservanza in fatto", pena la perdita della qualifica di società di mutuo soccorso e la cancellazione dal Registro delle imprese e dall'Albo delle cooperative (art. 18, commi 2-quater e 2-quinquies, d.lgs. 220/2002).

<sup>11</sup> Cfr., nel medesimo senso, già E. CUSA, *op. cit.*

comma 3, l. 3818/1886, secondo cui, in caso di liquidazione o di perdita della propria natura, una SoMS è tenuta a devolvere il proprio patrimonio ad altre SoMS o ad uno dei fondi mutualistici di cui alla l. 59/1992 o al corrispondente capitolo del bilancio dello Stato. La deroga contenuta in questa disposizione è stata però efficace sino al 31 dicembre 2022, sicché oggi, decorso ormai questo termine, pur rimanendo ugualmente consentita la trasformazione di una SoMS in APS (o altra associazione del terzo settore), non v'è possibilità per la SoMS che si trasforma, e perde così la propria natura, di conservare l'eventuale patrimonio residuo, che dovrà essere devoluto ai sensi dell'art. 8, comma 3, l. 3818/1886<sup>12</sup>.

L'art. 44, comma 1, CTS, dichiara espressamente inapplicabile alle SoMS l'obbligo di versamento del 3% degli utili netti annuali ai fondi mutualistici di cui all'art. 11, l. 59/1992, cui sono invece per legge tenute le società cooperative<sup>13</sup>.

L'art. 44, comma 2, CTS, interviene invece sul **sistema di registrazione delle SoMS**. A tal riguardo, la norma citata opera una distinzione tra **SoMS “maggiori”** e **SoMS “minori”**. Queste ultime, ovvero le SoMS “che hanno un versamento annuo di contributi associativi non superiore a 50.000 euro e che non gestiscono fondi sanitari integrativi”, non sono soggette all'obbligo di iscrizione nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, cui rimangono invece tenute tutte le altre SoMS (“maggiori”) ai sensi dell'art. 23, comma 1, D.L. 179/2012.

Non è chiaro se l'art. 44, comma 2, attribuisca alle SoMS “minori” una facoltà, sì che queste SoMS potrebbero continuare ad iscriversi nel Registro delle imprese, o disponga imperativamente in merito alla modalità di loro registrazione, sì che queste SoMS non potrebbero iscriversi nel Registro delle imprese, bensì soltanto nell'apposita sezione del RUNTS. Nel primo senso sembrano indirizzare le previsioni di cui all'art. 12, commi 1 e 2, DM 106/2020, allorché fanno riferimento alla possibilità per le SoMS “minori” di presentare un'istanza (a seconda dei casi, all'Ufficio del Registro delle imprese o all'Ufficio del RUNTS) e non dispongono alcun trasferimento automatico delle SoMS “minori” dal Registro delle imprese al RUNTS.

Effetto sicuro della disposizione è dunque quello di prevedere, per il medesimo tipo di ente, due differenti sistemi di registrazione. Le SoMS “maggiori” sono iscritte nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, mentre le SoMS “minori” lo sono in una sezione *ad hoc* del RUNTS, per loro istituita dal medesimo CTS (art. 46, comma 1). Necessarie sono, però, a quest'ultimo riguardo, alcune precisazioni:

- innanzitutto, il differente sistema di registrazione non incide sulla natura delle SoMS e sulla disciplina ad esse applicabile: SoMS “maggiori” e SoMS “minori”, pur essendo iscritte in registri diversi, sono SoMS entrambe istituite e regolate ai sensi della l. 3818/1886 e per le quali si pongono le medesime questioni di disciplina applicabile (e le relative soluzioni) esaminate in questo capitolo;

<sup>12</sup> Cfr. al riguardo anche agli articoli 12, comma 3, e 22, comma 9, DM 106/2020, nonché la nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 12411 del 16 novembre 2020. Sulle norme applicabili a questa trasformazione, cfr. D. BOGGIALI, *op. cit.*, p. 38 ss.

<sup>13</sup> Tale obbligo era presupposto come esistente in capo alle SoMS dall'art. 6 del d.m. 30 ottobre 2014, ancora formalmente esistente.

- parimenti, le SoMS sono tutte enti del terzo settore: il differente luogo in cui sono registrate non incide infatti sulla qualifica di ETS, che per legge spetta ad entrambe; né sarebbe possibile qualificare diversamente le SoMS, cioè come “imprese sociali” le “maggiori” e come ETS diversi dalle imprese sociali le “minori”: le SoMS “maggiori”, infatti, non sono imprese sociali ai sensi del d.lgs. 112/2017, ancorché iscritte nell’omonima sezione del Registro delle imprese<sup>14</sup>; pertanto, tutte le SoMS costituiscono una particolare tipologia di ente del terzo settore, a prescindere dal luogo in cui sono registrate;
- l’iscrizione nella sezione “società di mutuo soccorso” del RUNTS è consentita esclusivamente alle SoMS “minori”; tale iscrizione è necessaria non solo affinché la SoMS acquisisca la qualifica di ente del terzo settore, ma ancor prima affinché possa acquisire la natura giuridica di SoMS e i relativi benefici (art. 7, comma 2, DM 106/2020)<sup>15</sup>;
- ai precedenti fini, l’iscrizione delle SoMS “maggiori” nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese è tuttavia parificata all’iscrizione nel RUNTS, sicché le SoMS “maggiori” conseguono la qualifica di ETS e la natura di società di mutuo soccorso con l’iscrizione nel Registro delle imprese (art. 7, comma 2, DM 106/2020)<sup>16</sup>;
- le SoMS “maggiori” non potrebbero, nemmeno facendone istanza, iscriversi nell’apposita sezione del RUNTS; del resto, questa iscrizione aggiuntiva sarebbe superflua e non recherebbe loro alcun beneficio; al pari delle imprese sociali, le SoMS “maggiori” potrebbero tuttavia comunicare al RUNTS informazioni che non possono fornire al Registro delle imprese, come l’eventuale adesione a reti associative del terzo settore o la scelta di beneficiare del cinque per mille<sup>17</sup>;
- curiosamente, le SoMS “maggiori” non vengono automaticamente riversate nella sezione omonima del RUNTS, bensì nella sezione “imprese sociali” del RUNTS, ciò che dà luogo ad un difetto di trasparenza che sarebbe opportuno quanto prima correggere; infatti, nel RUNTS, alcune SoMS, le “minori”, si trovano collocate nella sezione “società di mutuo soccorso”, mentre altre, le “maggiori” si trovano collocate nella sezione “imprese sociali”, pur avendo, come in precedenza spiegato, la medesima natura giuridica *ex l.* 3818/1886 e la medesima qualifica ai sensi e per gli effetti del CTS;
- le SoMS “minori” già iscritte nel Registro delle imprese ai sensi dell’art. 23, comma 1, D.L. 179/2012, non devono e non possono formulare istanza all’Uf-

<sup>14</sup> Come opportunamente chiarito anche dal Ministero del lavoro nella nota n. 19447 del 21 dicembre 2021.

<sup>15</sup> La registrazione è dunque un elemento del tipo legale, come già da noi sostenuto in A. FICI, *Commento agli artt. 23-25*, in A. FICI e N. RICCARDELLI (a cura di), *Il registro unico nazionale del terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, Napoli, 2021, p. 257.

<sup>16</sup> Anche per le SoMS “maggiori” vale dunque quanto scritto nella precedente nota.

<sup>17</sup> Cui le SoMS hanno diritto di accedere, come opportunamente chiarito anche dal Ministero del lavoro nella nota n. 19447 del 21 dicembre 2021.

ficio del RUNTS di iscrizione nell'apposita sezione, ma devono fare istanza al competente Ufficio del Registro delle imprese, che provvede a cancellare la SoMS dal Registro delle imprese e ne dà quindi comunicazione via PEC all'Ufficio del RUNTS competente affinché quest'ultimo possa iscrivere la SoMS nell'apposita sezione del RUNTS (art. 12, comma 1, DM 106/2020);

- le SoMS “minori” non iscritte nel Registro delle imprese ai sensi dell'art. 23, comma 1, D.L. 179/2012 (non avendo adempiuto al relativo obbligo) devono invece fare istanza di iscrizione al RUNTS; essendo (come spiegheremo in seguito) enti dotati di personalità giuridica, la loro iscrizione al RUNTS dovrà avvenire attraverso un notaio ai sensi dell'art. 22 CTS;
- in conclusione, le SoMS approdano nel RUNTS (in differenti sezioni) o per trasferimento automatico di dati dalla sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese alla sezione “imprese sociali” del RUNTS (nel caso delle SoMS “maggiori”) o per istanza all'Ufficio del RUNTS o all'Ufficio del Registro delle imprese di iscrizione nella sezione “società di mutuo soccorso” del RUNTS (nel caso delle SoMS “minori”).

Le altre disposizioni del CTS che espressamente si occupano di SoMS sono di natura fiscale.

L'art. 83, comma 5, CTS, già efficace, dispone che “dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 19 per cento dei contributi associativi per un importo non superiore a 1.300 euro versati dai soci alle società di mutuo soccorso che operano esclusivamente nei settori di cui all'articolo 1 della legge 15 aprile 1886, n. 3818, al fine di assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro o di vecchiaia, ovvero, in caso di decesso, un aiuto alle loro famiglie”. Questa disposizione sostituisce quella di cui all'art. 15, comma 1, lett. i-bis, TUIR, espressamente abrogata dall'art. 102, comma 1, lett. g), CTS.

L'art. 85, ult. comma, CTS, invece ancora inefficace per mancanza di autorizzazione europea, estende alle SoMS il regime fiscale delle APS relativamente allo svolgimento dell'attività istituzionale nei confronti dei propri soci, stabilendo che “non si considerano commerciali le attività svolte dalle associazioni di promozione sociale in diretta attuazione degli scopi istituzionali effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti degli iscritti, dei propri associati e dei familiari conviventi degli stessi, di altre associazioni di promozione sociale che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento, atto costitutivo o statuto fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale, dei rispettivi associati o iscritti e dei tesserati dalla rispettive organizzazioni nazionali, nonché nei confronti di enti composti in misura non nazionale inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera m)”. Al momento è comunque applicabile alle SoMS l'art. 148, comma 3, TUIR, subordinatamente al rispetto delle condizioni di cui all'ottavo comma del medesimo articolo. Per quanto invece riguarda l'IVA, tali entrate sono fuori dal campo di applicazione del tributo ai sensi di quanto attualmente previsto dall'art. 4, comma 2, n. 2, d.P.R. 633/1972.

Altre misure fiscali d'immediato interesse per le SoMS, sono quelle di cui all'art. 10, comma 1, lett. e-ter, TUIR<sup>18</sup>, e all'art. 51, comma 2, lett. a), TUIR<sup>19</sup>.

### 3. Frammenti di disciplina delle società di mutuo soccorso nella legge 3818/1886

La fonte primaria di disciplina delle SoMS per lo più individua gli elementi essenziali della fattispecie organizzativa che ha ad oggetto, presentando invece diverse lacune rispetto ad altri temi, in particolar modo con riguardo alla *governance* delle SoMS.

Le SoMS sono enti **necessariamente muniti di personalità giuridica**, che acquisiscono al momento della registrazione, a seconda dei casi, nel Registro delle imprese o nel RUNTS (art. 1, comma 1, l. 3818/1886)<sup>20</sup>.

Le SoMS **non hanno scopo di lucro e perseguono finalità di interesse generale** sulla base del principio costituzionale di sussidiarietà (art. 1, comma 1, l. 3818/1886).

Si caratterizzano per il fatto di perseguire lo scopo attraverso alcune **specifiche attività di interesse generale**. Più precisamente, le SoMS devono svolgere, esclusivamente in favore dei propri soci e dei loro familiari conviventi, una o più delle seguenti attività:

“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).

Le attività di cui alle precedenti 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 (art. 1, comma 2, l. 3818/1886).

Le SoMS 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).

<sup>18</sup> La quale norma include tra gli oneri deducibili dal reddito complessivo del contribuente “i contributi versati, fino ad un massimo di euro 3.615,20, ai fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale istituiti o adeguati ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che erogano prestazioni negli ambiti di intervento stabiliti con decreto del Ministro della salute da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione”.

<sup>19</sup> Secondo cui non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente “i contributi di assistenza sanitaria versati dal datore di lavoro o dal lavoratore ad enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, che operino negli ambiti di intervento stabiliti con il decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 10, comma 1, lettera e-ter), per un importo non superiore complessivamente ad euro 3.615,20”.

<sup>20</sup> Cfr. in questo senso E. CUSA, *op. cit.*; D. BOGGIALI, *op. cit.*, p. 36 s.

È espressamente previsto (art. 2, comma 2, l. 3818/1886) che le SoMS non possano svolgere attività diverse da quelle previste nella loro legge istitutiva e che non possano svolgere attività d'impresa, formula quest'ultima che deve intendersi nel senso che non possono svolgere le loro attività tipiche in favore di persone diverse dai soci e loro familiari conviventi (fatta salva l'ipotesi della mutualità "mediata")<sup>21</sup>.

Quanto alla loro compagine sociale, essa è ordinariamente formata dai soci beneficiari delle prestazioni.

Possono tuttavia divenire socie di una SoMS (per scopi di mutualità "mediata") anche altre SoMS i cui soci siano beneficiari delle prestazioni rese dalla SoMS, nonché i fondi sanitari integrativi i cui iscritti o aderenti usufruiscano delle prestazioni della SoMS.

Possono essere ammesse come "soci sostenitori" persone fisiche o giuridiche, non necessariamente destinatarie delle prestazioni rese dalla SoMS (art. 3, ult. comma, l. 3818/1886).

Dai restanti articoli della l. 3818/1886 si evince che le SoMS devono avere un'assemblea dei soci, degli amministratori e dei sindaci.

Per tutto il resto, la l. 3818/1886 rinvia alle disposizioni statutarie (art. 3 l. 3818/1886).

#### **4. Le norme del Codice del terzo settore applicabili alle SoMS**

Come già si osservava in precedenza, le SoMS istituite ai sensi della l. 3818/1886 costituiscono, nell'ambito del CTS, una particolare categoria di enti del terzo settore. Ciò comporta la possibilità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, CTS, di applicare loro (oltre alle norme specifiche loro dedicate dal CTS anche) la disciplina generale del CTS ove non derogata ed in quanto compatibile con quella di cui alla loro legge istitutiva nonché ad altre normative generali, prima passate in rassegna, che hanno ad oggetto le SoMS.

Occorre dunque domandarsi quali norme del CTS siano non derogate e compatibili, e pertanto applicabili anche alle SoMS, tenendo anche conto del fatto che il riconoscimento delle SoMS come enti del terzo settore avviene per legge, discendendo automaticamente dalla natura giuridica di SoMS posseduta dall'ente. Solo un'analisi

<sup>21</sup> Cfr. E. PIRAS, *Le società di mutuo soccorso tra legge istitutiva, terzo settore e codice delle assicurazioni*, in *Rivista di diritto bancario*, 2019, n. 1, p. 108: "la riforma legislativa precisa che le società di mutuo soccorso non possono operare in ambiti diversi da quelli ora delineati e non possano esercitare attività di impresa, nel senso che ad esse non è precluso tanto operare con i noti criteri di professionalità, economicità e organizzazione al fine della produzione e dello scambio di beni e servizi, quanto piuttosto instaurare rapporti e scambi con il mercato, ossia con i non soci"; cfr. già prima in questo senso G. BONFANTE, *La riforma delle società di mutuo soccorso e la vigilanza delle società cooperative*, in *Società*, 2013, p. 7. Cfr. adesso anche E. CUSA, *op. cit.*, il quale ritiene che la disposizione si ponga l'obiettivo di escludere per legge la natura imprenditoriale dell'attività tipica delle SoMS, sicché l'esercizio dell'attività nei confronti dei soci è condizione per escluderne la natura imprenditoriale.



condotta “norma per norma”, potrà permettere di comprendere come si è effettivamente modificato il regime giuridico delle SoMS a seguito della riforma del terzo settore.

Ebbene, devono ritenersi **non applicabili alle SoMS le seguenti disposizioni del CTS**:

- l'art. 4, comma 2, che è “incompatibile”, non potendosi applicare ad enti, come le SoMS, che sono direttamente riconosciuti dalla legge come ETS;

- l'art. 5, comma 1, in quanto “derogato” dagli articoli 1 e 2, l. 3818/1886: di conseguenza, le SoMS non potranno svolgere ulteriori attività di interesse generale oltre quelle che le identificano sulla base delle previsioni della l. 3838/1886<sup>22</sup>;

- l'art. 6, in quanto “derogato” dall'articolo 2, comma 2, l. 3818/1886: di conseguenza, alle SoMS non sarà consentito svolgere attività “diverse” da quelle che le identificano sulla base delle previsioni della l. 3838/1886<sup>23</sup>;

- l'art. 9, in quanto “derogato” dall'articolo 8, comma 3, l. 3818/1886 (per ciò che attiene ai beneficiari della destinazione disinteressata del patrimonio residuo) ed in quanto “incompatibile” (per ciò che attiene al parere preventivo dell'Ufficio del RUNTS, posto che le SoMS sono sottoposte alla vigilanza di altra istituzione ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. 220/2002);

- l'art. 11, comma 1, in quanto “derogato” dall'art. 23, comma 1, D.L. 179/2012 (limitatamente alle SoMS “maggiori”);

- gli articoli 90 e ss., in quanto “derogati”, poiché le SoMS (sia “maggiori” che “minori”) sono sottoposte a vigilanza ai sensi del d.lgs. 220/2002.

Per quanto riguarda gli articoli 20-31, limitatamente alle disposizioni in materia di associazioni del terzo settore, la loro applicabilità alle SoMS dipende dalle conclusioni cui si perviene in merito alla qualificazione delle medesime società. Sul punto si ritornerà pertanto nel prossimo paragrafo di questo scritto.

Devono invece ritenersi **applicabili alle SoMS le seguenti disposizioni del CTS**:

- l'art. 7, in quanto “non derogato” e “compatibile”;

- l'art. 8, in quanto “compatibile” nella misura in cui specifica quanto già previsto in termini di finalità delle SoMS dall'art. 1, comma 1, l. 3818/1886;

- l'art. 10, in quanto “non derogato” e “compatibile”;

- l'art. 12, comma 1, in quanto “non derogato” e “compatibile”;

- l'art. 13, in quanto “non derogato” e “compatibile”<sup>24</sup>;

<sup>22</sup> Così anche M. MONTALDI, *op. cit.*

<sup>23</sup> Così anche M. MONTALDI, *op. cit.*

<sup>24</sup> Dovendosi ritenere superata, per contrasto con normativa successiva da fonte sovraordinata, la disposizione di cui all'art. 2, comma 3, d.m. 6 marzo 2013, secondo cui il documento rappresentativo della situazione economica e patrimoniale da depositarsi da parte delle SoMS doveva redigersi applicando – in quanto compatibili – i criteri stabiliti per lo stato patrimoniale, il rendiconto gestionale e la nota integrativa dal decreto ministeriale 24 gennaio 2008, contenente “linee guida e schemi per la redazione del bilancio di esercizio e del bilancio consolidato delle imprese sociali”. Peraltro, questa disposizione conteneva un riferimento errato poiché nessun decreto ministeriale di tal genere esisteva con riguardo alle imprese sociali (linee guida ministeriali erano soltanto previste per la redazione del bilancio sociale). Ed

- l'art. 14, in quanto “non derogato” e “compatibile”<sup>25</sup>;
- l'art. 15, in quanto “compatibile” nella misura in cui specifica quanto già previsto dall'art. 3, l. 3818/1886, sull'obbligo di redigere “processo verbale”;
- l'art. 16, in quanto “non derogato” e “compatibile”;
- gli artt. 17 e 18, in quanto “non derogati” e “compatibili”;
- l'art. 55, in quanto “non derogato” e “compatibile”, con possibilità dunque per le SoMS di divenire parte di procedimenti di co-programmazione e co-progettazione nella prospettiva dell' “amministrazione condivisa”;
- gli articoli 70, 71, 77 e 78, che prevedono benefici in favore degli enti del terzo settore senza escludere le SoMS;
- l'articolo 81, che si applica indistintamente a tutti gli enti del terzo settore e non è derogato né “incompatibile”;
- gli articoli 82 e 83, che prevedono benefici in favore degli enti del terzo settore senza escludere le SoMS ma solo le imprese sociali societarie (categoria cui, come spiegato, le SoMS non appartengono).

## 5. Le questioni irrisolte e il ricorso all'analogia

Ancorché l'applicazione delle norme del CTS alle SoMS, risultato dell'avvenuto inquadramento di queste ultime nel nuovo insieme normativo creato dallo stesso codice, contribuisca a colmare alcune lacune nella disciplina delle SoMS, non vengono meno questioni interpretative ed applicative di particolare interesse, collegate soprattutto alla *governance* delle SoMS, tema rispetto al quale la disciplina particolare è più carente.

Tra le questioni che possono porsi vi sono, per fare solo alcuni esempi, le seguenti: è obbligatorio per una SoMS costituire assemblee separate in presenza di un numero elevato di soci o ciò è soltanto facoltativo? Può lo statuto di una SoMS prevedere che il consiglio di amministrazione duri in carica per più di tre esercizi?

In passato, si è provato a colmare le lacune della l. 3818/1886 mediante l'applicazione analogica di norme aventi ad oggetto un altro tipo societario che gode di una maggiore definizione normativa, in particolar modo quello delle società cooperative, con cui le SoMS hanno effettivamente diversi tratti in comune<sup>26</sup>. Ebbene, se alle SoMS dovesse applicarsi analogicamente la disciplina delle società cooperative, alle superiori domande dovrebbe offrirsi risposta richiamando l'obbligatorietà delle assemblee separate nel caso di cui all'articolo 2540, comma 2, c.c., e la durata massima di tre esercizi

in ogni caso, come spiegato nel testo, le SoMS non possono considerarsi imprese sociali, anche se alcune di esse sono tenute ad iscriversi nella relativa sezione del Registro delle imprese.

<sup>25</sup> Per le SoMS “maggiori”, tuttavia, il deposito del bilancio sociale dovrà effettuarsi nel Registro delle imprese e non già nel RUNTS.

<sup>26</sup> Per le varie tesi sulla qualificazione delle SoMS, si rinvia, anche per riferimenti a dottrina e giurisprudenza, a D. BOGGIALI, *op. cit.*, p. 33 ss.; E. CUSA, *op. cit.*; A. FREDIANI *et al.*, *Società di mutuo soccorso*, in G. SEPIO (a cura di), *Terzo settore. Manuale*, Milano, 2023, p. 161 ss.

per il consiglio di amministrazione, anche ai sensi di quanto previsto dall'art. 2542, comma 2, c.c.

A conclusioni diverse si giungerebbe invece qualora il tipo di riferimento fosse l'associazione, anche qualificata come ente del terzo settore. In questo caso, infatti, le assemblee separate sarebbero sempre facoltative (art. 24, comma 5, CTS) e non sarebbe illegittimo prevedere per statuto una durata dell'organo amministrativo superiore a tre esercizi (non v'è nessuna norma che ponga tale limite).

Recenti analisi, seppur attraverso vie diverse, concludono per la specificità della fattispecie della società di mutuo soccorso, il suo carattere *sui generis* e la conseguente autonomia da altri tipi di enti<sup>27</sup>. Questa tesi è condivisibile, oltre che opportuna, perché consente alle SoMS di configurarsi al suo interno con modalità diverse, a seconda delle esigenze concrete che è chiamata a soddisfare, dell'attività svolta, del numero e delle caratteristiche dei suoi beneficiari. Potrebbero così costituirsi SoMS per statuto più vicine alle società cooperative, e SoMS più simili ad associazioni. Riteniamo che questo orientamento sia quello più coerente con la specificità delle SoMS e con il loro avvenuto inquadramento nell'ambito del terzo settore, nonché quello maggiormente in grado di contribuire allo sviluppo, quantitativo e qualitativo, di questa particolare categoria di soggetti del terzo settore.

<sup>27</sup> Cfr. soprattutto A. FREDIANI *et al.*, *op. cit.*, p. 163, secondo cui quella di SoMS sarebbe una qualifica e non già un tipo, sicché le SoMS potrebbero essere costituite in forme diverse, ciò che condurrebbe all'applicazione delle norme sulle associazioni o di quelle sulle cooperative, a seconda del concreto assetto statutario; nonché E. CUSA, *op. cit.*, che parla di "società mutualistica di diritto speciale", e R. DABORMIDA, *Commento all'art. 12*, in A. FICI e N. RICCARDELLI (a cura di), *Il registro unico nazionale del terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, cit., p. 133, che parla di società di diritto speciale organizzata in un quadro normativo *sui generis*.

## TERZO SETTORE E SPORT DILETTANTISTICO: RAPPORTO TRA LE DUE RIFORME\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il rapporto tra Sport dilettantistico e Terzo settore: il connubio normativo. – 2.1. L'adozione della doppia qualifica da parte degli enti sportivi dilettantistici. – 2.2. Attività principali e diverse: la differente valenza dell'oggetto sociale. – 2.3. Corto circuito tra Sport e Terzo settore: il caso dei centri sportivi scolastici. – 3. Il raccordo tra i Registri: RUNTS, Registro delle Imprese e Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche. – 4. L'adozione della personalità giuridica: confronto tra la procedura di cui all'art. 22 del Codice del Terzo settore e l'art. 14 del d.lgs. 39/2021. – 5. Volontariato sportivo e del Terzo settore. – *Tabelle riassuntive.*

### 1. Premessa

Il 2023 è stato un anno di riforma indubbiamente intenso per gli enti sportivi dilettantistici. Si tratta di una riforma senz'altro molto attesa, che coinvolge migliaia di lavoratori, associazioni e società sportive dilettantistiche (ASD e SSD). Stando ai dati elaborati dal CONI<sup>1</sup>, parliamo infatti di circa 1.5 milioni di operatori sportivi fra dirigenti, tecnici e ufficiali di gara, 4,6 milioni di atleti e praticanti e oltre 110mila ASD e SSD affiliate a uno o più Organismi sportivi riconosciuti dal CONI<sup>2</sup>.

A partire dal 1° luglio 2023 sono entrate in vigore le nuove disposizioni – successivamente modificate con il c.d. decreto correttivo-*bis*<sup>3</sup> - recanti riordino e riforma della disciplina degli enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché del rapporto di lavoro sportivo, di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36<sup>4</sup>. Si tratta di uno dei cinque decreti legislativi attuativi<sup>5</sup> della legge delega n. 86/2019, ciascuno dei quali si

\* **A cura di Gabriele Sepio** – Avvocato e Segretario generale di Fondazione Terzjus, e **Jessica Pettinacci** – Avvocato Senior dello Studio e-IUS.

<sup>1</sup> Rapporto del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) su “I numeri dello sport 2019-2020”.

<sup>2</sup> I.e. Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Sportive Associate e Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI.

<sup>3</sup> Decreto legislativo 29 agosto 2023, n. 129, recante disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, G.U. Serie Generale n. 206 del 4 settembre 2023.

<sup>4</sup> Art. 52, d.lgs. 36/2021, come modificato ai sensi del c.d. decreto Milleproroghe 2023 (art. 16, comma 1, d.lgs. 198/2022, convertito con modificazioni dalla Legge 24 febbraio 2023, n. 14).

<sup>5</sup> In attuazione della Legge delega 86/2019 sono stati emanati, oltre al d.lgs. 36/2021, il d.lgs. 37/2021 in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo; d.lgs. 38/2021 per il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi; d.lgs. 39/2021 per la semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi; d.lgs. 40/2021 in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali.

occupa di regolare una specifica materia in ambito sportivo: quest'ultima, negli intenti iniziali del legislatore, si proponeva di superare il frammentarismo legislativo previsto per il settore sportivo attraverso l'emanazione di un Testo unico delle disposizioni in materia di sport, sulla scorta di quanto avvenuto con il Terzo settore.

In questo senso, l'intento di riordino e coordinamento è stato raggiunto solo in parte, dal momento che gli attuali decreti legislativi non hanno abrogato tutte le disposizioni legislative previste *ante* riforma, che – specie dal punto di vista fiscale<sup>6</sup> – continuano a trovare applicazione in capo agli enti sportivi dilettantistici. Va, inoltre, considerato che i due decreti correttivi<sup>7</sup>, intervenuti nell'ultimo anno e mezzo al fine di “correggere il tiro” in merito alla formulazione legislativa dei cinque provvedimenti attuativi della riforma dello Sport, non hanno sciolto tutti i nodi, rispetto ai quali, come vedremo più nel dettaglio anche nel prosieguo, si attendono ulteriori chiarimenti in sede applicativa. Proprio in quest'ottica è da accogliere, dunque, in senso positivo la modifica, inserita da ultimo ai sensi del correttivo-*bis*, circa l'istituzione – entro il 31 dicembre di quest'anno – di un Osservatorio Nazionale sul lavoro sportivo<sup>8</sup>, al quale spetterà il compito, tra gli altri, di esaminare le problematiche connesse alle nuove disposizioni normative e farsi promotore di iniziative correttive dei testi di legge.

Uno degli aspetti senz'altro da considerare, nello scenario delineato dalla riforma dello Sport, è la rilevanza del rapporto intercorrente tra la normativa del Terzo settore e quella dello Sport, sancita dall'art. 6, comma 1, lett. *c-bis*), d.lgs. 36/2021. Più in particolare, ai sensi di tale disposizione, come vedremo nel paragrafo successivo<sup>9</sup>, il riformatore dello sport ha sancito espressamente la possibilità per gli enti di carattere privato senza scopo di lucro di assumere la doppia qualifica (Sport e Terzo settore), chiarendo anche la portata applicativa delle due normative di settore.

In sostanza, per la prima volta, è stata introdotta la possibilità di assumere la qualifica ai fini sportivi non solo alle Associazioni e Società sportive dilettantistiche (ASD e SSD) ma anche a tutti quegli enti costituiti in forme giuridiche diverse da quella associativa e societaria, sempreché già dotati della veste di ente del Terzo settore mediante iscrizione nel relativo Registro unico nazionale del Terzo settore. Le ragioni che hanno determinato l'espressa introduzione di una disposizione legislativa circa il binomio Sport – Terzo settore sono ben esplicitate nella Relazione di accompagnamento al decreto correttivo<sup>10</sup> del d.lgs. 36/2021, ove, per motivare le modifiche recate rispetto all'originario impianto normativo, si precisa che “*con questi interventi il decreto corret-*

<sup>6</sup> Sullo specifico tema cfr. il capitolo II a cura di G. SEPIO, in questo *Volume*.

<sup>7</sup> Si tratta, nello specifico, del decreto legislativo 5 ottobre 2022, n. 163, rubricato “disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo”, e del decreto legislativo 29 agosto 2023, n. 120 rubricato “disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40”.

<sup>8</sup> Art. 50-*bis*, comma 1, d.lgs. 36/2021, come modificato ai sensi dell'art. 1, comma 39, d.lgs. 120/2023.

<sup>9</sup> Su cui v. *infra* par. 2.

<sup>10</sup> Decreto legislativo 5 ottobre 2022, n. 163, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, G.U. Serie Generale n. 256 del 2 novembre 2022.

tivo rende **compatibile la riforma dello sport con quella del Terzo settore**, consentendo agli enti del Terzo settore, che manterranno le loro caratteristiche, di poter svolgere come attività di interesse generale quella sportiva dilettantistica, applicando solo per quest'ultima la disciplina prevista dalla riforma dello sport”.

Oltre a precisare, una volta per tutte, il rapporto (di piena compatibilità) tra Sport e Terzo settore, la riforma del 2019 va intesa in senso positivo anche per un altro aspetto, giacché – come si evince dall’impianto normativo dei decreti attuativi – essa risulta espressione della capacità dei principi di disciplina del Terzo settore di propagarsi oltre il Terzo settore stesso, andando sempre di più a circoscrivere e ridurre l’area degli enti costituiti esclusivamente ai sensi di una sola legislazione di settore. Prova ne è in questo senso il *modus legiferandi* che emerge dai testi di riforma dello Sport ove, in più parti, si riprende la disciplina recata nel Codice del Terzo settore, adattandola tuttavia ad un contesto peculiare quale quello sportivo. È il caso, come vedremo nel prosieguo, delle nuove disposizioni in tema di attività principali e diverse, nonché di quelle sulla nuova procedura per l’acquisto della personalità giuridica da parte delle ASD, sulla figura del volontario sportivo e, per certi versi, sul Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche istituito presso il Dipartimento per lo Sport.

## **2. Il rapporto tra Sport dilettantistico e Terzo settore: il connubio normativo**

Uno dei meriti che va attribuito alla riforma dello Sport riguarda senz’altro l’aver disciplinato, per la prima volta, il rapporto con la riforma del Terzo settore. Il legislatore, ai sensi delle nuove previsioni di cui all’art. 6, comma 2, d.lgs. 36/2021, ammette infatti espressamente la possibilità per gli enti sportivi dilettantistici di dotarsi, unitamente al riconoscimento ai fini sportivi, anche della qualifica di ente del Terzo settore. Si tratta di una previsione che costituisce, a ben vedere, l’approdo definitivo dei chiarimenti di prassi forniti dall’Amministrazione finanziaria<sup>11</sup> e pone fine, una volta per tutte, all’annosa diatriba sul rapporto tra Terzo settore e Sport, per lungo tempo osteggiato e oggetto di numerose e infondate polemiche.

Se pure il binomio Sport e Terzo settore sia stato espressamente legittimato nei decreti di riforma, va, tuttavia, considerato che restano alcune criticità che non consentono ad oggi di valutare le due normative nell’ambito di un quadro normativo organico per gli enti. Se, da un lato, numerosi sono, infatti, gli interventi effettuati in sede correttiva che riprendono quanto già previsto nel Codice del Terzo settore, dall’altro, non può non notarsi come, con riguardo ad alcuni istituti e strumenti giuridici, il rinvio al Codice è avvenuto solo parzialmente con il rischio di determinare non pochi corti circuiti a livello applicativo per gli enti dotati della doppia qualifica.

Si pensi, ad esempio, alla procedura per l’acquisto della personalità giuridica che nel Terzo settore è rimessa al Notaio, previa verifica di tutti i requisiti richiesti ex lege, ivi inclusi quelli patrimoniali minimi. Nella Riforma dello Sport, ai sensi dell’art. 14,

<sup>11</sup> cfr. Circ. Agenzia delle Entrate n. 18/E del 2018.

d.lgs. 39/2021, resta fermo l'intervento del Notaio nelle procedure di acquisto della personalità giuridica da parte degli enti dilettantistici direttamente nel Registro, ma con due peculiarità. In base alle ultime modifiche inserite con il decreto correttivo-*bis*, il legislatore ha superato alcune delle criticità derivanti dalla mancata previsione di requisiti patrimoniali, introducendo un limite patrimoniale minimo per l'acquisizione della personalità giuridica secondo la procedura semplificata di cui all'art. 14, d.lgs. 39/2021. Si tratta di un requisito che – al pari di quanto già previsto nel Terzo settore – potrà risultare anche da una relazione giurata di un revisore legale, ove tale patrimonio sia costituito da beni diversi dal denaro. Va, tuttavia, considerato che il limite minimo introdotto dalla riforma dello Sport, pari a 10.000 euro, non coincide con quanto già previsto nel Terzo settore, ove i requisiti patrimoniali sono pari a 30.000 e 15.000 euro, rispettivamente, per fondazioni e associazioni. Si tratta di un aspetto che andrà, in ogni caso, valutato in sede applicativa, tenendo in ogni caso conto che per le ASD che siano già ETS (o APS) e siano già riconosciute in base alla procedura di cui all'art. 22 del Codice del Terzo settore, troverà sempre applicazione quest'ultima<sup>12</sup>.

Tale precisazione, inserita nell'ultimo intervento correttivo, consente di chiarire il coordinamento normativo tra il Codice del Terzo settore, istitutivo del RUNTS, e il d.lgs. 39/2021, posto che – prima del decreto correttivo-*bis* – l'unica norma che regolava la gerarchia delle fonti nella disciplina tra Sport e Terzo settore (in termini di prevalenza per quest'ultima in caso di contrasto) era contenuta all'art. 6, comma 2, d.lgs. 36/2021 e riguardava esclusivamente il rapporto tra il Codice e il citato art. 36 (e non anche il decreto 39).

### 2.1. L'adozione della doppia qualifica da parte degli enti sportivi dilettantistici

Sotto il profilo soggettivo, il legislatore della riforma include nel novero degli enti sportivi dilettantistici anche quelli “*costituiti ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, iscritti al Registro unico nazionale del terzo settore*”. Si è, inoltre, chiarito che “*agli enti del Terzo settore iscritti sia al Registro unico nazionale del Terzo settore sia al Registro delle attività sportive dilettantistiche si applicano le disposizioni del presente decreto limitatamente all'attività sportiva dilettantistica esercitata e, relativamente alle disposizioni del presente Capo I, solo in quanto compatibili con il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e, per le imprese sociali, con il decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112*”<sup>13</sup>. In altri termini, alla luce di tali modifiche, gli oltre 119.476<sup>14</sup> enti sportivi dilettantistici italiani sono espressamente ammessi ad assumere anche la qualifica di “ETS” o di impresa sociale ed iscriversi anche nel RUNTS. In via speculare, stando al tenore letterale della norma, possono concorrere ad assumere la qualifica di enti sportivi dilettantistici tutti gli enti del Terzo settore che siano costituiti ai sensi dell'art. 4, comma

<sup>12</sup> Art. 14, comma 1-quater, d.lgs. 39/2021, come modificato ai sensi dell'art. 4, comma 5, d.lgs. 120/2023.

<sup>13</sup> Art. 6, comma 1, lett. c-*bis*), d.lgs. 36/2021.

<sup>14</sup> Cfr. ISTAT, Censimento permanente Istituzioni non profit, pubblicato in data 14 ottobre 2022.

1 del Codice e iscritti nel RUNTS. La *chance* rimessa agli enti ed espressamente codificata dal legislatore costituisce la risultante delle modifiche inserite in sede di correttivo al decreto di riforma n. 36/2021<sup>15</sup>. Si tratta, a ben vedere, di integrazioni del tutto condivisibili in punto di *ratio legis*, al fine di sancire una volta per tutte la possibilità per gli enti sportivi di assumere la doppia qualifica. In quest'ottica si pone, peraltro, l'ultima modifica all'art. 6 del citato decreto 36 che, come da ultimo riformulato ai sensi del correttivo-*bis*, ammette pacificamente gli enti del Terzo settore nel novero di quelli sportivi dilettantistici, superando definitivamente l'assetto previgente.

Va, tuttavia, considerato che il richiamo *tout court* effettuato agli "ETS" determina un effetto "a fisarmonica", giacché:

- (i) da un lato, si amplia automaticamente la platea degli enti sportivi dilettantistici comprendendo per la prima volta anche enti di carattere privato costituiti in forme giuridiche diverse rispetto alle associazioni e società (di capitali o cooperative);
- (ii) dall'altro, l'intento ampliativo, se così può definirsi, viene realizzato solo in parte, posto che l'ambito soggettivo risulta in ogni caso limitato ai soli enti che risultino già in possesso della qualifica di ETS mediante l'iscrizione nel relativo Registro unico nazionale del Terzo settore.

In forza di tali previsioni è evidente l'intento del legislatore di valorizzare il modello giuridico del Terzo settore anche nel settore dello Sport, ampliando in questo senso ai soli enti dotati della qualifica di ETS la possibilità di iscriversi anche nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche e cumulare i benefici derivanti dalla doppia qualifica. In altri termini, le fondazioni possono per la prima volta assumere la veste di "ente sportivo dilettantistico" ma solo nella misura in cui abbiano già i requisiti minimi richiesti dalla normativa del Terzo settore, anche in termini patrimoniali, e aderiscano dunque a quel sistema pubblicitario e di trasparenza proprio del Codice del Terzo settore.

Sul punto, va tuttavia evidenziata la necessità di un coordinamento tra la disposizione in parola e il restante impianto giuridico dei decreti di riforma dello Sport. Più nel dettaglio, la possibilità di adottare la qualifica di "ente sportivo dilettantistico" anche da parte di soggetti diversi da associazioni e società (sempreché ETS) non sembra ad oggi perseguibile ai sensi del successivo art. 10 del medesimo d.lgs. 36/2021, che limita il riconoscimento ai fini sportivi (e di conseguenza la certificazione della effettiva natura dilettantistica) ai soli enti costituiti in forma di associazioni e società sportive dilettantistiche affiliati a Federazioni Sportive Nazionali (FSN), Discipline Sportive Associate (DSA) e Enti di Promozione Sportiva (EPS) riconosciuti dal CONI.

Il tema dell'ampliamento del novero soggettivo degli enti sportivi dilettantistici va, tuttavia, valutato anche tenendo conto degli ulteriori requisiti<sup>16</sup> richiesti per l'iscrizione nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, vale a dire che:

<sup>15</sup> Art. 1, d.lgs. 163/2022.

<sup>16</sup> Art. 5, comma 1, lett. a) e ss. Regolamento che disciplina la tenuta, la conservazione e la gestione del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche ai sensi dell'art. 11, Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39.



- (i) abbiano sede legale in uno degli Stati membri dell'Unione Europea e almeno una sede operativa per gli adempimenti e procedimenti sportivi nel territorio italiano che risulti accessibile e idonea;
- (ii) abbiano instaurato un valido rapporto di affiliazione con un Organismo sportivo (i.e. Federazione Sportiva Nazionale, Disciplina Sportiva Associata o Ente di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI);
- (iii) **non** siano assimilabili ad **associazioni/società di secondo livello** (es. Federazioni, Discipline Sportive Associate, Enti di Promozione Sportiva e relativi Comitati regionali o territoriali);
- (iv) a nessun titolo costituiscano un'articolazione territoriale dell'Organismo sportivo di appartenenza, ad eccezione del Centro Universitario Sportivo Italiano ("CUSI");
- (v) svolgano comprovata attività sportiva, compresa l'attività didattica e formativa;
- (vi) abbiano adottato norme statutarie conformi alla normativa in materia, oltreché dotarsi di un numero minimo di tesserati atleti e le figure tecniche coerente con la disciplina sportiva praticata e corrispondente alle previsioni regolamentari dell'Organismo sportivo di affiliazione.

Ne deriva, dunque, che l'assunzione della qualifica di "ente sportivo dilettantistico" è sempre preclusa a enti di secondo livello, che associno non persone fisiche ma altri enti senza scopo di lucro. Occorrerà tuttavia attendere chiarimenti al fine di chiarire la portata applicativa delle semplificazioni e adempimenti previsti dal nuovo Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche anche per queste tipologie di enti nei quali possiamo annoverare, ad esempio, gli Enti di Promozione Sportiva e i relativi Comitati regionali e territoriali. Si pensi, ad esempio, all'obbligo di comunicazione dei rapporti di lavoro o ai nuovi obblighi di deposito dei bilanci, da allegare alle istanze di iscrizione che, stando alle modifiche recate dal correttivo-*bis*, gli enti sportivi dilettantistici sono tenuti ad assolvere direttamente nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche.

## 2.2. Attività principali e diverse: la differente valenza dell'oggetto sociale

L'esigenza di un coordinamento normativo tra la riforma del Terzo settore e quella dello Sport non riguarda tuttavia i soli aspetti legati alle forme giuridiche degli enti sportivi ma anche altre tematiche che sono state oggetto di specifici interventi correttivi da parte del legislatore. Si pensi, ad esempio, alla differente valenza che oggi assume la nozione di attività sportiva dilettantistica in base alle due normative. Nel **Terzo settore** la nozione di Sport assume una **valenza ampia**, sulla falsariga di quanto già previsto nella Carta europea dello Sport<sup>17</sup> tesa a ricomprendere non solo lo Sport

<sup>17</sup> Art. 2, comma 1, Carta europea dello Sport: "Si intende per "sport" qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli".

riconducibile alle discipline sportive riconosciute dal CONI ma anche quello inteso come strumento di inclusione e promozione sociale. Prova ne è la circostanza che, nel RUNTS, espressamente ammesse a svolgere l'attività di "organizzazione e gestione di attività sportiva dilettantistica" vi sono non soltanto enti già dotati della qualifica di ASD e SSD ma anche Fondazioni o altri enti del Terzo settore nella misura in cui l'attività svolta sia riconducibile al settore d'interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lett. t), d.lgs. 117/2017.

Con riguardo all'**ordinamento sportivo**, deve invece considerarsi che – *ante riforma* di cui al d.lgs. 36/2021 – per attività sportive dilettantistiche si intendevano **le sole discipline riconosciute dal CONI**; con la conseguenza, dunque, che le eventuali attività diverse da quest'ultime potevano svolgersi da ASD e SSD e, conseguentemente, accedere alle agevolazioni fiscali (es. regime di cui alla L. 398/1991) sempreché **connesse** con le discipline riconosciute.

Si tratta di un'impostazione che, anche a seguito delle novità recate dai correttivi ai d.lgs. 36/2021 e d.lgs. 39/2021, è destinata a venir meno. Ciò in quanto, stando alle ultime modifiche recate dal correttivo-*bis*, la nozione di Sport sembrerebbe allargarsi oltre le maglie del CONI. Prova ne è quanto previsto al nuovo art. 5 del d.lgs. 39/2021, ove si attribuisce al Dipartimento dello Sport il compito di verificare "*la natura sportiva dell'attività nei casi in cui l'attività dichiarata non rientri in quelle svolte nell'ambito di una Federazione sportiva nazionale, Disciplina sportiva associata o di un Ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI o dal CIP. L'Autorità di Governo delegata in materia di sport provvede annualmente ad aggiornare l'elenco delle attività sportive, coinvolgendo il CONI e il CIP per gli ambiti di rispettiva competenza*".

In sostanza, in base alla citata modifica normativa, il novero oggettivo finirebbe per ampliarsi finendo per ricomprendere anche quelle attività ulteriori, sempreché individuate con apposito elenco da parte del Dipartimento per lo Sport e sia previsto un coinvolgimento di CONI e CIP per gli ambiti di rispettiva competenza. Resta, in questo senso, da chiarire come si modulerà il rapporto tra CONI/CIP e Dipartimento per lo Sport per la perimetrazione delle attività ricomprese nella nozione di "Sport".

L'oggetto sociale degli enti sportivi dilettantistici si modifica anche sotto un altro aspetto: con la riforma dello Sport si prevede infatti per la prima volta la possibilità per gli enti di svolgere attività diverse da quelle principali, purché secondarie e strumentali rispetto a quest'ultimo e secondo criteri e limiti definiti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'autorità politica ad esso delegata in materia di Sport, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze<sup>18</sup>. In sostanza, si riprende l'impostazione del Codice del Terzo settore e, per la prima volta, le attività commerciali diverse svolte da parte dei sodalizi sportivi passano da un inquadramento esclusivamente di natura fiscale ad uno di carattere civilistico. In questo senso, sarà importante che i contenuti di quest'ultimo provvedimento siano coordinati con quelli previsti dal citato D.M. 19 maggio 2021 n. 107 in materia di Terzo settore e riprendano, in sostanza quelli previsti, dal citato decreto. Sebbene siano da apprezzare nell'ot-

<sup>18</sup> Art. 9, comma 1, d.lgs. 36/2021.

tica di coordinamento tra le due riforme, tali previsioni lasciano tuttavia aperti alcuni aspetti che dovranno essere chiariti. Si pensi, infatti, alle modifiche recate dal decreto correttivo-*bis* al d.lgs. 36/2021, ove si precisa che il superamento, per due esercizi consecutivi, dei limiti per lo svolgimento delle attività diverse determinerà la cancellazione d'ufficio dal Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche<sup>19</sup>. Una previsione che non trova, in ogni caso, efficacia allo stato attuale, mancando l'apposito decreto recante criteri e limiti per lo svolgimento delle attività diverse<sup>20</sup>.

Altro tema che occorrerà verificare è quello attinente ai criteri di quantificazione delle attività che, come previsto dalla norma, prevede delle deroghe. In particolare, si è infatti previsto che i proventi derivanti dallo svolgimento di attività di sponsorizzazione, promo pubblicitari, cessione di diritti e indennità legate alla formazione degli atleti nonché dalla gestione di impianti e strutture sportive non rilevano ai fini del computo (civilistico) delle entrate diverse. Si tratta di un'opportunità rilevante per gli enti sportivi dilettantistici per i quali le entrate derivanti da attività di sponsorizzazione costituiscono uno dei principali canali di approvvigionamento delle risorse economiche e che dovrà, in ogni caso, essere coordinata con le ulteriori disposizioni di legge previste per le realtà sportive, specie quelle del Terzo settore che – per gli enti con la doppia qualifica – prevalgono rispetto alle norme di cui al d.lgs. 36/2021.

Va, peraltro, osservato che tale limite viene introdotto per la prima volta per gli enti sportivi dilettantistici, per i quali l'unica limitazione prevista dal regime previgente ateneva all'ambito di natura strettamente fiscale e, dunque, alla possibilità di beneficiare del regime opzionale forfetario previsto ai fini IRES e IVA di cui alla L. 398/1991 per le attività c.d. connesse agli scopi istituzionali. In questo senso, *ante* riforma, l'eventuale mancata "connessione" determinava in capo all'ente il solo venir meno del regime fiscale agevolato e non implicava dunque, in nessun modo, la perdita della qualifica sportiva. Si tratta di un aspetto che oggi cambia completamente rilevanza, posto che i limiti per lo svolgimento delle attività secondarie e strumentali assumono natura civilistica e rilevano ai fini del mantenimento dello *status* di ente sportivo dilettantistico.

Peraltro tale inquadramento sulle attività diverse – in assenza di una rimodulazione organica della fiscalità degli enti sportivi dilettantistici – potrebbe determinare un disallineamento tra la normativa fiscale, che agevola lo svolgimento di attività connesse, e quella civilistica, che fa invece riferimento alla diversa nozione di secondarietà e strumentalità.

In conclusione, la mancanza di un inquadramento sistematico dei criteri civilistici e fiscali potrebbe determinare criticità difficilmente gestibili sotto il profilo operativo. Infatti, non tutte le attività definite come strumentali potrebbero beneficiare dell'agevolazione fiscale, prevista in relazione alle attività connesse (di cui alla L. n. 398/1991), con conseguente necessità di tenere traccia nei bilanci di questo trattamento diversificato. Su questo punto, un ruolo importante potrebbe essere rivestito dalla delega

<sup>19</sup> Art. 9, comma 1-*ter*, d.lgs. 36/2021, come modificato ai sensi dell'art. 1, comma 4, d.lgs. 120/2023.

<sup>20</sup> Al momento di andare in stampa con il presente volume si è in attesa dell'adozione del decreto di cui all'art. 9, comma 1, ultimo periodo, d.lgs. 36/2021.

di riforma fiscale – Legge 9 agosto 2023, n. 111 – che, tra i vari obiettivi espressi nei principi generali, si propone di completare e razionalizzare le misure fiscali per gli enti sportivi dilettantistici e coordinarle con quelle previste dall'attuale ordinamento<sup>21</sup>.

### 2.3. Corto circuito tra Sport e Terzo settore: il caso dei centri sportivi scolastici

Altro caso di mancato coordinamento normativo tra la riforma dello Sport e quella del Terzo settore riguarda, inoltre, i centri sportivi scolastici. Per la prima volta, il legislatore dello Sport riconosce la possibilità alle scuole di ogni ordine e grado di costituire un centro sportivo al loro interno<sup>22</sup>.

Va, tuttavia, considerato che quanto recato per i centri sportivi rappresenta un *unicum* rispetto alla disciplina introdotta per la generalità dei sodalizi dal Dlgs 36/2021: soltanto per i centri sportivi il legislatore richiede che questi siano espressamente costituiti secondo le modalità e nelle forme previste dal Codice del Terzo settore<sup>23</sup>. Nella sostanza, la riforma dello Sport ammette l'istituzione di tali centri sportivi, nella misura in cui essi rivestano la qualifica di ente del Terzo settore. Si tratta di una previsione che, tuttavia, non sembra coordinarsi con l'impianto normativo della riforma del Terzo settore, ove espressamente escluse dal novero degli Ets sono le Pubbliche Amministrazioni – ivi incluse le Istituzioni e le Scuole di ogni ordine e grado – nonché gli enti diretti, controllati o coordinati da quest'ultimi<sup>24</sup>. Al riguardo, un ulteriore aspetto da chiarire riguarderà, inoltre, gli atti "costitutivi" dei centri sportivi. La legge delega di Riforma dello sport prevede in capo alle scuole l'obbligo di adottare un regolamento che disciplini le attività e le cariche associative: una norma che non si pone in linea con le disposizioni del Terzo settore, posto che il Codice prevede in capo agli Ets l'obbligo di dotarsi di un atto costitutivo o Statuto conforme alla normativa e prevede l'adozione di un regolamento, anziché uno statuto, nella sola ipotesi degli enti religiosi civilmente riconosciuti che istituiscano un ramo Ets. Con l'ulteriore circostanza che laddove il centro intenda accedere al Registro unico nazionale del Terzo settore come associazione Ets – ferme le criticità derivanti dal controllo pubblico scolastico – sarà in ogni caso necessario dotarsi di uno Statuto conforme alle norme del Codice.

Si tratta, in ogni caso, di una novità rispetto all'assetto *ante* riforma, ove si prevedeva la possibilità di costituire un centro sportivo, senza tuttavia autonoma soggettività a livello giuridico<sup>25</sup>. La riforma dello Sport sembra, invece, superare tale impostazione. Nonostante resti da chiarire la misura del coinvolgimento delle scuole, la possibilità che i centri assumano la veste di Ets consentirà dunque di intenderli quali enti giuridici autonomi.

<sup>21</sup> Sullo specifico tema cfr. il capitolo XVI a cura di Gabriele Sepio, in questo *Volume*.

<sup>22</sup> Art. 2, comma 1, l. 86/2019.

<sup>23</sup> Si tratta di un requisito confermato anche nel recente decreto del Ministero dell'Istruzione del 1 giugno 2022 (D.M. 151/2022).

<sup>24</sup> Art. 4, comma 2, d.lgs. 117/2017.

<sup>25</sup> cfr. Linee guida Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur), 16 ottobre 2009.

### 3. Il raccordo tra i Registri: RUNTS, Registro delle Imprese e Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche.

L'espressa possibilità di assumere sia la qualifica di ETS sia di ente sportivo dilettantistico pone, *de relato*, il tema del raccordo tra i vari Registri di settore. In particolare, tra:

- (i) il **RUNTS**, istituito ai sensi dell'art. 54, d.lgs. 117/2017 e ufficialmente operativo dal 24 novembre 2021<sup>26</sup>;
- (ii) il **Registro delle Imprese**, ove debbono risultare iscritti gli enti dotati della qualifica di impresa sociale ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017<sup>27</sup>;
- (iii) il **Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (RNASD)**, istituito ai sensi dell'art. 4, comma 1, d.lgs. 39/2021 e ufficialmente operativo dal 31 agosto 2022.

Tutti e tre sono registri pubblici, accessibili in via telematica tramite le apposite piattaforme informatiche e consultabili anche da parte di terzi. Diverse sono tuttavia le funzioni a cui assolvono: l'iscrizione nel RUNTS e nel Registro Imprese ha efficacia costitutiva, rispettivamente, ai fini dell'assunzione della veste di ETS e di impresa sociale e dell'accesso a tutte le misure finanziarie, fiscali e di rapporto che il Codice del Terzo settore ricollega a tali qualifiche. L'iscrizione nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche è invece *condicio sine qua non* per il riconoscimento ai fini sportivi dell'ente e per la certificazione della natura dilettantistica delle attività svolte dagli enti medesimi.

A livello operativo, fermo restando la possibilità che gli enti sportivi siano iscritti sia nel RUNTS/Registro Imprese sia nel RNASD, **non** sono previsti specifici **canali di interscambio** dei dati e informazioni degli enti tra i vari Uffici competenti a gestire gli elenchi.

L'unica indicazione che possiamo rintracciare sul punto è fornita nel Regolamento del RNASD, emanato ai sensi dell'art. 11, comma 1, d.lgs. 39/2021, ove il legislatore della riforma dello Sport si pone il tema relativo all'interconnessione dei dati presenti nell'elenco **con le altre Amministrazioni pubbliche**, ivi incluso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali presso il quale è istituito il RUNTS. Due sono, in particolare, le disposizioni rilevanti sul punto:

- (i) l'art. 4, comma 2 del Regolamento, rubricato "Struttura del Registro", ove si precisa che l'accesso alla "sezione riservata" contenente i dati relativi agli enti sportivi dilettantistici è consentito non solo al Dipartimento per lo Sport e a Sport e Salute S.p.A., ma altresì all'Agenzia delle entrate, all'INPS e al **Mi-**

<sup>26</sup> Sulle tempistiche di operatività del RUNTS, si veda il decreto direttoriale 26 ottobre 2021, n. 561 del Ministero del lavoro e politiche sociali.

<sup>27</sup> Si veda l'art. 11, comma 3, d.lgs. 117/2017, ai sensi del quale "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".

**nistero del lavoro e politiche sociali** per il perseguimento delle loro finalità istituzionali;

- (ii) l'art. 6, comma 12 del Regolamento, rubricato "Modalità di iscrizione", ove si prevede che l'elenco aggiornato degli enti sportivi dilettantistici è **trasmesso annualmente** al Ministero dell'Economia e Finanze e Agenzia delle Entrate.

Si tratta di aspetti che potrebbero assumere non poca rilevanza nei casi di enti sportivi dotati di doppia qualifica, specie laddove quest'ultimi siano dotati o intendano assumere personalità giuridica in base ad una delle discipline speciali previste dal legislatore. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, all'ipotesi in cui la ASD già riconosciuta chieda, dopo aver adeguato lo statuto al Terzo settore, di essere iscritta anche al RUNTS ovvero ad un'associazione neo-costituita che intende acquisire personalità giuridica ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 39/2021, in deroga alla procedura ordinaria di cui al d.P.R. 361/2000 ma al contempo intenda pure iscriversi al RUNTS. Rispetto a tutte queste ipotesi, si segnala che il decreto correttivo-*bis* ha fornito indicazioni, specificando i termini di applicabilità della procedura di cui al citato art. 14, d.lgs. 39/2021 anche nelle ipotesi in cui trattasi di associazioni già riconosciute, ai sensi della procedura "ordinaria" (di cui al d.P.R. 361/2000) o della procedura "speciale" recata dall'art. 22 del Codice del Terzo settore. In particolare si è chiarito che:

- per le **Associazione già riconosciute ai sensi del d.P.R. 361/2000** che ottengono l'iscrizione nel RNASD, l'efficacia dell'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche è **sospesa** – al pari di quanto previsto nel Terzo settore – fintantoché sia mantenuta l'iscrizione nel RNASD medesimo;
- Per le **Associazioni già riconosciute ai sensi del Codice del Terzo settore**, **resta invece efficace l'iscrizione nel RUNTS** ai fini della disciplina del riconoscimento come persona giuridica.

In sostanza, alla luce di tali previsioni, per gli enti con doppia qualifica, si conferma la prevalenza delle disposizioni di cui al Codice del Terzo settore rispetto a quelle dello Sport, in caso di contrasto. Un'impostazione, questa, del tutto in linea con quanto già previsto anche nel decreto 36/2021, ove si specifica che, per gli enti con doppia qualifica, le disposizioni di cui al Capo I restano applicabili solo "in quanto compatibili" con le disposizioni di cui al d.lgs. 117/2017. Tale richiamo alla compatibilità andrà valutato di volta in volta, al fine di delineare un quadro civilistico puntuale. Tra i profili da considerare vi è anche quello dei diversi criteri di determinazione delle attività secondarie e strumentali.

In altri termini, nulla si dice del rapporto tra il Codice e gli altri decreti attuativi della riforma diversi dal d.lgs. 36/2021 e che, al pari di quest'ultimo, recano modifiche sostanziali sulla disciplina applicabile agli enti sportivi. Basti pensare, in questo senso, alla necessità di regolamentare il rapporto tra le due procedure speciali alternative a quella di cui al d.P.R. 361/2000, vale a dire la procedura introdotta all'art. 22 del Codice del Terzo settore e quella della riforma dello Sport, di cui all'art. 14 del d.lgs. 39/2021; ovvero alle semplificazioni in tema di affidamenti degli impianti sportivi (di

cui al d.lgs. 38/2021) che si discostano non poco rispetto alle disposizioni in tema di amministrazione condivisa prevista per gli ETS dagli artt. 55 e ss. del Codice.

Occorrerà, sul punto, attendere successivi interventi correttivi da parte del legislatore che coordinino le normative attualmente vigenti e, specie con riguardo ai diversi Registri esistenti per gli enti sportivi, introducano dei sistemi di interscambio dei dati che possano semplificare gli adempimenti procedurali.

#### 4. L'adozione della personalità giuridica: confronto tra la procedura di cui all'art. 22 del Codice del Terzo settore e l'art. 14 del d.lgs. 39/2021

Il decreto legislativo n. 39/2021, istitutivo del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, va altresì segnalato perché all'articolo 14 introduce una disciplina speciale ai fini dell'assunzione della personalità giuridica che si pone in via alternativa alle due modalità ad oggi codificate dalla normativa vigente, vale a dire:

- (i) la **procedura "ordinaria"** di cui al d.P.R. n. 361/2000, ove la competenza è attribuita alle Regioni, Province autonome e Prefetture;
- (ii) la **procedura "speciale"**, di cui all'art. 22 del Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017), ove la competenza è ripartita, ciascuno per le proprie specifiche attribuzioni, tra notaio e Uffici del RUNTS.

La riforma dello Sport introduce, in sostanza, una nuova procedura modulata sulla falsariga di quella già prevista dal Terzo settore, in cui è rimesso al notaio rogante il compito di iscrivere gli enti richiedendo altresì l'acquisto della personalità giuridica, una volta effettuati i controlli sostanziali circa la sussistenza delle condizioni previste dalla legge e dopo aver comunicato il ricevimento dell'atto alla Federazione Sportiva Nazionale, Disciplina Sportiva Associata o Ente di Promozione Sportiva affiliante indicato nell'atto medesimo, ai fini dell'ottenimento, da parte degli enti istanti, del riconoscimento ai fini sportivi. Il D.lgs. 39 del 2021 riprende solo in parte le opportunità introdotte dall'art. 22 del Codice del Terzo settore:

- (i) al pari del Terzo settore, la procedura modulata dalla riforma dello sport è celere, superando il sistema concessorio rimesso alla Pubblica Amministrazione e rimette al notaio il compito di iscrivere l'ente previa valutazione delle condizioni previste ex lege.
- (ii) è stato, da ultimo, inserito il requisito patrimoniale minimo richiesto all'associazione sportiva dilettantistica – pari a 10.000 euro – per richiedere l'acquisto della personalità giuridica; tale requisito si distingue rispetto a quanto già previsto nel Terzo settore, ove la soglia minima per le associazioni è fissata in una somma liquida e disponibile pari ad euro 15.000.

È, invece, da accogliere in senso positivo quella modifica rivolta agli enti dotati della doppia qualifica, in punto di coordinamento tra la normativa dello Sport e del Terzo settore. Vale a dire quella disposizione ai sensi della quale si specifica che, ove

un'associazione ASD sia già iscritta nel RUNTS e sia già dotata di personalità giuridica ai sensi dell'art. 22 del Codice del Terzo settore, è quest'ultima che rimane efficace e prevale rispetto alle previsioni dello Sport.

Un'ulteriore aspetto da rilevare riguarda, infine, le tempistiche di efficacia: la disposizione legislativa che introduce la procedura semplificata di acquisto della personalità giuridica per gli enti sportivi è già in vigore a partire dal 31 agosto 2022. Manca, tuttavia, ancora di efficacia giacché, come risulta dal regolamento istitutivo del Registro nazionale attività sportive dilettantistiche, non sono state ancora diramate dal Dipartimento per lo sport le modalità operative attraverso le quali gli enti sportivi dilettantistici potranno richiedere l'acquisto della personalità giuridica.

## 5. Volontariato sportivo e del Terzo settore

Il legislatore della riforma ha introdotto una specifica disciplina circa la figura del **volontario sportivo**, che ha **sostituito quella dell'amatore**<sup>28</sup>: quest'ultima è stata, infatti, definitivamente eliminata ad opera del decreto correttivo n. 163/2022, al fine di superare quella formulazione iniziale che lo poneva a metà strada tra il volontario e il lavoratore e creava non poche criticità in sede applicativa.

Oltre alla differente terminologia, sono stati introdotti dei paletti che – riprendendo l'impianto previsto nel Terzo settore all'art. 17, d.lgs. 117/2017 – vanno a circoscrivere la figura del volontario anche in ambito sportivo. In particolare, al pari del Codice del Terzo settore, è infatti prevista:

- (i) una **nozione** in positivo della figura del volontario quale soggetto che mette *“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**”*.
- (ii) **principio di incompatibilità** tra le **prestazioni di volontariato e 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.
- (iii) **obbligo di assicurazione** dei volontari per la **responsabilità civile verso i terzi**;
- (iv) **divieto di remunerazione** con la sola possibilità di percepire il **rimborso delle effettivamente sostenute e documentate** per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabiliti dall'ente. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario.

In sostanza, anche alla luce delle ultime modifiche, l'impostazione di fondo adottata dal legislatore della riforma è coerente con quanto previsto nel Terzo settore. Prova ne è quanto da ultimo previsto ai sensi del decreto correttivo-*bis* che, riprendendo quanto già previsto nel Codice del Terzo settore, ha introdotto un limite massimo pari

<sup>28</sup> Art. 29, comma 1, d.lgs. 36/2021.



a 150 euro mensili di rimborso spesa per il volontario sportivo a fronte di apposita autocertificazione resa ai sensi dell'art. 46 del d.P.R. n. 445/2000. Con l'ulteriore specifica che spetta all'organo sociale competente dell'ente sportivo dilettantistico deliberare sulle tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa modalità di rimborso.

## TABELLE RIASSUNTIVE

**Tabella n. 1.** *I decreti ministeriali di attuazione della Riforma dello Sport*

<b>L. 86/2019</b> (DELEGA AL GOVERNO E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ORDINAMENTO SPORTIVO, DI PROFESSIONI SPORTIVE NONCHÉ DI SEMPLIFICAZIONE)	<b>DECRETI ATTUATIVI</b>
Art. 2, comma 5, Centri sportivi scolastici	<i>Mancante</i>
Art. 5, comma 1 Riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché del rapporto di lavoro sportivo.	D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36
Art. 6, comma 1, Riordino delle disposizioni in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo.	D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 37
Art. 7, comma 1, Riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi	D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38
Art. 8, comma 1, Riordino delle disposizioni legislative per la semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi	D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 39
Art. 9, comma 1, Disposizioni in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali	D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 40

<b>D.LGS. 36/2021</b> (ENTI SPORTIVI DILETTANTISTICI E LAVORO SPORTIVO)	<b>DECRETI ATTUATIVI</b>
Art. 9, comma 1, Criteri e limiti delle attività diverse	<i>Mancante</i>
Art. 10, comma 3, Controlli e attività ispettiva	<i>Mancante</i>
Art. 24, comma 1, Modalità svolgimento manifestazioni popolari pubbliche e private con impiego di equidi	<i>Mancante</i>
Art. 25, comma 3, Indici per certificazione dei contratti di lavoro	<i>Mancante</i>
Art. 25, comma 8, Norme per protezione dati personali lavoratori sportivi	<i>Mancante</i>

Art. 28, comma 5, Specifiche tecniche per comunicazioni prestazioni sportive al Registro nazionale attività sportive dilettantistiche	<i>Mancante</i>
Art. 30, comma 4, Standard percorsi di istruzione e formazione acquisizione qualifiche	<i>Mancante</i>
Art. 30, comma 6, Misure promozione formazione giovani atleti	<i>Mancante</i>
Art. 32, comma 1, Controlli sanitari lavoratori sportivi	<i>Mancante</i>
Art. 33, comma 6, impiego minori lavori sportivi	<i>Mancante</i>
Art. 34, comma 1, Tariffari determinazione premio assicurativo per lavoratori sportivi	DM 21 novembre 2022
Art. 39, comma 5, Modalità accesso Fondo per passaggio al professionismo ed estensione tutele sul lavoro degli sport femminili	<i>Mancante</i>
Art. 41, comma 7, Individuazione percorso di formazione e profilo professionale chinesiologo di base, chinesiologo sportivo e manager dello sport	<i>Mancante</i>

<b>D.LGS. 37/2021 (AGENTI SPORTIVI)</b>	<b>DECRETI ATTUATIVI</b>
Art. 8, comma 5, Parametri compensi agenti sportivi	<i>Mancante</i>
Art. 12, comma 1, Norme attuative e integrative del d.lgs. 37/2021	<i>Mancante</i>

<b>D.LGS. 38/2021 (IMPIANTI SPORTIVI)</b>	<b>DECRETI ATTUATIVI</b>
Art. 8, comma 1, Norme sicurezza costruzione impianti sportivi	<i>Mancante</i>
Art. 8, comma 3, Aggiornamento delle norme in tema di ordine e sicurezza pubblica, sicurezza antincendio	<i>Mancante</i>
Art. 9, comma 1, Commissione unica impiantistica sportiva	<i>Mancante</i>

<b>D.LGS. 39/2021 (REGISTRO NAZIONALE ATTIVITÀ SPORTIVE DILETTANTISTICHE)</b>	<b>DECRETI ATTUATIVI</b>
Art. 6, comma 3-bis, Requisiti iscrizione	DPCM 27 marzo 2023
Art. 11, comma 1, Tenuta, conservazione e gestione Registro	DPCM 27 marzo 2023

<b>D.LGS. 40/2021 (DISCIPLINE INVERNALI)</b>	<b>DECRETI ATTUATIVI</b>
Art. 17, comma 3, Caratteristiche tecniche caschi protettivi	DM 30 giugno 2021
Art. 32, comma 1, Parametri valutazione comprensori sciistici	<i>Mancante</i>

**Tabella n. 2.** *Le tempistiche di efficacia dei decreti attuativi della riforma dello Sport*

DECRETI LEGISLATIVI	ENTRATA IN VIGORE
D.lgs. 36/2021	1° luglio 2023 Ad eccezione: Artt. 10 (riconoscimento a fini sportivi), 39 (fondo per il passaggio al professionismo e l'estensione delle tutele sul lavoro negli sport femminili), 31 (Abolizione vincolo sportivo); 40 (promozione della parità di genere) e al Titolo VI (artt. 43-50, pari opportunità per le persone con disabilità nell'accesso ai gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato).
D.lgs. 37/2021	1° gennaio 2023
D.lgs. 38/2021	1° gennaio 2023
D.lgs. 39/2021	31 agosto 2022
D.lgs. 40/2021	1° gennaio 2022

## CAPITOLO XIII

### DIRITTO EUROPEO E COMPARATO DEL TERZO SETTORE: UNA BREVE INTRODUZIONE\*

SOMMARIO: *Premessa*. – 1. Dal *non profit* al terzo settore. – 2. Il Codice italiano come modello di legislazione sul terzo settore. – 3. Alla ricerca di discipline equivalenti in altri paesi dell'Unione europea. – 3.1. Leggi sulle organizzazioni di pubblica utilità. – 3.1.1. Le *charities* in Irlanda. – 3.1.2. Le organizzazioni di pubblica utilità in Germania. – 3.1.3. Le organizzazioni di pubblica utilità in Polonia. – 3.2. Leggi sull'impresa sociale. – 3.2.1. Le cooperative a finalità sociale. – 3.2.2. Lo *status* di impresa sociale. – 3.3. Leggi sull'economia sociale. – 4. Gli enti del terzo settore nel diritto e nelle politiche dell'Unione europea. – 5. Conclusioni.

#### *Premessa*

Questo scritto costituisce una breve sintesi rivisitata di un capitolo, più ampio ed in lingua inglese, destinato dal curatore di questo contributo al volume internazionale promosso dalla Fondazione Terzjus, e finanziato da Banca Etica e da Fondazione Finanza Etica, dal titolo “**The Law of Third Sector Organizations. Foundations, Trends and Prospects**”, di prossima pubblicazione con gli editori Springer e Giappichelli. Il libro in questione presenta e pone a confronto la disciplina in materia di terzo settore esistente in dieci paesi europei, che sono – oltre all'Italia – Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Olanda, Polonia, Portogallo e Spagna, offrendo altresì una panoramica sul diritto dell'Unione europea in tema di enti *non profit* e del terzo settore. Si rinvia a questo volume il lettore interessato ad approfondire i temi qui brevemente presentati.

#### 1. Dal *non profit* al terzo settore

Non esiste una nozione universalmente condivisa di “terzo settore”, né tanto meno un consenso generale su quali siano le organizzazioni che lo compongono. È ormai trascorso mezzo secolo da quando Amitai Etzioni ha usato per la prima volta questo termine con riferimento ad un gruppo di organizzazioni diverse sia da quelle “private” che da quelle “governative”<sup>1</sup>, ma dubbi e perplessità sulla sua natura e struttura continuano ad esistere nella letteratura non giuridica. Si è scritto di recente, ad esempio, che il termine “denota quel settore di organizzazioni che non sono né pubbliche

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

<sup>1</sup> Cfr. A. ETZIONI, *The Third Sector and Domestic Missions*, in *Public Administration Review*, n. 33(4), 1973, p. 314 ss. In verità, l'altro padre del termine terzo settore, e precursore della relativa teoria, è Theodore Levitt: cfr. T. LEVITT, *The Third Sector: New Tactics for A Responsive Society*, New York, 1973.

né commerciali, ciò che significa che esso comprende organizzazioni private senza scopo di lucro”<sup>2</sup>. **Definizioni generiche e accostamenti acritici del terzo settore al settore *non profit* non sono più sostenibili e dovrebbero essere definitivamente superati.** Per diverse ragioni, tra cui il fondamentale contributo recato al bene pubblico, questo gruppo di organizzazioni richiede un riconoscimento specifico, e per fortuna non mancano progressi in quest’ultima direzione, anche sul versante legislativo, che è a tal fine essenziale. I tempi sembrano pertanto maturi per giungere ad una positiva definizione degli enti del terzo settore (ETS), indipendentemente da quale sia la loro denominazione nei singoli paesi, a distinguerli nettamente da altre categorie di organizzazioni, innanzitutto quella degli enti senza scopo di lucro o *non profit*, e ad intenderne meglio le relazioni con categorie contigue, come quelle degli enti dell’economia sociale e delle imprese sociali.

Nella concettualizzazione di Etzioni, il terzo settore era visto come un’alternativa ai settori pubblico (“primo” settore) e privato (“secondo” settore) nella soluzione delle questioni sociali. Questo **approccio “residuale”** spiega perché Etzioni offra del terzo settore una definizione esclusivamente in negativo. Il terzo settore, nelle sue parole, “non è né privato né governativo”.

Questa visione del terzo settore è chiaramente diversa da quella che attualmente circola in Europa, anche alla luce della legislazione vigente. Eppure la teoria di Etzioni ha significativamente influenzato il dibattito europeo. Si è continuato a fare uso del termine “terzo settore”, finché esso non è diventato, 44 anni dopo la sua introduzione, un termine giuridico: la legislazione italiana in materia è un “Codice del terzo settore” che riconosce e regola gli “enti del terzo settore”. Il processo di istituzionalizzazione degli ETS ha così raggiunto il suo apice.

L’assenza di scopo di lucro – nel senso che gli ETS, a differenza delle organizzazioni del “secondo” settore, non sono creati per generare profitti, poiché non possono distribuirli ai loro associati ed amministratori – ha continuato per lungo tempo ad essere considerato il principale tratto distintivo degli ETS.

Non a caso, uno dei più noti tentativi di fornire una definizione positiva degli ETS a livello internazionale è stato condotto sotto l’etichetta di “settore *non profit*” piuttosto che di “terzo settore”<sup>3</sup>. I leader di questo progetto usavano le due espressioni come se fossero sinonimi. Il primo capitolo del libro di Salamon e Anheier era intitolato “In cerca del settore *non profit*”, mentre nel testo i due autori sostenevano che la mancanza di una chiara definizione di “terzo settore” fosse la principale causa della limitata attenzione di cui esso godeva e del suo insufficiente riconoscimento da parte del grande pubblico e della comunità accademica<sup>4</sup>. La definizione di ETS da loro proposta<sup>5</sup> faceva trasparire davvero poco dell’identità degli ETS e rimaneva basata sull’elemento

<sup>2</sup> Cf. B. GIDRON, *Third Sector*, in R.A. LIST *et al.* (a cura di), *International Encyclopedia of Civil Society*, Cham, 2020, p. 3 [traduzione nostra dall’originale in lingua inglese].

<sup>3</sup> Cioè il “*John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*”.

<sup>4</sup> L.M. SALAMON e H.K. ANHEIER, *Introduction: In Search of the Nonprofit Sector*, in IDD. (a cura di), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester, p. 3.

<sup>5</sup> Gli ETS sono enti “organizzati”, “privati”, “*non profit*”, “auto-gestiti” e “volontari”.

dell'assenza di scopo di lucro, finendo per essere molto simile alla definizione “negativa” che del settore già offriva Etzioni.

All'inizio del terzo millennio, un differente approccio al terzo settore fu adottato – in reazione a quello di tipo nord-americano testé ricordato – da un gruppo di studiosi europei. Questo **approccio “europeo”** era diverso per tre principali ragioni: il tipo di organizzazioni coinvolte nel terzo settore, il ruolo di intermediazione assegnato al terzo settore nell'ambito di un welfare “plurale” e il riconoscimento della dimensione socio-politica del terzo settore, in aggiunta a quella economica<sup>6</sup>.

Più in particolare, per quanto riguarda il primo aspetto, è particolarmente interessante osservare che le imprese mutualistiche, quali le cooperative e le mutue, erano incluse nel terzo settore nonostante la possibilità, loro riconosciuta, di distribuire alcuni utili ai propri soci. La ragione sta nel fatto che esse sono “organizzazioni dell'economia sociale” piuttosto che “organizzazioni capitalistiche”, ed hanno lo scopo “di generare un benessere collettivo piuttosto che di remunerare investimenti individuali”. Una limitata distribuzione di utili può pertanto considerarsi compatibile con la natura degli ETS, e può caratterizzare una porzione del terzo settore, fintanto che profili di socialità continuino a connotare tali organizzazioni<sup>7</sup>.

È evidente come questo diverso approccio “europeo” non possa che condurre alla **distinzione tra “terzo settore” e “settore non profit”**. I due termini non sono intercambiabili e i due settori non sono sovrapponibili. Mentre la non distribuzione di utili qualifica gli ETS nell'approccio a conduzione nord-americana, al punto che gli ETS sono per lo più denominati enti *non profit*, altri fattori diventano a tal fine essenziali nell'approccio europeo.

Ancora una volta in Europa, si è di recente compiuto un ulteriore passo in avanti verso l'identificazione in positivo del terzo settore e la migliore comprensione del medesimo.

Ad esito di un'attività di ricerca, denominata “l'impatto del terzo settore” e finanziata dall'Unione europea, si è proposto un nuovo e moderno concetto di terzo settore, anche al fine di favorire la comparazione tra diversi paesi e il reperimento di dati omogenei ed attendibili sul settore. Invero, il punto di partenza dell'indagine era che “il terzo settore è privo in Europa di una distinta identità ... e non si cosa sia esattamente il terzo settore e quale sia il suo ruolo nello spazio pubblico europeo”<sup>8</sup>.

Nel libro del 2018, di presentazione dei risultati della ricerca<sup>9</sup>, Lester Salamon e Wojciech Sokolowski – in un capitolo dal significativo titolo “Oltre il *non profit*: In cerca del terzo settore”<sup>10</sup> – dopo aver sottolineato la persistente pluralità di opinioni

<sup>6</sup> A. EVERS e J-L LAVILLE, *Defining the Third Sector in Europe*, in IDD. (a cura di), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham-Northampton, 2004, p. 11.

<sup>7</sup> A. EVERS e J-L LAVILLE, *op. cit.*, p. 13.

<sup>8</sup> B. ENJOLRAS, *Introduction*, in B. ENJOLRAS *et al*, *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*, Cham, 2018, p. 4.

<sup>9</sup> Cfr. B. ENJOLRAS *et al*, *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*, cit.

<sup>10</sup> Il titolo del capitolo è particolarmente significativo soprattutto se posto a confronto con il titolo del noto libro di Salamon e Anheier del 1997, che era “In cerca del settore *non profit*”.

sull'essenza del terzo settore, nonché il suo essere denominato in modi diversi, propongono di discutere di **un più ampio “terzo settore o settore dell'economia sociale”<sup>11</sup>, che comprenda non solo i “classici” enti *non profit***, ovvero quelli caratterizzati dal divieto di distribuzione degli utili<sup>12</sup>, ma anche, più in generale, tutte le organizzazioni caratterizzate da una “finalità pubblica o sociale”, create cioè per soddisfare il bene pubblico, la comunità o, in chiave solidaristica, gli altri<sup>13</sup>. Ciò porta gli autori ad includere nel terzo settore anche le cooperative, le mutue e le imprese sociali, più precisamente, quante di queste organizzazioni siano “significativamente limitate” nella distribuzione del surplus generato dalle loro attività<sup>14</sup>. Tale significativa limitazione ricorre, secondo i due autori, in presenza di quattro indicatori cumulativi, che sono<sup>15</sup>:

a) possedere una finalità sociale esplicita;

b) non distribuire più del 50% del surplus;

c) avere un patrimonio vincolato, sicché è proibita la distribuzione delle riserve accumulate dall'ente anche nel caso di suo scioglimento o di trasformazione in ente for profit;

d) non distribuire il surplus in proporzione al capitale investito (salvo che non si tratti di interessi sul capitale non eccedenti quelli di mercato o quelli del debito pubblico)<sup>16</sup>.

In definitiva, il terzo settore (o settore dell'economia sociale), così come delineato da Salamon e Sokolowski, è un fortunato tentativo non-giuridico<sup>17</sup> di qualificare la medesima categoria di organizzazioni oggetto di discussione da un punto di vista giuridico, sulla base della legislazione vigente in dieci Stati membri dell'Unione europea, in un **volume internazionale promosso dalla Fondazione Terzjus**, dal titolo **“The Law of Third Sector Organizations”**, che vedrà la luce nei prossimi mesi con gli editori Springer e Giappichelli. Nel prosieguo di questo scritto si presenteranno, in forma sintetica ed in chiave comparatistica, i risultati della ricerca culminata nel suddetto volume.

## 2. Il Codice italiano come modello di legislazione sul terzo settore

Dei dieci paesi dell'Unione europea esaminati nel volume “The Law of Third Sector Organizations”, promosso dalla Fondazione Terzjus, **l'Italia è l'unico paese ad avere una legge generale sul terzo settore**, cioè il d.lgs. 117/2017 recante il Codice del

<sup>11</sup> L.M. SALAMON e W. SOKOLOWSKI, *Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector*, in ENJOLRAS *et al*, *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*, cit., p. 15.

<sup>12</sup> L.M. SALAMON e W. SOKOLOWSKI, *op. cit.*, p. 18.

<sup>13</sup> L.M. SALAMON e W. SOKOLOWSKI, *op. cit.*, p. 25.

<sup>14</sup> L.M. SALAMON e W. SOKOLOWSKI, *op. cit.*, p. 33.

<sup>15</sup> L.M. SALAMON e W. SOKOLOWSKI, *op. cit.*, p. 37 ff.

<sup>16</sup> L.M. SALAMON e W. SOKOLOWSKI, *op. cit.*, p. 39.

<sup>17</sup> Su questo studio si è basato il nuovo “*United Nations' Handbook on Satellite Account on Non-profit*” del 2018.

terzo settore (CTS), cui è collegato il d.lgs. 112/2017 sull'impresa sociale. In verità, la conclusione può estendersi a tutti i paesi membri dell'Unione europea.

**Negli altri nove paesi, “terzo settore” non è un termine giuridico**, anche se è di uso frequente in Germania; è raramente utilizzato in Danimarca (in modo intercambiabile con termini come “economia sociale” e “settore volontario”) ed in Polonia (dove lo è con riferimento alla categoria giuridica delle “organizzazioni non governative”); non è comunemente utilizzato in Belgio, Francia, Irlanda e Portogallo, dove altri termini sono preferiti, quali “economia sociale” o “settore volontario o comunitario”. In verità, in Spagna, gli enti del terzo settore sono riconosciuti dalla legge (cfr. la legge spagnola n. 43/2015 del 9 ottobre sul “Terzo settore di azione sociale”), ma con limitato riguardo agli enti che forniscono servizi a persone vulnerabili e a rischi di esclusione sociale. Per di più questa legge spagnola si limita ad identificare questi enti al fine di dar loro voce istituzionale e pubblico supporto, senza però disciplinarli.

Alla luce dei suoi obiettivi, struttura e contenuti, la legge italiana sul terzo settore è perfettamente in linea con la visione “europea” di terzo settore di cui si è detto nel precedente paragrafo. Per questa ragione, la legge italiana merita specifica considerazione in uno studio giuridico europeo e comparato sugli ETS. La legge italiana ha tutte le carte in regola per porsi come modello e guida per i legislatori dei paesi dell'Unione europea, per il legislatore europeo e per gli studiosi, giuristi e non, della materia.

I fattori di rilevanza e gli elementi di spicco di questa legge nel panorama europeo sono numerosi.

V'è innanzitutto il fatto che essa ha dato pieno riconoscimento e completa disciplina agli ETS in attuazione di specifici principi costituzionali (solidarietà, eguaglianza sostanziale e sussidiarietà). Pur avendo questi enti conservato nella legge italiana il loro “inconcludente” nome<sup>18</sup>, essi sono stati identificati “in positivo”, per quello che sono e non già per quello che non sono. Il loro essere “terzi” è soltanto la conseguenza della loro diversità rispetto agli enti del “primo” e del “secondo” settore, che però non emerge “per contrasto” con questi ultimi, bensì sulla base di una definizione positiva che la legge ne offre, di cui finalità perseguite (“civiche, solidaristiche e di utilità sociale”) ed attività svolta (“di interesse generale”) sono elementi essenziali e determinanti.

In secondo luogo, la legge italiana ha creato il terzo settore come un insieme di enti diversi, realizzando l'“unità nella pluralità” attraverso una precisa tecnica legislativa, che consiste nel trattare l'ETS come qualifica o status piuttosto che come autonomo tipo giuridico di ente. In tal modo, ad enti di differente natura e forma giuridica è consentito, purché in possesso dei necessari requisiti di scopo, oggetto, trasparenza e governance, di accedere al terzo settore: sia ad associazioni e fondazioni da un lato, che a società e cooperative dall'altro (queste ultime, però, solo come “imprese sociali”); sia ad enti con orientamento solidaristico che ad enti con orientamento mutualistico; sia ad enti puramente erogativi che ad enti di natura imprenditoriale.

In terzo luogo, offrendo una definizione chiara e precisa di ETS, la legge italiana permette di distinguere questi enti da tutti gli altri, inclusi quelli senza scopo di lucro.

<sup>18</sup> Cfr. B. GIDRON, *op. cit.*, p. 4.



Invero, dopo l'approvazione del Codice, è a tutti chiaro in Italia che “terzo settore” e “settore *non profit*” non coincidono. Non tutti gli enti del terzo settore sono totalmente *non profit*, essendovene alcuni (le imprese sociali societarie e cooperative) ammessi a distribuire, entro certi limiti, i propri utili ai soci. Non tutti gli enti *non profit* sono enti del terzo settore, essendovene alcuni che non potrebbero mai esserlo (quelli “esclusi” di cui all'art. 4, comma 2, CTS) ed altri che potrebbero decidere di non diventare tali formalmente (l'assunzione della qualifica di ETS, mediante iscrizione nell'apposito registro, è infatti pur sempre opzionale).

In quarto luogo, la legge italiana non solo riconosce ma anche disciplina in maniera estensiva gli ETS, coprendo diversi aspetti, non solo di natura civilistica. La legge italiana si occupa di lavoro negli ETS, di rapporti con le pubbliche amministrazioni (nel segno della “amministrazione condivisa”), di fiscalità, di promozione e supporto (si pensi alle liberalità agevolate di cui all'art. 83 CTS e al cinque per mille di cui al d.lgs. 111/2017), ecc.

La legge italiana, infine, pone precisi confini al terzo settore. Quest'ultimo copre:

- le associazioni e le fondazioni in possesso dei necessari requisiti di qualificazione;
- le imprese sociali, che a loro volta possono avere la forma di associazioni, fondazioni, società e cooperative;
- le cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, che sono di diritto imprese sociali;
- le società di mutuo soccorso di cui alla legge 3818/1886, che sono enti del terzo settore di diritto.

Concludendo, **il Codice italiano del terzo settore del 2017 è attualmente il più importante esempio di legislazione sugli ETS nell'Unione europea**. Non solo questo Codice contiene “terzo settore” nel suo nome, ma regola in modo sistematico e dettagliato gli ETS. Esso, pertanto, può servire da modello per altri paesi e legislatori e può essere utilizzato come termine di riferimento per verificare l'esistenza di leggi simili in altri paesi e valutarle in chiave comparatistica, opera cui ci si è dedicati ai fini del menzionato libro promosso dalla Fondazione Terzjus “**The Law of Third Sector Organizations**”, pervenendo agli esiti sotto sinteticamente descritti.

### 3. Alla ricerca di discipline equivalenti in altri paesi dell'Unione europea

Come già detto, l'Italia è l'unico stato membro dell'Unione europea dotato di una legge generale sugli ETS. Ciò non significa, tuttavia, che la realtà organizzativa, nota e disciplinata come “terzo settore” in Italia, non sia, totalmente, parzialmente o differenzialmente, regolata anche in altri Stati membri, magari utilizzando termini diversi.

Nel prosieguo, assumendo la legge italiana come termine di confronto, saranno individuate e discusse leggi nazionali di altri paesi europei che sostanzialmente trattano di enti del terzo settore, anche se letteralmente non si riferiscono ad essi. Alcune di

queste leggi coprono soltanto una porzione del terzo settore per come lo intendiamo in Italia alla luce del Codice del 2017, altre invece si occupano di un gruppo più ampio di organizzazioni. L'estensione della disciplina è variabile, essendovi leggi nazionali che si limitano ad individuare gli enti che hanno ad oggetto e ad adottare misure promozionali in loro favore, ed altre invece che in maniera molto più ampia li regolano sotto diversi profili.

### 3.1. *Leggi sulle organizzazioni di pubblica utilità*

In prospettiva di diritto comparato, **la categoria di enti più simile a quella degli ETS italiani è quella delle organizzazioni di pubblica utilità (OPU)**, che esiste, nonostante le diverse denominazioni, in quasi tutti i paesi dell'Unione europea. In generale, stando alle leggi nazionali, le OPU sono enti senza scopo di lucro che perseguono un fine di pubblica utilità. Esse hanno diversi tratti in comune con gli ETS italiani, sebbene possano rappresentare solo una parte di questi ultimi, poiché le OPU, a differenza degli ETS italiani, sono per legge soggette ad un vincolo totale di non distribuzione degli utili.

Così come per gli ETS italiani, le OPU non costituiscono un tipo di ente ma una **qualifica o status giuridico che enti costituiti in diverse forme giuridiche, inclusa in certi paesi la forma societaria, possono ottenere**. Per avere lo *status*, le organizzazioni interessate devono soddisfare requisiti particolari in termini di scopo, attività, trasparenza e governance, e devono iscriversi in uno specifico registro. Gli scopi di pubblica utilità sono usualmente elencati dalla legge. Alle OPU è fatto divieto di distribuire utili a soci, lavoratori, amministratori, ecc., anche in via indiretta, ed imposto (mediante disposizioni a volte molto dettagliate) l'obbligo di impiegare il proprio patrimonio esclusivamente per le finalità di pubblica utilità, anche in caso di scioglimento o perdita dello status di OPU. Lo *status* di OPU attribuisce benefici particolari alle organizzazioni che lo possiedono. Invero, esso è creato dalla legge principalmente per promuovere organizzazioni che contribuiscono all'interesse collettivo o generale e collaborano con lo stato nell'erogazione di servizi di pubblica utilità. Il sostegno si articola in diverse misure, tra cui in particolare esenzioni fiscali e la possibilità di ricevere donazioni fiscalmente agevolate. Ciò spiega anche perché, in molti paesi europei (come del resto accade anche negli Stati Uniti), la disciplina delle OPU si trova in leggi tributarie. Infine, lo status è protetto dalla legge (anche al fine di prevenire usi abusivi degli incentivi statali) attribuendo ad enti o uffici pubblici il potere di vigilanza sulle OPU.

Come detto, nonostante la varietà delle denominazioni impiegate (organizzazioni di pubblica utilità, non governative, caritatevoli, di volontariato, della società civile, *non profit*, ecc.), delle caratteristiche generali e delle specifiche norme, leggi sulle OPU si trovano in quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea<sup>19</sup>. Per di più, ciò che emerge è che i paesi europei stiano dedicando alle OPU un'attenzione sempre mag-

<sup>19</sup> Cfr. A. FICI, *Public Benefit Status and CMD Systems for Associations and Non-Profit Organisations in the EU*, Brussels, di prossima pubblicazione.

giore. Nuove leggi in materia sono state recentemente approvate in alcuni paesi, come Grecia e Portogallo nel 2021<sup>20</sup>. Le donazioni fiscalmente agevolate alle OPU, precedentemente abrogate, sono state reintrodotte in Svezia<sup>21</sup>. L'interesse verso le OPU è in crescita anche presso le istituzioni dell'Unione europea, come dimostrano recenti accadimenti di cui diremo in seguito.

Presenteremo qui, molto sinteticamente, tre importanti esempi di sofisticate leggi nazionali sulle OPU, quelle in vigore in Germania, Irlanda e Polonia. In particolare, la legge irlandese del 2009 sulle “*charities*”, così come si chiamano le OPU in questo paese, può essere presa come modello di riferimento per questa legislazione, così come la legge italiana lo è per quella sugli ETS. La legge polacca sullo status di pubblica utilità presenta caratteristiche davvero interessanti e molti tratti in comune con la legge italiana sul terzo settore. È di interesse il fatto che queste discipline si trovano in leggi di diversa natura: in una legge *ad hoc* in Irlanda, in una legge che si occupa anche di organizzazioni non governative e del volontariato in Polonia, nel Codice tributario in Germania. Invero, la fonte della disciplina può rivelare il principale intento del legislatore nazionale, che in Germania è incentivare fiscalmente organizzazioni meritevoli; in Polonia, identificare organizzazioni che possono collaborare con le pubbliche amministrazioni nella fornitura di servizi di pubblica utilità; e in Irlanda, offrire un quadro giuridico sostanziale ad organizzazioni che ne sono prive (per carenza di legislazione civilistica sugli enti *non profit*).

### 3.1.1. Le *charities* in Irlanda

In Irlanda, dove la distinzione tra enti *non profit* e *charities* è ben chiara, le *charities* costituiscono circa un terzo dei 34.000 enti *non profit* attualmente esistenti. La *charity* non è un tipo di ente, ma uno *status* giuridico subordinato al possesso di specifici requisiti, che si acquisisce mediante registrazione in un apposito registro tenuto da un' **autorità istituita *ad hoc*** per la regolazione e la supervisione delle *charities*. **Lo status può essere ottenuto da enti costituiti in una qualsiasi forma giuridica**, dall'associazione senza personalità giuridica, al trust, alla società. Vi sono “**enti esclusi**”, come i sindacati e i partiti politici, che non possono mai acquisire lo *status*.

Le *charities* sono tenute a perseguire determinati scopi nella prospettiva della pubblica utilità. Tra le finalità ammesse dalla legge vi sono il contrasto alla povertà, lo sviluppo dell'educazione, lo sviluppo della religione e altre finalità utili per la comunità, quali il benessere della comunità o la sostenibilità ambientale.

Non vi sono vincoli riguardo alle attività che le *charities* possono svolgere per perseguire le loro finalità. Tali attività possono anche essere economiche. Le attività economiche svolte dalle *charities* sono esenti da tassazione diretta se eventuali utili sono impiegati per perseguire le finalità e l'attività serve a soddisfare lo scopo principale

<sup>20</sup> Cfr., in Grecia, la legge n. 4873/2021 sulle organizzazioni della società civile, e in Portogallo, la legge n. 36/2021 dell'1 luglio 2021 sullo status di pubblica utilità.

<sup>21</sup> Cfr. cap. 7, sez. 3 e ss. della legge svedese sulle imposte sui redditi n. 1999:1229.

della *charity* (come accade nel caso di un ospedale che faccia pagare i servizi sanitari resi) oppure è svolta grazie all'apporto lavorativo degli stessi beneficiari dell'attività. Anche attività economiche ancillari a quella principale ricadono in questa esenzione.

Le *charities* sono soggette ad un **vincolo totale di non distribuzione degli utili** e a rigidi vincoli riguardo l'uso del proprio patrimonio, che può essere utilizzato esclusivamente per perseguire le finalità. I lavoratori e i collaboratori possono essere remunerati, ma la remunerazione deve essere sempre necessaria per perseguire gli scopi oltre che sempre ragionevole. In caso di scioglimento dell'ente, il patrimonio residuo deve essere devoluto ad un'altra *charity*.

La *governance* delle *charities* non è regolata in dettaglio dalla legge del 2009 (che si concentra molto di più sugli aspetti della trasparenza e della rendicontazione), e dunque segue la forma giuridica dell'ente, anche se un codice sulla *governance* è stato redatto e pubblicato dall'autorità di regolazione delle *charities*.

È interessante osservare che lo status di *charity* di per sé non reca alcun beneficio fiscale. A tal fine, le *charities* devono infatti registrarsi presso l'amministrazione fiscale, ottenendo così lo status di "**charities esenti da tassazione**", ciò che può richiedere il rispetto di ulteriori vincoli, come quello di avere almeno tre amministratori non remunerati (salvo rimborso spese).

Le entrate di una *charity* esente da tassazione sono esenti dalle imposte sui redditi. Le *charities* non sono esenti da IVA, ma molte attività esenti da IVA sono di diretto interesse per le *charities*. Esiste inoltre uno schema di rimborso parziale dell'IVA alle *charities* introdotto dal Ministero delle Finanze nel 2018.

Le *charities* che godono dello status di esenzione fiscale da almeno due anni possono essere destinatarie di donazioni fiscalmente agevolate. A tal fine, ciascuna donazione deve essere di importo superiore a 250 euro ed inferiore a un milione di euro per anno. Il beneficio non è goduto da chi dona. Piuttosto, è la *charity* destinataria della donazione che deve richiedere all'amministrazione fiscale la restituzione di parte dell'imposta versata dal donante.

### 3.1.2. Le organizzazioni di pubblica utilità in Germania

Mentre in Irlanda le *charities* sono oggetto di una legge *ad hoc*, lo status di "organizzazione di pubblica utilità" in Germania si trova istituito e disciplinato nel Codice tributario, dove c'è un intero capitolo (art. 51 ss.) dedicato alla definizione di questo status e alla conseguente attribuzione di benefici fiscali agli enti giuridici (associazioni, fondazioni, società di capitali, cooperative) che lo possiedono.

Lo status può essere acquisito da enti che, indipendentemente dalla forma giuridica, perseguono direttamente ed esclusivamente scopi di pubblica utilità, caritatevoli e religiosi. Anche qui, come accade in Irlanda, v'è una definizione di "scopo di pubblica utilità". Esso sussiste quando l'attività dell'ente è diretta ad avvantaggiare la generalità delle persone, sotto il profilo del progresso materiale, spirituale o morale. È escluso dalla legge che ciò si verifichi nel caso in cui il gruppo di persone beneficiarie dell'ente sia circoscritto, come nel caso dei membri di una sola famiglia o dei lavoratori di una sola impresa.

Per possedere lo *status*, un ente giuridico deve soddisfare diversi requisiti tra loro cumulativi.

Il primo requisito riguarda il perseguimento di uno scopo di pubblica utilità. A tal riguardo, la legge tedesca presenta un elenco di 25 obiettivi che l'organizzazione di pubblica utilità può perseguire, tra cui vi sono, ad esempio, il progresso della scienza e della ricerca, dello sport, della religione, della tutela degli animali, ecc. Peraltro, l'amministrazione fiscale può dichiarare di pubblica utilità scopi non compresi nell'elenco legislativo.

Il secondo requisito riguarda la modalità di perseguimento dello scopo, che deve essere altruistica. Il perseguimento altruistico di uno scopo di pubblica utilità presuppone che finalità economiche e commerciali non siano perseguite, che le risorse siano utilizzate esclusivamente per perseguire gli scopi di pubblica utilità e che pertanto non siano distribuite ai soci in nessun caso, nemmeno nel caso di scioglimento dell'ente (è tuttavia permesso che il socio di una società di capitali recuperi il capitale versato). Le spese dell'ente devono essere correlate al perseguimento degli scopi di pubblica utilità e non possono essere riconosciute a nessuno remunerazioni irragionevolmente elevate. In caso di scioglimento dell'ente, il patrimonio residuo deve essere destinato a fini di pubblica utilità o devoluto ad altre organizzazioni con lo *status* di pubblica utilità. L'ente può costituire riserve durante la sua esistenza, ma deve comunque impiegarle entro due anni solari o finanziari.

Il terzo requisito è l'esclusività, che richiede che l'ente persegua esclusivamente i fini di pubblica utilità fissati nel suo statuto.

Il quarto requisito è che l'ente persegua direttamente i propri scopi di pubblica utilità. È tuttavia ammesso che lo faccia anche tramite altri enti di cui detenga le partecipazioni o in cui favore eroghi risorse.

Le OPU tedesche godono di diverse esenzioni fiscali. Le loro entrate derivanti dalla sfera "ideale" (quote associative, donazioni, ecc.) sono esenti dall'imposta sul reddito delle società. Esenti sono anche gli utili da "**attività economiche correlate allo scopo**", mentre gli utili da attività economiche non correlate sono soggetti a tassazione solo se superano la soglia di 35.000 euro all'anno, IVA inclusa.

Alcune attività di pubblica utilità, quali attività sanitarie, educative, culturali e scientifiche, sono esenti da IVA. Rispetto alle attività soggette ad IVA, le organizzazioni di pubblica utilità applicano un'imposta ridotta (pari al 7%) qualora l'attività in questione sia "correlata allo scopo".

Le donazioni alle OPU tedesche sono fiscalmente agevolate, così come lo sono gli atti di dotazione alle fondazioni che possiedono questo *status*.

### 3.1.3. Le organizzazioni di pubblica utilità in Polonia

In Polonia, lo status di pubblica utilità è previsto dalla legge 24 aprile 2003. Più precisamente, questa legge dapprima identifica la categoria delle "organizzazioni non governative" (ONG) e poi istituisce lo *status* di pubblica utilità, che può essere acquisito da ONG e da altri enti che svolgono un'attività di pubblica utilità a beneficio della

società e soddisfano ulteriori requisiti previsti dalla legge. Lo *status* si ottiene mediante iscrizione in un registro tenuto dall'autorità giudiziaria e si perde con la cancellazione dal registro. Le OPU polacche sono variamente avvantaggiate dalla legge e sono considerate *partner* essenziali delle pubbliche amministrazioni nella fornitura di servizi di pubblica utilità. Invero, la cooperazione tra enti pubblici e OPU costituisce una delle caratteristiche principali della legge polacca. L'"amministrazione condivisa", che in Italia rappresenta per le pubbliche amministrazioni solo un'opzione, è in Polonia per queste ultime oggetto di un obbligo alla luce di quanto disposto dall'art. 5, comma 1, della legge 24 aprile 2003.

Tutti i tipi di enti possono acquisire lo *status*, incluse le società. Anche gli enti religiosi possono acquisire questo *status*. Al contrario, ci sono alcuni enti *ex ante* "esclusi", quali le associazioni sindacali, i partiti politici, ecc. È molto significativo il fatto che neanche le cooperative sociali (in Polonia riconosciute dalla legge 27 aprile 2006) possono ottenere lo *status*. Probabilmente, ciò è dovuto al fatto che le cooperative sociali polacche sono congegnate per legge per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate piuttosto che per lo svolgimento di attività di pubblica utilità.

Lo svolgimento di un'attività di pubblica utilità per almeno due anni è il principale requisito di qualificazione delle OPU polacche. Tali sono soltanto le attività condotte a beneficio dell'intera società o di gruppi di persone svantaggiate, anche economicamente. Anche in questo ordinamento, la legge fornisce un elenco di attività, composto da 40 attività, dall'assistenza sociale al sostegno ad altre organizzazioni che esercitano attività di pubblica utilità. Le attività possono essere svolte gratuitamente o verso pagamento di corrispettivi, ma se vi sono utili essi devono essere reinvestiti nell'attività medesima. Attività economiche diverse possono essere svolte soltanto se strumentali a quelle di pubblica utilità e sempre che i relativi utili siano reinvestiti e non distribuiti.

Gli altri requisiti di qualificazione riguardano la *governance*, la trasparenza e le modalità d'uso di utili e patrimonio.

Le OPU polacche devono avere un organo di controllo interno, indipendente dall'organo di amministrazione. Al fine di prevenire distribuzioni "indirette" di utili è fatto divieto alle OPU di porre in essere atti nei quali i soci o gli amministratori possano avere un interesse diretto. Le OPU devono redigere e depositare sia un rendiconto finanziario sia un report sulle attività svolte.

Le OPU sono sottoposte a vigilanza pubblica a fini di verifica del rispetto delle norme di legge loro applicabili. La procedura di controllo è regolata dettagliatamente dalla legge e può culminare nella perdita dello *status* e l'obbligazione di devolvere il patrimonio residuo ad altre organizzazioni con identici o simili scopi statutari.

Le OPU godono di diversi benefici. Sono esenti dall'imposta sul reddito delle società fintanto che i loro utili sono destinati alle attività di pubblica utilità. Interessante quanto previsto dall'art. 26 della legge del 2003, ovvero sia che radio e televisione pubblica sono obbligate a concedere alle OPU uno spazio gratuito per informare il pubblico in merito alle loro attività. L'art. 27, inoltre, contempla una misura analoga al "cinque per mille" italiano, con la differenza però che il beneficio è triplicato, poiché ciascun contribuente può destinare alle OPU l'1,5% dell'imposta dovuta.

Anche le donazioni alle OPU sono fiscalmente agevolate. Tanto le persone fisiche che gli enti giuridici possono infatti dedurre dal reddito imponibile le loro donazioni alle OPU sino al 6% del reddito imponibile nel caso di persone fisiche e al 10% nel caso di enti giuridici.

Ci renderemo conto in seguito di come la legislazione polacca sul terzo settore sia più ricca ed articolata di quella esistente in Germania ed Irlanda. Oltre alle NGO e alle OPU, in questo ordinamento giuridico si trovano anche cooperative sociali, imprese sociali ed enti dell'economia sociale, anche se, a differenza che in Italia, le relazioni tra questi soggetti non sono così ben definite dalla legge.

### 3.2. Leggi sull'impresa sociale

Nell'ordinamento giuridico italiano, le imprese sociali sono parte del terzo settore, e più precisamente una particolare categoria di ETS che si caratterizza per lo svolgimento di attività d'interesse generale in forma d'impresa.

A differenza delle altre categorie di ETS, le imprese sociali italiane possono essere costituite anche in forma di società e di cooperativa (oltre che di associazione e di fondazione) e possono in quest'ultimo caso, seppur entro certi limiti, distribuire utili ai propri soci. Evidentemente, queste specificità non sono state considerate dal legislatore italiano così rilevanti da impedire di includere le imprese sociali nel novero degli ETS assieme ad enti erogativi e organizzazioni di volontariato. Per chi identifica gli ETS con gli enti caritatevoli totalmente senza scopo di lucro, ciò può forse apparire curioso, ma è il risultato di una legislazione *ad hoc* capace di combinare il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale con l'agire imprenditoriale.

Dal punto di vista tecnico, l'"impresa sociale" italiana è uno *status* giuridico o qualifica normativa (come del resto lo è in generale l'"ente del terzo settore") che enti costituiti in una qualsiasi forma giuridica possono acquisire se si conformano ad una certa disciplina (concernente scopo, attività, trasparenza e *governance*) contenuta nel d.lgs. 112/2017. In aggiunta, l'ordinamento italiano riconosce e disciplina le cooperative sociali in una legge autonoma (la l. 381/1991), che, come diremo, può essere considerata la prima legge *ad hoc* in tema di impresa sociale in Europa. Le cooperative sociali sono automaticamente ritenute dalla legge imprese sociali ai sensi del d.lgs. 112/2017.

Ebbene, grazie all'originario impulso dato alla legislazione in materia, la disciplina italiana sull'impresa sociale non è più una peculiarità del nostro paese, poiché ormai **più dei due terzi degli Stati membri dell'Unione europea hanno leggi sull'impresa sociale**. Limitandoci agli ordinamenti nazionali specificamente considerati nel volume internazionale promosso dalla Fondazione Terzjus, dal titolo "The Law of Third Sector Organizations", oltre all'Italia, hanno specifiche leggi sull'impresa sociale, includendo in questa categoria le cooperative sociali, Belgio, Danimarca, Francia, Spagna, Portogallo e Polonia, mentre negli altri paesi, cioè Germania, Irlanda e Olanda, l'introduzione di leggi sull'impresa sociale è attualmente in discussione.

Tuttavia, in questi paesi, i rapporti tra le imprese sociali e le altre categorie di organizzazioni non sono così chiari come in Italia. Ad esempio, in Danimarca e Spagna,

si tende a mantenere separate le imprese sociali dalle OPU (o l'equivalente categoria nazionale), principalmente perché queste ultime non possono distribuire utili, mentre le prime possono farlo entro certi limiti. Al contrario, in Polonia, la recente legge del 2022 sull'economia sociale, consente alla medesima organizzazione di possedere contemporaneamente lo *status* di OPU e quello di impresa sociale, anche se è vero che alle imprese sociali polacche la distribuzione di utili è assolutamente vietata. Nei paesi che hanno leggi generali sull'economia sociale, cioè Francia, Portogallo e Spagna, nonché più di recente Polonia, le imprese sociali sono considerate enti dell'economia sociale, mentre non tutte le OPU possono essere considerate tali, posto che gli enti dell'economia sociale si caratterizzano (eccetto forse che in Polonia) per lo svolgimento di attività d'impresa.

Offriremo di seguito una panoramica della legislazione sull'impresa sociale vigente in Europa, illustrandone modelli e tendenze.

### 3.2.1. Le cooperative a finalità sociale

Si ammette da più parti che la legge italiana 8 novembre 1991, n. 381, sulle cooperative sociali, costituisca la pietra miliare della legislazione sull'impresa sociale in Europa<sup>22</sup>. Essa ha infatti dato origine ad un'ondata di leggi analoghe o da essa fortemente ispirate, al punto che oggi **sono nove i paesi dell'Unione europea che hanno leggi specifiche sulle cooperative sociali**, ovvero, oltre all'Italia, Croazia<sup>23</sup>, Repubblica Ceca<sup>24</sup>, Francia<sup>25</sup>, Grecia<sup>26</sup>, Ungheria<sup>27</sup>, Polonia<sup>28</sup>, Portogallo<sup>29</sup> e Spagna<sup>30</sup>. In Germania, pur non essendo espressamente previste dalla legge, cooperative con la sostanza delle cooperative sociali possono tuttavia essere costituite<sup>31</sup>. Cooperative a finalità so-

<sup>22</sup> Cfr. In questo senso, tra gli altri, G. GALERA e C. BORZAGA, *Social Enterprise. An International Overview of Its Conceptual Evolution and Legal Implementation*, in *Social Enterprise Journal*, 2009, n. 5, p. 210 ss.; J. DEFOURNY e M. NYSENS, *The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective*. EMES Working Papers Series no. 12/03, 2012, p. 3; M. CRAMA, *Entreprises sociales. Comparaison des formes juridiques européennes, asiatiques et américaines*. Think Tank européen Pour la Solidarité – PLS, 2014, p. 17.

<sup>23</sup> Cfr. art. 66, sulle *socijalne zadruga*, della legge 11 marzo 2011, n. 764, sulle cooperative.

<sup>24</sup> Cfr. art. 758 ss., sulla *sociální družstvo*, della legge n. 90/2012 sulle società commerciali e le cooperative.

<sup>25</sup> Cfr. art. 19-*quinquies* ss., sulle *sociétés cooperative d'intérêt collectif*, della legge n. 47-1775 del 10 settembre 1947 sulle cooperative.

<sup>26</sup> Cfr. leggi n. 2716/1999 e n. 4019/2011 sulle *Koivonvivoí Συνεταιρισμοί*.

<sup>27</sup> Cfr. artt. 8, 10(4), 51(4), 59(3), 60(1), 68(2)(e), sulle *szociális szövetkezetek*, della legge n. X-2006 sulle cooperative.

<sup>28</sup> Cfr. la legge del 27 aprile 2006 sulle *spółdzielni' socjalnà*.

<sup>29</sup> Cfr. decreto legge n. 7/98 del 15 gennaio 1998 sulle *cooperativas de solidariedade social*.

<sup>30</sup> Cfr. art. 106, sulle *cooperativas de iniciativa social*, della legge n. 27/1999 del 16 luglio 1999 sulle cooperative.

<sup>31</sup> Ciò anche perché le cooperative tedesche possono essere costituite non solo per perseguire gli interessi economici dei soci, ma anche i loro interessi "sociali e culturali": cfr. art. 1, comma 1, della legge cooperativa tedesca del 1889, così come modificata nel 2006.



ziale sono previste altresì in Belgio dopo la riforma del diritto delle organizzazioni, ma sono legislativamente riconosciute in una maniera diversa, come avremo modo in seguito di osservare.

Le cooperative sociali italiane sono cooperative con una funzione particolare, che è quella di perseguire l'interesse generale della comunità attraverso lo svolgimento di servizi socio-sanitari ed educativi o di qualsiasi attività d'impresa finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (in misura almeno pari al 30% del totale dei lavoratori impiegati). In entrambe i tipi di cooperative sociali sono ammessi soci volontari purché in misura non superiore al 50% del totale dei soci. Entrambe i tipi di cooperative sociali possono distribuire utili ai soci entro limiti fissati dalla legge<sup>32</sup>. Le cooperative sociali italiane sono destinatarie di agevolazioni di varia natura, in aggiunta a quelle di cui possono godere come imprese sociali sulla base della legislazione sul terzo settore.

Questo primo modello di legislazione sull'impresa sociale trova spiegazione nelle caratteristiche della forma giuridica cooperativa, evidentemente ritenuta dai legislatori quella più naturalmente idonea ad ospitare le imprese sociali. Non solo le società cooperative godono di riconoscimento costituzionale, in Italia e in altri paesi (come Portogallo e Spagna), in ragione della funzione sociale assolta, ma hanno altresì una struttura di *governance* coerente rispetto alle finalità dell'impresa sociale. Apertura della compagine sociale, porta aperta, democraticità, autogestione, vincoli a salvaguardia della stabilità patrimoniale, sono tutti principi organizzativi che hanno indotto diversi legislatori europei, a cominciare da quello italiano, ad accordare preferenza al tipo cooperativo nel legiferare sull'impresa sociale. Da qui l'**“impresa sociale come cooperativa sociale”**, **modello che ha contraddistinto la prima generazione di leggi sull'impresa sociale in Europa**.

Il *favor* verso il modello cooperativo continua del resto a manifestarsi. Nel 2017, in Italia, le cooperative sociali sono state dichiarate di diritto imprese sociali, mentre gli enti costituiti in altre forme giuridiche devono dimostrare il possesso dei requisiti a tal fine necessari. Nel 2019, in Belgio, si è passati dalla “società a finalità sociale”, che poteva essere costituita in una qualsiasi forma societaria, tanto la cooperativa quanto la società di capitali, alla “cooperativa accreditata come impresa sociale”, unica forma ammissibile di impresa sociale.

Al contrario, i legislatori europei non hanno dimostrato di apprezzare in egual modo, in questo specifico contesto disciplinare, la forma della società di capitali. Nell'Unione europea, l'unico caso di legislazione sull'impresa sociale basata sulle società di capitali si riscontrava, prima di Brexit, nel Regno Unito, dove esiste una forma di successo, denominata “società di interesse comunitario”. Abbiamo testé menzionato il caso del Belgio, che ha abolito la possibilità di costituire imprese sociali in forma di società non cooperativa, concentrandosi sulla cooperativa impresa sociale. In Olanda esiste una proposta di legge per l'introduzione della società a responsabilità limitata

<sup>32</sup> Una limitata possibilità di distribuzione da parte delle cooperative sociali di utili ai soci è anche prevista dalla legge francese, mentre è esclusa in Polonia, Portogallo e Spagna.

impresa sociale, ma essa si è attirata molte critiche per il fatto di limitare l'impresa sociale a questo tipo societario, senza considerarne altri, tra cui le cooperative. Anche nei paesi che ammettono l'impresa sociale (anche) in forma di società di capitali, ciò avviene con una serie di cautele, come in Italia, dove si esclude che una società impresa sociale possa essere soggetta all'influenza dominante di una società a scopo di lucro, o in Slovenia, dove si consente alle società a scopo di lucro di costituire imprese sociali al solo fine di creare posti di lavoro per i propri dipendenti in esubero<sup>33</sup>.

È importante tuttavia sottolineare che in alcuni paesi, come Germania e Irlanda, precedentemente esaminati, la forma societaria è ampiamente utilizzata per ottenere lo *status* di OPU e che le società riconosciute come organizzazioni di pubblica utilità sono imprese sociali di fatto.

Invero, con un'adeguata disciplina che attenui i rischi di un suo uso improprio o abusivo, anche la società di capitali può essere utilmente impiegata per dare forma ad un'impresa sociale. In alcuni casi, la società di capitali presenta vantaggi comparativi rispetto alla società cooperativa (come la maggiore capacità di attrarre capitale di rischio o la possibilità di essere costituita da una sola persona), che non potrebbero essere colti impedendone *ex ante* l'uso, che piuttosto, come avviene in Italia, deve essere attentamente regolato dalla legge.

### 3.2.2. Lo *status* di impresa sociale

Il varo di originali discipline sull'impresa sociale, prima in Finlandia nel 2003 e poi in Italia nel 2006, unitamente ad altre iniziative dell'Unione europea, ha dato impulso in Europa ad una nuova ondata di leggi sull'impresa sociale, basate su un modello diverso dal precedente. Il nuovo *trend* è ancora attualmente in corso. Dopo Cipro nel 2020 e Malta nel 2022, l'ultimo paese europeo che ha seguito questo modello di legislazione è stata la Polonia nell'agosto dello scorso anno. Leggi simili sono state adottate persino da paesi, come Francia, Italia e Slovacchia, che già avevano leggi sulle cooperative sociali. Il medesimo modello di legislazione sta interessando altresì Paesi, come Irlanda ed Olanda, in cui si discute di introdurre una legislazione *ad hoc* sull'impresa sociale.

La principale caratteristica di queste **leggi di seconda generazione sull'impresa sociale** è di considerare l'impresa sociale uno *status* giuridico fondato su alcuni requisiti di scopo (finalità sociali, di interesse generale o di pubblica utilità), attività (imprese di utilità sociale o di interesse generale, nonché imprese finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate<sup>34</sup>), *governance* (democratica e inclusiva) e trasparenza (che include redazione e deposito di un bilancio sociale o sulle attività svolte). La forma giuridica dell'ente è invece, in linea di principio, irrilevante ai fini dell'acquisi-

<sup>33</sup> Cfr. art. 9, comma 1, della legge slovena n. 20/2011. È inoltre degno di nota il fatto che il secondo comma del medesimo articolo fa comprendere come un ente non possa acquisire la qualifica di impresa sociale se sottoposto all'influenza dominante di una o più società con scopo di lucro.

<sup>34</sup> Le persone svantaggiate devono essere almeno il 30% del totale dei lavoratori ai sensi della disciplina italiana del 2017 ed adesso anche della legge polacca del 2022.

zione dello *status*, sicché tanto associazioni e fondazioni quanto società e cooperative possono qualificarsi come imprese sociali. L'esclusivo perseguimento di finalità sociali non impedisce alle imprese sociali di distribuire parzialmente utili ai propri soci (come è consentito in Belgio, Danimarca e Italia, tra gli altri paesi), sebbene in alcuni ordinamenti, come ad esempio in Polonia, le imprese sociali siano soggette ad un divieto assoluto di distribuzione degli utili eventualmente generati.

Lo *status* di impresa sociale si acquisisce volontariamente così come si può perdere per scelta dell'ente, senza che ciò necessariamente comporti il suo scioglimento, poiché l'ente continua giuridicamente ad esistere ancorché privo dello *status*. Una autorità pubblica vigila affinché gli enti rispettino le condizioni necessarie a possedere lo *status*, ed in presenza di irregolarità non sanate, priva l'ente dello *status*. Perso lo *status*, l'ente deve devolvere disinteressatamente, ad esempio ad altre imprese sociali, il proprio patrimonio residuo oppure, in alcuni ordinamenti, soltanto il patrimonio accumulato dal momento dell'acquisizione dello *status*.

Questo modello di legislazione ha avuto un impatto così forte che in alcuni paesi è stato persino applicato ad una specifica forma giuridica. In Belgio solo una cooperativa può ottenere lo *status* di impresa sociale<sup>35</sup>. In Lettonia, invece, soltanto una società a responsabilità limitata<sup>36</sup>. Si è preferito dunque anche in questo caso considerare l'impresa sociale una qualifica piuttosto che istituire l'impresa sociale come tipo o sottotipo di società o di cooperativa. In alcuni paesi, come Lussemburgo e Malta, l'accesso allo *status* è limitato a società e cooperative<sup>37</sup>. Ma nella maggioranza degli Stati membri, come già detto, lo è a qualsiasi ente, indipendentemente dalla sua forma giuridica.

Questo modello di legislazione ha ricevuto diversi apprezzamenti. È stato raccomandato dai giuristi<sup>38</sup> e promosso dal Parlamento europeo in una specifica risoluzione sul tema del 5 luglio 2018, nella quale si invitava la Commissione europea ad introdurre nel diritto dell'Unione europea uno *status* simile, di natura però europea<sup>39</sup>.

Esso, in effetti, presenta numerosi vantaggi, tra cui si segnalano i seguenti.

Dal punto di vista pratico, permette ad un'organizzazione già esistente di diventare impresa sociale senza doversi trasformare o sciogliere e ricostituire, e ad un'impresa sociale di perdere la qualifica senza doversi trasformare o sciogliere. In tal modo si facilita non poco l'accesso e l'uscita dall'area dell'impresa sociale.

Esso promuove inoltre il pluralismo delle forme organizzative, ampliando le possi-

<sup>35</sup> Cfr. art. 8:5 del Codice belga delle società e delle associazioni del 2019.

<sup>36</sup> Cfr. la legge lettone sull'impresa sociale del 12 ottobre 2017.

<sup>37</sup> Cfr. la legge lussemburghese del 12 dicembre 2016 sulle società ad impatto sociale e l'art. 3 della legge maltese sull'impresa sociale n. IX del 2022.

<sup>38</sup> Cfr., in particolare, K.E. SØRENSEN e M. NEVILLE, *Social Enterprises: How Should Company Law Balance Flexibility and Credibility?*, in *European Business Organization Law Review*, 2014, n. 15(2), p. 267 ss. e LAVIŠIUS *et al*, *Social entrepreneurship in the Baltic and Nordic countries. Would the variety of existing legal forms do more for the impact on sustainable development?*, in *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 2020, n. 8(1), p. 276 ss.

<sup>39</sup> La raccomandazione del 2018 si basava sui risultati di un precedente studio commissionato dal medesimo Parlamento europeo, cioè A. FICI, *A European Statute for Social and Solidarity-Based Enterprise*, Brussels, 2017.

bilità a disposizione di chi intenda dar vita ad un'impresa sociale. L'impresa sociale diventa così uno strumento più flessibile, adattabile alle più svariate circostanze del caso.

### 3.3. Leggi sull'economia sociale

L'“economia sociale e solidale” si trova al centro di un crescente interesse istituzionale. Prima la Commissione europea nel dicembre del 2021, subito dopo l'OCSE e l'ILO nel giugno del 2022 ed infine l'ONU nell'aprile del 2023 hanno adottato strategie, raccomandazioni e risoluzioni sull'economia sociale e solidale, ponendo in luce il suo ruolo essenziale per l'economia e la società, ed incoraggiandone la promozione attraverso varie misure, incluso un quadro giuridico adeguato.

Pur utilizzando parole diverse, tutte queste istituzioni concordano, nei loro documenti, sul concetto di “economia sociale e solidale” ed i soggetti che la compongono.

Secondo la Commissione europea – alla cui definizione le altre istituzioni internazionali sostanzialmente si sono conformate – **l'economia sociale comprende enti che hanno in comune questi principi e caratteristiche: la prevalenza delle persone e degli scopi sociali e/o ambientali sul profitto, il reinvestimento della maggior parte di utili ed avanzi di gestione nello svolgimento di attività di interesse collettivo o generale, e la governance democratica o partecipativa.** Secondo la Commissione, tradizionalmente il termine “economia sociale” fa riferimento a quattro grandi tipi di enti, ovvero **cooperative, mutue, associazioni e fondazioni.** La Commissione inoltre include nell'economia sociale le **imprese sociali**, anche d'inserimento lavorativo.

Il concetto di economia sociale si è diffuso in Europa anche per effetto di leggi nazionali che già riconoscevano questo insieme organizzativo per promuoverlo. Esaminando queste leggi, sarà possibile offrire una prima valutazione del rapporto esistente tra terzo settore ed economia sociale.

La prima in Europa è stata la **legge spagnola n. 5/2011.** Questa legge non ambisce a regolare in maniera dettagliata gli enti dell'economia sociale (EES), ma si limita a riconoscerli come categoria unitaria e a supportarli in vario modo. Tra le altre cose, la legge spagnola considera la promozione degli EES un compito di interesse generale e istituisce il “Consiglio per la promozione dell'economia sociale” come organo consultivo composto da rappresentanti dello Stato, delle autonomie regionali, degli EES e delle loro organizzazioni rappresentative. Gli EES sono identificati facendo ricorso a due criteri, che sono la forma giuridica e le modalità di svolgimento dell'attività. Così, sono EES le cooperative, le mutue, le associazioni e le fondazioni che svolgono attività d'impresa, nonché le società di inserimento socio-lavorativo e i centri speciali d'impiego, che in Spagna sono ritenuti imprese sociali. Tutti gli altri enti possono qualificarsi come EES se agiscono in conformità a determinati “principi guida”, tra cui il primato delle persone e dello scopo sociale sul capitale, l'indipendenza dagli enti pubblici, ecc.

**L'economia sociale, come delineata nella legge Spagnola del 2011, non corrisponde al terzo settore emergente dal diritto italiano e dall'analisi comparatistica sin qui svolta.** Né è possibile affermare che il concetto spagnolo di economia sociale com-

prenda quello di terzo settore, e che pertanto gli ETS siano una specie degli EES. Le principali divergenze sono infatti evidenti.

Innanzitutto è diverso il modo in cui gli enti che compongono i settori sono identificati, ciò che si riflette sulla composizione interna di questi ultimi. Nelle leggi sul terzo settore, gli enti non sono identificati sulla base della loro forma giuridica bensì di altri requisiti, mentre nella legge spagnola sull'economia sociale vi sono alcuni tipi di enti che sono EES per definizione (associazioni, fondazioni, cooperative, mutue), a prescindere dall'attività svolta (purché essa sia d'impresa) e dagli scopi in concreto perseguiti (fermo restando, ovviamente, il rispetto delle leggi istitutive di ciascun tipo di ente).

In secondo luogo, gli EES spagnoli sono enti necessariamente imprenditoriali, mentre il terzo settore, come in precedenza spiegato, include tanto enti che svolgono attività d'impresa quanto enti erogativi, filantropici o di puro volontariato.

Infine, non c'è piena corrispondenza tra i "principi guida" dell'economia sociale spagnola e i criteri d'identificazione degli ETS.

La **legge portoghese n. 30/2013** è stata la seconda legge sull'economia sociale varata in Europa. È una legge fortemente influenzata dalla legge spagnola approvata due anni prima, con la quale condivide obiettivi, struttura e quasi tutti gli aspetti della disciplina, a cominciare dalle definizioni.

Anche la **legge francese n. 2014-856** sull'economia sociale e solidale ha un'impostazione simile a quella spagnola del 2011. Anch'essa attribuisce automaticamente lo *status* di EES ad alcuni tipi di enti, cioè associazioni, fondazioni, cooperative e mutue, ed ammette che altri tipi di enti (incluse le società commerciali) possano ottenere lo *status* se sono in possesso di determinati requisiti. Essere riconosciuti come EES è peraltro in Francia un prerequisito per poter accedere all'ulteriore e più specifica qualifica di "impresa sociale di utilità sociale" (nota in questo paese con l'acronimo di ESUS) ai sensi dell'art. L3332-7-1 del Codice del lavoro, al cui fine, invero, è necessario il possesso di ulteriori particolari requisiti. Nonostante la disciplina francese dell'economia sociale sia quella che presenta più tratti in comune con le normative sul terzo settore, anche in questo caso deve concludersi che **l'economia sociale francese non corrisponde al terzo settore**, soprattutto perché la prima è circoscritta agli enti che svolgono attività d'impresa e comprende tipi di enti (ad esempio le cooperative) che non necessariamente possono acquisire la qualifica di ETS.

Da ultima, la **legge polacca del 5 agosto 2022** sembra presentare un approccio diverso all'economia sociale rispetto alle leggi nazionali europee che l'hanno preceduta.

La legge polacca dapprima definisce l'economia sociale come l'attività svolta, in qualsiasi forma, dagli EES a vantaggio della comunità locale, poi identifica gli EES facendo riferimento a forme giuridiche e *status*. Così, si considerano EES, tra gli altri, le cooperative sociali, le cooperative di lavoro, tutti gli enti che possono acquisire lo *status* di organizzazioni di pubblica utilità (ai sensi della legge polacca del 2003, che abbiamo in precedenza esaminato), le ONG, e le società senza scopo di lucro. Al contrario delle altre leggi, non si forniscono "principi guida" per l'identificazione di tipi di enti diversi da quelli menzionati.

La medesima legge istituisce lo *status* di impresa sociale, disponendo che esso possa essere ottenuto da un EES che svolga attività commerciali nei settori di pubblica utilità di cui alla legge 24 aprile 2003 o servizi sociali o altre attività per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Anche ciò conferma che l'economia sociale polacca comprende tanto enti imprenditoriali quanto enti non imprenditoriali. Infatti, se gli ESS polacchi fossero connotati dallo svolgimento di attività d'impresa, la qualifica di impresa sociale, come qualifica distinta da quella di ESS, sarebbe priva di significato. La legge polacca, pertanto, è più inclusiva di quelle precedentemente menzionate, e **l'economia sociale polacca si presenta perciò molto simile, ancorché non identica, al terzo settore italiano** come delineato dal Codice del 2017.

#### 4. Gli enti del terzo settore nel diritto e nelle politiche dell'Unione europea

Gli ETS non trovano attualmente disciplina nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, né sono stati, in quanto tali, oggetto di specifici documenti di *policy* o programmi di sviluppo. Ciò non significa che l'Unione europea non abbia manifestato interesse verso le organizzazioni che compongono il terzo settore. È vero semmai il contrario, soprattutto in tempi più recenti. L'atteggiamento dell'Unione è stato tuttora ondivago. Come ci accorgeremo, l'Unione si è in un primo tempo concentrata su certe forme giuridiche del *non profit* (associazioni, fondazioni, mutue), dopo di che ha prestato particolare attenzione alle imprese sociali. Oggi, la categoria di interesse è quella degli enti dell'economia sociale, che include sia le forme giuridiche prima menzionate sia le imprese sociali. Allo stesso tempo, il tema delle singole forme giuridiche, ed in particolare delle associazioni, sta nuovamente guadagnando spazio nel dibattito europeo.

Cominciamo col dire che, a livello di legislazione primaria dell'Unione europea, l'unica disposizione di interesse per il nostro settore è quella contenuta nell'art. 54 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che però, per ciò che statuisce, è una norma che più che avvantaggiare gli ETS, potenzialmente, se non interpretata in un certo modo, può finire per svantaggiarli. L'art. 54 TFUE, infatti, riconosce libertà di stabilimento alle società, incluse le cooperative e le altre persone giuridiche di diritto privato e di diritto pubblico, "ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro".

Sulla base di questa norma, a partire dagli anni sessanta si è sviluppata, sulla base di un apposito programma approvato dal Consiglio della CEE nel 1961, un'ampia legislazione secondaria diretta a favorire la libertà di stabilimento di società di capitali e cooperative. Questo *corpus* normativo si compone di vari regolamenti e direttive con l'obiettivo di rendere effettiva la libertà di stabilimento sia uniformando e armonizzando i diritti degli Stati membri per ridurre le barriere alla mobilità di società e cooperative di diritto nazionale, sia creando forme giuridiche europee, come la Società europea e la Società cooperativa europea, alternative a quelle nazionali e dotate di piena mobilità nello spazio europeo.

Oltre a ciò, diverse pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea (a partire da *Daily Mail* sino ad arrivare a *Polbud*) hanno ulteriormente contribuito a rendere effettiva la libertà di stabilimento delle società di capitali.

Al contrario, gli enti *non profit* – associazioni, fondazioni e mutue – non sono state oggetto di medesima considerazione da parte del legislatore europeo. In materia di enti *non profit*, non esistono misure di armonizzazione o uniformazione dei diritti nazionali<sup>40</sup>, né esistono forme giuridiche europee. La scarsa conoscenza a livello di Unione degli enti *non profit*, le differenti radici storiche e culturali dei diritti nazionali, oltre ad un'interpretazione errata dell'equivoca disposizione di cui all'art. 54, comma 2, TFUE, hanno contribuito a questo risultato

Quanto alle forme giuridiche sovranazionali, è sin qui mancato il consenso politico, nonostante i tentativi fatti dalla Commissione. Nel 1991 è stata avanzata la prima proposta di regolamento sulla Associazione Europea; nel 1992 quella sulle mutue; nel 2012 la prima proposta relativa alla Fondazione Europea. Nessuna ha avuto successo, nonostante le pressioni dei diversi gruppi di *stakeholder*.

Oggi qualcosa sembra nuovamente muoversi sul fronte delle forme giuridiche. Seguendo l'invito formulato dal Parlamento europeo nel febbraio del 2022, la Commissione europea ha recentemente lanciato una **nuova proposta in tema di Associazione Europea transfrontaliera**, che si spera possa questa volta, anche in ragione della diversa base giuridica che gli è stata assegnata, avere successo.

Nel frattempo, in assenza di legislazione secondaria, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha svolto un importante ruolo in favore degli enti *non profit*, quanto meno limitatamente ad alcuni aspetti. La Corte ha elaborato il **principio di non discriminazione delle OPU sotto il profilo del diritto tributario**, tale per cui una OPU di diritto straniero non può essere discriminata rispetto ad una OPU di diritto nazionale se la prima è “comparabile” alla seconda<sup>41</sup>. Pertanto, ad esempio, se l'OPU straniera è “comparabile” all'OPU nazionale, le donazioni all'OPU straniera devono attribuire al donante gli stessi benefici fiscali che costui riceverebbe qualora donasse ad una OPU nazionale.

Questa breve analisi può essere sufficiente a dimostrare che il diritto vigente dell'Unione europea non è stato sinora favorevole agli ETS e alle imprese sociali. Soltanto le imprese sociali costituite in forma di società di capitali o di cooperativa potrebbero trarre vantaggio dalla legislazione europea vigente per le proprie attività o operazioni transfrontaliere.

L'auspicio è dunque che il quadro giuridico in materia possa modificarsi ad esito di uno dei programmi attualmente in corso. Si fa in particolare riferimento alla comunicazione della Commissione del dicembre 2021 sull'economia sociale – che ha seguito quella sull'impresa sociale del 2011, che per le imprese sociali in Europa ha fatto tanto, contribuendo altresì allo sviluppo della legislazione nazionale. Questa recente comu-

<sup>40</sup> Esiste solo una raccomandazione, che è un atto non vincolante, del 2007 in tema di ONG. V'è altresì una convenzione europea del 1986 sul riconoscimento della personalità giuridica delle ONG, che è stata però ratificata soltanto da otto Stati membri dell'UE.

<sup>41</sup> La lista di giudicati sul punto include quanto meno *Laboratoires Fournier*, *Centro di musicologia Walter Stauffer*, *Hein Persche*, *Missionswerk* e *European Commission v Austria*.

nicazione è stata poi seguita, nel 2023, da una Raccomandazione, che si trova ancora allo stadio di proposta. Giungere ad un quadro giuridico adeguato agli EES costituisce uno dei suoi obiettivi manifesti. Anche se questi documenti hanno ad oggetto gli “enti dell’economia sociale”, che come abbiamo visto non coincidono con gli “enti del terzo settore”, è possibile che in questo nuovo clima, più favorevole del passato, qualcosa possa cominciare a cambiare. In questo senso, la menzionata proposta sull’Associazione Europea transfrontaliera infonde un cauto ottimismo.

## 5. Conclusioni

In questo scritto si sono presentate, discusse e messe a confronto quattro categorie giuridiche di organizzazioni, ovverosia gli enti del terzo settore, le organizzazioni di pubblica utilità, le imprese sociali e gli enti dell’economia sociale.

Gli ETS sono una categoria distinta dai generici enti *non profit*. Questi ultimi sono caratterizzati dal divieto di distribuzione degli utili, mentre i primi, oltre ad essere senza scopo di lucro, hanno caratteristiche distintive che riguardano lo scopo, l’uso delle risorse, la trasparenza e la *governance*.

L’Italia è l’unico paese dell’Unione europea ad avere una legislazione specifica, organica e sistematica sugli ETS. Il Codice italiano del 2017 può essere assunto come modello per la comparazione tra ordinamenti, nonché per cominciare a costruire un diritto comune europeo del terzo settore. Offre un apparato concettuale molto utile sia per i legislatori che per i giuristi. Può fungere da guida per tutti coloro che sono interessati al terzo settore.

La legge italiana, tuttavia, non è isolata nello scenario europeo. Obiettivi affini e sostanza analoga hanno diverse leggi nazionali europee pur formalmente non aventi ad oggetto gli ETS. In particolare, sussistono enormi similarità tra il diritto italiano del terzo settore e le leggi sulle OPU presenti in diversi ordinamenti nazionali europei, come in questo scritto si è cercato di dimostrare. Anche le OPU possono essere costituite in varie forme giuridiche, perché anche quello di OPU è uno *status*; esercitano attività di interesse generale per fini di pubblica utilità; sono soggette a vincoli di trasparenza e *governance* in coerenza con gli obiettivi che perseguono; sono sottoposte a vigilanza pubblica; ricevono benefici di varia natura, non solo fiscale. Tuttavia, diversamente dagli ETS (*rectius*, da alcune categorie di ETS, come le imprese sociali), le OPU sono totalmente senza scopo di lucro.

Tracce di diritto del terzo settore si trovano anche in ordinamenti giuridici nazionali che riconoscono e regolano le imprese sociali (incluse le cooperative sociali), dal momento che le imprese sociali (e tra esse le cooperative sociali) sono parte del terzo settore, come concettualizzato nel progetto europeo “L’impatto del terzo settore” e delineato dal Codice italiano del 2017, di cui costituiscono la componente tipicamente imprenditoriale.

Ecco perché in paesi, come la Polonia, nei quali, sebbene in leggi distinte, sia le OPU che le imprese sociali trovano disciplina, può dirsi che una legislazione sul terzo settore esiste, anche se non si chiama così.



Gli enti dell'economia sociale si distinguono invece dagli ETS per diversi motivi, così come le relative legislazioni che li hanno ad oggetto. ESS sono le imprese sociali, ma non già gli enti erogativi del terzo settore. D'altra parte, tutte le associazioni, fondazioni, mutue e cooperative sono di per sé ESS, mentre non è detto che siano ETS.

Sul fronte dell'Unione europea, il diritto e le istituzioni potrebbero giocare un ruolo fondamentale ai fini dello sviluppo di adeguati quadri giuridici per gli ETS. Purtroppo, tuttavia, l'azione delle istituzioni dell'Unione europea non si è ancora concretizzata in norme giuridiche, cosicché associazioni, fondazioni e mutue rimangono prive di una disciplina *ad hoc* e pertanto discriminate rispetto a società di capitali e cooperative.

Sembrano però manifestarsi segni di cambiamento. Le recenti proposte, entrambe del 2023, di raccomandazione sull'economia sociale e soprattutto di direttiva sull'associazione europea transfrontaliera lasciano sperare che anche il diritto dell'Unione europea presto si occuperà di enti del terzo settore per favorirne lo sviluppo a beneficio dell'intera comunità europea.

## CAPITOLO XIV

### QUATTRO PASSAGGI RILEVANTI PER L'ECONOMIA SOCIALE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Raccomandazione OCSE. – 3. La Risoluzione ILO. – 4. La Risoluzione ONU. – 5. La proposta di Raccomandazione del Consiglio Europeo. – 6. Considerazione conclusive.

#### 1. Introduzione

L'economia sociale continua a conquistare nuovi traguardi nella sua lunga strada per ottenere riconoscimenti e quadri di riferimento europei e internazionali sempre più avanzati.

Già avevamo affrontato l'assoluta rilevanza dell'adozione del Piano di azione per l'economia sociale da parte della Commissione Europea nel dicembre del 2021<sup>1</sup>, che avevamo definito una vera svolta, persino al di là delle migliori aspettative di tutti gli operatori del settore. Ora siamo di fronte a quattro ulteriori passaggi, che confermano la vitalità e la crescente importanza, in termini quantitativi, di merito e di innovazione, di questo settore, su scala sia europea che internazionale.

Il primo passaggio è La Raccomandazione sull'economia sociale e solidale e sull'innovazione sociale adottata dal Consiglio dell'OCSE a livello ministeriale il 10 giugno 2022<sup>2</sup>, su proposta del Comitato direttivo del Programma di azione cooperativa per l'occupazione e lo sviluppo economico locale (CD LEED).

Il secondo passaggio è la Risoluzione sul lavoro dignitoso e l'economia sociale e solidale (10 giugno 2022) adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), riunitasi nella sua 110<sup>a</sup> sessione nel 2022<sup>3</sup>.

Il terzo passaggio è la prima Risoluzione delle Nazioni Unite sulla promozione dell'economia sociale e solidale per lo sviluppo sostenibile<sup>4</sup>, durante la 77<sup>a</sup> sessione dell'Assemblea Generale che si è svolta il 18 aprile 2023, facendo seguito agli eventi organizzati a luglio e dicembre 2022 presso il quartier generale ONU di New York. Un punto di merito particolare per l'Italia, che, insieme a Belgio, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Guinea Equatoriale, Francia, Lussemburgo, Marocco, Repubblica Dominicana, Senegal, Slovenia, Spagna e Ungheria, ha proposto formalmente all'Assemblea Generale l'adozione di tale risoluzione.

Il quarto passaggio è l'adozione da parte della Commissione europea, lo scorso 13 giugno 2023, della attesa proposta di Raccomandazione del Consiglio europeo sulle

\* **A cura di Luca Jahier** - Già Presidente del Comitato Economico e Sociale Europeo 2018-2020.

<sup>1</sup> Rapporto Terzjus 2022

<sup>2</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/11d399b8-c79c-414a-9657-fd13e0139cc8.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms\\_864920.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_864920.pdf)

<sup>4</sup> <https://unsse.org/wp-content/uploads/2023/04/A-77-L60.pdf>

condizioni quadro per l'economia sociale<sup>5</sup>, che era un punto chiave del citato Piano di azione del dicembre 2021.

Già di per sé la rilevanza delle organizzazioni internazionali titolari di questi atti evidenzia il significato di questi passaggi strategici.

Vediamoli ora brevemente nel merito e poi concludiamo con qualche considerazione generale.

## 2. La Raccomandazione OCSE

Prima norma internazionale in questo ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, la quale peraltro da molti anni sviluppa significative analisi, riflessioni e proposte sulla economia sociale, di tutto rilievo sia per l'Unione Europea che per le organizzazioni del settore, la Raccomandazione fornisce agli Stati aderenti un quadro politico concordato a livello internazionale per promuovere lo sviluppo dell'economia sociale e dell'innovazione sociale e garantirne la continua espansione.

Il lavoro dell'OCSE sull'economia sociale e l'innovazione sociale sono sempre più sotto i riflettori negli ultimi anni. I Paesi possono utilizzare termini diversi per indicare le entità che compongono l'economia sociale nei loro rispettivi contesti. In genere, l'economia sociale è costituita da associazioni, cooperative, fondazioni, mutue e imprese sociali. L'economia sociale è un motore di creazione di posti di lavoro e di attività economica a impatto. Secondo le stime, essa rappresenta tra il 2% e il 10% del PIL nazionale nei Paesi membri dell'OCSE.

L'OCSE, attraverso il Programma per l'occupazione e lo sviluppo economico locale (LEED), ha contribuito nel corso degli anni in modo significativo alla conoscenza concettuale e alla comprensione pratica dell'economia sociale sin dalla metà degli anni Novanta. Negli ultimi 25 anni l'OCSE ha ampliato il proprio lavoro in questo campo, sensibilizzando l'opinione pubblica sul contributo dell'economia sociale alla crescita inclusiva e sostenibile a livello locale, regionale e nazionale nei Paesi membri dell'OCSE e non solo. Oltre alle analisi approfondite condotte in vari Paesi membri dell'OCSE, anche a livello regionale e locale, è stato svolto un lavoro significativo sull'imprenditoria sociale attraverso lo strumento online UE/OCSE Better Entrepreneurship Policy Tool e numerose pubblicazioni.

Nel 2020, il Comitato direttivo LEED ha identificato l'economia sociale come un'area prioritaria d'avanguardia per lo sviluppo di uno standard OCSE. Su questa base, il Comitato direttivo LEED ha continuato questa discussione nel corso della riunione di aprile 2021, per poi sviluppare dei principi guida sull'economia sociale nel corso della riunione di novembre 2021. Dato il forte interesse dei Paesi a portare avanti questo tema, è stato proposto di incorporare i principi guida in una raccomandazione OCSE. Sulla base di questi lavori, la Raccomandazione è stata sviluppata

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_23\\_3188](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_3188)

attraverso un processo interattivo. La Raccomandazione ha beneficiato dei commenti, dei suggerimenti e delle opinioni dei delegati del CD LEED, dei membri dell'OCSE che non sono membri LEED e di una serie di comunità politiche dell'OCSE, tra cui il Comitato per le PMI e l'imprenditorialità, il Comitato per la politica di sviluppo regionale, il Comitato per l'occupazione, il lavoro e gli affari sociali e il Comitato per la politica dell'istruzione.

La Raccomandazione fornisce un quadro politico innovativo, che incorpora un approccio olistico per trovare soluzioni concrete alle barriere e alle sfide che possono frenare le organizzazioni dell'economia sociale. La Raccomandazione riconosce la diversità delle pratiche e la necessità di strumenti politici applicabili a diversi contesti nazionali e a diversi gradi di sviluppo dell'economia sociale. Si basa su nove elementi costitutivi che forniscono le condizioni per la prosperità dell'economia sociale a livello internazionale, nazionale e locale. I nove elementi costitutivi comprendono: 1) la cultura dell'economia sociale; 2) i quadri istituzionali; 3) i quadri legali e normativi; 4) l'accesso ai finanziamenti; 5) l'accesso ai mercati; 6) le competenze e il sostegno allo sviluppo imprenditoriale; 7) la gestione, la misurazione e la rendicontazione dell'impatto; 8) i dati; 9) l'innovazione sociale.

Per le prossime tappe, il CD LEED sosterrà l'attuazione della raccomandazione e riferirà al Consiglio nel 2027 e poi ogni dieci anni.

Al fine di supportare l'implementazione da parte degli Aderenti, il CD LEED sta infatti già lavorando a un toolkit di implementazione con una guida dettagliata su come applicare i nove elementi costitutivi alla base della Raccomandazione, fornire informazioni pratiche ed esempi di buone pratiche che gli Aderenti potrebbero utilizzare come risorsa nella progettazione delle proprie politiche. Parallelamente, l'OCSE continuerà a sviluppare rassegne nazionali, lavori tematici e rapporti sulle buone pratiche, nonché a organizzare tavole rotonde, workshop e conferenze per monitorare le attività e le tendenze emergenti in materia di economia sociale e di innovazione sociale, al fine di garantire che la Raccomandazione rimanga rilevante nel tempo<sup>6</sup>.

Nel paragrafo introduttivo della Raccomandazione si legge una sintesi dell'importante lavoro di definizione svolto negli anni dall'OCSE:

*“sebbene le definizioni nazionali, subnazionali e locali possano variare nella terminologia e nella sostanza, ai fini della presente Raccomandazione si utilizzano le seguenti definizioni:*

- *L'economia sociale, definita in alcuni Paesi anche economia solidale e/o economia sociale e solidale, è costituita da un insieme di organizzazioni quali associazioni, cooperative, mutue, fondazioni e, più recentemente, imprese sociali. In alcuni casi, oltre alle organizzazioni senza scopo di lucro, fanno parte dell'economia sociale anche le iniziative comunitarie, popolari e spontanee; quest'ultimo gruppo viene spesso definito economia solidale. L'attività di queste entità è tipicamente guidata da obiettivi sociali, valori di solidarietà, primato delle persone sul capitale e, nella maggior parte dei casi, da una governance democratica e partecipativa.*
- *Le organizzazioni dell'economia sociale si riferiscono solitamente alle entità sopra elencate.*

<sup>6</sup> <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/>.

- *Un'impresa sociale è un'entità che commercializza beni e servizi, perseguendo un obiettivo sociale e il cui scopo principale non è la massimizzazione del profitto personale, ma il suo reinvestimento per la continua attuazione degli obiettivi sociali.*
- *L'innovazione sociale cerca risposte nuove ed economicamente vantaggiose ai problemi sociali e della società e si riferisce a nuove soluzioni che mirano principalmente a migliorare la qualità della vita degli individui e delle comunità, aumentando il loro benessere e la loro inclusione sociale ed economica. Queste soluzioni possono essere nuovi servizi, nuovi prodotti e nuove relazioni tra le parti interessate.”*

Nello scorrere l'articolazione delle 50 raccomandazioni specifiche in cui si articolano i nove elementi costitutivi si possono osservare non poche similitudini con il Piano di azione per l'economia sociale della Commissione Europea del dicembre del 2021.

Mi pare di poter ancora sottolineare che anche per l'OCSE risultano significativi soprattutto due questioni.

1. La rilevanza dei quadri giuridici, che possono sia essere una leva di sviluppo importante per l'intero settore, sia un fattore di freno, che risulta aumentato, soprattutto nella sua dimensione transnazionale, dalla disparità con cui i differenti paesi sviluppano i rispettivi quadri giuridici e a cosa regolamentano o meno, con quale livello di dettaglio e conseguente carico regolamentare e burocratico. Riponendo dunque il complesso problema di favorire una crescente convergenza dei quadri giuridici, almeno nelle aree continentali omogenee.
2. La crescita del riconoscimento del loro impatto positivo aumenta la pressione da parte di finanziatori, donatori, istituzioni e opinione pubblica in generale di presentare prove di tale impatto e dunque di sviluppare metodologie di valutazione e di misurazione dell'impatto. L'OCSE da sempre è fortemente impegnata nella ricerca delle pratiche di misurazione dell'impatto sociale nei vari Paesi, per identificare le migliori metodologie e formulare proposte per l'adozione di quadri di riferimento solidi e comuni, raccogliendo con serietà questa sfida e sviluppandone tutto il potenziale, senza lasciare che l'iniziativa in questo senso venga definita e sviluppata in altri ambiti, che rispondono ad altre priorità (per esempio i fondi di investimento privati o le diverse linee di bilancio pubbliche cui i diversi soggetti possono sempre più accedere al fianco di altri soggetti pubblici e privati). La misurazione dell'impatto sociale si conferma dunque come fondamentale per lo sviluppo dell'economia sociale complessivamente.

### 3. La Risoluzione ILO

La risoluzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro si riferisce alla discussione sul lavoro dignitoso e l'economia sociale e solidale, tenutasi a giugno 2022 nell'ambito della 110<sup>a</sup> Conferenza internazionale del lavoro. Questa sessione di alto livello, la prima del suo genere nel sistema delle Nazioni Unite, ha portato all'adozione di tale risoluzione da parte dei 187 Stati e dagli altri membri dell'ILO.

Si tratta della prima discussione in materia di economia sociale e solidale in sede ILO tripartita a tale livello, anche se il tema non è certo nuovo nel lavoro dell'ILO, tenuto anche conto che sin dalla sua fondazione il movimento cooperativo è stato parte costitutiva della stessa organizzazione e per diversi dei primi anni persino preponderante rispetto alle altre organizzazioni delle imprese e dei sindacati.

L'ILO ha promosso l'ESS all'interno del Sistema delle Nazioni Unite (ONU), anche attraverso la sua attività normativa. Sebbene l'ESS non sia una novità, la sua importanza strategica e la sua visibilità è cresciuta considerevolmente dall'inizio del presente secolo. La Raccomandazione sulla promozione delle cooperative del 2002 (n. 193), la Raccomandazione sulla transizione dall'economia informale a quella formale del 2015 (n. 204) e la Raccomandazione sull'occupazione e il lavoro dignitoso per la pace e la resilienza del 2017 (n. 205) riconoscono già in modo importante il contributo dell'ESS alla riduzione della povertà, alla creazione di società inclusive, alla transizione dall'economia informale a quella formale, alla ripresa e al potenziamento della resilienza.

I risultati della discussione generale della Conferenza, così come sintetizzati nella Risoluzione, sono finalizzati a fornire una precisa e futura guida al lavoro dell'ILO.

Tra i temi trattati si annoverano: la definizione dell'ESS e gli standard internazionali del lavoro applicabili; sfide e opportunità per quanto riguarda il contributo dell'ESS all'agenda del lavoro dignitoso (es. occupazione e generazione di reddito; protezione sociale; transizione dall'economia informale all'economia formale; ecc.) e agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (es. genere; uguaglianza; sicurezza alimentare ecc.); i rapporti con i costituenti tripartiti dell'ILO, contesto normativo per le ESS; resilienza alle crisi.

Anche la presente Risoluzione fissa al suo punto 5 la definizione di ESS:

*“L'ESS comprende le imprese, organizzazioni e altre entità impegnate in attività economiche, sociali e ambientali al servizio dell'interesse collettivo e/o generale, che si basano sui principi della cooperazione volontaria e dell'aiuto reciproco, della governance democratica e/o partecipativa, dell'autonomia e dell'indipendenza e della supremazia della persona e degli scopi sociali sul capitale nella distribuzione e nell'utilizzo delle eccedenze e/o dei benefici e delle risorse. Attive in tutti i settori economici, le organizzazioni dell'ESS mirano al raggiungimento della redditività e sostenibilità di lungo termine e alla transizione dall'economia informale a quella formale. Esse applicano una serie di valori che sono tipici del loro funzionamento e coerenti con il rispetto delle persone e del pianeta, dell'uguaglianza e dell'equità, dell'indipendenza, dell'autogoverno, della trasparenza e della responsabilità, della realizzazione del lavoro e del sostentamento dignitoso. A seconda delle circostanze nazionali, l'ESS comprende le cooperative, le associazioni, le mutue, le fondazioni, le imprese sociali, i gruppi di auto-aiuto e altre entità che operano in conformità con i valori e i principi dell'ESS”*

La Risoluzione ILO si articola poi in una serie di indicazioni precise circa i principi guida che dopo lungo dibattito sono stati convenuti per sviluppare le azioni necessarie a far fronte alle sfide individuate e trarre il massimo vantaggio dalle opportunità. Così come anche le sfide specifiche che gli Stati membri debbono tenere presente, accompagnate da molte indicazioni circa i compiti che attendono sia gli Stati membri che le parti sociali e per i quali ogni componente è invitata ad assumere le proprie iniziative.

La Risoluzione ricalca in non poche parti i concetti già espressi a suo tempo dal Piano di Azioni per l'ES della Commissione Europea e in questo senso sono espliciti i riconoscimenti delle principali organizzazioni del settore. In particolare, la Risoluzione si concentra sulle azioni propedeutiche alla creazione di un ecosistema sempre più favorevole allo sviluppo dell'Economia sociale e di imprese sostenibili nel settore, al fine di creare lavoro dignitoso e occupazione produttiva e migliorare il tenore di vita per tutti.

Le azioni che l'Ufficio dell'ILO è tenuto a prendere nella promozione dell'ESS per un futuro del lavoro dignitoso incentrato sulla persona dovrebbero focalizzarsi, in collaborazione con i partner interessati, sui servizi di consulenza giuridica e in materia di politiche, su attività di sensibilizzazione, sullo sviluppo di conoscenze, sullo scambio e diffusione di buone pratiche, sulla formazione e l'istruzione, sul rafforzamento delle capacità e sulla cooperazione allo sviluppo.

Secondo quanto previsto dalla stessa Risoluzione, a novembre 2022, la 346<sup>a</sup> sessione del Consiglio d'amministrazione dell'OIL, ha adottato una Strategia e un Piano di azione settennale sul lavoro dignitoso e l'economia sociale e solidale (2023-2029)<sup>7</sup> suddivisa in 3 obiettivi (comprensione migliore della realtà e dei bisogni; miglioramento delle capacità di promozione; coerenza rafforzata tra lavoro dignitoso e SSE) che si articola in numerosi output per ciascun obiettivo e in una articolata serie di azioni specifiche direttamente promosse dall'ILO, per l'insieme del periodo.

È ben noto che da tempo l'ILO è parte traente di una più ampia task force inter-agenzie ONU, molto attiva e che coinvolge non solo diverse azioni e iniziative regionali e territoriali, ma anche, quali osservatori, le maggiori rete mondiali delle diverse famiglie dell'ESS (cooperative in primis), che dunque assicurano una verifica costante dell'azione con i bisogni e priorità delle stesse e soprattutto fungono da base comune anche per l'azione più ampia in sede Nazioni Unite.

#### 4. La Risoluzione ONU

Proprio grazie al lungo lavoro di questa Task force e con il viatico della Risoluzione ILO, facendo inoltre seguito agli specifici eventi organizzati a tal fine a luglio e dicembre 2022 presso il quartier generale dell'ONU a New York, le Nazioni Unite hanno adottato lo scorso 18 aprile, durante la 77<sup>a</sup> Assemblea Generale, la prima Risoluzione ONU sulla promozione dell'Economia sociale e Solidale per lo sviluppo sostenibile.

Si tratta certamente di un momento storico, anche per la rapidità con cui, dopo la proposta iniziale di un gruppo di Stati membri, si è negoziato il testo finale approvato dall'Assemblea. Segno che sul tema vi è ormai una maturità condivisa, frutto di un lungo lavoro di questi anni, ma anche che è apparsa ormai evidente la stretta correlazione di questi soggetti con l'agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, che è la priorità dell'ONU di questi anni.

<sup>7</sup> Matters arising out of the work of the 110th Session (2022) of the International Labour Conference: Follow-up to the resolution concerning decent work and the social and solidarity economy (ilo.org)

In questo senso va letta tale Risoluzione, come parte della più ampia strategia trasformativa di lungo termine ormai adottata dalla comunità internazionale, riconoscendo la rilevanza del settore della SSE e la sua capacità, se correttamente sostenuto, promosso e favorito, di dare un contributo decisivo in termini di innovazione di processo e di prodotto e di rafforzamento delle dimensioni “equità” e “partecipazione” di tale agenda mondiale.

La Risoluzione riconosce infatti che l'imprenditoria sociale può contribuire ad alleviare la povertà e fungere da catalizzatore per la trasformazione sociale, supportare l'*empowerment* delle donne (anche nelle zone rurali), dei giovani e delle persone con disabilità, rafforzando la loro capacità produttiva, producendo beni e servizi accessibili. Sempre secondo la Risoluzione, l'economia sociale e solidale contribuisce a una crescita economica più inclusiva e sostenibile, trovando un nuovo equilibrio tra efficienza economica e resilienza socio-ambientale. È capace di promuovere il dinamismo economico, incoraggia la transizione digitale giusta e sostenibile, promuove la protezione sociale e ambientale e l'emancipazione sociopolitica degli individui.

La Risoluzione include una definizione dell'economia sociale e solidale come “imprese ed altri soggetti impegnati in attività economiche, sociali ed ambientali a servizio dell'interesse collettivo e/o generale, basate sui principi della cooperazione volontaria e dell'aiuto reciproco, della governance democratica e/o partecipativa, dell'autonomia e dell'indipendenza, e del primato delle persone e della finalità sociale rispetto al capitale nella distribuzione e nell'utilizzo delle eccedenze e/o dei profitti”. Riconoscendo le cooperative come parte dell'economia sociale e solidale (insieme con associazioni, società mutualistiche, fondazioni, imprese sociali, gruppi di auto-aiuto e altri soggetti che operano in linea con i valori e i principi dell'economia sociale e solidale), la risoluzione si affianca a quelle già approvate sul ruolo delle cooperative nello sviluppo sociale adottate dall'ONU a partire dal 1950.

Il processo che ha portato alla Risoluzione parte dal 2015, quando le Nazioni Unite hanno adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, seguita poi dalla New Urban Agenda del 2016, che contiene l'impegno a sostenere le micro, piccole, medie imprese e cooperative, in particolare le imprese dell'economia sociale e solidale, fino ad arrivare alle risoluzioni più recenti del 2021 e del 2022 dedicate al mondo del lavoro e al sostegno delle cooperative, capaci di promuovere la massima partecipazione possibile allo sviluppo economico e sociale delle comunità locali.

Il documento approvato dall'Assemblea dell'ONU riconosce come l'economia sociale e solidale può contribuire, tra l'altro, “al conseguimento e alla localizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, particolarmente in termini di occupazione e di lavoro decente, all'offerta di servizi sociali, alla promozione dell'uguaglianza di genere e all'emancipazione delle donne, all'accesso alla finanza e allo sviluppo economico locale, così come alla crescita inclusiva e sostenibile”.

La risoluzione incoraggia gli stati membri dell'ONU a promuovere ed implementare, a livello nazionale, locale e regionale, strategie, politiche e programmi per sostenere e far crescere l'economia sociale e solidale attraverso legislazioni dedicate, statistiche nazionali, incentivi fiscali e maggiore partecipazione ad appalti pubblici, corsi di stu-



dio e potenziamento delle competenze, iniziative di ricerca e rafforzando il sostegno all'imprenditorialità e all'attività aziendale.

Il testo, inoltre, invita le istituzioni finanziarie multilaterali, internazionali e regionali, e le banche per lo sviluppo a sostenere l'economia sociale e solidale, includendola negli strumenti e meccanismi finanziari già esistenti e in nuovi adatti a tutti gli stadi di sviluppo.

Il documento, infine, esprime al Segretario Generale la richiesta di predisporre un report, in collaborazione con la task force inter-agenzie delle Nazioni Unite sull'economia sociale e solidale, dedicato all'implementazione della risoluzione stessa, tenendo in considerazione il contributo dell'economia sociale e solidale al conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e ad una ripresa inclusiva, ricca di posti di lavoro, resiliente e sostenibile. Il tema sarà peraltro nuovamente incluso nell'ordine del giorno provvisorio della settantanesima sessione dell'Assemblea generale nel 2024, sotto la voce "Sviluppo sostenibile", con un capitolo intitolato "Promuovere l'economia sociale e solidale per lo sviluppo sostenibile".

## 5. La proposta di Raccomandazione del Consiglio Europeo

L'iniziativa, fiore all'occhiello del Piano di Azione per l'economia sociale della Commissione Europea, mira a migliorare l'accesso al mercato del lavoro e l'inclusione sociale sostenendo gli Stati membri nell'integrazione dell'economia sociale nelle loro politiche socioeconomiche e nella creazione di misure di sostegno e di un ambiente favorevole al settore.

Nonostante il loro contributo alla società, e ormai noto e documentato da tempo come le organizzazioni dell'economia sociale spesso incontrano ostacoli nello sviluppo e nell'incremento delle loro attività a causa della mancanza di comprensione e riconoscimento dei loro modelli di business. Per superare queste sfide, la proposta di raccomandazione del Consiglio invita gli Stati membri a sviluppare strategie globali per l'economia sociale, al fine di promuovere un ecosistema favorevole all'economia sociale in tutti i settori pertinenti, adattando i rispettivi quadri politici e giuridici. In questo modo, l'obiettivo è promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità, stimolare l'economia locale e rafforzare la coesione sociale e territoriale.

Ad esempio, la Commissione propone misure per:

- Elaborare politiche del mercato del lavoro che sostengano i dipendenti delle imprese sociali, promuovano l'imprenditoria sociale e garantiscano condizioni di lavoro eque attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva.
- Riconoscere il ruolo dell'economia sociale per l'inclusione sociale, ad esempio nel fornire servizi sociali e di assistenza e alloggi accessibili e di alta qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati.
- Aumentare l'investimento nella formazione dello sviluppo delle competenze appropriate.

- Favorire il ruolo di innovatori sociali, matrici essenziali per lo sviluppo locale, la creazione d'impresa e l'occupazione, per contribuire ad una più equa duplice transizione (verde e digitale) delle nostre economie e società.
- Migliorare l'accesso ai finanziamenti pubblici e privati, compresi i fondi UE.
- Consentire l'accesso alle opportunità di mercato e agli appalti pubblici.
- Sfruttare le opportunità offerte dalle norme sugli aiuti di Stato per sostenere l'economia sociale, comprese le disposizioni relative agli aiuti all'avviamento, al reinserimento dei lavoratori svantaggiati e al sostegno delle infrastrutture locali.
- Garantire che i sistemi fiscali sostengano l'economia sociale, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative e la considerazione di incentivi fiscali adeguatamente concepiti.
- Riconoscere l'urgenza di misure che incentivino la misurazione dell'impatto sociale e la gestione manageriale di tali soggetti.
- Aumentare la consapevolezza dell'economia sociale e dei suoi contributi, in particolare attraverso la ricerca e i dati.

La Commissione raccomanda inoltre agli Stati membri di fare un uso ottimale dei finanziamenti UE disponibili, come il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo europeo di sviluppo regionale e InvestEU, per assistere gli Stati membri nella promozione dell'economia sociale.

La presente proposta si basa su un ampio processo di consultazione e si avvale degli studi e rapporti più recenti, sia in termini di mappatura degli ecosistemi per le imprese sociali negli Stati membri (che ha coinvolto oltre 750 portatori di interesse), che di diverse guide per la misurazione dell'impatto sociale del settore e dell'evoluzione dei quadri legali, condotti in collaborazione con l'OCSE, che degli studi svolti dal Comitato Economico e Sociale Europeo e delle raccomandazioni più recentemente espresse dal Parlamento Europeo.

Gli Stati membri discuteranno la proposta di raccomandazione della Commissione in vista della sua adozione da parte del Consiglio. Una volta adottata, la proposta impegna gli Stati membri ad adottare o aggiornare le loro strategie per l'economia sociale entro 18 mesi. Si raccomanda inoltre agli Stati membri di creare uno sportello unico di sostegno all'economia sociale, di istituire punti di contatto locali e/o regionali che fungano da "ambasciatori dell'economia sociale" e di nominare coordinatori dell'economia sociale presso le istituzioni nazionali per garantire la coerenza delle politiche.

La Commissione monitorerà l'attuazione delle strategie attraverso consultazioni regolari con gli Stati membri tramite il Comitato per l'occupazione e il Comitato per la protezione sociale, ed in questo senso la proposta di Raccomandazione prevede una lunga lista di impegni precisi che la Commissione dovrà sviluppare (diversi dei quali già parte del menzionato Piano di azione del dicembre 2021).

Parallelamente alla proposta, viene lanciato anche il Portale unico dell'Economia Sociale<sup>8</sup>, azione già prevista dal Piano, volto a facilitare l'accesso alle informazioni e

<sup>8</sup> Social Economy Gateway

alle risorse a sostegno dell'economia sociale. Fornirà informazioni sulle politiche e sui programmi di finanziamento dell'UE, orientamenti, fatti e cifre ed esempi di buone pratiche.

Inoltre, la raccomandazione è accompagnata da due documenti di lavoro della Commissione sulle questioni fiscali, che forniscono informazioni sulla situazione dei quadri giuridici in materia di tassazione negli Stati membri<sup>9</sup> e sulla giurisprudenza in materia di tassazione non discriminatoria delle organizzazioni caritative e dei loro donatori<sup>10</sup>. Due documenti tecnici molto rilevanti, assai ampio e articolato il primo (108 pagine) più breve e finalizzato il secondo (15 pagine) che meritano una analisi di dettaglio più articolata, toccando materia altamente sensibile e di grande impatto per tutte le organizzazioni operanti negli Stati membri e sulla quale non sono certo mancati conflitti e contenziosi negli anni passati, Un bene dunque che la Commissione Europea non solo indichi la materia tra le priorità oggetto della Raccomandazione, ma vi abbia già dedicato un lavoro di dettaglio così preciso per rendere concreto e agibile tale orientamento.

Ancora un forte segnale dunque dalle Istituzioni Europee, a conferma della ormai acquisita e ampia convinzione che sostenere l'economia sociale vuol dire anche stimolare uno sviluppo economico e industriale sostenibile, contribuire alla coesione territoriale degli Stati membri e sostenere l'innovazione.

L'approvazione della Raccomandazione del Consiglio europeo potrebbe arrivare già prima della fine del 2023, grazie alla forte determinazione di priorità della Presidenza spagnola semestrale.

## 6. Considerazioni conclusive

Sono molte le considerazioni che si potrebbero sviluppare al termine di questa rassegna sommaria dei quattro importanti atti delle maggiori organizzazioni internazionali. Le sintetizzo in questi due punti.

La prima è senza dubbio che, dato atto delle differenze dei promotori dei diversi testi, non si può non rilevare una forte convergenza sia nelle terminologie che nell'orientamento delle raccomandazioni e delle azioni proposte. E che da tutti rileva una crescita del lavoro istituzionale svolto a questi quattro diversi livelli internazionali, con la mobilitazione di risorse e di spinte politiche che tutte insistono sul ruolo principale degli Stati a dover adeguare il loro sistema di norme, sia civilistiche che fiscali, così come i loro strumenti di sostegno e incentivo. A questo livello si accompagnano anche impegni precisi rivolti ad altri attori privati dell'economia e dell'azione sociale, siano essi le altre imprese di mercato, il mondo della finanza o le rappresentanze sindacali, invitati ad agire decisamente, per favorire lo sviluppo delle organizzazioni dell'economia sociale e sviluppare azioni e collaborazioni sempre più sinergiche e di reciproco vantaggio.

<sup>9</sup> <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26937&langId=en>

<sup>10</sup> <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26938&langId=en>

La seconda è che alcune priorità maggiori emergono da tutti i documenti. La necessità di sviluppare i quadri legali, che rimanda alla da tempo discussa necessità di definizioni giuridiche che siano “giustiziabili” in modo simile nei diversi ordinamenti e comparabile nelle diverse giurisdizioni europee o internazionali. Accompagnata dalla necessità di dare un impulso decisivo ed esteso a metodiche condivise di misurazione dell’impatto sociale dell’azione di tali soggetti, nonché da una più estesa azione di ri-qualificazione continua delle competenze degli operatori e dei dirigenti, a tutti i livelli, con l’evidente sfida che compete sia direttamente alle organizzazioni che al sistema educativo più complessivo.

Si tratta di considerazioni che avevamo già sviluppato nel secondo Rapporto di Terzjus<sup>11</sup> e che se da un lato riconoscono la crescita di capacità di influenza delle rappresentanze europee e internazionali dell’Economia sociale, dall’altro sono anche una complessa sfida organizzativa e comunicativa, perché gli orizzonti che continuano ad aprirsi siano compresi e agiti dalla gran parte delle organizzazioni a livello di base e non restino solo patrimonio di pochi esperti ai livelli più alti. La forza storica dell’economia sociale è sempre stata nella sua molteplice capacità di innovazione e generazione partecipate dal basso e dalla sua capacità di creare alleanze e sinergie in campi nuovi. E questo oggi può avvenire su una scala ancora più ampia e profonda.

<sup>11</sup> Cfr. *Il terzo settore nelle politiche europee: un nuovo paradigma trasformativo*.



PARTE QUARTA

**ALLA PROVA DEI FATTI:  
STORIE DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA**



## COSTRUIRE UN COLLETTIVO STORIE DI RETI ASSOCIATIVE DEL TERZO SETTORE\*

SOMMARIO: 1. Perché è importante occuparsi delle reti associative del terzo settore. – 2. UNIAMO: al fianco delle persone colpite da malattie rare. – 3. FISH: ampliare gli spazi di inclusione per le persone con disabilità. – 4. ANTEAS: la ricetta dell'invecchiamento attivo e del dialogo intergenerazionale. – 5. ANSPI: gli oratori e la pedagogia della condivisione. – 6. ANPAS: dare voce ai volontari del pronto soccorso. – 7. ANBIMA: la musica al servizio della comunità. – 8. Riflessioni conclusive.

### 1. Perché è importante occuparsi delle reti associative del terzo settore

Tra le novità più rilevanti introdotte dal Codice del Terzo Settore (CTS) vi è sicuramente il riconoscimento delle reti associative, soggetti collettivi chiamati a esercitare una funzione essenziale nei confronti della propria “base”, ovvero gli Enti del Terzo Settore (ETS) che operano sul territorio a stretto contatto con la cittadinanza, in ambiti cruciali quali l'invecchiamento attivo della popolazione, l'esercizio dei diritti dei malati, la realizzazione di attività di interesse culturale e via discorrendo. L'articolo 41 del decreto legislativo n. 117 del 2017, oltre a definire i parametri per cui le Reti acquisiscono tale qualifica (ampiezza numerica, presenza capillare sul territorio, rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati, elettività delle cariche sociali, ecc.), delinea il duplice ruolo che esse potranno svolgere negli anni a venire, in parte sostenendo dal punto di vista tecnico le organizzazioni affiliate (supporto nell'adempiere ai requisiti previsti dalla riforma, autocontrollo, trasparenza), in parte facendo pressione sulle istituzioni, il mondo della politica e le parti sociali affinché le istanze della propria *membership* vengano ascoltate e promosse (*advocacy*). A ben vedere, entrambe le attività sono decisive per il futuro dell'associazionismo di promozione sociale, del volontariato e dell'economia solidale.

Alcuni giuristi hanno giustamente evidenziato l'importanza dei network della società civile, tanto ai fini dell'applicazione della nuova normativa di settore, quanto per dar voce alle diverse espressioni del terzo settore. Massimo d'Auria ha ad esempio sottolineato che le reti associative sono potenzialmente dei canali di rappresentanza per interessi diffusi nella società e per le molteplici esperienze partecipative di cui si rendono artefici i cittadini<sup>1</sup>. Antonio Fici ha osservato che questi organismi acquisiscono un profilo giuridico distinto e fondamentale nell'architettura complessiva del CTS,

\* A cura di **Cristiano Caltabiano** - Sociologo, ricercatore, collaboratore Fondazione Terzjus.

<sup>1</sup> Cfr. M. D'Auria, *Le reti associative nel codice del terzo settore*, in *Ianus. Rivista di studi giuridici*, n. 17, 2018, pp. 29-53.



legato alla tutela e all'assistenza nei riguardi degli ETS affiliati<sup>2</sup>. Minore sembra essere l'attenzione sul tema che si riscontra in altre discipline che si occupano a vario titolo del terzo settore, per quanto lo studio delle associazioni di secondo livello (*umbrella associations*) sia un grande classico nell'analisi economica e sociologica delle organizzazioni non profit<sup>3</sup>, al pari della centralità attribuita ai network di coordinamento nella letteratura politologica sui movimenti sociali<sup>4</sup>.

A ben vedere, la scarsa considerazione di cui hanno goduto le reti associative dopo il varo del CTS deriva anche dal fatto che il dibattito scientifico sugli ETS si concentri nel nostro paese (come all'estero) sugli scenari evolutivi cui vanno incontro questi enti che, sebbene siano portatori di culture e pratiche autonome rispetto alle logiche delle agenzie pubbliche e dei soggetti di mercato, si intrecciano inevitabilmente con gli altri due settori esistenti nella società. Il termine chiave che ha imperversato negli ultimi venti anni nei *non profit studies* è stato infatti quello di ibridazione<sup>5</sup>: se dagli anni Settanta agli anni Novanta dello scorso secolo i ricercatori si sono impegnati nella ricostruzione delle origini e nella definizione del perimetro in cui operano gli attori organizzati della società civile in gran parte delle democrazie pluraliste<sup>6</sup>, più di recente essi si sono invece soffermati sulle forme di contaminazione con lo stato e il mercato, nel quadro delle trasformazioni subite dai regimi di welfare in Europa e oltreoceano (welfare mix, new public management, coproduzione dei servizi sociali, ecc.). Sul primo versante, utilizzando un approccio neoistituzionale e in particolare la teoria dell'isomorfismo<sup>7</sup>, si è messo in luce come gli ETS, collaborando in modo sempre più stretto con le pubbliche amministrazioni, tendano a riprodurre stili di lavoro e visioni tipiche degli apparati statali, ricalcando in qualche modo logiche e routine burocratiche che spingono ad istituzionalizzare gli interventi nel sociale. Secondo alcuni autori, questa cristallizzazione delle prassi operative impoverisce la capacità di costruire dal basso la solidarietà in modo spontaneo e egualitario, una qualità che storicamente ha

<sup>2</sup> Cfr. A. Fici, *Associazioni a base sociale diffusa, associazioni di secondo livello e reti associative: fattispecie, disciplina e questioni di governance*, in *Luiss Law Review*, n. 2, 2021, pp. 117 e ss.

<sup>3</sup> Cfr. D.R. Young, *Organizational Identity and the Structure of Nonprofit Umbrella Associations*, in *Nonprofit Management and Leadership*, vo. 11, n. 3, 2001, pp. 289-304.

<sup>4</sup> Cfr. M. Diani, D. McAdam, *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

<sup>5</sup> Cfr. A. Reggiardo, *L'ibridazione del Terzo settore. Note di lettura sul dibattito*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2022, pp. 383-404.

<sup>6</sup> Il Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, progetto transnazionale di ricerca ideato e curato da Lester Salamon e Helmut Anheier dell'Università di Baltimora, costituisce da questo punto di vista l'analisi comparativa più vasta e documentata sulle caratteristiche assunte dal terzo settore sul finire del Novecento. Cfr. L. M. Salamon, H.K. Anheier and Associates, *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

<sup>7</sup> L'isomorfismo istituzionale esamina i fattori di convergenza dei comportamenti delle organizzazioni che operano in un determinato campo d'azione, come le agenzie pubbliche e gli ETS nel settore del welfare. Cfr. P. J. DiMaggio, W. W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in *American Sociological Review*, vol. 48, n. 2, 1983, pp. 147-160; W.W. Powell, P. J. DiMaggio, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

contraddistinto il volontariato, l'associazionismo e l'economia sociale<sup>8</sup>. Per quel che attiene il secondo piano, l'intensificazione dei rapporti con il mercato, diversi analisti hanno fatto notare che il rischio è quello di una progressiva commercializzazione o professionalizzazione del terzo settore, con l'adozione di modelli e obiettivi aziendali (*business-like*), che potrebbero snaturare le finalità e i valori delle organizzazioni non profit<sup>9</sup>. L'appiattimento verso una cultura manageriale o statalista comporterebbe una sorta di mutazione genetica dell'identità degli ETS, che sacrificerebbero sull'altare dell'efficienza e della razionalità la gratuità e la carica di trasformazione rispetto all'esistente, finendo così per depoliticizzarsi<sup>10</sup>.

La tesi dell'ibridazione con lo Stato e il mercato appare per molti versi convincente, non foss'altro perché in democrazia nessun attore o istituzione risulta impermeabile alle influenze esterne e quindi anche il terzo settore è destinato a "cambiare pelle", condividendo alcuni tratti comuni con gli altri soggetti collettivi con cui interagisce nella sfera pubblica, senza per questo dover necessariamente rinnegare i propri ideali. Il punto è che tale argomentazione induce a spostare lo sguardo verso i fattori esogeni e i vincoli strutturali che condizionano l'azione degli ETS, perdendo forse di vista le dinamiche interne che interessano da vicino tali organizzazioni, tra cui i meccanismi di rappresentanza e di networking non vanno assolutamente sottovalutati. In tal senso, sembra opportuno tornare ad occuparsi delle reti associative, non solo (o non tanto) per vedere come si configurano dal punto di vista giuridico, ma anche per valutarne la consistenza politica e sociale negli attuali scenari. In questo capitolo vengono riassunti i principali risultati di un'indagine a carattere qualitativo che ha coinvolto sei coordinamenti della società civile (Tab. 1).

<sup>8</sup> Cfr. N. Eliasoph, *Top-down civic projects are not grassroots associations: How the differences matter in everyday life*, in *Voluntas*, vol. 20, n. 3, 2009, pp. 291-308; A. Papakostas, *The rationalization of civil society*, in *Current Sociology*, vol. 59, n. 1, 2011, pp. 5-23; L. Corchia, A. Salvini, *Il volontariato inatteso. Nuove identità nella solidarietà organizzata in Toscana*, Cesvot Edizioni, 2012.

<sup>9</sup> Cfr. M. J. R. Roy, A. M. Eikenberry, S. Teasdale, *The Marketization of the Third Sector? Trends, Impacts and Implications*, in G. Donnelly-Cox, M. Meyer and F. Wijkström (eds.), *Research Handbook in Nonprofit Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 371-390.

<sup>10</sup> Cfr. S. Busso, *Away from Politics? Trajectories of Italian Third Sector after the 2008 Crisis*, in *Social Sciences*, vol. 7, n. 228, 2018, pp. 1-20.

**Tabella n. 1.** *Case histories sulle reti associative*

DENOMINAZIONE	ANNO DI COSTITUZIONE	AMBITO D'AZIONE	ISCRIZIONE AL RUNTS
UNIAMO - Federazione Italiana Malattie Rare APS Onlus	1999	Tutela dei diritti dei pazienti	Si
FISH - Federazione Italiana Superamento Handicap	1994	Inclusione sociale persone disabili	Si
ANTEAS - Associazione Nazionale Tutte le Età attive per la Solidarietà	1996	Invecchiamento attivo della popolazione, solidarietà intergenerazionale	Si
ANSPI - Associazione Nazionale San Paolo Italia, associazioni di oratori e circoli	1965	Attività educative, religiose e di aggregazione sociale	Si
ANPAS - Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze	1987	Soccorso e sostegno socio-sanitario	Si
ANBIMA - Associazione Nazionale Bande Italiane Musicali Autonome	1955	Promozione cultura musicale	In fase di iscrizione

Come si può vedere dalla tabella si tratta di organizzazioni che si sono costituite al più tardi quasi venticinque anni fa, che hanno quindi un percorso di sviluppo piuttosto lungo dietro le spalle. L'appuntamento con la riforma del terzo settore è solo una tappa (per quanto importante) della loro storia recente. Prescindendo dalla loro funzione, sulla quale si avrà modo di tornare spesso nei prossimi paragrafi, queste Reti operano in ambiti assai diversificati, coadiuvando le proprie basi associative nel perseguimento degli obiettivi costitutivi: dalla tutela al soccorso dei pazienti, all'invecchiamento attivo della popolazione, passando per le attività educative e di aggregazione sociale, oltretutto dall'integrazione sociale delle persone disabili e dalla promozione della cultura musicale. Quasi tutti gli enti analizzati si sono già iscritti al RUNTS (UNIAMO, FISH, ANSPI, ANTEAS e ANPAS), nell'apposita sezione prevista per le reti associative, solo ANBIMA non si è ancora accreditata in tale registro, ma è in procinto di accedervi mentre viene dato alle stampe il presente volume. Gli studi di caso si fondano su interviste in profondità con i responsabili dei network, realizzate in presenza e a distanza (attraverso la piattaforma per videoconferenze Meet di Google) tra marzo e maggio 2023. Nel corso dei colloqui tenuti con l'autore del capitolo gli intervistati sono stati chiamati a riflettere su molteplici argomenti fra i quali:

- *la genesi della Rete*: in quale contesto territoriale e sociale (per quali motivi) è nata, chi l'ha promossa, con quali obiettivi concreti, le principali fasi di sviluppo, i servizi e le attività prevalenti, la struttura organizzativa (organi di governo, sedi territoriali, base associativa, principali fonti di finanziamento, numero di volontari e dipendenti, apporto di specifiche professionalità alle attività fondamentali, ecc.), i traguardi raggiunti, i problemi più pressanti nell'operatività e a livello strategico;
- *la membership*: numero e distribuzione territoriale degli ETS aderenti alla Rete, eventuali problemi di adeguamento al CTS;

- *il passaggio della riforma*: cambiamenti (culturali, organizzativi e economici) innescati dalla “trasformazione” in rete associativa ai sensi dell’articolo 41 del Dlgs. n.117 del 2017; nodi critici, opportunità, innovazioni tecnologiche, fabbisogni di nuove competenze emersi nella transizione aperta dal nuovo regime normativo; progetti pilota e altre iniziative predisposti grazie alle norme contenute nel CTS;
- *le sfide negli scenari postpandemia*: le priorità e i rapporti con gli stakeholder esterni in un contesto segnato da una crisi economica perdurante, da conflitti geopolitici e dalla guerra, da carestie e da radicali cambiamenti climatici, oltreché da un crescente disagio sociale.

Accanto alle interviste sono stati collezionati diversi documenti (ufficiali e non) elaborati dalle organizzazioni esaminate nella ricerca: statuti, bilanci sociali, working paper, studi, report delle attività e monitoraggi, sintesi di progetti, altre comunicazioni. Nelle restanti pagine di questo scritto verranno commentate le evidenze empiriche salienti raccolte negli studi di caso, mentre nelle conclusioni si svolgeranno alcune considerazioni generali sul ruolo e le prospettive future delle Reti associative del terzo settore.

## 2. UNIAMO: al fianco delle persone colpite da malattie rare

Sul finire del mese di febbraio 2020, poco prima di mettere in quarantena gli italiani per i rischi di contagio legati alla diffusione del Covid 19, il governo allora guidato da Giuseppe Conte ha lanciato una piattaforma telematica sulle malattie rare per informare l’opinione pubblica su un tema poco conosciuto. Sul sito Web si legge che “in Europa una malattia si definisce rara quando colpisce non più di 5 individui ogni 10mila persone. Si conoscono tra le 6mila e le 8mila malattie rare, molto diverse tra loro ma spesso con comuni problemi di ritardo nella diagnosi, mancanza di una cura, carico assistenziale”<sup>11</sup>. Prendendo alla lettera queste parole si colgono le implicazioni di una questione tutt’altro che marginale: vi sono migliaia di patologie infrequenti, sovente di origine genetica e difficilmente diagnosticabili, che possono colpire bambini, giovani, adulti e anziani, in assenza di terapie che possano far guarire i malati, con un sovraccarico notevole sul sistema sanitario. In Italia, circa un milione trecentomila persone sono risultate nel 2018 affette da malattie gravi e inconsuete, mentre a livello mondiale le stime salgono fino a trecento milioni di pazienti, pari al 5% degli abitanti del pianeta<sup>12</sup>. Benché poco comuni, le patologie rare sono un fenomeno di ampie proporzioni che richiede politiche mirate, sia a livello nazionale che europeo. UNIAMO (Federazione Italiana Malattie Rare) nasce alla fine degli anni Novanta con l’obiettivo di sensibilizzare i decisori pubblici e di amplificare la voce delle associazioni dei fami-

<sup>11</sup> Contenuti scaricati il 5 giugno 2023 da <https://www.malattierare.gov.it/malattie/ricerca>.

<sup>12</sup> Dati riportati nel comunicato stampa dell’iniziativa. Cfr. Marta De Santis, *Malattie rare: online il nuovo portale [www.malattierare.gov.it](http://www.malattierare.gov.it)*, Centro nazionale malattie rare, ISS, 27 febbraio 2020.

liari e dei pazienti<sup>13</sup>, attraverso l'unione delle singole esperienze per essere più rappresentative e per far progredire la ricerca in campo medico e dare qualche speranza ai propri cari. Annalisa Scopinaro, presidente di questa federazione associativa, torna al momento della sua creazione nel 1999 e ne ricostruisce il clima politico e sociale.

Nel 1999 eravamo in un periodo nel quale le malattie rare cominciavano ad apparire nello scenario della sanità pubblica. Nel 1998 era stata costituita la federazione europea delle malattie rare, sull'onda dell'attenzione data al problema dalla Comunità europea. L'anno successivo nasce la federazione italiana, come alleanza nazionale facente parte della federazione europea. L'idea era quella che una singola associazione non potesse avere nessuna voce in capitolo rispetto all'indirizzo delle politiche sanitarie. Venti presidenti di associazioni per le malattie rare furono lungimiranti, si unirono per cercare di dar vita alla Federazione. Da quel momento la nostra organizzazione ha cominciato la sua duplice funzione di sensibilizzazione culturale e di *advocacy* dei pazienti e dei loro familiari. Il primo decreto ministeriale sulle malattie rare è stato emanato due anni dopo (D.M. 279 del 18 maggio 2001) ed ha istituito la rete nazionale per la prevenzione, la sorveglianza, la diagnosi e la terapia delle malattie rare, oltre al relativo registro nazionale. Questa normativa è stata adottata su spinta della nostra Federazione, che ha ripreso gli input provenienti dall'Europa e li ha trasferiti a livello nazionale, e ciò ha portato all'approvazione del Decreto. È stato un processo a cascata, partito da Bruxelles e arrivato a Roma, al quale noi abbiamo concorso. Internet allora non era così importante, si partecipava di persona ai convegni e alla formazione professionale per acquisire informazioni e competenze rilevanti, non si poteva navigare sul Web, fruendo rapidamente di notizie preziose sulla salute. Era una situazione assai più complicata di oggi [Annalisa Scopinaro, intervista, 27 marzo 2023].

Prima degli anni duemila le malattie rare dovevano ancora entrare nell'agenda delle politiche sanitarie. È in quel frangente che venti presidenti di associazioni di familiari e pazienti intuiscono che se avessero continuato ad agire in modo disgiunto avrebbero avuto scarsa voce in capitolo con gli interlocutori pubblici. Per tale ragione decidono di fondare UNIAMO, seguendo in qualche misura le indicazioni provenienti dall'Europa, dove il tema era già diventato da tempo una priorità per le istituzioni comunitarie, tant'è che nel 1998 aveva visto la luce un organismo federale europeo (*EURORDIS-Rare Diseases Europe*) a cui la Rete descritta in queste pagine ha da subito aderito. Bruxelles ha di sicuro svolto un ruolo di apripista verso una materia di cui all'epoca non si percepiva appieno la rilevanza nel nostro Paese; ma tra le righe delle riflessioni di Scopinaro non è difficile scorgere la funzione propulsiva esercitata dai primi attivisti che hanno fatto massa critica, costruendo un'alleanza per portare al centro dell'agone della politica nazionale le istanze di persone con patologie inedite e poco diffuse. I gruppi di genitori e pazienti con sindromi quali l'Adrenoleucodistrofia, la Glicogenosi o le Leucodistrofie – solo per citare alcune e malattie rare al centro dell'azione di alcuni enti affiliati a UNIAMO – non avrebbero potuto imporsi presso i nostri decisori pubblici se avessero ciascuno operato

<sup>13</sup> Nella compagine di UNIAMO sono compresenti sia associazioni di familiari, formate in prevalenza da genitori i cui figli hanno patologie caratterizzate da ritardo cognitivo, che in genere insorgono durante l'infanzia; sia associazioni di pazienti, che scoprono di essere malati in età adulta e perciò fondano e promuovono un'organizzazione insieme a persone che vivono un'analogha condizione.

per proprio conto. L'unione fa la forza, una prima avvisaglia di quanto questa antica massima sia pur sempre valida nelle dinamiche democratiche moderne si è avuta quando la Federazione è riuscita a prender parte al processo decisionale che ha condotto all'approvazione del Dm. n. 279 del 2001, la normativa che ha introdotto in Italia la rete di diagnosi, prevenzione e cura delle malattie rare, istituendo un apposito registro nazionale per dare la possibilità di raccogliere dati sul trattamento e monitorare l'andamento della ricerca clinica. Come sottolinea l'intervistata, allora Internet e i *social* non erano così centrali nella vita delle persone e le notizie sui progressi compiuti dalla medicina non circolavano come oggi. Nonostante ciò, un manipolo di militanti, animati dalla volontà di difendere i diritti e la salute delle persone a loro vicine, ha carpito informazioni preziose in convegni e sviluppato una expertise tramite corsi di formazione, giocando così una parte non secondaria nella formulazione di un provvedimento decisivo per il destino dei pazienti colpiti da malattie rare.

Da allora UNIAMO ne ha compiuti di passi in avanti, basti pensare che al termine del 2021 risultavano iscritte alla Federazione 156 associazioni<sup>14</sup> e che negli anni successivi il numero degli enti affiliati ha raggiunto la soglia di circa 190 unità. Parallelamente è anche cresciuta l'attività di advocacy e sensibilizzazione culturale, come attestano alcune infografiche inserite nell'ultimo bilancio sociale redatto dall'organizzazione<sup>15</sup>: nell'anno in esame la Federazione ha partecipato al tavolo tecnico sulle malattie rare, convocato ogni due mesi dal sottosegretario al Ministero della Salute, e al gruppo di lavoro screening neonatale attivato presso lo stesso Ministero, oltre ad essere coinvolta nell'aggiornamento del piano nazionale malattie rare, assieme alle Direzione prevenzione sanitaria, le Regioni, l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (Agenas), l'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa), Telethon, l'ospedale Pediatrico Bambino Gesù e altre reti tematiche europee. La Federazione è da tempo invitata a questi e altri tavoli istituzionali di negoziazione dove vengono dibattute e definite le politiche sanitarie che possono interessare gli enti da essa rappresentati<sup>16</sup>. Per un'organizzazione che vuole proteggere i pazienti e dare seguito alle istanze delle loro associazioni è imprescindibile partecipare attivamente nei consessi nei quali vengono determinati gli indirizzi futuri in materia di prevenzione e cura della salute. Per rinsaldare la propria azione, la Rete delle malattie rare non ha esitato inoltre a richiedere una serie di riconoscimenti formali tra cui la personalità giuridica di diritto privato, la qualifica di APS mediante iscrizione al registro nazionale delle APS di cui alla legge 383/2000, oltre alla qualifica di ente legittimato a difendere le persone disabili vittime di discriminazione, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 67 del 2006. Queste forme di accreditamento giuridico non servono solo ad aumentare la reputazione sociale dell'Ente, ma anche a puntellare un movimento associativo nato dal basso, con un'identità plurale derivante dall'urgenza di far luce su una disfunzione corporea di cui si è portatori in prima persona (o di un proprio congiunto), come tiene a precisare la Presidente.

<sup>14</sup> Cfr. UNIAMO, *Rari, mai soli. Bilancio sociale 2021*.

<sup>15</sup> UNIAMO, *op. cit.*, 2021, p. 62 e ss.

<sup>16</sup> Complessivamente sono 12 i tavoli di lavoro in cui è coinvolta la Federazione, quasi tutti sulle malattie rare.

Al contrario di altri organismi, che nascono centralizzati e poi si diffondono territorialmente attraverso uguali statuti, intendimenti e talvolta anche denominazioni, tipo Anffas e Croce Rossa, noi siamo partiti con un movimento dal basso verso l'alto. Le associazioni dei pazienti si costituiscono e poi confluiscono nella Federazione. Abbiamo al nostro interno anche una varietà di forme giuridiche, dalle Onlus, alle Aps, alle Ody, c'è di tutto perché noi nasciamo dal bisogno di riconoscimento di una malattia rara e quindi da un genitore, da un paziente o da un parente che dice che su una determinata patologia è necessario far luce e quindi costituisce una associazione. Abbiamo cercato di rendere il direttivo trasversale, ogni associazione può nominare un membro del direttivo. Ciascun membro del Consiglio direttivo ha una appartenenza in una di queste associazioni, che sono organizzazioni di pazienti caregiver e non società scientifiche dei medici, per intenderci. Siamo solo rappresentanti dei pazienti [*Annalisa Scopinaro, intervista, 27 marzo 2023*].

Si è perciò privilegiato un meccanismo orizzontale di *governance* dando la possibilità a ciascuna delle associazioni facenti capo alla Federazione di nominare un membro nel direttivo. La scelta di dare ampio spazio negli organi di governo a una compagine sociale così poliedrica è stata controbilanciata da una intensa attività di pianificazione strategica, per tenere insieme le istanze di una base estremamente diversificata. La programmazione si esplica in quattro filoni prevalenti di attività, derivanti dalle raccomandazioni formulate nel documento europeo *Rare 2030*, che ha fissato le linee guida sulle malattie rare per il prossimo decennio<sup>17</sup>: il percorso diagnostico, la presa in carico, le terapie e gli ausili, la ricerca. Se questi sono gli assi portanti di tutto l'operato della Federazione, l'informazione e la formazione rivolta ai pazienti, ai volontari<sup>18</sup> e agli altri stakeholder, nonché il supporto tecnico alla base associativa sono le aree trasversali in cui si cimenta l'organizzazione. In pratica, una struttura nazionale piuttosto snella affianca le associazioni tramite un nucleo ristretto di figure professionali: psicologo, consulente fiscale e legale, esperto di privacy, addetto alla ricerca dei centri di diagnosi

<sup>17</sup> Il documento è stato promosso dal Parlamento e dalla Commissione UE, con il concorso di 250 esperti che hanno collaborato alla stesura di uno studio pilota, validato attraverso una consultazione che ha coinvolto 3500 fra responsabili di associazioni, medici, ricercatori, decisori pubblici, in otto tappe nazionali. Alla consultazione italiana hanno preso parte più di 180 persone, come ha riferito Annalisa Scopinaro durante l'intervista. Cfr. A. Kole, V. Hedley et al., *Recommendations from the Rare 2030 Foresight Study: The future of rare diseases starts today*, Bruxelles, 2021.

<sup>18</sup> I responsabili delle associazioni dei pazienti della federazione italiana hanno accesso alla open academy di Eurordis, grazie alla quale possono frequentare scuole invernali ed estive, oltre a poter prender parte a gruppi di lavoro su materie legate ai registri delle malattie rare e ai processi di approvazione dei farmaci. UNIAMO, inoltre, accompagna i dirigenti delle associazioni in percorsi formativi mirati sul campo, organizzando anche attività seminariali interne sul public speaking, sulla negoziazione e sull'analisi dei bisogni. La presidente ha sostenuto che in futuro la Federazione dovrà professionalizzare il volontariato legato alle malattie rare, ma valorizzando sempre la figura del genitore/familiare/paziente che crea un'associazione a partire da una storia personale di fragilità e sofferenza, come è capitato a lei, madre di un ragazzo con una sindrome genetica. Per rappresentare le istanze dei pazienti non ci vogliono soltanto i tecnici, quanto piuttosto persone autenticamente coinvolte nella difesa dei loro diritti per via di una biografia segnata da queste patologie. La competenza non è infatti sufficiente per farsi carico dei fabbisogni mutevoli e complessi delle persone colpite da malattie rare, è necessario immedesimarsi nel loro vissuto per andare realmente incontro alle loro esigenze.

per singoli pazienti. Gran parte degli sforzi profusi dal livello centrale si riversano nell'attività di *lobbying* nei confronti delle istituzioni pubbliche, agevolata dal proprio "peso specifico". La federazione è infatti il movimento maggiormente rappresentativo dei pazienti presente sul territorio italiano<sup>19</sup>.

Fra gli *stakeholder* esterni, i medici sono di sicuro un interlocutore primario per UNIAMO. Sarebbe arduo immaginare di influire in positivo sulla condizione dei pazienti con malattie rare senza coinvolgere la componente medica, cui spetta l'arduo compito di accertare e curare patologie complesse, non potendo spesso contare su protocolli sanitari collaudati. Come ha sottolineato Scopinaro, il rapporto con i medici è stato costruito nel tempo, dal 2009-2010, interagendo nei diversi tavoli negoziali in cui è impegnata la Federazione, soprattutto nei gruppi di lavoro regionali finalizzati all'elaborazione del Piano nazionale delle malattie rare, dove diversi portatori di interesse si confrontano sulle modalità per gestire in modo ottimale queste patologie sul territorio: i clinici, Aifa, Ministero della Salute, le Regioni, l'Istituto Superiore di Sanità. Le associazioni dei pazienti hanno coordinato tali incontri, verbalizzando gli esiti di discussioni non di rado animate, la cui principale difficoltà è stata quella di trovare un linguaggio comune in una platea così articolata di attori istituzionali. Non è stato semplice armonizzare le posizioni fra diversi enti della pubblica amministrazione, che spesso non dialogano fra loro, se non attraverso comunicazioni scritte ufficiali. Queste riunioni, nate per volontà di UNIAMO, hanno avuto il merito di porre al centro del dibattito gli aspetti pratici legati alla quotidianità vissuta dai pazienti, fuoriuscendo dai tecnicismi e dalla burocrazia. Nei gruppi di lavoro è stato costruito uno stretto legame di collaborazione con il personale sanitario, condividendo anche iniziative importanti, come "Conoscere per assistere", un progetto decennale che ha mirato a stimolare "il sospetto diagnostico" sulle malattie rare fra i medici di base e i pediatri, implementando anche le competenze dei medici specialisti. Da questo punto di vista non è improprio evocare il concetto di coproduzione della cura, laddove come nel caso analizzato i pazienti e i familiari contribuiscono insieme ai professionisti della sanità pubblica a definire i servizi sanitari<sup>20</sup>. Accanto a ciò, è necessario precisare che delle circa ottomila patologie rare di cui si occupa la Federazione, solo 300 (il 5%) possono essere affrontate con una terapia farmacologica, mentre si registra

<sup>19</sup> Apprendo la home page di uniamo.org compare una *slideshow* che fa leva sul concetto di massa critica dei pazienti riuniti in un unico soggetto collettivo e dove si afferma che "noi malati rari insieme riempiamo piazza San Pietro 7 volte, l'Arena di Verona 90 volte, lo stadio di San Siro 25 volte, una metropolitana di 175 metri chilometri". Il messaggio esprime la forza di un movimento che parla a nome di due milioni di malati, uno slogan ripreso anche nel frontespizio del bilancio sociale 2021: "2 milioni di persone con malattia rara. UNIAMO, la loro voce". La giornata mondiale delle malattie rare, che si celebra ogni anno il 29 febbraio, è l'occasione per accendere i riflettori sul tema, proponendo campagne, iniziative di legge ed altre proposte. La Federazione è l'ente che si occupa in Italia di organizzare la ricorrenza, sotto l'egida di Eurordis – Rare Disease Europe, che coordina l'evento su scala planetaria. Nel 2023 le attività collegate a questa giornata sono durate quasi un mese, abbinando in ciascuna città un seminario scientifico.

<sup>20</sup> Sull'argomento si rinvia a A. Baim-Lance et. al., *Everyday and Unavoidable Coproduction: Exploring Patient Participation in the Delivery of Healthcare Services*, in *Sociology of Health & Illness*, vol. 41, n. 1, 2019, pp. 128-142



un ritardo diagnostico che varia mediamente tra i 4 e i 7 anni. Ciò vuol dire che ci sono un numero impressionante di pazienti che gravitano nel sistema sanitario senza riuscire nemmeno a trovare una risposta ai sintomi e ai malesseri che pregiudicano la loro salute. Muovendosi lungo la frontiera della ricerca medica, non si può fare a meno di ascoltare le persone che si ammalano, spesso senza sapere bene cosa comporti il morbo che si è impadronito del loro corpo. Per questo UNIAMO incoraggia l'uso della medicina narrativa<sup>21</sup> e dei metodi di cura alternativi laddove si mostrino in qualche modo utili ad alleviare le sofferenze delle persone, quand'anche non fossero ancora comprovati scientificamente. Puntare sullo sviluppo di terapie, tanto per patologie che non ne hanno quanto per migliorare quelle esistenti, è d'altronde quasi scontato per un'organizzazione che cerca di far entrare le malattie inedite nel sistema sanitario nazionale, con la richiesta di inserirle nei livelli essenziali di assistenza (LEA). Nel biennio 2020-2021 la Federazione ha sostenuto le domande avanzate da 35 associazioni dei pazienti volte all'inserimento nei LEA o per ricevere l'esenzione di specifici trattamenti, non necessariamente farmacologici, che migliorano comunque la qualità della vita di chi si ammala, come la vitamina C per i bambini affetti da disturbi all'apparato respiratorio o le creme emollienti per chi ha gravi problemi epidermici. Per una persona colpita da una malattia rara queste terapie sono sovente l'unico strumento per migliorare la vita quotidiana. Per questo l'ente presieduto da Scopinaro cerca di aiutare le associazioni ad ottenere tali esenzioni, chiedendo ad alcune società scientifiche di avvalorare le richieste con riscontri probanti; e si sincera anche che i pazienti possano godere di tale beneficio economico su tutto il territorio nazionale, evitando per quanto possibile che vi siano disparità fra le diverse regioni.

UNIAMO ha affrontato la transizione aperta dalla riforma del terzo settore con le idee assai chiare, nonostante non sia stato facile farne percepire l'utilità alla propria base, come racconta la sua responsabile nazionale. La Federazione si è sentita in qualche misura pronta a questo passaggio, essendo già iscritta al registro nazionale delle APS, operando perciò già in nome e per conto dei propri associati, oltre a fornirgli un supporto pratico.

Eravamo in qualche modo pronti, essendo iscritti al registro nazionale delle APS, numero 102, per cui eravamo già abituati a fare un discorso di rappresentanza territoriale e supporto alle associazioni. Certo, la riforma del terzo settore ha messo in crisi molte delle nostre associazioni, alcune erano Onlus, altre Aps, altre Odv, anche perché consigliate dai CSV regionali ad assumere la forma di Odv che non è assolutamente adatta alle nostre realtà di base. Prima di avere l'attribuzione sulle APS, i CSV spingevano comprensibilmente gli enti a trasformarsi in Odv. La riforma ci ha sfidato molto per la necessità di far percepire alle nostre associazioni il valore aggiunto dell'essere Rete, perché come Federazione eravamo già consapevoli del valore di aggregarsi, ma dovevamo in qualche modo sostenere le associazioni in questo percorso di trasformazione, per il quale ci vogliono anche delle risorse

<sup>21</sup> La medicina narrativa, venuta in auge negli anni Novanta principalmente negli Stati Uniti, è un approccio innovativo alla pratica medica, tale per cui le storie dei malati diventano materia prima nel lavoro clinico. I medici che sposano questa filosofia innovativa della cura sono convinti che il racconto dell'esperienza vissuta dai pazienti abbia una valenza terapeutica, specie di fronte alle malattie inguaribili. Cfr. R. Charon, *Medicina narrativa. Onorare le storie dei pazienti*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2019.

economiche. Per fortuna i fondi attribuiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) alle reti nazionali ci aiuteranno a strutturare sempre meglio l'attività istituzionale attribuita a tali coordinamenti. Fino alla riforma le nostre attività venivano finanziate attraverso bandi ministeriali, in cui l'attività di rete non veniva mai riconosciuta [...] il cinque per mille poi lo avevamo lasciato alle associazioni dei pazienti aderenti alla Federazione. I fondi ministeriali che sono stati assegnati alla fine del 2022 per dare gambe alle reti associative, sono risorse che possono essere dirottate alle attività di networking senza prelevarle da altre fonti di finanziamento. Stiamo strutturando sempre più il supporto ai nostri affiliati, cercando non tanto di offrire servizi dall'alto, ma di andare a soddisfare il bisogno delle singole associazioni, trovando una modalità per svolgere la funzione di rete e mantenere la spinta dal basso che ci contraddistingue. Cerchiamo di sostenere le associazioni per dare loro l'indipendenza necessaria [Annalisa Scopinaro, intervista, 27 marzo 2023].

Non sono di certo mancate le complicazioni nel percorso che ha portato alla trasformazione in Rete associativa<sup>22</sup>, a partire dall'eterogeneità delle forme giuridiche degli enti iscritti alla Federazione, costituiti non di rado in forma di Odv, una formula non troppo pertinente per le associazioni di familiari, che veniva caldeggiata dai centri di servizio per il volontariato, quando questi si occupavano ancora soltanto di Odv. Ad ogni modo, ciò che Annalisa Scopinaro apprezza nel CTS e nelle sue disposizioni attuative è l'aver destinato delle risorse per le attività di networking e di supporto tecnico ai propri affiliati. Un'attività di servizio e rappresentanza che non verrà come di consueto centralizzata e standardizzata, volendo promuovere l'autonomia di ciascuna delle associazioni di pazienti che confluiscono in UNIAMO. La presidente non nasconde i problemi affrontati da alcuni enti afferenti alla Federazione, che saranno probabilmente destinati a chiudere, in quanto potrebbero non riuscire a far fronte agli adempimenti burocratici previsti dall'iscrizione al RUNTS. Un peccato perché ciascuno gruppo di pazienti nato sul territorio è portatore della volontà di dare cittadinanza a una malattia rara. Il pericolo è che qualcuna di queste micro associazioni possa chiudere i battenti, avendo entrate annue tra i tremila e i cinquemila euro, ossia un budget talmente risicato da rendere proibitivi i costi per conformarsi alla normativa<sup>23</sup>.

Pur con alcune battute d'arresto, il processo di trasmigrazione nel RUNTS è quasi concluso per il 70% della base associativa, restano aperti i casi degli enti configurati in prevalenza come Onlus i quali stanno decidendo se aderire al Registro Unico e in quale sezione. Da quando si è configurata come rete associativa, la Federazione sta rendendo molto più sistematica l'attività di sostegno tecnico alla membership, strutturando delle vere e proprie aree di servizio, tra cui la consulenza legale, fiscale e sulla questione cruciale della privacy. Anche sul fronte della azione di advocacy si è più

<sup>22</sup> UNIAMO fa parte delle Reti Associate riconosciute dal MLPS nell'apposito registro; con decreto direttoriale del Ministero (n.311 del 7-11-2022), lo scorso anno alla Federazione italiana delle malattie rare sono stati assegnati 139.489,17 euro come contributo per le attività di rete associativa, ai sensi dell'articolo 72 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

<sup>23</sup> Vi è inoltre un ulteriore problema legato al conteggio dei tesserati: di frequente le associazioni sono costituite dai familiari (genitori) in qualità di soci, mentre i figli-pazienti (pur rappresentando i veri beneficiari dell'organizzazione) non sono iscritti a tali enti.

scrupolosi nella azione di rappresentanza, cercando di svolgere quest'attività con un metodo certificabile e trasparente: per ogni area di sviluppo strategico si organizza un tavolo di lavoro a cui può partecipare ognuna delle associazioni di familiari e pazienti; dal dibattito emerso in questi incontri viene estratto un sunto che viene portato nei tavoli di confronto con gli *stakeholder* esterni; l'esito della consultazione viene in seguito pubblicato in alcuni documenti che vengono indirizzati al mondo della politica<sup>24</sup>. In tal modo si vuol far sì che le istanze sottoposte ai decisori pubblici siano l'esito di una discussione spontanea sui bisogni concreti, che abbia tenuto conto delle indicazioni espresse dalla propria compagine associativa; l'obiettivo è che quest'ultima entri a pieno titolo nell'analisi dei bisogni dei pazienti e nella definizione di soluzioni praticabili a queste esigenze vitali. Secondo Scopinaro, una Rete deve in qualche misura assumersi la responsabilità di esplicitare le modalità con cui sono stati identificati i problemi e le risposte per fronteggiarli, coinvolgendo sempre gli enti che si sono uniti sotto il suo ombrello. Bisogna rendere circolare la rappresentanza: dal basso verso l'alto e viceversa. La democrazia interna è un valore non negoziabile se si vogliono difendere con credibilità i diritti dei pazienti e dei loro familiari.

### 3. FISH: ampliare gli spazi di inclusione per le persone con disabilità

Fra le situazioni di più acuto disagio provocate dalla pandemia vi è di sicuro quella legata alle persone con disabilità, che hanno subito un drastico peggioramento della propria condizione a causa dell'inadeguatezza di un sistema di welfare poco attrezzato per affrontare un'emergenza sanitaria straordinaria<sup>25</sup>. Di fronte a quel che è accaduto da tre anni a questa parte è sembrata davvero abissale la distanza fra la realtà vissuta in Italia e all'Estero dai cittadini più fragili e i traguardi fissati in documenti quali l'Agenda 2030 dell'ONU o il recente Piano Nazionale per la Non Autosufficienza 2022-2024 varato dal Governo italiano<sup>26</sup>. Nel volgere dell'attuale crisi economica e sociale si sono difatti cristallizzati fattori di svantaggio e barriere che impediscono ancora oggi

<sup>24</sup> I documenti di sintesi dei tavoli di lavoro vengono pubblicati nella serie Effemeridi, letteralmente libri periodici a carattere scientifico o letterario. Nel 2023 sono già usciti i seguenti numeri: 1. Regolamento europeo farmaci orfani; 2. Il lavoro per le persone con malattia rara; 3. Le Gravi Disabilità. Dieci punti da implementare; 6. Accesso alle terapie, anche avanzate e innovative. Quali i nodi di sistema per un accesso più equo alle terapie?; 9. Percorso diagnostico. Le proposte per diminuire i tempi di diagnosi nel nostro paese; 10. Il ruolo dei rappresentanti dei pazienti nei Comitati Etici dopo il Regolamento Europeo 536/2014; 12. La presa in carico olistica. Le proposte per migliorare la presa in carico delle persone. Le effemeridi, al pari dei position/consensus paper, delle guide e delle indagini, possono essere scaricati dalla pagina dedicata alle pubblicazioni di uniamo.org.

<sup>25</sup> In proposito si veda D. Chiusaroli, *Disabilità, contrasto alla povertà educativa ed inclusione: l'importanza delle sinergie educative nell'era pandemica e post-pandemica*, in *Formazione & Insegnamento*, vol. XIX, n. 1, 2021, pp. 192-198.

<sup>26</sup> DPCM 3 ottobre 2022, adozione del "Piano Nazionale per la Non Autosufficienza e riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022-2024", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 294 del 17 dicembre 2022.

ai soggetti portatori di disabilità fisiche, intellettive e sensoriali di essere pienamente inclusi nella società. Sin dalla sua nascita la FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap) è in prima linea per ridurre tali disparità. Vincenzo Falabella, presidente nazionale dell'organizzazione, ripercorre le tappe più importanti di una storia iniziata nel 1994.

La nostra Federazione è un'organizzazione di secondo livello a cui aderiscono le associazioni nazionali e territoriali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità e dei loro familiari. Nasce nel lontano 1994, voluta dalle stesse organizzazioni che intendevano costruire un organismo che potesse interfacciarsi con un'unica voce nei confronti del Governo e del Parlamento. Contestualmente abbiamo costituito delle federazioni regionali che a loro volta potevano interloquire con le Regioni [...]. Come movimento associativo proponiamo istanze rivolte al mondo della politica, rivendichiamo diritti per garantire pari opportunità ai cittadini e alle cittadine con disabilità, che nel corso degli anni hanno subito (e in parte ancora subiscono) stigmi e pregiudizi conseguenti alla condizione di disabilità. Parlare con una voce unitaria, fare sintesi rispetto alle sollecitazioni di ogni singola associazione che analizza e tutela uno specifico ambito della disabilità, ha consentito alla Federazione di accrescere la propria autorevolezza nel corso di questo percorso quasi trentennale. Siamo un soggetto credibile, invitato ad importanti tavoli di discussione. Partecipiamo attraverso le audizioni ai lavori di diverse commissioni parlamentari, laddove viene portato a compimento un iter legislativo che ci interessa da vicino, così come ci confrontiamo con l'esecutivo per le materie di nostra competenza. Nel corso di questi anni le tappe fondamentali per il nostro protagonismo associativo sono state l'attuazione della legge n. 104 che era stata approvata nel 1992<sup>27</sup>, la legge n. 68 del 1999 che in riferimento al lavoro delle persone con disabilità ha introdotto il concetto di collocamento mirato, e tutte le norme di riferimento approvate in seguito. Fino ad arrivare all'attività di collegamento internazionale con reti e coordinamenti di altri Paesi che ha contribuito alla approvazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità<sup>28</sup>, un manifesto nel quale sono stati evidenziati i vari temi che impattano sulla vita dei cittadini con disabilità. Noi siamo stati il volano con la politica nazionale nel recepimento di questa convenzione internazionale, con la legge n.18 del 2009. Da allora siamo stati chiamati a intervenire dalle autorità preposte su ogni provvedimento che coinvolge i cittadini con disabilità [*Vincenzo Falabella, intervista, 17 marzo 2023*].

La vicenda di FISH coincide per molti versi con le conquiste ottenute in quasi un trentennio di battaglie per far avanzare una legislazione che garantisca le pari opportunità ai cittadini con disabilità: la già citata legge quadro n. 104 del 1992, che tra le altre cose ha sancito il diritto ai trattamenti terapeutici e all'indennità di invalidità; la legge n. 68 del 1999, che ha istituito il collocamento mirato e l'assunzione delle cosiddette "categorie protette"; e in ultima analisi la Convenzione ONU, recepita dal nostro paese quattordici anni fa, che fissa la cornice dei valori e degli ambiti di intervento per combattere ogni forma di discriminazione nei confronti delle persone con difficoltà

<sup>27</sup> Legge 5 febbraio 1992, n. 104, "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

<sup>28</sup> "Convenzione sui diritti delle persone con disabilità", approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006.

fisiche, motorie, sensoriali e psichiche. È stata una lunga marcia di estensione dei diritti, che ha portato la Federazione al centro della politica italiana, dal momento che essa viene oggi invitata ad esprimere pareri e posizioni nelle commissioni parlamentari, nei tavoli ministeriali e regionali, ogni qualvolta è in discussione un provvedimento che interessa da vicino le persone con disabilità e i loro familiari. Dietro questi progressi vi è la spinta costante di una organizzazione che funziona da decenni a pieno regime: FISH raggruppa più di 40 associazioni nazionali, tra le più rappresentative delle persone con disabilità e dei loro familiari, articolandosi in 15 federazioni regionali che, a loro volta, riuniscono oltre 580 associazioni radicate sul territorio, iscritte al RUNTS e disseminate da Nord a Sud nel Paese. In tale ottica, la Federazione è diventata Rete associativa nazionale del terzo settore, avendo i requisiti richiesti dalla normativa<sup>29</sup>. La *governance* democratica viene peraltro assicurata da una serie di regole definite nello statuto<sup>30</sup>, prima fra tutte l'elezione diretta del Presidente e della Giunta esecutiva da parte dei delegati delle associazioni aderenti alla Rete durante l'assise congressuale; la Giunta, unitamente al Presidente, è l'organo che si occupa della gestione e del controllo delle attività dell'ente; mentre il Consiglio Nazionale, composto dai presidenti o da altri membri nominati dalle associazioni affiliate, esercita un ruolo di indirizzo politico.

FISH è impegnata su svariati fronti per far sì che il principio delle pari opportunità non rimanga un diritto astratto nel nostro Paese. Il compito della Federazione è quello di accertarsi che le persone con disabilità abbiano reale accesso all'istruzione, al lavoro e ai servizi sanitari, senza subire discriminazioni, salvaguardando anche l'uguaglianza di genere. Si tratta di un'azione di sensibilizzazione politica, che come si è detto trae alimento dalla forza e dalle specificità del proprio tessuto associativo. La Rete in tal senso funge da collettore rispetto alle richieste che provengono dal territorio, veicolandole alle istituzioni e alla politica, affinché possano essere soddisfatte o quantomeno trovare ascolto.

Noi non prestiamo servizi. La Federazione fa politica, è una politica etica, ossia rivendicare diritti e far sì che questi diritti siano esigibili per tutti. Naturalmente ogni associazione aderente a FISH ha una sua specificità, ma la Federazione ha dimostrato di essere in grado di far riconoscere l'autorevolezza delle associazioni ad essa aderenti. Una forte e coesa Federazione presuppone infatti un forte e coeso apparato associativo e noi questo, negli anni, siamo riusciti a costruirlo. Abbiamo una base associativa solida che trasferisce informazioni e sollecitazioni, la struttura nazionale fa la sintesi di queste istanze sociali

<sup>29</sup> L'articolo 41, comma 2, del Dlg. n. 117/2017 stabilisce che per ottenere la qualifica di rete associativa a carattere nazionale un'organizzazione debba affiliare (anche indirettamente attraverso i coordinatori che vi fanno parte) come minimo 500 ETS o 100 fondazioni del terzo settore presenti in almeno dieci regioni o province autonome. Il comma 1 dello stesso articolo prevede che possano essere considerate comunque reti associative, sebbene non "nazionali", quegli enti che riuniscono nel proprio alveo perlomeno 100 ETS o 20 fondazioni del terzo settore, come nel caso visto in precedenza di UNIAMO. Nel 2022, le risorse attribuite dal MLPS a FISH per adempiere alla sua funzione di Rete nazionale sono state pari a 224.529,91 euro (decreto direttoriale del Ministero n. 311 del 7-11-2022).

<sup>30</sup> Lo statuto vigente della rete FISH è stato approvato in occasione del congresso straordinario dell'organizzazione tenutosi sulla piattaforma Zoom agli inizi di ottobre 2020, per via delle restrizioni introdotte in quel periodo dalle autorità pubbliche per limitare la diffusione della pandemia.

che rispecchiano i bisogni dei cittadini con disabilità, riportandole alle istituzioni affinché impattino in modo positivo sulla qualità della loro vita [...]. La Federazione ambisce ad essere la voce roboante di ogni singolo cittadino con disabilità, quindi un grande amplificatore delle istanze che partono dalla nostra base associativa [*Vincenzo Falabella, intervista, 17 marzo 2023*].

La Federazione tende quindi a raccogliere le istanze della propria base associativa e a sottoporle ai decisori pubblici, per cercare di incidere sui bisogni di cittadini che vivono condizioni mutevoli di disagio e fragilità. Questa funzione di rappresentanza trova una sua traduzione operativa nella partecipazione a numerosi tavoli istituzionali (internazionali e nazionali), dove si discutono argomenti importanti per le cause sociali di cui si fa carico l'organizzazione.

### **Box n. 1.** *Tavoli istituzionali a cui partecipa FISH*

1. Osservatorio sulla attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti umani delle persone con disabilità ed al Comitato Tecnico Scientifico, previsto dalla Legge 18/2009 di ratifica.
2. Consulta delle Associazioni e Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio permanente per l'inclusione degli alunni con disabilità, istituito presso il Ministero della Pubblica Istruzione con Decreto Ministeriale del 14 luglio 2000, nonché sottogruppi specifici di lavoro di volta in volta costituiti in senso al sopra citato Osservatorio.
3. Consiglio Nazionale del Terzo Settore, istituito ai sensi del Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 "Codice del terzo settore" e Decreto ministeriale del 23 gennaio 2018, n. 8, presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, quale rappresentanti designati dal Forum Nazionale del Terzo Settore (riconosciuta quale ente del terzo settore più rappresentativo sul territorio nazionale).
4. Gruppo di Lavoro per proposte modello PEI e misure di accompagnamento, e relativi sottogruppi specifici, istituito presso il Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell'Istruzione con D.Dip. n. 1468 del 10/10/2019.
5. Consulta per l'integrazione in ambiente di lavoro delle persone con disabilità, istituita presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri con decreto del 6 febbraio 2018.
6. Tavolo di concertazione sull'FNA, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
7. Comitato tecnico di Coordinamento sui progetti di Vita Indipendente, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
8. Tavolo di consulta con le associazioni di persone con disabilità, istituito da RFI – Rete Ferroviaria Italiana.
9. Comitato per la promozione e il sostegno del turismo accessibile, istituito presso il Ministero per i Beni e le attività Culturali.
10. Tavolo di consultazione per la disabilità, presso il CNU – Consiglio Nazionale degli Utenti e AGCOM.
11. Osservatorio sulla Sicurezza Inclusiva, istituito presso il Dipartimento dei Vigili del Fuoco
12. Comitato di Confronto istituito ai sensi dell'art. 23 Contratto Nazionale di Servizio tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la Rai per il periodo 2018-2022.
13. Gruppo di lavoro "I disturbi dello spettro autistico, una visione complessiva" istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Struttura di missione per le politiche in favore delle persone con disabilità.
14. Percorso progettuale sull'istituto dell'amministratore di sostegno di cui al Protocollo di Intesa finalizzato a realizzare appunto un percorso progettuale per accrescere la sensibilizzazione, l'informazione e la formazione a livello territoriale sull'istituto dell'amministratore di sostegno, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

15. Tavolo tecnico Percorso tattile Parco Archeologico di Paestum, istituito presso il Parco Archeologico di Paestum.
16. Tavolo per la procedura di consultazione ai fini della revisione della Circolare n. 10/SM del 4 gennaio 2007 concernente “Direttive per l’applicazione degli orientamenti sui requisiti di sicurezza delle navi da passeggeri e unità veloci da passeggeri per le persone a mobilità ridotta (PMR)”
17. Tavolo tecnico per l’analisi degli aspetti giuridici e fiscali di attuazione della legge 22 giugno 2016 n. 112 – Dopo di noi

Fonte: [fishonlus.it/fish-onlus/tavoli-istituzionali](https://fishonlus.it/fish-onlus/tavoli-istituzionali)

Complessivamente sono 17 i luoghi di consultazione politica e tecnica presidiati da FISH; in tali sedi di confronto si dibattono argomenti variamente connessi alla disabilità tra i quali l’attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, l’inclusione degli alunni con difficoltà di apprendimento, le linee di indirizzo per uno sviluppo equilibrato del terzo settore, l’integrazione dei lavoratori con disabilità nella funzione pubblica, il sostegno al turismo accessibile, i disturbi dello spettro autistico, i percorsi di fruizione tattile all’interno di un parco archeologico, le misure giuridiche e fiscali per la legge n. 112/2016 sul “Dopo di noi”. Un ampio ventaglio di aspetti tecnici e politici da cui dipende in varia misura la progressiva emancipazione delle persone con disabilità.

Sebbene sia cruciale, il networking non esaurisce tuttavia i campi d’azione della Federazione<sup>31</sup>; quest’ultima segue anche alcuni progetti strategici<sup>32</sup>, tra cui si può qui richiamare il ciclo di seminari *Welfare 4.0*, che mirano a stimolare una riflessione su quale sia il linguaggio più consono sulla disabilità, evitando cliché e stereotipi. L’iniziativa si è conclusa il 2 marzo 2023 con un workshop finalizzato a definire il perimetro di politiche sociali sempre più inclusive e comunitarie verso chi ha difficoltà sensoriali, fisiche e psichiche. Un’altra esperienza qualificante è stata *Multidiscriminazione*, finanziata con l’Avviso n. 1/2018 del MLPS, che ha aggredito il problema delle disparità plurime subite da persone che alla condizione di disabilità associano altri fattori di potenziale svantaggio: genere, età, orientamento sessuale, background etnico e religioso, ecc. Per affrontare una questione senza dubbio annosa, che nel lessico delle scienze sociali viene da tempo definita intersezionalità<sup>33</sup>, tra il 2019 e il 2020 sono state

<sup>31</sup> Per motivi di spazio in questa sede non sono state esaminate tutte le attività svolte dalla Federazione; tra queste rientrano il portale [handylex.org](https://handylex.org), originariamente creato dalla UILDM (Unione Italiana Lotta alla Distrofia Muscolare) e dal 2021 gestito da FISH; si tratta di una banca dati legislativa, periodicamente aggiornata, sui complessi risvolti giuridici e tecnici della disabilità. Un altro settore di intervento al quale è stato dato impulso di recente è la conduzione di ricerche empiriche sui cambiamenti che investono la vita dei cittadini italiani e stranieri con disabilità.

<sup>32</sup> Descrizioni sintetiche e documentazione sulle diverse attività progettuali messe in cantiere dalla Federazione si possono trovare su <https://www.fishonlus.it/progetti>.

<sup>33</sup> Con tale concetto si intende la sovrapposizione di diverse identità sociali che concausano forme di discriminazione, subordinazione, oppressione o marginalità estrema. Il termine è stato coniato dall’attivista e giurista Kimberlé Crenshaw nel 1989. Cfr. K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *The University of Chicago Legal Forum*, vol. 140, 1989, pp. 139-167.

realizzate tre attività concatenate: costituzione di una comunità di pratiche per scambiare saperi e strumenti comuni, ricerca desk sulla discriminazione multipla subita da donne, stranieri e LGBT con disabilità; consensus conference per mettere a punto alcune proposte di intervento<sup>34</sup>. FISH non mette in piedi soltanto delle attività con una forte valenza culturale, di cui la lotta contro gli stereotipi sulla disabilità è di sicuro un emblema, ma tende anche ad attivare progetti pilota su aspetti più pratici quali l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità. Ne costituisce un esempio *JobLab*, sostenuto sempre dal MLPS con il bando avviso n. 1/2017, il cui punto di approdo è stata la raccolta di buone pratiche sulla figura del *disability manager*<sup>35</sup>, per favorire la diffusione di tale profilo professionale a livello nazionale.

FISH attinge soprattutto al volontariato per dare impulso alle sue multiformi attività: nel 2021 l'ente ha coinvolto ben 80 persone a titolo gratuito provenienti dalle fila delle associazioni ad essa iscritte; i dipendenti che operano nella struttura nazionale sono appena 4, due dei quali assunti con contratto a tempo determinato<sup>36</sup>. Si è perciò dinnanzi ad una organizzazione che si avvale prevalentemente di militanti che agiscono in veste di volontari senza percepire alcun compenso per il tempo e le energie che mettono a disposizione per una finalità comune: facilitare l'inserimento sociale delle persone con disabilità. Non sorprende in tal senso che nel 2021 il totale dei ricavi, rendite e proventi di una rete così dinamica sia stato di circa 1 milione 140mila euro; una cifra che potrebbe sembrare insufficiente per dar seguito al proprio protagonismo sociale se non fosse appunto per il generoso contributo offerto dagli attivisti della "base".

Vincenzo Falabella è piuttosto orgoglioso dei traguardi raggiunti da quando è in carica (maggio 2018) e guarda con fiducia alla fase che si è aperta con il varo del CTS, senza nascondersi le sfide che la nuova normativa comporta per le associazioni afferenti a FISH, le quali sono poco avvezze ad una regolazione formale.

Storicamente le associazioni che si occupano del tema della disabilità sono nate sulla spinta dei cittadini ad incontrarsi tra di loro per portare avanti determinate finalità sociali. Se torniamo agli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo, vediamo che le persone si univano per avere una voce più forte nei confronti delle istituzioni. Il movimento associativo è nato su questa spinta, ma all'inizio tenendo in scarsa considerazione tutta la parte burocratica, gestionale e normativa. Molte nostre associazioni hanno preso forma senza neanche uno statuto, senza un atto costitutivo se non un semplice documento in cui si affermava che si riunivano alcuni cittadini per rivendicare un diritto. Nel corso degli anni ci siamo resi conto di quanto l'evoluzione normativa richiedesse un'attenzione particolare da parte nostra, sino ad arrivare ai nostri giorni alla grande riforma del terzo settore. Come aspetto di criticità, molte delle

<sup>34</sup> Il prodotto finale del progetto è stato un manifesto sulle discriminazioni multiple: *La discriminazione delle persone con disabilità. Un deficit di cittadinanza*, a cura di CeRC / Robert Castel Centre for Governmentality and Disability Studies, versione 8 dicembre 2020, scaricabile da <https://www.fishonlus.it/progetti/multidiscriminazione>.

<sup>35</sup> Il *disability manager* tenta di conciliare gli interessi delle aziende con quelli dei lavoratori con disabilità che in un'occupazione non ricercano solo una fonte di sostentamento, ma anche un canale per integrarsi nella società. Cfr. M. Agostini, G. Vecchio, S. Balistreri, *Il Disability Management nella gestione delle risorse umane*, Roma, Aracne editore, 2020.

<sup>36</sup> Dati ripresi da FISH, *Bilancio sociale. Esercizio 2021*, p.14.



nostre organizzazioni non erano pronte a questo cambiamento. Dobbiamo considerare due elementi fondamentali: chi è all'interno di una cornice nazionale è più attento a questa evoluzione e quindi è anche maggiormente preparato alla transizione; ma noi rappresentiamo una rete associativa territoriale, nella quale molti enti sono staccati dalla dimensione nazionale. Sui territori la riforma non è stata percepita come una possibilità di innovazione, alcune associazioni hanno fatto fatica a rispondere alle esigenze poste dalla nuova normativa. Come Federazione abbiamo dovuto accompagnare gran parte delle nostre associazioni nell'operazione di riscrittura dello statuto, che talora non era nemmeno presente. Abbiamo quindi dovuto aiutarle a scrivere di sana pianta l'atto costitutivo. In alcuni casi abbiamo impiegato tempo a far capire che era necessario cambiare un acronimo, era come se si violasse il passato, il vissuto di quella organizzazione. L'aspetto positivo di questo passaggio è che in questo modo abbiamo rafforzato la nostra Rete, dando più autorevolezza al mondo che rappresentiamo. È un valore la rappresentanza, perché da soli non si va da nessuna parte, è solo insieme che si può andare lontani [Vincenzo Falabella, intervista, 17 marzo 2023].

Nel ragionamento del Presidente si coglie la difficoltà di traghettare un mondo che viene da lontano, dalle mobilitazioni sociali degli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo, quando i cittadini si sono incontrati per rivendicare i diritti delle persone più penalizzate nella società. Quelle associazioni hanno attraversato il Novecento arrivando fino al giorno d'oggi, quando l'evoluzione normativa ha portato all'approvazione del CTS. Cambiare un acronimo, riscrivere (o scrivere di sana pianta) un atto costitutivo non deve essere stato semplice, soprattutto per le associazioni locali, poco ricettive nei confronti dei mutamenti che negli ultimi venti anni hanno investito il terzo settore. La resistenza al cambiamento è una reazione normale se subentra la paura di veder compromessa la propria cultura organizzativa, per adempiere ad un quadro normativo di cui non si percepisce l'importanza. Non deve essere stato agevole rassicurare quella parte della membership che nutriva tali preoccupazioni, come lascia intendere Falabella. D'altro canto, però, un'innegabile opportunità della riforma è stata quella di amplificare l'importanza del lavoro di rete, del fatto di procedere uniti in una federazione. Quel che ha fatto il D.lgs. 117/2017 è ribadire il valore della rappresentanza proprio all'articolo 41, dando la possibilità ai soggetti come FISH di presentarsi con maggiore autorevolezza ai tavoli negoziali, anche in settori non necessariamente riconducibili alla difesa dei diritti delle donne e degli uomini che convivono con una disabilità fisica, sensoriale o intellettiva. Poter parlare di disabilità in luoghi dove il tema non era prima trattato è un vantaggio innegabile. FISH riesce ora a contaminarsi culturalmente con gli attori presenti nelle nuove arene politiche e sociali dove può partecipare per gli effetti creati dal Codice tra cui il Consiglio nazionale del terzo settore. Il responsabile nazionale del movimento associativo a tutela delle persone con disabilità dà un giudizio sostanzialmente positivo anche sulle norme del D.lgs. 117/2017 che tendono a promuovere l'*accountability* degli ETS, attraverso la funzione di autocontrollo che proprio le Reti associative nazionali del terzo settore come FISH sono chiamate a esercitare. Un banco di prova per formare le competenze necessarie ad adempiere a tale compito è stato quello della revisione statutaria nella trasmigrazione verso il RUNTS, un'operazione che ha riguardato prima il livello nazionale, poi le federazioni regionali e infine le associazioni territoriali. In tale processo si è di volta in volta dovuta scegliere la veste giuridica (Aps o Odv) più adatta alle at-

tività svolte da ciascuna organizzazione. Il sostegno tecnico alla compagine associativa prosegue con i fondi assegnati alla Rete nel 2022 (si veda nota 29), attraverso l'accompagnamento e la formazione sui modelli di gestione che possano consentire alla "base" di allinearsi agli standard previsti dal Codice. A tal fine è stata anche creata una piattaforma FAD attraverso cui alcuni esperti di questioni fiscali e giuslavoristiche, di marketing e raccolta fondi, nonché di progettazione si mettono a disposizione delle associazioni per rispondere a quesiti e risolvere problemi pratici. Un movimento che continua a battersi per la dignità dei cittadini con disabilità non può evitare di serrare i ranghi della propria organizzazione. La lotta per il riconoscimento dei gruppi sociali svantaggiati è un percorso graduale di autodeterminazione e autorealizzazione che investe le relazioni primarie, i rapporti giuridici e la sfera della comunità etica, laddove si acquista una piena legittimazione sociale<sup>37</sup>. FISH giostra su questi diversi piani costruendo le basi affinché le sue associazioni siano resilienti ed efficaci.

#### 4. ANTEAS: la ricetta dell'invecchiamento attivo e del dialogo intergenerazionale

Qualche anno fa uno studio dell'Ocse ha riproposto con una certa enfasi uno scenario alquanto preoccupante per il futuro del nostro Paese<sup>38</sup>: il cosiddetto "inverno demografico", determinato dal progressivo calo delle nascite, a cui si associa l'invecchiamento della popolazione<sup>39</sup>. Fra meno di trent'anni, nel 2050, si prevede che in Italia vi saranno 74 ultra 65enni (in gran parte ritirati dall'occupazione<sup>40</sup>) ogni 100 persone in età lavorativa (20-64anni), mentre all'epoca della pubblicazione del report erano 38 su 100. Il rapporto tra pensionati e lavoratori potrebbe essere perciò fortemente sbilanciato, creando non pochi problemi sotto il profilo della sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale e dei servizi socio-sanitari. Al netto delle discussioni sulle conseguenze di tale tendenza e sui modi per modificarla o invertirla<sup>41</sup>, non v'è dubbio che l'accresciuta incidenza sociale degli anziani sia un indicatore dell'allungamento generalizzato della vita, di per sé una buona notizia. Vivere in una società in cui sono in aumento i cittadini che arrivano in salute a settant'anni o oltre può essere vantaggioso per il sistema-paese, soprattutto se questi cittadini sono incoraggiati a mettere a frutto la loro esperienza, dando un contributo alla comunità.

<sup>37</sup> In proposito il riferimento obbligato è A. Honneth, *Lotta per il riconoscimento. Proposte per un'etica del conflitto*, Milano, Il Saggiatore, 2002.

<sup>38</sup> OECD, *Preventing Ageing Unequally*, Paris, OECD Publishing, 2017.

<sup>39</sup> Nel 2022 il tasso di fecondità è pari in media a 1,24 figli per donna in età fertile (15-49anni), ben al di sotto della soglia di 2,1 figli che garantirebbe il ricambio naturale della popolazione. Per l'effetto congiunto dell'aumento della speranza di vita, il peso percentuale degli anziani tende gradualmente ad aumentare. Dato estratto dal portale <https://noi-italia.istat.it> il 12 giugno 2023.

<sup>40</sup> Dal 2019 l'età in cui si può andare in pensione è 67 anni, avendo versato per almeno venti anni i contributi previdenziali.

<sup>41</sup> Sulle ripercussioni politiche e sociali di questo quadro demografico si veda la lucida analisi di Alessandro Rosina. Cfr. A. Rosina, *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Milano, Vita e Pensiero, 2021.

L'Associazione Nazionale Tutte le Età Attive per la Solidarietà (ANTEAS) viene costituita nel 1996 con l'obiettivo di assecondare il protagonismo della terza età, concentrando la propria azione sulla promozione dell'invecchiamento attivo e sul dialogo fra le generazioni. Loris Cavalletti, presidente nazionale, ripercorre le fasi iniziali dell'Associazione, spiegando quale è il suo profilo sociale e culturale.

L'Associazione nasce nel 1996 per iniziativa della Federazione dei pensionati della CISL. In quel frangente la Federazione, in accordo con la CISL, volle inserire nella sigla le seguenti parole: Associazione Nazionale Terza Età Attiva per la Solidarietà. Già nella denominazione individuava la condizione per far parte dell'organizzazione, che era quella di essere anziani. Dietro c'era anche un ragionamento generale, per cui la CGIL con l'Auser si era dotata di una associazione simile, si era perciò pensato di creare una associazione che coprisse la parte sociale, di attenzione ai bisogni delle persone ritirate dal lavoro. All'epoca era previsto che il presidente dell'associazione fosse un componente della segreteria dei pensionati. C'era quindi un legame molto stretto con il sindacato. Lo sviluppo dell'associazione è avvenuto a "macchia di leopardo", già prima del 1996 esistevano delle associazioni sul territorio, per esempio a Parma o in Veneto, regioni dove siamo tradizionalmente molto presenti. In numerose aree nascevano delle associazioni, dipendeva dalla disponibilità delle persone a svolgere delle attività a carattere associativo, come il turismo sociale, l'assistenza e la compagnia alle persone sole, qualche iniziativa di socializzazione, trasporto, ambulatori. Dopo qualche anno, attorno al 2005, è maturata l'idea che l'Associazione di volontariato dovesse essere più autonoma rispetto alla Federazione dei pensionati. Nel 2008 viene anche iscritta ANTEAS SERVIZI nel registro delle associazioni di promozione sociale, mantenendo una presenza anche nel registro del volontariato. Nel 2012 c'è un cambiamento statutario inserendo nella denominazione tutte le Età attive per la solidarietà, proprio perché nella stessa Federazione si era sviluppata una riflessione sulla necessità di rinsaldare il rapporto fra giovani e anziani, un tema sul quale abbiamo insistito molto negli ultimi anni. [Loris Cavalletti, *intervista, 9 maggio 2023*].

ANTEAS viene fondata alla metà degli anni Novanta dalla Federazione pensionati della CISL, per dare l'opportunità alle persone che si ritirano dal lavoro di impegnare il proprio tempo attraverso forme di socializzazione, mutualismo e solidarietà. Si voleva rendere per certi versi più uniforme e organica l'attività di gruppi di associati e volontari che erano nati in modo sparso sul territorio, soprattutto nella città di Parma e in Veneto. Se la struttura nazionale nasce su spinta del sindacato dei pensionati, guardando anche a quel che era avvenuto qualche anno prima nella CGIL con la creazione di AUSER<sup>42</sup>, già tra il 2002 e il 2003 subentra l'esigenza di far sì che l'Associazione possa essere maggiormente autonoma rispetto alla CISL<sup>43</sup>, sia rinforzando i suoi meccanismi di democrazia interna, sia modificando la sua *mission*, non più legata esclusivamente alla partecipazione sociale degli anziani, ma rivolta anche ai bisogni emergenti dei giovani. Il cambiamento di sigla non è banale: sono tutte le età (non più solo la terza) a mobilitarsi per obiettivi

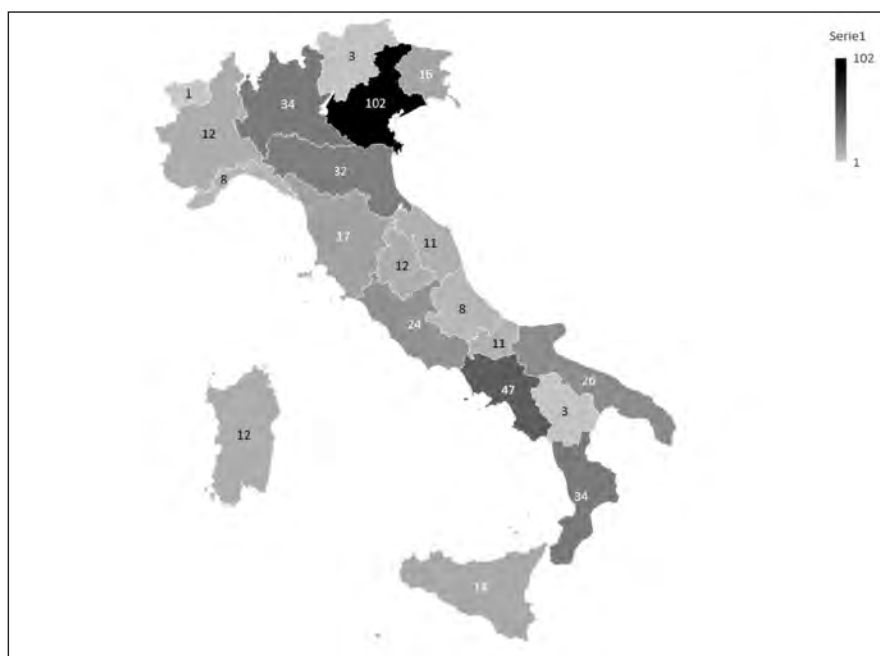
<sup>42</sup> L'AUSER (Associazione per l'invecchiamento attivo) è stata costituita nel 1989.

<sup>43</sup> Nonostante il cambio di denominazione e di orientamento il gruppo dirigente di ANTEAS è rimasto presumibilmente a lungo ancorato alla sua matrice sindacale di riferimento, in quanto (come ha riferito Cavalletti in un altro brano dell'intervista) prima di entrare nella Associazione i militanti più attivi avevano per larga parte transitato nella CISL con ruoli non di secondo piano.

solidali. Tessere legami fra le generazioni diventa una priorità per ANTEAS. Ad ogni modo, affrancandosi dal Sindacato, l'Associazione ha anche intensificato i suoi sforzi di coordinamento verso i soggetti associativi ad essa affiliati, aprendo nuovi filoni di impegno quali il turismo (gite e soggiorni estivi), la cultura<sup>44</sup>, le università della terza età, il trasporto amico per persone fragili e gli ambulatori sociali<sup>45</sup>.

Dal sito Web dell'organizzazione si possono ricavare alcune informazioni sulla sua consistenza e diffusione nel Paese: 511 associazioni (di cui 470 sono già iscritte al RUNTS, mentre le altre debbono ancora registrarsi), distribuite in tutte le regioni italiane, a cui aderiscono in totale 80.972 soci (Fig. 1)<sup>46</sup>. Come si vede, le sedi<sup>47</sup> tendono ad addensarsi in Veneto (102), Campania (47), Lombardia (34), Calabria (34) e Emilia-Romagna (32).

**Fig. n. 1.** Le sedi di ANTEAS nelle regioni italiane



Fonte: <https://www.anteas.org/rete-anteas>

<sup>44</sup> In precedenza ad occuparsi di turismo e cultura nel mondo CISL era l'ETSI - Ente Turistico Sociale Italiano Archivi. Negli anni duemila tali attività sono state via via prese in carico da ANTEAS.

<sup>45</sup> La sede nazionale ogni anno presenta dei progetti su bandi, in genere emessi dal MLPS, dando modo alle proprie sedi territoriali di partecipare a tali iniziative. Tra le azioni progettuali di punta si può menzionare Volare (2021-2023), un percorso formativo e di animazione di comunità rivolto a circa 2.400 volontari ed associati. Per farsi un'idea più precisa sull'argomento si veda <https://volare.anteas.org>.

<sup>46</sup> Dati estrapolati il 13 giugno 2023 da <https://www.anteas.org/rete-anteas>.

<sup>47</sup> Il totale delle sedi non necessariamente coincide con quello delle associazioni in quanto in alcune circostanze diversi gruppi possono coabitare all'interno della stessa struttura.

Un tessuto associativo così articolato e complesso non è naturalmente uniforme: in molte aree regionali vi è una rete assai decentrata, presente nelle città e nei centri minori, formata sia da Aps che da Odv<sup>48</sup> che operano in piena libertà sotto il profilo giuridico ed economico; in zone come la Lombardia, invece, si registra una qualche forma di accentramento in strutture provinciali cui fanno capo i gruppi locali di volontariato.

A livello nazionale, i dispositivi che assicurano il governo democratico sono quelli convenzionali: l'assemblea (120 membri) nomina il consiglio (60 componenti) che, a sua volta, elegge la presidenza e il presidente. La composizione degli organi (assemblea e consiglio) è proporzionale rispetto alla numerosità delle associazioni esistenti nelle differenti regioni. Gli organi vengono rinnovati ogni quattro anni durante un congresso nazionale, preceduto dai congressi territoriali. La ripartizione dei poteri è piuttosto lineare: l'assemblea nazionale dà l'indirizzo generale all'associazione, il consiglio ne determina l'effettiva direzione politica, mentre la presidenza esegue tali direttive e si occupa dell'amministrazione delle attività correnti; vi è infine la direzione nazionale, formata da un membro per ogni regione, che formula pareri consultivi e coadiuva la presidenza.

Con questo assetto l'ente<sup>49</sup> si è trasformato in rete associativa a giugno del 2022<sup>50</sup>, avendo i requisiti per assumere tale configurazione, come prevede la nuova normativa. Ma questa potrebbe non essere la sua veste giuridica definitiva, visto che è in atto una riflessione sulla possibilità di costituire una rete fra quattro ETS (tra cui ANTEAS) a suo tempo promossi dalla CISL, tra i quali si sono consolidati dei rapporti di collaborazione.

Nel mondo CISL, oltre ad ANTEAS, ci sono altre tre strutture che fanno parte del terzo settore: una è ADICONSUM, l'associazione dei consumatori, l'altra è ANOLF, l'organizzazione che si occupa degli immigrati, e poi si deve tener presente ISCOS, la nostra Ong che opera nei paesi in via di sviluppo. L'idea è quella di raggruppare questi quattro enti in una rete unitaria che dovrebbe chiamarsi PLURALE, si sta anche studiando un possibile statuto per federarle [...]. Questo percorso ha subito un momentaneo rallentamento, per motivi interni al sindacato. Personalmente ci tengo al progetto di questo coordinamento perché in diversi territori già lavoriamo insieme. Prendendo l'esempio dei consumatori, con ADICONSUM stiamo condividendo una serie di attività preventive contro il rischio di indebitamento. Anche con ANOLF abbiamo in corso non poche collaborazioni di sostegno ai migranti [...] come i corsi di italiano tenuti dai nostri associati ex insegnanti

<sup>48</sup> Le Odv sono la formula giuridica più frequente, per quanto negli ultimi anni siano aumentate le Aps nella membership di ANTEAS.

<sup>49</sup> Nella struttura nazionale di ANTEAS operano sei dipendenti, un collaboratore e 2 esperti di rendicontazione amministrativa, lavoratori distaccati da altre organizzazioni collegate alla CISL. Nel 2020 il totale dei ricavi è stato di 1.354.459,72 euro, di cui il 27,75% da quote e contributi associativi, il 30,63% da contributi di soggetti privati, il 30,03% da fondi di enti pubblici e l'11,55% da altre fonti di ricavo. Cfr. il conto economico in ANTEAS, *Bilancio consuntivo con relazione*, 2020.

<sup>50</sup> Lo statuto aggiornato, consultabile online alla pagina <https://www.anteas.org/pdf/statuto.pdf>, è stato depositato all'Agenzia delle Entrate, Ufficio territoriale di Roma 2 Aurelio il 7 giugno 2022, n. 3792, serie 3. Al termine del 2022 ANTEAS si è vista attribuire 220.086,01 euro come contributi economici per la sua funzione di rete associativa riconosciuta dal MLPS (decreto direttoriale n.311 del 7-11-2022).

per bambini appena arrivati in Italia che non conoscono ancora la nostra lingua, abbiamo poi altri associati che danno una mano agli stranieri in altri ambiti. Tuttavia, in attesa che questo progetto di riaccorpamento possa riprendere, noi siamo pronti nei prossimi mesi a costituirci come rete associativa nazionale del terzo settore [Loris Cavalletti, intervista, 9 maggio 2023].

Al di là dell'obiettivo di lungo periodo di unire le forze tra gli enti targati CISL che si occupano di invecchiamento attivo, consumo responsabile, sostegno ai migranti e solidarietà internazionale, vi è quello più attuale di diventare formalmente rete associativa nazionale del terzo settore, quando ANTEAS toccherà la quota di 500 associazioni locali iscritte al RUNTS. In quel momento, verosimilmente molto presto a giudicare da come si esprime in merito il Presidente, l'Associazione potrà dare quel sostegno tecnico che gli viene richiesto a gran voce dai territori, per attivare una PEC o la firma digitale, pubblicare il bilancio e via discorrendo. La Rete dovrebbe aiutare a sollevare da queste e altre incombenze burocratiche i presidenti della maggior parte delle micro associazioni locali, che operano a titolo volontario, sbrigando per loro conto una serie di pratiche necessarie con personale tecnico adeguato. Senza dubbio la trasmigrazione dagli albi regionali al Registro Unico da parte delle associazioni che operano sotto l'egida di ANTEAS non è stato un processo indolore, non sono mancate lamentele e malumori, manifestati in special modo dagli enti meno strutturati, i quali da soli non sono in grado di adeguarsi all'insieme di regolamentazioni introdotte dal CTS. Come ha sostenuto il Presidente in un altro passo dell'intervista, la sua Associazione non sarebbe favorevole ad una modifica della nuova legislazione, essendo tra l'altro ancora incompiuta sul piano tributario, ma sta ugualmente facendo opera di *moral suasion* assieme ad AUSER e ADA<sup>51</sup> sul Governo affinché si possa allentare qualche obbligo di legge, venendo incontro alle organizzazioni più piccole, che di norma ricevono una quota minore di fondi pubblici, come avviene con la raccolta del Cinque per mille. Sono difatti i gruppi associativi a carattere informale a patire di più per l'espletamento di atti amministrativi in varia misura richiesti dal D.lgs. 117/2017 e dalle misure che attuano tale provvedimento. Non è in discussione il vincolo della trasparenza, il fatto di dover rendicontare le risorse pubbliche, quanto i costi economici e il dispendio di tempo per dare seguito a tale giusta esigenza. Risulta evidente che molte associazioni locali non possono permettersi di pagare un avvocato o un commercialista per gestire un giro economico che spesso oscilla tra i ventimila e i trentamila euro l'anno. Le organizzazioni più destrutturate non hanno i fondi per rivolgersi ai liberi professionisti, dovrebbero prelevarli da altre voci di spesa dei loro scarni bilanci, il che vorrebbe dire probabilmente rinunciare a delle iniziative meritorie. Per questo sarebbe necessario mettere mano al dettato normativo, alleggerendo il carico burocratico a quelle Aps e Ody che rischiano di rimanere schiacciate dal peso degli adempimenti amministrativi. ANTEAS, essendo una rete associativa, si prefigge di dare il massimo aiuto alle micro associazioni presenti nella sua *base*, per scongiurare la possibilità di una loro cessazione. Accompagnare la crescita dei circoli locali è un investimento per il futuro, per consolidare un'organizzazione che vuole mantenere sedi e volontari su tutto il territorio

<sup>51</sup> ADA è l'Associazione per i Diritti degli Anziani promossa dalla UIL pensionati nel 1990.

nazionale. E per questo l'Associazione guidata da Cavalletti è pronta a fornire un surplus di assistenza tecnica, a partire dalle consulenze legali e fiscali, ai propri iscritti.

L'azione di rappresentanza esterna avviene di pari passo, non solo tramite l'interlocuzione con l'Esecutivo e il MLPS, bensì anche partecipando con un proprio delegato alle riunioni del Forum nazionale del terzo settore, laddove si concertano posizioni comuni con gli altri attori della società civile. Di recente ANTEAS ha cooperato con altri soggetti del Forum alla elaborazione di un manifesto per un nuovo welfare, presentato in Senato agli inizi del 2023, il cui cardine sono i servizi di cura inclusivi, universali e improntati alla prossimità verso i portatori di bisogni<sup>52</sup>. Su queste e altre partite cruciali (come l'attuazione delle norme tributarie del Codice) l'Associazione vuole recitare una parte preminente, agendo in sinergia con le principali organizzazioni di secondo livello del terzo settore (a cominciare da AUSER), per orientare in senso favorevole le politiche pubbliche.

Pur tenendo in massimo conto l'attività di networking e rappresentanza, resta il fatto che la sfida più impegnativa sia quella di continuare a offrire spazi di partecipazione e aggregazione, specie dopo la pandemia, che ha acuito il senso di isolamento in tutte le generazioni: anziani, adulti, giovani, bambini. Il Covid-19 ha accentuato situazioni di disagio e fragilità preesistenti, mostrando quanto sia importante la prossimità sia nei servizi di cura che in quelli di ascolto. Il recupero del valore delle relazioni, dello stare insieme, della reciprocità, oltretutto della solidarietà, è il lascito positivo del periodo drammatico vissuto dal nostro Paese negli ultimi tre anni. Secondo Cavalletti bisognerebbe riscoprire l'ideale della fraternità, rimettere al centro il valore della comunità. Non è una divagazione utopica, ma un programma di lavoro assai concreto, specie se verranno colte le opportunità presenti nella legge n. 33 del 23 marzo 2023 sulla non autosufficienza, che mira a ripensare radicalmente le politiche socio-assistenziali, per garantire non soltanto l'accesso ai servizi di sociali e sanitari da Nord a Sud, ma anche l'invecchiamento attivo e l'autonomia dei cittadini in avanti con gli anni. ANTEAS non potrebbe, neanche volendo, tirarsi indietro di fronte a una sfida epocale per una nazione come la nostra. Non si possono lasciare indietro le persone fragili, soprattutto quando sono attanagliate dalla povertà e dalla solitudine.

## 5. ANSPI: gli oratori e la pedagogia della condivisione

Secondo il sociologo Erik Klinenberg, vi sono dei luoghi che assumono la valenza di infrastrutture sociali, essendo spazi aperti dove le persone possono incontrarsi, condividere esperienze e nutrire l'aspettativa di cambiare in meglio la realtà in cui vivono<sup>53</sup>. Le librerie pubbliche, i parchi, le chiese, le palestre, le stesse scuole sono dei presidi insostituibili in ogni comunità, dove si possono stemperare la conflittualità e le

<sup>52</sup> Forum Terzo Settore, *Verso un nuovo sistema di welfare*, manifesto, Roma, 2023.

<sup>53</sup> Cfr. E. Klinenberg, *Costruzioni per le persone. Come le infrastrutture sociali possono aiutare a combattere le disuguaglianze, la polarizzazione sociale e il declino del senso civico*,

diseguaglianze e, in ultima analisi, dove si può vincere il senso di isolamento e l'indifferenza, investendo il proprio tempo in qualche causa di interesse collettivo. Ne era ben consapevole Saul Alinsky, attivista americano che tra gli anni Quaranta e Settanta dello scorso secolo ha inventato un metodo per stimolare la partecipazione dei cittadini (il *community organizing*), partendo proprio da queste infrastrutture, da lui considerate "organizzazioni áncora", ovvero ambienti nei quali intercettare le persone e coinvolgerle in campagne di trasformazione urbana<sup>54</sup>. Nel nostro Paese gli oratori sono senza dubbio dei crocevia dove si può accendere la speranza e innescare il dinamismo sociale, per quanto si faccia fatica a considerarli degli incubatori di civismo, trattandosi di strutture di origine ecclesiale. ANSPI (Associazione Nazionale San Paolo Italia), attiva dal lontano 1963, accoglie nel suo alveo oratori e circoli giovanili. Giuseppe Dessì, presidente nazionale dell'Associazione, torna indietro di sessant'anni, al momento in cui prende corpo nella Chiesa l'idea di collegare e rinnovare questi ambienti parrocchiali.

L'ANSPI nasce nel 1963, nell'humus oratorio della diocesi di Brescia, per volontà di Paolo VI. Papa Montini durante la metà degli anni Cinquanta era arcivescovo di Milano e molto legato a monsignor Battista Belloli, all'epoca direttore dell'Ufficio catechistico della diocesi bresciana, in cui si contavano 900 parrocchie e 1200 sacerdoti. Una diocesi quindi di grande rilevanza. Belloli era anche presidente della Fondazione Leone XIII, fondata alla fine dell'Ottocento (1902) da monsignor Pavanelli, il quale aveva intuito che la parrocchia non doveva solo curare la vita religiosa, ma doveva anche offrire ai fedeli la possibilità di trascorrervi il tempo libero. La parrocchia è diventata così un luogo dove cominciano a nascere i primi teatri, le sale cinematografiche di comunità, le prime attività sportive, le gare di ciclismo. Belloli succede a Pavanelli alla guida della Fondazione, e si trova al contempo a gestire l'attività pastorale e tali oratori. Un binomio straordinario [*Giuseppe Dessì, intervista, 29 marzo 2023*].

La scelta di mettere in rete gli oratori matura agli inizi degli anni Sessanta, quando sale al soglio pontificio Paolo VI. Nella diocesi di Brescia opera allora Belloli che si trova allo stesso tempo a gestire la catechesi e gli spazi parrocchiali in un territorio dove è forte la presenza ecclesiale (900 parrocchie, 1200 sacerdoti). Già dalla fine dell'Ottocento nella città lombarda i locali diocesani avevano ospitato attività ricreative, sportive e culturali, diventando una casa dove i fedeli potevano passare il tempo anche in occasioni diverse dai riti liturgici. Fu proprio Belloli, con l'appoggio del Pontefice<sup>55</sup>, a prendere il timone di un'operazione finalizzata da una parte a mettere in contatto le esperienze oratoriali esistenti nel nostro Paese e, dall'altra, a promuoverne la funzione educativa e aggregativa, unitamente all'azione pastorale. La prima assemblea costituente si tiene a Bologna nel mese di luglio 1963 ed elegge Belloli primo presidente nazionale dell'organizzazione che nel discorso introduttivo, di fronte ad

<sup>54</sup> Cfr. S.D. Alinsky, *Le idee dei radicals. Potere e democrazia negli USA*, Bari, Nuova Palomar, 2018 (ed. or. 1971).

<sup>55</sup> Il presidente attuale di ANSPI ha confermato che negli archivi dell'ente vi è traccia che Papa Montini avesse detto a Belloli che era giunto il momento di dar vita ad una associazione di oratori, al servizio delle parrocchie, in quanto prima o poi nei rapporti tra Stato e Chiesa non sarebbe più stato possibile per i parroci organizzare in modo spontaneistico le attività legate al tempo libero.



una platea di delegati provenienti da ogni luogo della nazione, pronunciò le seguenti parole “vi abbiamo chiamato qui per mettere nelle vostre mani un’associazione che avrà a cuore l’educazione integrale della cara gioventù italiana, attraverso le parrocchie<sup>56</sup>”. Se questo è il solco tracciato dal fondatore, la costruzione della rete oratoriale ha richiesto più di mezzo secolo per assumere una forma compiuta. Questo percorso è stato anche scandito da importanti atti giuridici: nel 1966, il riconoscimento come ente morale civile; nel 1972 e nel 1977, rispettivamente l’ottenimento della qualifica di organizzazione assistenziale e di agenzia a carattere educativo e culturale; in seguito, nel 2002, l’associazione si trasforma in Aps nazionale iscrivendosi al registro detenuto dal MLPS. Nel 2007 ha invece ricevuto l’imprimatur canonico in qualità di associazione privata di fedeli. Infine nel 2019 ha modificato il suo statuto e si è trasformata in rete associativa nazionale del terzo settore, qualifica che ha di recente ottenuto anche formalmente iscrivendosi nell’apposita sezione “reti associative” del RUNTS (oltre che nella sezione APS).

Alcuni dati danno la misura di quanto questa Rete sia disseminata capillarmente nel territorio nazionale: circa 1600 oratori e circoli, 255mila tesserati, una presenza in 18 regioni, 13 comitati regionali formalmente costituiti, 85 comitati zionali funzionanti in 120 Diocesi<sup>57</sup>. Numeri così imponenti lascerebbero supporre che nella sua *governance* vi siano astrusi passaggi fra livelli e ambiti territoriali; in realtà, il funzionamento dell’organizzazione è garantito da un semplice principio di rappresentanza piramidale: i circoli e gli oratori eleggono i presidenti dei comitati zionali, che a loro volta eleggono il presidente regionale. L’insieme dei presidenti zionali e regionali, riuniti in assemblea, designano il presidente e il consiglio nazionale, che rimangono in carica per quattro anni<sup>58</sup>. Ogni oratorio e circolo ha la qualifica di Aps, essendo iscritto nell’apposita sezione del RUNTS, e dovendo necessariamente assumere una forma giuridica civilistica per venire incontro alle pattuizioni del nuovo concordato fra Stato e Chiesa, stipulato il 18 febbraio 1984 a Villa Madama (Roma), secondo cui le attività non strettamente legate al culto religioso (come quelle sportive o culturali), per quanto svolte nelle pertinenze della diocesi, sono strumentali alla pastorale della parrocchia, e quindi, soggette alle leggi italiane e non alle prerogative che gli accordi riservano alla Chiesa Italiana. L’ANSPI nazionale provvede a fornire assistenza tecnica per favorire lo svolgimento di tutte le iniziative non religiose che avvengono nelle parrocchie. La struttura nazionale coadiuva i parroci e i fedeli per garantire l’adeguatezza e il buon esito di tornei di calcetto, spettacoli teatrali, corsi di formazione e altre iniziative educative. Da quindici

<sup>56</sup> Citato letteralmente da Dessì durante l’intervista, il quale ha anche sottolineato che sin dal principio era chiaro che ANSPI avrebbe dovuto agire su un doppio registro: canonico e civilistico. Questo retaggio rimane ancora oggi: i presidenti, sia a livello locale che nazionale, vengono eletti democraticamente, ma debbono ricevere comunque l’approvazione dai vescovi. D’altronde sarebbe impensabile per un dirigente di ANSPI operare senza il benestare della Chiesa.

<sup>57</sup> Informazioni raccolte il 17/06/2023 da [https://www.anspi.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4:i-numeri&catid=7&Itemid=112](https://www.anspi.it/index.php?option=com_content&view=article&id=4:i-numeri&catid=7&Itemid=112)

<sup>58</sup> Lo statuto aggiornato dell’Associazione può essere consultato online al seguente indirizzo [https://www.anspi.it/images/associazione/2019\\_07\\_Statuto%20ANSPI\\_Nazionale\\_luglio\\_2019\\_omissis.pdf](https://www.anspi.it/images/associazione/2019_07_Statuto%20ANSPI_Nazionale_luglio_2019_omissis.pdf).

anni una squadra composta da circa 60 esperti (sociologi, formatori, psicologi, istruttori sportivi, insegnanti di teatro, educatori professionali, consulenti legali e fiscali) si occupa di analizzare i fabbisogni educativi sul territorio<sup>59</sup> e di fornire le competenze di base ai direttori, animatori ed educatori che operano negli operatori e nei circoli, oltre a dare consulenze tecniche personalizzate alle strutture di base quando ne fanno richiesta. Questo team elabora anche dei sussidi esplicativi su temi specifici cari alla Chiesa (come l'ecologia integrale). In pratica, l'Associazione gestisce la formazione dei volontari in tutta Italia, sostenendone i costi, ad eccezione del vitto e dell'alloggio che sono a carico delle parrocchie. Le entrate con cui viene finanziata quest'ampia gamma di servizi provengono dal tesseramento degli associati e dalla progettazione sui bandi pubblici, a cui di recente si è aggiunto il contributo concesso dal MLPS per l'attività di Rete Associativa<sup>60</sup>. ANSPI pubblica anche una rivista omonima, un organo di informazione attraverso il quale vengono veicolate notizie sulle attività associative e articoli su svariati argomenti che possono suscitare l'interesse dei volontari attivi nelle sedi oratoriali. Tra la fine di agosto e gli inizi di settembre vi è inoltre la laboriosa preparazione di un grande evento collettivo, la festa d'Estate, che si tiene a Bellaria da circa venti anni; l'incontro dura dieci giorni e coinvolge ogni tre giorni 1500 ragazzi e giovani scaglionati per gruppi di età (6-11 anni, 12-18anni, 19 in su) in manifestazioni sportive, teatrali, cinematografiche, musicali e formative, facendo pagare alle famiglie dei tesserati quote di partecipazione accessibili.

A ben vedere, l'Ente voluto da Paolo VI funge da cinghia di trasmissione culturale verso il movimento del volontariato parrocchiale, avendo costruito nei decenni una pedagogia della condivisione: un insieme di precetti, schemi e pratiche con cui i credenti (e non) che si raccolgono nei locali di una diocesi possono partecipare ad attività comuni, con margini di autonomia, ma anche rispettando alcuni prerequisiti tecnici e valoriali rispetto ai quali non si può derogare se si vogliono mantenere vive l'azione educativa e la socialità.

Al di là degli impegni ordinari, l'Associazione nazionale sembra aver affrontato senza troppi patemi lo snodo della riforma del terzo settore, come racconta Dessì, anche se ci sono stati problemi di comunicazione con la pubblica amministrazione e diversi ostacoli che hanno rallentato la traslazione verso il RUNTS.

Per come siamo organizzati, devo dire che non ci sono state grandi difficoltà. Abbiamo approntato tutto online: facsimile di verbale, facsimile di statuto, facsimile di atto costitutivo. Gli oratori e i circoli potevano scaricare questi moduli e convocare le assemblee anche

<sup>59</sup> Il presidente ha parlato nell'intervista di 35 bisogni educativi individuati attraverso un questionario inviato a tutti gli oratori e ai circoli affiliati. In un programma formativo relativo al periodo 2017-2021 vengono elencati i percorsi formativi che l'équipe nazionale può attivare su richiesta delle sedi zonali, tra cui: l'abc dell'oratorio, stile e identità dell'animatore, la relazione educativa, le dinamiche e la gestione dei gruppi, la progettazione dell'oratorio/circolo, natura giuridica e gestione dell'oratorio/circolo, laboratori sulle attività di gioco, teatrali e musicali, media, Web e nuove tecnologie, affettività e sessualità in oratorio, attività estiva, la gestione dei ragazzi con disagio. Cfr. ANSPI, *I contenuti della proposta di oratorio 20.20net. Menù dei bisogni formativi*, 2017.

<sup>60</sup> Nella fattispecie 433.200,00 euro per l'anno 2022 (decreto direttoriale n.311 del 7-11-2022).

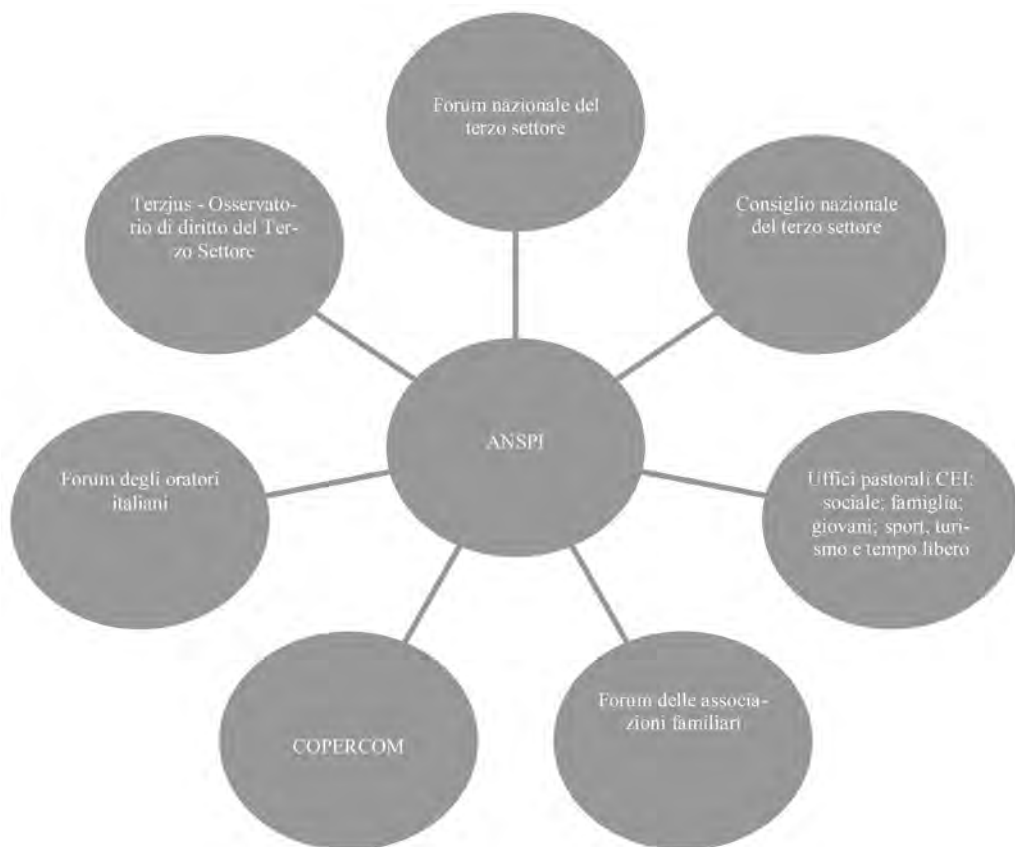
in videoconferenza. Una volta approvato lo statuto, dovevano semplicemente registrarlo all'Agenzia delle entrate. Purtroppo quando ci si rapporta con lo Stato iniziano i problemi. Ogni volta che ci si interfaccia con gli organi statali nascono le criticità perché non c'è conformità nell'operato della PA, l'agenzia di Milano dice una cosa, quella di Roma un'altra, quella di Torino un'altra ancora. Nella stessa provincia due uffici chiedevano documenti diversi per registrare gli atti. La perdita di tempo per recarsi più volte agli sportelli è un problema non trascurabile [...] Il RUNTS è uno strumento straordinario, senza il Registro nazionale non ci saremmo potuti trasformare in Rete, non avremmo potuto partecipare ad un avviso pubblico e gestire i 400mila euro che ci sono stati assegnati nel 2022. Fondi pubblici che riversiamo in progetti con una finalità sociale. Ma il rovescio della medaglia è molto doloroso perché il RUNTS è un sistema macchinoso, complesso, non alla portata di tutti. Nel 2023 non posso perdere tra i cinquanta e gli ottanta minuti per fare la procedura di registrazione online di una associazione in tale Registro. I nostri oratori e circoli erano già iscritti negli albi Aps, ci hanno richiesto copie degli statuti, atti costitutivi, codice fiscale, denominazione del presidente. Ho tenuto bloccata la segreteria nazionale per settimane, per fare la scansione della documentazione di circa 1600 enti e inviarla tramite PEC. Tutto ciò si è tradotto in un sistema estremamente fallace per cui cinquecento statuti venivano tranquillamente acquisiti in Emilia Romagna, mentre lo stesso statuto non andava bene alla Regione Puglia. Erano gli stessi che il Ministero aveva approvato nel 2019. Ancora oggi questa trasmigrazione non è finita. Esercito la professione di avvocato e queste pratiche mi hanno messo in difficoltà, pensi cosa può aver provato il presidente di una piccola associazione, di sicuro si sarà dovuto rivolgere a un commercialista per espletare la pratica di iscrizione. Lo spid, la firma digitale, la redazione del rendiconto di cassa, diventano tutti adempimenti pesanti [Giuseppe Dessì, *intervista*, 29 marzo 2023].

Pur essendosi preparata per tempo e in modo meticoloso per accompagnare la propria base verso l'iscrizione al RUNTS, offrendo strumenti agili e supporto costante per giungere all'approvazione dei nuovi statuti, ANSPI ha dovuto affrontare difficoltà considerevoli per aiutare gli oratori e i circoli ad accreditarsi nel Registro nazionale. All'epoca in cui è stata realizzata l'intervista la trasmigrazione si era quasi conclusa (solo 150 enti dovevano ancora ricevere il benestare definitivo). Ciò non ha cancellato tuttavia la sensazione di disagio provata dal Presidente dell'Associazione, per una procedura che non ha esitato a definire fallace per le sue lungaggini e soprattutto per la difformità di giudizio tra le diverse amministrazioni: uno statuto accettato nel 2019 dal Ministero è stato ritenuto valido in Emilia Romagna, ma non in Puglia, dove solerti funzionari hanno sollevato dubbi sulla sua ammissibilità. E poi, come ha osservato Dessì, non tutte le Aps hanno potuto contare sull'aiuto costante di una centrale, che le ha prese per mano e guidate verso il traguardo finale. Per i responsabili di organizzazioni di piccole dimensioni e prive dell'ancoraggio a una Rete di secondo livello, la scelta di rivolgersi a un consulente fiscale è stata quasi obbligata. Nonostante questi intralci, l'intervistato non nega che la riforma sia stata un'opportunità per l'Associazione, avendo messo a disposizione ragguardevoli risorse economiche per adempiere al ruolo di ente di coordinamento. Tali fondi sono importanti per continuare a svolgere una funzione di sostegno tecnico verso gli oratori e i circoli. Lo scopo non è però quello di seguirli nella gestione amministrativa, quanto piuttosto di fornire delle linee guida per

orientarsi nel nuovo panorama normativo, lasciando alle singole parrocchie l'opzione di avvalersi o meno di un consulente fiscale.

ANSPI non svolge solo una funzione di servizio a favore delle Parrocchie e delle Diocesi; questa azione trova una sua traduzione operativa anche nel networking esterno, partecipando ad una serie sedi di confronto con altre rappresentanze del terzo settore e con le stesse istituzioni. La trama di questi rapporti di collaborazione può essere sintetizzata nella seguente figura.

**Fig. n. 2.** *L'attività di networking di ANSPI*



Come si vede, il perimetro delle alleanze della Rete tende ad allargarsi per effetto della riforma: dalla tradizionale presenza nei tavoli dell'associazionismo cattolico (uffici pastorali della Cei, forum delle associazioni familiari e degli oratori italiani, coordinamento della comunicazione fra gli ETS cattolici) a consessi più ampi e trasversali quali il Forum nazionale del terzo settore, il Consiglio nazionale del terzo settore e un think tank tecnico-giuridico come Terzjus. Si tratta di arene plurali di discussione, dove si esaminano questioni sociali rilevanti e si definiscono proposte non vincolanti

indirizzate al sistema politico-istituzionale. ANSPI siede in questi luoghi di consultazione per tenersi al passo con le trasformazioni che emergono nel Paese e per influire in qualche misura sui processi decisionali. Questa attività di rappresentanza non è sganciata dal lavoro di rete con le associazioni oratoriali: per alimentare una realtà poliedrica quale è il volontariato parrocchiale è necessario intercettare le dinamiche sociali e dare il proprio contributo ad una democrazia partecipativa.

## 6. ANPAS: dare voce ai volontari del pronto soccorso

Quando si pronuncia l'espressione "pubbliche assistenze" il pensiero corre velocemente all'opera dei volontari del 118, che soccorrono le persone non soltanto accompagnandole verso i presidi ospedalieri, ma anche apprestando primi controlli e cure da cui può dipendere la loro vita. Dietro a questa forma spontanea di aiuto si dipana una storia lunga quanto l'unità della nostra nazione. Risalgono infatti al 1860 le prime manifestazioni di una miriade di sodalizi e esperienze mutualistiche quali la Croce Verde, la Croce Bianca, la Croce D'Oro, la Società di Salvamento, la Fratellanza Militare, la Fratellanza Popolare, la cui finalità era quella di prestare senza riserva assistenza ai bisognosi<sup>61</sup>. L'ANPAS (Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze) è nata all'inizio del Novecento per federare questi enti, accomunati dalla volontà di dare un sostegno a chi versa in condizioni severe di difficoltà. Fabrizio Pregliasco, oltre ad essere diventato un virologo che ha acquisito una certa notorietà per la sua attività divulgativa in trasmissioni televisive durante l'emergenza Covid, è stato anche vicepresidente dell'Associazione dal 2005 al 2013 e presidente dal 2013 al 2022. Oggi continua a far parte dei suoi organismi dirigenziali con la carica di *past president*. Conosce bene quindi la trama di una lunga vicenda organizzativa, legata allo sviluppo di forme laiche di solidarietà di matrice operaistica o riconducibili a corporazioni artigiane e professionali.

La nostra è una storia ultracentenaria che deriva dallo sviluppo storico e politico della fine dell'ottocento, in Italia, con un'origine dalle società operaie di mutuo soccorso, dal mondo delle corporazioni professionali e artigiane, che nacquero anche a seguito dello Statuto Albertino del 1848, il quale rese possibile l'istituzione di attività civili, non più emanazione soltanto del re, lasciando alla Chiesa le sue peculiarità. Grazie allo Statuto una banda o un'associazione erano entità indipendenti, separate dal re. Sfruttando questo elemento, le corporazioni professionali e gli operai, soggetti che allora erano ai margini della società, come la fratellanza militare per fare un esempio, nata dai garibaldini che tornati dalle campagne per l'unificazione rimanevano senza assistenza. Sono forme di mutuo aiuto, esperienze di solidarietà e aggregazione che nascono dal basso, per sostenere gli associati nei momenti di difficoltà. Poi con il tempo lo sviluppo dell'Associazione si orientato sui servizi di welfare, gli aspetti socio-sanitari, la protezione civile. ANPAS rappresenta davvero una peculiarità nel nostro paese, un volontariato dal basso che vuole collaborare con le istituzioni in modo strutturato. In passato questa attività veniva svolta in parallelo con

<sup>61</sup> Per un inquadramento storico si veda F. Conti, *I volontari del soccorso. Un secolo di storia dell'Associazione nazionale pubbliche assistenze*, Venezia, Marsilio editore, 2004 (seconda edizione).

la Croce Rossa e la Confraternita delle Misericordie, con una caratterizzazione cristiana. Con queste organizzazioni avevamo un ruolo complementare: noi [*e le Misericordie, Nda.*] nell'attività di assistenza nella comunità, la Croce Rossa più protesa ad operare nei teatri di guerra [...]. Come ANPAS siamo nati formalmente nel 1904, con un ideale di rete, una nostra specificità, cioè essere uniti nelle differenze. Le nostre associazioni sono sempre state indipendenti, dotandosi di un coordinamento con regole di democrazia interna, prima con una Federazione Nazionale, poi verso la fine degli anni Novanta con una Associazione Nazionale. L'idea è sempre quella di garantire una doppia funzione di rappresentanza, legata da un lato alle esperienze locali (della Croce Verde, della Croce d'Oro, le Pubbliche Assistenze, le associazioni di salvamento) che sono radicate sui territori, e dall'altro all'appartenenza ad un movimento unitario [*Fabrizio Pregliasco, intervista, 24 aprile 2023*].

L'Associazione vede quindi la luce agli albori del Novecento con l'obiettivo di convogliare in un coordinamento unitario esperienze diversificate di mutuo aiuto fra i ceti popolari. Con passare del tempo l'idem sentire di enti indipendenti e diversi (pubbliche assistenze, croce verde e oro, fratellanze, ecc.) è stato alimentato da una cultura del volontariato che trova attuazione soprattutto nei servizi di sostegno socio-sanitario verso chi è in difficoltà e nelle attività di protezione civile. I principi di fondo che ispirano gli enti affiliati ad ANPAS vengono esplicitati nella sua carta dei valori: promuovere la solidarietà nella società civile; educare alla cittadinanza; incoraggiare la partecipazione sociale a tutti i livelli; coltivare pratiche di democrazia partecipata; produrre socialità e rafforzare la comunità; agire per il riconoscimento e la tutela dei diritti, in Italia e all'estero<sup>62</sup>. Non si tratta di assunti etici astratti, ma di una cornice di senso che permea le opere svolte sul territorio dai volontari. Prova ne è che le Pubbliche Assistenze sono un soggetto collettivo ben presente nel tessuto connettivo della nostra società: nel 2022 esse ammontavano a 937 associazioni suddivise in 310 sezioni attive nella totalità delle regioni italiane, raccogliendo nel loro alveo 100.407 volontari e 487.128 soci; notevole è anche il numero di dipendenti (4.837) e giovani in servizio civile (2.377) che operano in tali enti, senza contare il volume dei mezzi impiegati nelle attività di soccorso (8.781)<sup>63</sup>. Questo tessuto associativo risulta distribuito in modo abbastanza omogeneo nelle diverse aree del paese: il 33,4% degli enti affiliati ad ANPAS si trovano nel Nord-Ovest, il 16,5% nel Nord-Est, il 24,7% nel Centro e il 25,4% nel Sud e nelle Isole. Si registra invece una maggiore concentrazione dei cittadini tesserati nelle regioni del Centro (59,2%, soprattutto in Toscana) e una minore presenza degli stessi nel Nord-Ovest (15,1%), nel Nord-Est (20,5%) e perlopiù nel Meridione (5,07%). Per quel che riguarda i volontari le quote percentuali tendono ad essere più elevate nel Nord-Ovest (33,7%) e nel Centro (31,9%), rispetto a quelle che si riscontrano nel Nord-Est (21,5%) e nel Mezzogiorno (12,8%). Al di là delle differenze territoriali, i dati raccolti nel Bilancio sociale del 2022 offrono utili indicazioni sulle caratteristiche delle organizzazioni che fanno capo alla rete ANPAS: i gruppi locali (usualmente Odv iscritte al RUNTS) in media sono costituiti da 541 aderenti e

<sup>62</sup> Cfr. <https://www.anpas.org/chi-siamo/valorimissionevisione.html>.

<sup>63</sup> Cfr. ANPAS, *Bilancio sociale. Anno 2022, edizione XVII*.

107 volontari, con un apporto di personale piuttosto basso (5 dipendenti in media). Sono quindi realtà del terzo settore di dimensioni piccole e medie, le quali attingono in prevalenza dalla risorsa fondamentale delle persone di buone volontà disposte a impegnarsi in differenti attività a carattere sociale, aiutando gli altri in modo disinteressato e gratuito o semplicemente partecipando a momenti di aggregazione e eventi di altra natura. L'apporto dei lavoratori sembra molto ridotto, da ciò si deduce che le strutture organizzative e gli organici di questi enti sono molto contenuti, il minimo indispensabile per assicurare l'agibilità delle sedi.

Le attività svolte dalle associazioni locali sono disparatamente diverse: *l'aiuto in campo sanitario* (tra cui il trasporto in emergenza sulle ambulanze o dei pazienti/anziani nei luoghi di cura, la clownterapia negli ospedali, la gestione di ambulatori, l'assistenza infermieristica nei centri di accoglienza dei migranti, la donazione di sangue e il telesoccorso); *la formazione e l'educazione* (ad esempio corsi di igiene orale, di evacuazione o di prevenzione del bullismo nelle scuole, esercitazioni di protezione civile, corsi di formazione per autisti di ambulanze o sulla sicurezza e salubrità nei luoghi di lavoro, ecc.); *il sostegno sociale* (assistenza domiciliare, case famiglia, centri di accoglienza profughi e migranti, centri di ascolto e centri diurni, consultori, portelli per donne vittime di violenza, gestione di RSA); *lo sport e la cultura* (creazione di festival, gestione di biblioteche e centri di documentazione, corsi di ciclismo, calcetto, pallavolo, atletica leggera, rassegne teatrali e cinematografiche), la *solidarietà internazionale*. La gamma di interventi è davvero larga, tale da superare i confini tradizionali del welfare. L'Associazione nazionale collega, coordina e rappresenta un movimento di persone davvero composito, essendo ogni associazione un luogo dove si coltiva la democrazia e si organizzano iniziative e servizi. Chi prende la tessera è disposto a condividere esperienze e anche ad esercitare attraverso il proprio gruppo un protagonismo sociale nella comunità in cui vive. Per Pregliasco l'ambizione di giocare un ruolo poliedrico nella società civile fa sì che ANPAS non sia solo una agenzia di servizi ma una rete con un'identità, ossia una serie di istanze e aspirazioni democratiche condivise dalla propria base. Se il CTS ha ritagliato all'articolo 41 una funzione peculiare per le organizzazioni di secondo livello del terzo settore, il movimento delle Pubbliche Assistenze ha percorso i tempi sul terreno dell'azione di facilitazione verso la "base", cercando di rinsaldare la propria cultura organizzativa. Dal 2006, ad esempio, ha adottato uno standard per la redazione del bilancio sociale che è stato progressivamente trasmesso alle associazioni locali; accanto a ciò è stato elaborato un codice etico che è stato fatto proprio dalla *membership* attraverso una vasta consultazione interna (dalle assemblee territoriali fino congresso nazionale), realizzata prima della riforma, tra il 2014 e il 2015. Questa carta dei valori è composta da due parti, una sui principi e l'altra sulle azioni conseguenti, misurate attraverso 145 item in cui ogni ente aderente ad ANPAS dichiara quello che fa sul versante della democrazia interna e sulla gestione delle attività di servizio. Ciò porta alla condivisione di un patto di corresponsabilizzazione fra associazioni locali, comitati regionali e sede nazionale<sup>64</sup>. Col tempo è stata creata una piattaforma informativa su tali item per consentire ai comitati regionali e

<sup>64</sup> In proposito si consulti <https://www.anpas.org/chi-siamo/codice-etico.html>.

alla struttura nazionale di controllare e verificare che gli enti di primo livello rispettino la *mission* dell'organizzazione nel concreto dispiegarsi della vita associativa. Questa azione di autocontrollo è, come noto, una prerogativa fondamentale che il D.lgs. 117/2017 attribuisce alle Reti associative. Pregliasco ha ricordato come ANPAS, durante la gestione della riforma, abbia più volte richiamato l'esigenza che il terzo settore si faccia carico di promuovere l'istanza della trasparenza. Nel mondo del volontariato e dell'economia sociale si possono sempre inserire soggetti che usano il paravento del non profit con finalità opportunistiche, non avendo nulla a che vedere con la solidarietà e il mutualismo. Tale rischio non va sottovalutato, oggi come ieri, anche con la piena attuazione di un nuovo quadro normativo (il Codice del terzo settore) che contribuisce a rendere più difficile mettere in scena un altruismo o una filantropia "di facciata", per godere di vantaggi fiscali o di finanziamenti pubblici. Per custodire il patrimonio delle Pubbliche Assistenze è stato costruito un sistema di audit interno fondato su un codice deontologico e sul monitoraggio indicatori che misurano il grado di concordanza tra i valori di riferimento e le pratiche associative.

La trasformazione in Rete associativa del terzo settore è stata ratificata dal congresso nazionale del 2018, con la necessaria modifica dello statuto dell'Associazione. Questo passaggio ha rappresentato una possibilità di crescita per le Pubbliche Assistenze; infatti, se da una parte la funzione di rappresentanza e di formazione dei quadri dirigenti già rientravano tra i compiti canonici dell'organizzazione, dall'altra l'attività di autocontrollo, sebbene fosse ormai un'esigenza fortemente avvertita nell'ANPAS, faticava a decollare in assenza di risorse economiche sufficienti.

L'autocontrollo e il monitoraggio ponevano difficoltà di finanziamento. Pur avendo 15 dipendenti a livello nazionale e qualche dipendente a livello regionale è chiaro che non è semplice assicurare una sorveglianza a livello locale. Lo scoglio più grande è proprio quello di esercitare un controllo su associazioni che sono indipendenti, quindi si tratta di un accompagnamento, un aiuto e, al limite, nelle situazioni più compromesse, una eventuale esclusione, che tra l'altro non è facile da attuare. In questo ci aiuta il codice etico. Ancora oggi tra l'altro non c'è un'autorizzazione [alle Reti associative del terzo settore- Nda.] a svolgere quell'attività complementare di controllo del Ministero, come fanno le centrali nel movimento cooperativo. Svolgere quest'azione di monitoraggio con un finanziamento ad hoc è la scommessa per il futuro, l'esigenza di temperare elementi di facilitazione burocratica con la legalità e la correttezza d'uso del denaro pubblico. L'azione di controllo può essere facilitata da piattaforme informatiche, come il nostro datawarehouse che ci permette l'interscambio dei bilanci, lo scambio di informazioni e l'aiuto [Fabrizio Pregliasco, *intervista, 24 aprile 2023*].

In effetti, come si è ripetutamente osservato, l'articolo 72 del Dlgs 117/2017 stabilisce che venga attivato un fondo speciale per alimentare le attività di interesse generale degli ETS iscritti al RUNTS, fra cui sono di sicuro ammesse le funzioni di autocontrollo svolte dalla Reti Associate. ANPAS nel 2022 ha ricevuto dallo Stato italiano 434.478,36 euro<sup>65</sup> e così ha potuto mettere a terra un progetto di sorveglianza

<sup>65</sup> Si veda la tabella di riparto dei fondi nel decreto direttoriale n. 311 del 7-11-2022



e assistenza della propria membership che già rientrava pienamente nel suo ethos associativo. L'esigenza di coniugare la snellezza delle procedure e la legalità diventa una scommessa per il futuro, con l'ausilio delle nuove tecnologie con cui si possono incrociare rapidamente informazioni, prevenendo la malagestione anche in organizzazioni che operano a fin di bene. Fare i "cani da guardia" in casa forse potrebbe sembrare eccessivo, ma è legittimo difendere l'identità di un volontariato che viene da lontano e che produce ancor oggi utilità sociale, non solo quando si soccorre su un'ambulanza una persona che si è sentita male.

L'altro fattore positivo che Pregliasco intravede nell'aver assunto la veste di Rete è legato all'interlocuzione con il ceto politico, sia a livello nazionale che europeo. Su questo fronte la posta in gioco, soprattutto in Italia, è rappresentata dall'affidamento dei servizi da parte delle Regioni che detengono la competenza in materia di sanità. L'articolo 57 del CTS sui servizi di trasporto sanitario viene considerato dalle Pubbliche Assistenze una conquista per certi versi storica, ottenuta dopo averne invocato a lungo l'approvazione nella nascente legislazione sul terzo settore. Per quanto il modo con cui è stato alla fine licenziato il testo in Parlamento ha creato un problema sul concetto stesso di emergenza legato a questi trasporti; in particolare, secondo un'interpretazione restrittiva della norma, la possibilità di assegnare tramite convenzioni agli ETS tali servizi verrebbe meno qualora non ricorrerono motivi di urgenza e gravità nel trasferimento di persone bisognose di cure. Questo perché nei servizi cosiddetti secondari di trasporto sanitario, non legati al pronto soccorso o a una dialisi per intendersi, come potrebbe essere un taxi sanitario di una persona dimessa dall'ospedale, con l'affidamento diretto alle associazioni di volontari come le Pubbliche Assistenze si lederebbe la libera concorrenza con i soggetti di mercato. In una recente sentenza, la Corte di Giustizia della UE<sup>66</sup> ha fatto chiarezza sulla controversia, dichiarando che è legittima la riserva di legge per le OdV sia per il trasporto di emergenza che per quello di urgenza<sup>67</sup>. Non è un cavillo da legulei, si parla dei diritti dei cittadini, in quanto in caso di bisogno una cosa è poter usufruire di un'ambulanza o un altro mezzo gestito da volontari, altra è dover pagare di tasca propria una compagnia privata per la stessa prestazione. ANPAS sta conducendo questa battaglia legale in Europa, assieme al network Samaritan International di cui è membro, per fare pressione sulle istituzioni della UE affinché in Europa si affermi una concezione estensiva del trasporto sanitario di emergenza, il quale dovrebbe essere garantito a tutti. Su tale tema critico l'Associazione si sta muovendo insieme alla Croce Rossa e alle Misericordie nel rapporto con le Regioni, per far sì che queste si avvalgano della procedura prevista dall'articolo 57 del D.lgs. 117/2017, incaricando le OdV attraverso convenzione. Le tre Reti associati-

<sup>66</sup> Corte di giustizia UE, sezione VIII, sentenza 7 luglio 2022, cause riunite C-213/21 e C-214/21, Italy Emergenza Cooperativa Sociale ed altri.

<sup>67</sup> Nel gergo tecnico del servizio sanitario il trasporto di emergenza avviene quando il trasferimento deve essere immediato in quanto incombe il pericolo di morte del paziente; mentre l'urgenza sopravviene quando senza lo spostamento di quest'ultimo si rischierebbe un peggioramento delle sue condizioni di salute. I pronunciamenti della Corte di Lussemburgo vanno nella direzione di estendere il concetto di emergenza a tutte le situazioni in cui la persona è fragile e la cui salute potrebbe comprometersi.

ve del terzo settore stanno unendo le proprie forze sia costituendosi congiuntamente nelle aule di tribunale, sia facendo azione di advocacy nei confronti delle istituzioni. Si sta quindi creando un'alleanza fra movimenti associativi che di solito non sono abituati a collaborare. Ciò non desta stupore: su un problema vitale, tanto per i pazienti che per le OdV, la strategia vincente è quella di unirsi, aumentando la propria capacità di negoziazione con i decisori pubblici.

## 7. ANBIMA: la musica al servizio della comunità

Le bande musicali e le corali, al pari di altre forme di associazionismo culturale, sono al centro della vita delle comunità, ben al di là dei fini per cui nascono, ossia educare le persone all'ascolto e alla conoscenza della musica. Una ricerca condotta nel 2021 da due studiosi sui membri di complessi bandistici della provincia di Trento ha mostrato come i musicisti impegnati in queste associazioni siano coinvolti in attività concertistiche multiple che mettono in connessione diversi generi e stili, oltre a partecipare alle iniziative delle proloco, delle parrocchie e delle associazioni sportive (cineforum, rassegne teatrali, festival culturali, manifestazione sportive)<sup>68</sup>. L'Associazione Nazionale Bande Italiane Musicali Autonome (ANBIMA) rappresenta da decenni queste realtà che sorgono spontaneamente in ogni area del nostro Paese, essendo stata costituita nel 1955 allo scopo di favorire lo sviluppo dell'associazionismo e del volontariato in campo musicale. Ad essa aderiscono bande, società filarmoniche, gruppi corali e folkloristici, altri complessi musicali e strumentali. Andrea Romiti, segretario nazionale dell'Associazione, delinea per sommi capi la parabola storica della sua organizzazione, che si intreccia con quella dei mutamenti avvenuti nella nostra società.

L'associazione è stata fondata alla metà degli anni Cinquanta per rispondere alle esigenze delle bande musicali di quel tempo, ovvero per coltivare gli interessi del mondo bandistico amatoriale. Negli anni poi le prospettive mutano in quanto le necessità della società, le spinte culturali e la stessa formazione musicale nelle scuole sono cambiate. Si è così palesata l'esigenza di modificare il nostro tessuto associativo per rispondere ad esigenze sociali diffuse, soprattutto per andare incontro a coloro che volevano apprendere la formazione musicale di base, che non è molto sviluppata nel sistema scolastico italiano [Andrea Romiti, *intervista*, 9 maggio 2023].

Il cambiamento cui si riferisce il Segretario è quello introdotto dalla legge n. 508 del 21 dicembre 1999, che ha parificato i percorsi di studio delle scuole di musica con quelli universitari. In assenza di un numero sufficiente di licei musicali si è creato un gap formativo nel ciclo intermedio (secondario) nel quale gli aspiranti musicisti si preparano prima di tentare il test di ammissione ai conservatori, oramai equiparati al

<sup>68</sup> L'indagine ha preso in esame 86 complessi musicali nella provincia trentina, ai quali è stato inviato un questionario. Hanno risposto 1.017 iscritti nel 79% delle bande e corali esistenti sul territorio. Cfr. S. Sacchetti, M. Diani, *Il senso di fare banda. Le bande musicali all'interno della comunità trentina*, Euricse working paper series, n. 123, Trento, 2022.

livello terziario dell'istruzione pubblica. Le bande hanno così modificato il proprio ruolo: se prima degli anni Duemila erano ambiti dove chi voleva già intraprendere una carriera musicale si esercitava con uno strumento, più di recente hanno assunto il compito di fornire una erudizione per proseguire gli studi al conservatorio o avviarsi alla professione. Negli ultimi dieci anni ANBIMA ha promosso un volontariato come in passato a carattere amatoriale, ma anche dato l'opportunità agli orchestrali di perfezionare le loro abilità, in vista di ulteriori tappe da compiere nel settore della musica.

Non è un'operazione di corta gittata, avendo a che fare con un ampio bacino di tesserati. Sono difatti circa 70mila i soci iscritti all'Associazione che operano in 1398 bande disseminate nel territorio nazionale; la presidenza dà delega alle regioni o alle province di costituirsi in modo autonomo: qualora ci siano almeno 15 associazioni di bande musicali in una regione si può costituire una presidenza regionale, che tutela con una gestione separata gli iscritti in quel territorio; bastano invece 10 associazioni per dar vita ad una associazione provinciale. Ogni quattro anni vengono rinnovate le cariche rappresentative e gli organi politici attraverso un congresso nazionale, nel quale le associazioni locali (le bande<sup>69</sup>) possono nominare un delegato ogni 50 soci, che partecipa all'assise provinciale che elegge il consiglio. I consiglieri provinciali partecipano all'elezione dei consiglieri regionali, nominando anche i rappresentanti (140) che prendono parte al congresso nazionale, votando i componenti del consiglio nazionale, oltre al presidente, vicepresidente e segretario nazionale. Tali meccanismi di rappresentanza garantiscono la tenuta democratica di una organizzazione quantomai diversificata al suo interno. Migliaia di bande locali sono portatrici di sfumature legate alle sensibilità culturali che si affermano nelle località in cui gli strumentisti (e gli aspiranti tali) si incontrano e condividono la loro passione. Definire tendenze o orientamenti comuni è pressoché impossibile dinnanzi alle sconfinata praterie che la musica classica e contemporanea offre a chi vuole cimentarsi con essa per diventare un esecutore virtuoso o un artista innovativo. Si può solo aggiungere che nelle scelte compiute dai componenti delle bande si rispecchia l'evoluzione sociale del gusto musicale. Vi è tuttavia un fattore che accomuna le bande: l'esercizio della musica è un'attività aperta a tutti, in tal senso le associazioni sono di per sé inclusive, chiunque sappia (o voglia) sperimentarsi con tale pratica può essere parte di un progetto collettivo. In molte bande si possono incontrare tre o quattro generazioni<sup>70</sup>, i componenti sono inoltre di diversa estrazione sociale e culturale. L'ugualitarismo non è l'unico valore veicolato in tali gruppi musicali: bisogna necessariamente fare squadra per suonare lo stesso spartito, seguendo le direttive del conduttore. La capacità di cooperare, di mettere in secondo piano i personalismi per fare qualcosa insieme, è una qualità che sta diventando molto

<sup>69</sup> Nello statuto viene stabilito che non si possano formare associazioni con meno di 15 musicisti, in quanto una banda non sarebbe completa con un numero inferiore di elementi. C'è da dire che tra gli iscritti figurano anche i ragazzi iniziati all'attività musicale propedeutica e coloro che frequentano i corsi di preparazione musicale più avanzati. La *membership* dei gruppi locali è quindi formata da chi suona, dai volontari attivi e occasionali che sostengono le iniziative, nonché dai musicisti di domani, ovvero i ragazzi impegnati nella propedeutica e nei corsi di livello secondario.

<sup>70</sup> Circa 40 bande musicali sono state costituite più di 200 anni fa.

rara nella nostra società. Per questo entrare in una banda è un'esperienza educativa, dovendo fare di necessità virtù (cioè armonizzare le differenze nel rispetto altrui), ben sapendo che per suonare bene una sinfonia tutti debbono accordare gli strumenti e le proprie sensibilità<sup>71</sup>.

ANBIMA, pur essendo da anni un'organizzazione di secondo livello, presente su tutto il territorio nazionale, con un numero molto elevato di associazioni locali, non ha ancora ottenuto il riconoscimento come Rete associativa del terzo settore, benché questa "trasformazione" sia già stata approvata durante l'ultimo congresso nazionale<sup>72</sup>. Come ha raccontato Andrea Romiti, nel mese di maggio del 2023 è stata approntata una piattaforma condivisa con i dati di 636 associazioni e si è già richiesto il nulla osta del MLPS per ufficializzare il passaggio a Rete. Ad ogni buon conto, la sede nazionale, anche quando il CTS non era ancora in vigore, ha espletato compiti di rappresentanza e sostegno tecnico verso gli enti ad essa affiliati; in particolare, l'intervistato ha dichiarato di aver tenuto più di 100 corsi di formazione sul nuovo quadro legislativo<sup>73</sup>, per assisterli nell'iscrizione al RUNTS, essendo profondamente persuaso dei benefici che le bande musicali locali possono ottenere accreditandosi in tale Registro, non ultima la possibilità di instaurare un rapporto più paritetico con le pubbliche amministrazioni attraverso la coprogrammazione e la coprogettazione.

Allo stato attuale 356 bande musicali aderenti ad ANBIMA si sono iscritte alla seconda sezione del RUNTS in cui si collocano le Aps, in quanto erano già configurate con tale forma giuridica negli archivi delle Regioni, prestando attività nei confronti dei soci e dei propri familiari. Vi sono solo 28 associazioni che sono ancora in attesa di essere iscritte in tale sezione del Registro. Un numero esiguo di bande opera invece in favore di terzi (facendo musicoterapia in RSA, in RP o in centri diurni frequentati da minori in difficoltà), nel qual caso ha chiesto e ottenuto di far parte della prima sezione dedicata alla Odv. Le restanti organizzazioni di base (la maggior parte) erano tutte associazioni culturali non lucrative, variamente inquadrate negli albi regionali. Di queste, 280 hanno già ottenuto la qualifica di Aps nel RUNTS, mentre oltre 100 sono ancora in fase di trasmigrazione verso il nuovo registro. In generale, come ha riferito Romiti, la transizione verso il nuovo registro è stata piuttosto fluida per l'Associazione, avendo predisposto linee guida e un modello di statuto per i propri iscritti. Il facsimile del documento statutario è stato inoltre sottoposto al vaglio preventivo

<sup>71</sup> Il parallelo tra la cooperazione necessaria a far funzionare la società e gli sforzi profusi durante le prove d'orchestra è stato tematizzato in modo magistrale da Richard Sennett; cfr. R. Sennett, *Insieme. Rituali, piacere, pratiche della collaborazione*, Milano, Feltrinelli, 2012.

<sup>72</sup> Nello statuto approvato il 6-7 aprile 2019 durante il congresso nazionale straordinario si legge all'articolo 2 quanto segue: "In conformità con quanto previsto dal Codice del Terzo Settore, ANBIMA si configura quale Rete Associativa Nazionale del Terzo Settore". Documento scaricabile da <https://www.anbima.it/associazione-nazionale/statuto>.

<sup>73</sup> Romiti viene coadiuvato da un team di esperti nelle iniziative formative e consulenza a favore degli enti di base: sono cinque le persone che lo affiancano nel gruppo di lavoro terzo settore. Negli ultimi anni sono stati sviscerati diversi temi nelle iniziative formative e seminariali: il significato del Codice, le modifiche statutarie, i rapporti con gli enti pubblici, le donazioni e il fund-raising, attività di coprogrammazione e coprogettazione.

delle amministrazioni regionali; queste ultime hanno potuto così formulare dei rilievi preliminari, consentendo di pervenire ad una formulazione maggiormente condivisa, il che ha innegabilmente accorciato il processo di approvazione degli statuti delle associazioni di base (in media non più di 60 giorni). Per quanto la “base” abbia a grosse linee recepito favorevolmente il passaggio al nuovo sistema normativo, in alcuni casi non è stato facile farne comprendere le finalità e gli adempimenti, specialmente per le realtà amatoriali meno attrezzate sul piano organizzativo.

Secondo il Segretario, con una cornice organica di regole le singole associazioni saranno anche in grado di pianificare a lungo termine le proprie attività, cosa che non hanno potuto fare sinora essendo dipendenti da bandi annuali di finanziamento emanati per lo più dalle istituzioni pubbliche. In futuro, per far fronte alla funzione di monitoraggio e autocontrollo interno prevista dall’assistenza tecnica, ANBIMA ha previsto che i livelli regionali e provinciali agiscano come degli hub, facendo da filtro nei confronti delle richieste provenienti dalle associazioni di base<sup>74</sup>. Il nazionale farà da secondo filtro e da collettore dei problemi gestionali affrontati dalle organizzazioni locali, attivando nuovi servizi di sostegno laddove non vi siano ancora risposte risolutive o efficaci. Questa attività di supporto è per sua natura polivalente, essendo legata alle diverse opportunità di crescita offerte dalla riforma: dall’apertura di nuovi canali di raccolta fondi alla partecipazione a bandi su nuove linee di finanziamento.

Un esempio qualificante di questa azione di accompagnamento è l’aiuto prestato ad un’associazione di base nella partecipazione a un avviso pubblico di coprogrammazione per il sostegno delle attività di una banda musicale emanato da un comune del Centro Italia. Attraverso una serie di incontri con i funzionari della pubblica amministrazione sono stati definiti i compiti formativi, sociali, civili e di sensibilizzazione culturale di un gruppo filarmonico, per far fronte alle richieste emergenti in quella comunità. Ciò ha permesso di identificare le attività che la banda musicale dovrebbe svolgere nell’arco di un triennio, anche in concorso con altri ETS. In questo modo in quella città sarà possibile programmare l’educazione musicale dei ragazzi, l’allestimento e la preparazione dell’orchestra di fiati, oltre alla predisposizione di manifestazioni culturali aperte al pubblico (3-4 eventi l’anno, oltre alla partecipazione alle ricorrenze religiose e civili). In questo accordo quadro sono stati individuati gli apporti che l’amministrazione comunale fornirà per garantire la sicurezza e l’agibilità di tutte le attività che verranno predisposte. Il terreno sembra quindi abbastanza spianato per la successiva coprogettazione che dovrebbe intervenire nei prossimi mesi per finalizzare l’intervento.

La strategia adottata da ANBIMA nel passaggio al Codice è stata quella di privilegiare il legame con i propri associati intensificando l’attività di ricognizione e interscambio con le bande locali. Questo per assecondare lo sviluppo degli enti di base. L’idea di massima è quella di riuscire a costruire un team interno che abbia la capacità di seguire le bande iscritte all’Associazione, formato in prevalenza da volontari che possano assicurare che la missione di promuovere la musica in ogni luogo del nostro

<sup>74</sup> Questa forma di autocontrollo dovrebbe avere una cadenza mensile/bimestrale.

Paese sia alimentata negli anni a venire. Per questo nella sede nazionale si continuerà a lavorare su basi volontarie, fatto salvo che per il reclutamento temporaneo di alcuni professionisti per le attività più complesse di partecipazione ai bandi pubblici; anche perché, come ha sostenuto il Segretario, dopo la pandemia il movimento bandistico ha assistito ad una forte ripresa, con l'aumento del numero di iscritti e un accentuato dinamismo a livello locale. La nuova sfida sarà quella di guidare nella giusta direzione questa rinascita associativa.

## 8. Riflessioni conclusive

La ricchezza delle storie raccontate in queste pagine è sintomatica di quanto sia importante analizzare le Reti associative del terzo settore. Guardando l'evoluzione recente di questi coordinamenti si ha davvero l'impressione di essere di fronte a realtà collettive dove si giocano partite decisive non solo per l'avvenire degli ETS ma anche per rivitalizzare la democrazia e rinnovare il sistema di welfare. Ciò dovrebbe spingere un numero maggiore di studiosi a occuparsi di queste organizzazioni di secondo livello, conducendo ricerche approfondite sull'argomento negli anni a venire. Pur con tutti i limiti di una ricognizione svolta su un numero limitato di casi, si possono in sede conclusiva avanzare alcune riflessioni sulle evidenze empiriche emerse nell'indagine qualitativa.

Una prima dimensione di cui tener conto è la genesi di queste organizzazioni che, come si è visto, affonda le radici ben prima dell'approvazione del Codice del terzo settore. Il modo con cui sono nati tali coordinamenti non è un fatto di poco conto, in quanto influisce sulla loro identità e sul loro sviluppo. In particolare si possono distinguere due processi costitutivi, l'uno legato a una forma di aggregazione dal basso tra associazioni locali o tematiche più o meno legate da obiettivi condivisi, come è accaduto per gli enti riconfuiti in ANPAS, FISH e ANBIMA; l'altro riconducibile all'iniziativa di un sindacato o della Chiesa come è stato rispettivamente per ANTEAS e ANSPI, che hanno incoraggiato l'unione fra diversi ETS, a cui si può assimilare sebbene non del tutto, la gestazione di UNIAMO; quest'ultima non avrebbe infatti probabilmente visto la luce se nelle politiche delle UE non fosse stato declinato compiutamente il tema delle malattie rare. I due percorsi di fondazione sono entrambi democratici, ma cambia la fonte di legittimazione sociale (non giuridica): nella prima circostanza, essa rimanda a istanze e orientamenti maturati spontaneamente all'interno di un determinato movimento associativo; nel secondo caso, essa si riallaccia al sostegno ricevuto da un autorevole soggetto esterno (sindacale, religioso o politico) che ha in qualche misura favorito la creazione della Rete. Il punto è che di questo *imprinting* resta una traccia non solo nei valori, ma anche nelle pratiche sociali e nelle strategie future degli enti considerati. ANTEAS, ad esempio, nel medio lungo periodo potrebbe entrare a far parte di un coordinamento di terzo livello insieme agli altri ETS che gravitano attorno alla CISL; UNIAMO opera nei tavoli istituzionali con un metodo di consultazione e documenti di policy mutuati largamente da Bruxelles; ANSPI è de-

positaria di una pedagogia della condivisione che attinge ampiamente dalla pastorale della CEI. Per converso, ANPAS non sarebbe così propensa a far applicare in modo rigoroso un codice etico per custodire la trasparenza e la gratuità se non dovesse tenere insieme una realtà poliedrica e decentrata come le Pubbliche Assistenze; allo stesso modo, la composita base associativa di FISH trova un faticoso punto di convergenza nella lotta contro ogni forma di discriminazione a danno delle persone con disabilità, mentre ANBIMA, cerca di avvalorare un ideale di musica al servizio della comunità per portare a sintesi le molteplici istanze di migliaia di orchestre popolari sparse sul territorio nazionale. L'ancoraggio a un'origine (o a una tradizione) e la sua continua rielaborazione è fondamentale per alimentare i progetti collettivi; questa attività di *sensemaking*<sup>75</sup> è incorporata nella vita di ogni organizzazione, a maggior ragione in entità complesse ed eterogenee come le Reti associative, dove non è semplice costruire una piattaforma culturale in cui possano riconoscersi una moltitudine di volontari e associati, che esprimono istanze diverse. Non si va lontano se non si considera questa variabile latente, tanto nella comprensione dei fenomeni, quanto nello sviluppo organizzativo.

Un secondo fattore riguarda la funzione di rappresentanza esercitata da queste Reti nei rispettivi ambiti di intervento. La formula che sembra prevalere nell'interlocuzione con le istituzioni pubbliche, le parti sociali e gli altri coordinamenti degli ETS è per certi versi simile a una "comunità di interesse". Quest'ultima è una forma di azione civica<sup>76</sup> caratterizzata da uno specifico stile associativo tale per cui si allacciano legami negoziali con gli stakeholder esterni che possono risultare decisivi se si vuole affrontare un tema cruciale per la propria "base associativa". Il livello di ingaggio e gli esiti di tali relazioni sono ovviamente mutevoli: possono essere tavoli di confronto estemporanei e privi di effetti concreti, oppure dar luogo a consultazioni permanenti nel tentativo di elaborare proposte o posizioni comuni; gli stessi rapporti che si instaurano nell'attività di networking possono essere contraddistinti da sforzi di collaborazione oppure condurre a conflitti più o meno scoperti, o ancora sfociare in una ritualità alquanto inconcludente. Molto dipende dalla situazione concreta per cui una comunità di interesse viene attivata. Si pensi all'alleanza fra ANPAS, Croce Rossa e Misericordie in difesa del volontariato impegnato nel trasporto sanitario (articolo 57 del Codice). Su

<sup>75</sup> Cfr. K.E. Weick, *Senso e significato nell'organizzazione*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1997.

<sup>76</sup> Il concetto di *civic action* è stato elaborato da Paul Lichterman e Nina Eliasoph in un importante saggio pubblicato nel 2014. Con tale categoria analitica gli autori intendono una forma di interazione sociale fra diversi attori (non solo del terzo settore) tramite cui "i partecipanti coordinano le proprie azioni per migliorare o modificare alcuni aspetti della vita in comune nella società per come essi la immaginano". Cfr. P. Lichterman, N. Eliasoph, *Civic Action*, in *American Journal of Sociology*, vol. 120, n. 3, 2014, p. 809. Focalizzandosi sull'azione civica degli ETS si è portati ad esaminare con studi a carattere etnografico gli stili associativi o di gruppo che possono emergere nel rapporto fra i membri di organizzazioni all'interno di determinate situazioni o reti. Negli studi di caso presentati nel capitolo non si è avuto modo di osservare le Reti mentre si relazionano con diversi *stakeholder*. Nonostante ciò, lo stile della comunità d'interesse sembra particolarmente calzante per l'attività di *advocacy* svolta dalle Reti associative. In tal senso sarebbe necessario condurre ulteriori ricerche sul campo per approfondire meglio le modalità con cui si estrinsecano le loro azioni civiche.

una questione così rilevante le tre organizzazioni, in genere poco inclini a cooperare, hanno formato una sorta di coalizione, agendo congiuntamente nelle sedi legali per affermare una concezione universalistica di emergenza sanitaria, tale per cui i cittadini fragili possano disporre gratuitamente di un servizio vitale, attraverso l'affidamento diretto di questi trasferimenti alle Odv da parte delle ASL o dei servizi sociali comunali. L'attività di advocacy in cui sono coinvolte le Reti può assumere modalità assai diverse rispetto a una vera e propria mobilitazione come quella appena descritta, come nel caso della partecipazione ai tavoli tematici da parte di UNIAMO, la quale agisce in questi consessi come un facilitatore competente per far avanzare i dossier sulle malattie rare, tentando di superare logiche amministrative piuttosto infruttuose; per quanto con altre finalità, anche la coprogrammazione di quel che deve fare una banda in una città, a cui ha preso parte ANBIMA, può essere vista come una comunità di interesse, laddove si mira a far emergere i fabbisogni di un territorio e a dare risposte congruenti. Certo è che la riforma del terzo settore ha ampliato in modo significativo il perimetro della rappresentanza delle Reti associative, avendo riconosciuto questa funzione in modo esplicito all'articolo 41 del D.lgs. 117/2017. In tal senso, si tratta di vedere come tali organizzazioni interpreteranno questo ruolo nel prossimo futuro, a partire dal loro operato nel Consiglio nazionale del terzo settore, che può diventare una palestra democratica dove far sentire la propria voce e orientare il dibattito politico in senso favorevole.

Un'ultima questione dirimente è l'attività di sostegno tecnico e di autocontrollo. Senza alcun dubbio la trasmigrazione degli enti affiliati è stata un primo banco di prova piuttosto arduo per le Reti associative. Il passaggio ad un nuovo sistema di regole ha provocato problemi e malumori tra gli enti di base, ma è anche stata l'occasione per rodarsi nei compiti che il nuovo dettato legislativo affida alle organizzazioni di secondo livello. Queste ultime hanno attivato gruppi di lavoro informali o task force maggiormente strutturate per far fronte alla annosa vicenda della revisione degli statuti e della documentazione prevista dalla normativa per procedere all'iscrizione al RUNTS. Questi nuclei operativi, unitamente alle piattaforme di raccolta e monitoraggio dei dati sugli enti affiliati, possono costituire una risorsa per esercitare in modo efficiente la funzione di assistenza e auditing, nell'ottica di rendere trasparente l'operato della membership. Le risorse assegnate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali alle Reti associative possono di sicuro agevolare la costruzione di sistemi di rendicontazione e misurazione dell'impatto sociale sempre più efficaci. In tale ottica, stanno crescendo le competenze dei dirigenti che nelle sedi nazionali e regionali possono farsi carico dell'*accountability*, senza snaturarsi troppo rispetto alla propria missione sociale ed evitando di cedere alla tentazione di rivolgersi ad uno stuolo di consulenti esterni.





PARTE QUINTA

**SINTESI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE**



## CAPITOLO XVI

### **SPORT E TERZO SETTORE NELLA LEGGE DELEGA DI RIFORMA FISCALE: ALCUNE PROPOSTE\***

SOMMARIO: 1. Premessa: il terzo settore tra i principi e criteri direttivi della delega fiscale. – 2. Imposte dirette: imposta sostitutiva per il passaggio dei beni degli ETS nella sfera non commerciale in seguito all'applicazione dell'art. 79 CTS e nuovo regime duale IRES. – 3. Razionalizzazione e semplificazione della disciplina IVA per gli enti *non profit*. – 4. Graduale superamento dell'IRAP. – 5. Razionalizzazione dei regimi agevolativi. Coordinamento e completamento delle misure fiscali per le realtà sportive. – *Tabella riassuntiva*.

#### **1. Premessa: il terzo settore tra i principi e criteri direttivi della delega fiscale**

Nell'illustrare le novità più recenti che hanno interessato il terzo settore, il presente rapporto dedica un primo spazio alla legge delega per la riforma fiscale approvata ad agosto scorso (legge 111/2023), potendosi stimare che specifici approfondimenti saranno formulati nei prossimi *report* annuali della Fondazione. Con l'attuazione della menzionata legge delega, infatti, il sistema tributario italiano potrebbe essere riformato in modo organico e strutturato, dopo cinquant'anni dall'ultima riforma e numerosi tentativi di riscrittura delle regole fiscali che si sono susseguiti *medio tempore* senza tuttavia essere portati a termine.

L'approvazione della legge 111/2023 all'inizio della legislatura e la fissazione di un calendario molto serrato per la scrittura dei decreti delegati (che dovrebbero essere presentati in Parlamento entro l'anno in corso) sono elementi che fanno propendere per un esito positivo del presente progetto di riforma.

In questo contesto, la legge delega dedica alcuni dei suoi principi e criteri direttivi agli enti non commerciali e agli enti iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario rispetto alla normativa fiscale dettata dal d.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo settore o CTS). In tal senso, si colloca uno dei principi e criteri direttivi generali della legge delega [cfr. art. 2, comma 1, lett. d) n. 3)]. Una previsione che conferma il ruolo ormai assunto in Italia dalle realtà del terzo settore e, più in generale, del *non profit* nell'ordinamento giuridico nazionale.

Accanto alla previsione di carattere generale testé citata, gli enti non commerciali e del terzo settore (ETS) sono destinatari anche di principi e criteri direttivi relativi alla revisione dei singoli tributi.

Tra le disposizioni espressamente rivolte agli ETS si segnala, in tema di imposte dirette, quella che punta all'introduzione di un regime speciale per gli enti che - applicando le disposizioni fiscali del CTS - potrebbero subire un mutamento di qualifica

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

delle attività di interesse generale svolte da commerciali a non commerciali. In tema di IVA, la legge delega punta a razionalizzare e semplificare la disciplina prevista per gli enti del terzo settore, in coerenza con le disposizioni del CTS semplificando gli adempimenti relativi alle attività di interesse generale.

Tra le previsioni rivolte sia alle imprese che agli enti (limitatamente, per quest'ultimi, alle attività commerciali), invece, spicca l'introduzione di un nuovo regime "duale" IRES, accessibile sin da subito e opzionabile al ricorrere di determinate condizioni. In tema di IRAP, invece, il prospettato obiettivo di un graduale superamento del tributo assume particolare interesse anche per gli enti non commerciali, tenuto conto, come meglio *infra*, della duplice modalità di determinazione della base imponibile oggi prevista per tali realtà.

Si tratta di disposizioni di principio che - specie per le realtà iscritte al RUNTS - troveranno una puntuale declinazione nei decreti attuativi della legge delega, in coerenza e nel rispetto delle peculiarità caratterizzanti il sistema-terzo settore.

## **2. Imposte dirette: imposta sostitutiva per il passaggio dei beni degli ETS nella sfera non commerciale in seguito all'applicazione dell'art. 79 CTS e nuovo regime duale IRES**

In tema di imposte dirette, la delega fiscale prospetta l'introduzione di un regime speciale per il passaggio dei beni degli ETS dalla sfera commerciale a quella non commerciale, in conseguenza dell'operatività dell'art. 79 CTS (art. 6, comma 1, lett. g della legge delega). Quest'ultimo entrerà in vigore, come noto, a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in cui la Commissione europea avrà autorizzato il Titolo X del CTS (ai sensi dell'art. 104, comma 2). Sintetizzando i nuovi criteri in tema di commercialità delle attività degli ETS, l'art. 79 del CTS considera "non commerciale" l'attività di interesse generale che generi ricavi non superiori alla soglia del 6% rispetto ai costi sostenuti, purché tale sfioramento non si protragga per oltre tre periodi d'imposta consecutivi (art. 79, comma 2-bis, CTS). Un approccio del tutto nuovo rispetto a quello di cui all'art. 143 del TUIR<sup>1</sup>, oggi vigente per gli enti non commerciali.

Una volta in vigore l'art. 79 CTS, dunque, determinate attività di interesse generale - oggi considerate commerciali - potrebbero entrare nell'alveo della non commercialità.

In tale contesto, il cambio di regime fiscale applicabile agli ETS potrebbe comportare l'emersione di plusvalenze latenti connesse al passaggio dei beni dalla sfera commerciale a quella non commerciale.

<sup>1</sup> Ai fini dell'inquadramento di una determinata attività in termini commerciali o meno, il TUIR valorizza un criterio di carattere qualitativo, consistente nella presenza di un modello organizzativo di tipo imprenditoriale. In base all'art. 143, comma 1, del TUIR, infatti: "*Non si considerano commerciali le prestazioni di servizi non rientranti nell'art. 2195 c.c. rese in conformità agli scopi istituzionali dell'ente, senza specifica organizzazione e verso pagamento di corrispettivi che non eccedono i costi di diretta imputazione*".

Per tale motivo, come rilevato in sede di relazione illustrativa, la delega fiscale prospetta l'introduzione di una imposta sostitutiva sulle plusvalenze al pari di quanto previsto per le ONLUS<sup>2</sup>, allo scopo di attenuare il carico fiscale gravante sugli ETS all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 79 CTS. Tuttavia, l'eventualità dell'emersione di plusvalenze latenti, fiscalmente rilevanti, potrebbe presentarsi anche per le realtà che si iscrivano al RUNTS e che, per l'effetto, siano chiamate per la prima volta ad applicare i criteri di commercialità previsti dal CTS in luogo di quelli di cui all'art. 143 del TUIR.

D'altra parte, la medesima tematica, attinente alla fuoriuscita dei beni dell'ETS dal regime dei beni d'impresa, potrebbe porsi per qualsiasi ente del terzo settore nell'ambito della gestione economica delle proprie attività di interesse generale. La riforma fiscale in atto potrebbe costituire l'occasione per normare anche questa fattispecie, nell'ottica di garantire maggiore stabilità al regime fiscale applicabile ai beni destinati alle attività di interesse generale.

Altra previsione riguarda la possibilità, per imprese ed enti, di accedere ad un'aliquota IRES ridotta, applicabile ai redditi conseguiti in corso d'esercizio (art. 6, comma 1, lett. a) e b) della delega fiscale). Ciò a condizione che, entro i due periodi d'imposta successivi alla produzione del reddito, l'impresa/ente utilizzi una somma anche parzialmente corrispondente al reddito conseguito per realizzare, alternativamente, nuove assunzioni, investimenti qualificati o schemi stabili di partecipazione dei dipendenti agli utili. Nel corso del biennio, inoltre, è richiesto che gli utili non siano distribuiti.

Nell'ambito del terzo settore e, più in generale, nel settore del *non profit*, la proposta di un regime duale ai fini dell'IRES (a seconda che si applichi l'aliquota ordinaria o quella ridotta) dovrà raccordarsi con le caratteristiche tipiche degli enti non commerciali, per almeno due ordini di ragioni. Innanzitutto, tali realtà determinano il reddito complessivo sommando le singole categorie reddituali (art. 143, comma 1, TUIR), senza una generale attrazione dei relativi proventi nel reddito d'impresa. In secondo luogo, le peculiarità di tali realtà dovrebbe rilevare ai fini di una puntuale declinazione delle tipologie di investimenti "qualificati" ammissibili ai fini dell'applicazione dell'aliquota IRES ridotta.

### **3. Razionalizzazione e semplificazione della disciplina IVA per gli enti *non profit***

In materia di IVA, obiettivo della delega fiscale è quello di razionalizzare la disciplina vigente in coerenza con il CTS, nonché di semplificare gli adempimenti relativi alle attività di interesse generale esercitate dagli ETS (art. 7, comma 1, lett. g) della legge delega). Con la piena operatività del Codice del terzo settore, infatti, il riferimento alla qualifica ONLUS – contenuto nelle ipotesi di esenzione IVA di cui all'art. 10, comma 1, nn. 15), 19), 20) e 27-ter) del DPR n. 633/1972 (c.d. Decreto IVA) – verrà sostituito

<sup>2</sup> Art. 9, D.lgs. n. 460/1997.

con quello di ETS “non commerciali”<sup>3</sup>. Un riferimento che, allo stato attuale, porterebbe ad escludere dalle ipotesi di esenzione IVA sopra citate alcune realtà del terzo settore, come le imprese sociali, per il sol fatto di essere ETS di natura commerciale.

Altro elemento da tenere in considerazione riguarda l'imminente entrata in vigore delle novità di cui al d.l. 146/2021 (c.d. Decreto Fiscale) che, a partire dal 1° luglio 2024, interesseranno gran parte degli enti associativi con particolare riferimento al trattamento delle entrate derivanti da corrispettivi specifici e quote supplementari ricevuti da associati, partecipanti, tesserati, cui si aggiungono le entrate da somministrazione di alimenti e bevande. In sostanza, tali entrate collegate alle attività istituzionali e poste in essere dagli enti associativi passeranno dal regime di esclusione IVA a quello di esenzione. Ciò comporterà, per le realtà interessate dalle modifiche normative, la necessità di dotarsi di partita IVA e il rispetto di tutti gli adempimenti connessi<sup>4</sup>. A tale riguardo, tenuto conto che uno degli obiettivi della delega fiscale è quello di semplificare gli adempimenti IVA relativi alle attività di interesse generale, sarebbe ipotizzabile l'introduzione di semplificazioni per gli enti associativi di ridotte dimensioni, accomunati da una soglia-limite di ricavi annui.

#### 4. Graduale superamento dell'IRAP

Come anticipato, le previsioni della delega fiscale in tema di graduale superamento dell'IRAP (art. 8 della Legge 111/2023) riguardano anche gli enti non commerciali. Per tali realtà, infatti, è ad oggi prevista una duplice modalità di tassazione ai fini IRAP.

Qualora un ente svolga esclusivamente attività non commerciale, la base imponibile si determina secondo il c.d. “metodo retributivo” di cui all'art. 10 del d.lgs. 446/1997, che ricomprende l'ammontare delle retribuzioni spettanti al personale dipendente, dei redditi assimilati e quelli di lavoro dipendente, dei compensi per collaborazioni coordinate e continuative e per le attività di lavoro autonomo occasionale. Qualora, invece, l'ente svolga anche attività commerciale, il metodo di calcolo della base imponibile IRAP è quello “ordinario” previsto per le imprese, con possibilità di dedurre integralmente il costo del lavoro dipendente assunto a tempo indeterminato.

Ora, considerata la finalità che si prefigge la legge delega in tema di IRAP, in un'ottica di graduale superamento dell'imposta, sarebbe auspicabile introdurre un sistema di deduzioni dalla base imponibile IRAP del costo dei lavoratori subordinati, in favore degli enti non commerciali che, applicando il metodo “retributivo”, sono oggi impossibilitati a dedurre il medesimo costo.

<sup>3</sup> Art. 89, comma 7, lett. b), del CTS.

<sup>4</sup> Come, ad esempio, la tenuta dei registri IVA e l'obbligo di gestione di apposita rendicontazione separata.

## **5. Razionalizzazione dei regimi agevolativi. Coordinamento e completamento delle misure fiscali per le realtà sportive**

La delega fiscale punta altresì ad interventi volti a razionalizzare e semplificare i regimi agevolativi previsti per gli enti che svolgono attività socialmente rilevanti con modalità non commerciali, nonché al riordino dei diversi regimi di deducibilità dal reddito complessivo per le erogazioni liberali corrisposte in favore dello sviluppo/promozione della ricerca scientifica (art. 9, comma 1, lett. l della legge delega); ciò in coerenza sia con le agevolazioni già previste dal Codice del Terzo settore, che potrebbero essere ulteriormente ampliate, sia di quanto previsto a livello unionale.

Sul fronte dello sport, invece, l'art. 9, comma 1, lett. m) della delega fiscale intende aprire la strada al completamento delle misure fiscali previste per gli enti sportivi, coordinando tale disciplina rispetto alle altre disposizioni dell'ordinamento tributario. La previsione assume particolare rilievo per le realtà sportive dilettantistiche interessate sia dalla riforma dello sport sia da quella del terzo settore.

In tale ottica, un intervento normativo volto ad allineare le discrasie oggi esistenti tra le due riforme permetterebbe di elaborare la nuova figura di "ente sportivo dilettantistico del terzo settore", permettendo alle associazioni sportive dilettantistiche e alle società sportive dilettantistiche intenzionate ad iscriversi al RUNTS di godere di una normativa fiscale chiara e uniforme.



**Tabella riassuntiva**

<b>Legge n. 111/2023 (G.U. n. 189/2023) Delega al Governo per la riforma fiscale</b>	<b>Disposizioni rilevanti per gli enti <i>non profit</i></b>	<b>Prospettive di riforma</b>
<p>Art. 2, comma 1, lett. d) n. 3) → Razionalizzare e semplificare il sistema tributario anche con riferimento alla normativa fiscale riguardante gli enti del terzo settore e quelli non commerciali, assicurando il coordinamento con le altre disposizioni dell'ordinamento tributario nel rispetto dei principi di mutualità, sussidiarietà e solidarietà.</p>		
<p><b>Imposte dirette</b></p>		
<p>Art. 6, comma 1, lett. a) e b)</p>	<p>Per imprese ed enti, opzione per aliquota IRES ridotta per i redditi conseguiti in corso d'esercizio, qualora, entro due anni, una somma anche parzialmente corrispondente al reddito, sia utilizzata per:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nuove assunzioni;</li> <li>- investimenti qualificati;</li> <li>- schemi stabili di partecipazione dei dipendenti agli utili</li> </ul> <p>Nel biennio, gli utili non devono essere distribuiti.</p>	<p>Necessità di modellare le condizioni richieste per l'accesso all'aliquota IRES ridotta rispetto alle caratteristiche degli ETS, con riguardo, ad esempio, agli investimenti qualificati ammessi.</p>
<p>Art. 6, comma 1, lett. g)</p>	<p>Regime speciale in caso di passaggio dei beni dall'attività commerciale a non commerciale, e viceversa, per effetto del mutamento della qualifica fiscale di tali attività a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 79 CTS.</p>	<p>Temporanea introduzione di un'imposta sostitutiva sulle plusvalenze, per agevolare il carico fiscale gravante nei periodi di prima applicazione dell'art. 79, nonché nei confronti dei neo-ETS.</p> <p>Applicazione a regime dell'imposta sostitutiva nel caso di passaggio da ETS commerciale a ETS non commerciale in applicazione dei criteri di cui all'art. 79 CTS.</p>

<b>IVA</b>		
Art. 7, comma 1, lett. g)	Razionalizzare la disciplina dell'IVA per gli enti del terzo settore, anche al fine di semplificare gli adempimenti relativi alle attività di interesse generale.	Possibilità di garantire l'accesso alle ipotesi di esenzione di cui all'art. 10, comma 1, del Decreto IVA anche agli ETS di natura commerciale.  Introdurre una serie di semplificazioni per gli enti associativi di ridotte dimensioni, interessati dalle novità del d.l. 146/2021, operative dal 1° luglio prossimo.
<b>IRAP</b>		
Art. 8	Procedere al graduale superamento dell'imposta.	Introdurre un sistema di deduzioni, totale o parziale, dalla base imponibile IRAP del costo dei lavoratori subordinati impiegati negli ETS.
<b>Regimi agevolativi</b>		
Art. 9, comma 1, lett. l)	Semplificare e razionalizzare, in coerenza con CTS e con il diritto UE, i regimi agevolativi previsti in favore dei soggetti che svolgono con modalità non commerciali attività socialmente rilevanti.  Semplificare e razionalizzare i diversi regimi di deducibilità delle erogazioni liberali in favore degli enti aventi per oggetto statutario lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica.	Coordinare e implementare le disposizioni agevolative previste dal Codice del terzo settore rispetto ad altre agevolazioni non riproposte dal CTS.
<b>Sport</b>		
Art. 9, comma 1, lett. m)	Completare e razionalizzare le misure fiscali previste per gli enti sportivi e il loro coordinamento con le altre disposizioni dell'ordinamento tributario, con l'obiettivo di favorire, tra l'altro, l'avviamento e la formazione allo sport dei giovani e dei soggetti svantaggiati.	Allineare i disallineamenti tra Riforma del terzo settore e Riforma sport per elaborare una figura di ente sportivo dilettantistico del terzo settore.



## CAPITOLO XVII

### COMPLETARE LA RIFORMA: IL TEMPO DELLA PROMOZIONE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il “nuovo” Terzo settore. – 2.1. I “nuovi” ETS: un’indagine esplorativa. – 2.2. Le “nuove” imprese sociali. – 2.3. I “nuovi” ETS: il caso della Regione Marche. – 3. Tirare le somme: una prima verifica di due misure promozionali. – 3.1. Sostegno ai progetti e alle attività di interesse generale. – 3.2. Il potenziamento degli incentivi fiscali relativi alle erogazioni liberali. – 4. In corso d’opera. – 4.1. Tra luci ed ombre, il non facile cammino dell’amministrazione condivisa. – 4.2. Valorizzare e potenziare le reti associative. – 4.3. Il social bonus sulla rampa di lancio. – 4.4. L’associazionismo sportivo tra due riforme. – 4.5. Società di mutuo soccorso: residuo del passato o anticipo di futuro? – 5. La prospettiva europea. – 5.1. Alcuni recenti documenti di istituzioni internazionali sull’economia sociale. – 5.2. Il diritto del terzo settore in una prospettiva comparata a livello europeo – 5.3. Riforma del terzo settore e principi fiscali della UE. – 6. Il tempo della promozione. – 6.1. Si può donare di più. – 6.2. Rafforzare il 5 per 1000 e lanciare il social bonus. – 6.3. Verso la “co-amministrazione”. – 6.4. Una nuova stagione per l’economia sociale. – 7. Conclusione.

#### 1. Introduzione

Fin dal primo Rapporto<sup>1</sup> abbiamo evidenziato che la riforma del terzo settore era trainata da due motori: **quello della nuova regolazione e quello della promozione**. Il primo motore è stato alimentato soprattutto grazie al puntuale lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS) mediante decreti attuativi e molteplici provvedimenti amministrativi<sup>2</sup>. Ne è testimonianza il fatto che praticamente tutti i decreti previsti nei diversi decreti legislativi originati dalla legge delega sono stati emanati e il costante e metodico lavoro della Direzione generale del Terzo settore del MLPS con note, avvisi, circolari e risposte a quesiti ha accompagnato la messa a regime della nuova architettura normativa disegnata nel Codice del terzo settore (CTS). Mancano ancora due provvedimenti importanti<sup>3</sup>: il decreto relativo ai controlli e soprattutto la conclusione dell’iter finalizzato ad ottenere l’autorizzazione comunitaria per alcune norme fiscali introdotte con il CTS. Un “vuoto” che lascia nel limbo buona parte delle Onlus e rende ancora incerto l’inquadramento fiscale della generalità degli ETS. Per completezza va richiamata la non ancora conclusa implementazione del RUNTS<sup>4</sup>, elemento cardine per dare certezza e ordine a molti altri provvedimenti, oltreché porta

\* **A cura di Luigi Bobba** - Presidente di Fondazione Terzjus.

<sup>1</sup> Cfr. *Riforma in movimento. Terzjus Report 2021*, Napoli, 2021.

<sup>2</sup> Cfr. A. FICI, *Diritto del Terzo settore in costruzione*, in questo *Volume*.

<sup>3</sup> Cfr. A. FICI, *op. ult. cit.*

<sup>4</sup> *Ibidem*.

di accesso per gli ETS alle molteplici nuove opportunità aperte dalla riforma. Che sia urgente completare questi tre capitoli è convinzione diffusa sia tra chi ha responsabilità istituzionali sia tra i responsabili delle principali reti di rappresentanza degli ETS.

Ma è sul secondo motore – quello della promozione – **che l'attenzione delle istituzioni e anche degli ETS è ancora incerta e discontinua**. È lì che bisogna premere sull'acceleratore anche per evitare che la riforma venga percepita – specialmente dalle organizzazioni minori – solamente come un onere burocratico aggiuntivo. Di qui la necessità di portare in emersione proprio le misure promozionali sia per farle meglio conoscere, sia per accompagnarne l'attuazione. Mi riferisco alla nuova regolazione fiscale per le donazioni in denaro e in natura; al 5 per 1000 riformato con il D.lgs n. 40/2017; al Social bonus, solo ora sulla pista di decollo; allo sviluppo degli istituti dell'Amministrazione condivisa, positivamente valorizzati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, ma ancora pratica poco diffusa; al pieno utilizzo delle norme fiscali che favoriscono l'acquisizione di immobili da parte degli ETS mediante donazione o successione; al lancio dei Titoli di solidarietà, bloccati per via di un cavillo burocratico; e, naturalmente, alla messa in opera delle nuove norme fiscali soggette ad autorizzazione comunitaria, la cui mancata introduzione sottrae ogni anno agli ETS circa 60/70 milioni di euro della originaria dotazione finanziaria assegnata alla riforma. E, per concludere, – materia in capo alle Regioni – l'adozione di un regime IRAP più favorevole per tutti gli ETS.

Tutte queste misure richiedono un adeguato impulso, accompagnamento nonché una verifica della loro efficacia. È qui che serve una decisa accelerazione mediante sia un investimento di risorse e persone da parte del MLPS, sia utilizzando al meglio gli importanti principi in materia di terzo settore contenuti nella legge delega fiscale approvata recentemente dal Parlamento<sup>5</sup>.

## 2. Il “nuovo” Terzo settore

La consueta survey realizzata da Fondazione Terzjus in collaborazione con Italia non profit – RIM Riforma in Movimento –, nel Terzjus Report 2023 non è stata rivolta alla generale platea dei potenziali ETS, come è accaduto nel 2021 e 2022. Proprio in ragione dell'avvio del RUNTS, si sono operati tre diversi approfondimenti. Innanzitutto, con RIM si è realizzata un'indagine esplorativa sui “nuovi” ETS, intendendo con il termine nuovi, gli ETS che hanno fatto accesso al Registro mediante iscrizione diretta e non in forza di una trasmigrazione (come per le Aps e le Odv precedentemente iscritte ai registri regionali) o per automatica condivisione dei dati come è accaduto per le imprese sociali (IS) già iscritte alla sezione speciale del Registro delle imprese tenuto dalle Camere di Commercio; in secondo luogo, si è fatto un aggiornamento, con ulteriori approfondimenti, del capitolo del Terzjus Report 2022<sup>6</sup> dedicato alle “nuo-

<sup>5</sup> Cfr. legge 111 del 9 agosto 2023.

<sup>6</sup> Cfr. Cap. V del Terzjus Report 2022, *Dal non profit al terzo settore*, Napoli, 2022.

ve” imprese sociali, dove il termine designa quelle imprese sociali nate o qualificatesi tali dopo l’approvazione del d.lgs 112/2017. Infine, grazie alla positiva collaborazione dell’ufficio del Registro unico della Regione Marche, si è proceduto ad uno studio di caso sulla quasi totalità degli ETS nuovi iscritti di quella Regione. Queste tre esplorazioni che hanno mixato indagine desk e ricerca sul campo, ci consentono di avere, in carenza ancora di un’elaborazione dei dati generali del RUNTS, una prima fotografia del “nuovo” Terzo settore.

### 2.1. I “nuovi” ETS: un’indagine esplorativa

A settembre 2023, l’universo dei nuovi iscritti al RUNTS<sup>7</sup> aveva superato la soglia di 20.000 unità, un numero più che doppio rispetto a quello registrato a fine 2022. Un universo dunque ancora alquanto mobile e in espansione, le cui caratteristiche specifiche non sono ancora note, non essendo ancora attiva l’interfaccia pubblica del RUNTS. Di qui l’idea di un’indagine esplorativa mediante un questionario autosomministrato che è stato compilato da 449 rispondenti già iscritti al RUNTS<sup>8</sup>. Ne è emersa una prima fotografia di quella che Bassi<sup>9</sup> definisce “un’anagrafe del terzo settore”, ovvero dei soggetti della società civile organizzata. Quasi a dire che se il CTS rappresenta la carta costituzionale degli ETS, il RUNTS è la porta di accesso ai diritti, che diventano esigibili in quanto sono sorretti dagli “inderogabili doveri di solidarietà” richiamati all’art. 2 della Costituzione. Non si tratta certo di un campione statistico, ma piuttosto le risposte registrate segnalano alcune tendenze che possono servire a poter capire meglio l’universo dei nuovi iscritti al RUNTS. Proprio nella logica dell’indagine esplorativa, ci si è chiesto quali erano le caratteristiche di questi soggetti, perché si sono iscritti al RUNTS, che valutazione danno dello stato di salute del terzo settore e come hanno affrontato il procedimento di accesso al Registro. Tra i rispondenti, abbiamo circa un quarto di Altri ETS (la stessa percentuale presente nell’universo dei nuovi iscritti) e ben 23 Enti filantropici (EF) su circa 200. L’attenzione dedicata agli iscritti a queste due nuove sezioni<sup>10</sup> è motivata dal fatto che rappresentano una opportunità di scelta di iscriversi al Registro diversa dalle sezioni tradizionali (Aps, Odv, IS e SoMS) e dunque potenzialmente indicativa delle caratteristiche dei “nuovi” ETS. Il secondo carotaggio è servito per esplorare diversi sottoinsiemi che compongono la platea dei rispondenti: i “**neonati**”, cioè le organizzazioni costituite dopo la riforma; gli “**emergenti**”, ovvero quei soggetti che non erano mai stati iscritti ad alcun registro o che hanno deciso di fare il “salto” da qualche registro comunale e settoriale. Infine abbiamo i “**trasformati**”, un fenomeno inedito determinato sicuramente dalla nuova regolazione

<sup>7</sup> Cfr. A. FICI, *op. ult. cit.*

<sup>8</sup> Cfr. M. MOIOLI e C. LADU, *Il nuovo terzo settore: un’indagine esplorativa*, in questo *Volume*.

<sup>9</sup> Cfr. A. BASSI, *Soggetti emergenti: il RUNTS quale anagrafe della società civile organizzata*, in questo *Volume*.

<sup>10</sup> La terza sezione nuova del RUNTS, “reti associative”, non è stata oggetto della survey in quanto già analizzata da C. CALTABIANO in *Costruire un collettivo. Storie di reti associative del Terzo settore*, in questo *Volume*.

normativa che consente di scegliere un vestito giuridico più appropriato alla propria missione e attività. I risultati di questa analisi generale sui “nuovi” ETS e in particolare sui sottoinsiemi prima richiamati si trovano ai Cap. IV e V di questo volume. Qui si intende solo portare in emersione alcune tendenze foriere di sviluppi futuri.

Innanzitutto i nuovi iscritti al RUNTS sono un universo piuttosto composito. Se le Aps confermano la loro posizione dominante, le Odv invece conoscono un parziale declino, mentre la vera sorpresa sono gli Altri ETS, categoria introdotta dal legislatore come opzione residuale e che invece è stata scelta da circa un quarto dei nuovi iscritti. Così per gli EF, che in termini assoluti non superano le 200 unità, ma sono più che triplicati dall’inizio del 2023. Un confronto con i dati di RIM 2021 e 2022, ci mette sotto gli occhi un insieme di caratteristiche comuni, ma anche alcune significative differenze. Tra i rispondenti di RIM 2023, più di un terzo è dotato di personalità giuridica; si concentrano nelle attività di istruzione, formazione e cultura; il 40% ha una sede in comodato gratuito e solo l’11,5% di proprietà. Per più dei due terzi hanno deciso di iscriversi al RUNTS come un’opportunità da non perdere; sono “prudenti” nella valutazione sullo stato di salute del Terzo settore, ma meno critici rispetto a RIM 2022. Hanno una buona conoscenza delle opportunità derivanti dall’iscrizione al Registro e il 50% le ha già utilizzate. Quasi la metà sono partner di una Rete associativa che li ha positivamente accompagnati nel processo di iscrizione al RUNTS e per un terzo hanno avuto un dialogo positivo con gli uffici regionali del RUNTS. Apprezzano e condividono le proposte di semplificazione, l’estensione delle deleghe per l’iscrizione o l’aggiornamento dei dati sul RUNTS ai Csv, nonché il rafforzamento di quelle già attribuite alle Reti associative. Da rilevare che quasi il 50% ha utilizzato lo spazio aperto nella parte finale del questionario per segnalare criticità e formulare proposte. Se si esamina invece il sottogruppo degli Altri ETS, si scoprono caratteristiche marcatamente distintive rispetto alla generalità dei rispondenti. Hanno bilanci più consistenti, impiegano più dipendenti e hanno meno volontari; sono meno inseriti nelle reti associative, per i due terzi hanno personalità giuridica; sono più numerosi tra i neo costituiti dopo il 2017 e tra coloro che non erano mai stati iscritti ad alcun registro. Insomma si tratta di **un segmento di Terzo settore più strutturato e professionale** che però condivide le stesse proposte sullo sviluppo del RUNTS che si possono così riassumere:

**a) realizzare rapidamente l’interfaccia pubblica del RUNTS** in modo che questa ricca mole di dati sia fruibile e utilizzabile oltretutto dalle istituzioni competenti e dagli ETS, anche dalla generalità dei cittadini e dalle imprese profit. Ciò potrebbe rafforzare sia il senso di appartenenza al mondo del terzo settore, sia il principio di trasparenza delle informazioni e dei comportamenti degli ETS.

**b) mettere in cantiere un forte investimento sulla comunicazione** sia per un’informazione puntuale sui nuovi adempimenti ma ancor di più sulle opportunità che via via si aprono per gli ETS.

**c) rafforzare la spinta al popolamento del RUNTS** soprattutto grazie a maggiori deleghe e responsabilità alle Reti e ai Csv e portare nel perimetro del Terzo settore sia molti enti ancora sulla soglia (Onlus, associazioni sportive dilettantistiche) sia coloro che finora non hanno avuto alcun rapporto strutturato con le Amministrazioni.

Un quadro che conferma quanto sintetizzato nel titolo di questo Terzo Rapporto: spingere sul pedale della promozione per dare completa attuazione alla riforma.

## 2.2. Le “nuove” imprese sociali

Nel novero dei nuovi ETS rientrano sicuramente le “nuove” imprese sociali, ovvero quelle nate o qualificatesi tali dopo l’approvazione del D.lgs. 117/2017<sup>11</sup>.

Il fenomeno presenta caratteri di un certo interesse in quanto, in poco più di cinque anni sono nate 4.340 imprese sociali su un totale di 20.452 iscritte nella sezione speciale del registro imprese tenuto dalle Camere di Commercio. Le novità sono diverse: innanzitutto il trend di crescita pari a circa il 4,9% all’anno. Ma la novità più macroscopica la si ritrova nella diversa forma giuridico-organizzativa che hanno assunto: mentre le IS pre-riforma erano per più del 97% cooperative sociali, ora le “nuove” imprese sociali per più del 27% hanno assunto forme societarie diverse, quali società di persone, di capitali, cooperative non sociali, fondazioni o associazioni. Ovvero, se prima della riforma, le cooperative sociali erano di fatto quasi l’unica configurazione societaria delle IS, ora non è più così. E il trend, anche guardando il dato del 2022, tende ad accentuarsi tanto che le IS che non sono cooperative sociali sono pari al 30%. Sono imprese giovani, di piccole dimensioni (8-10 addetti), impegnate nei servizi ricreativi, culturali, sportivi e di educazione e formazione; collocate per più del 50% in cinque Regioni (Campania, Lombardia, Sicilia, Lazio e Puglia) e che occupano complessivamente 31.540 addetti. Di sicuro interesse anche i caratteri della governance di queste IS. Su più di 11.000 amministratori, il 22% si trova nella fascia di età 18-35 anni, la parità tra i generi è quasi perfetta e solo poco più del 10% sono amministratori anche di imprese sociali pre-riforma. Un ulteriore focus riguarda le IS in forma di società di capitali. Si tratta di circa 1.000 imprese con poco più di 3500 amministratori che hanno conosciuto negli ultimi anni una crescita impetuosa: il 27% contro il tasso medio del 4,9% di tutte le “nuove” IS. Sono state costituite prevalentemente da persone fisiche (73%), ma dopo la riforma si è verificato un significativo incremento dei soci “persone giuridiche” quali le associazioni, società di capitali e altre imprese sociali.

In sintesi, gli effetti della nuova normativa introdotta con il D.lgs. 117/2017 sono piuttosto evidenti. Innanzitutto il trend di crescita pari al 4,9% a fronte, nello stesso periodo, di un tasso vicino allo zero per le imprese profit; poi l’incremento delle forme giuridiche diverse dalla cooperativa sociale (dal 2,7% al 27,3%). In terzo luogo gli amministratori sono più giovani e sono presenti solo in piccola parte in IS pre-riforma. E infine l’ibridazione nella composizione societaria: IS che nascono non solo per impulso di persone fisiche, ma anche di fondazioni e associazioni (specialmente al Nord) e da altre imprese sociali, testimonianza di quel fenomeno di spin-off che la nuova normativa ha incoraggiato e favorito.

<sup>11</sup> Cfr. C. GAGLIARDI, S. CARBONE e S. SCACCABAROZZI, *Imprese sociali: i dati a sei anni dalla riforma, con un focus sulla governance e sulle società di capitali*, in questo Volume.



Non resta che prendere atto che il terreno è fertile e generativo, considerato che tale crescita è avvenuta in assenza dei principali incentivi fiscali previsti dall'art.18 del D.lgs. 112/2017 in quanto non ancora in vigore per l'assenza della autorizzazione comunitaria. Il confronto con il trend di crescita delle start up innovative tecnologiche, la cui regolazione normativa<sup>12</sup> prevede incentivi fiscali analoghi, ci dà lo spunto per una prima conclusione. Il numero di nuove nascite di queste ultime, in 10 anni (2012-2022) è stato di circa 13.000, pari ad una media di 1.300 all'anno. Per le IS di circa 4.400, pari a circa 900 all'anno. Nel primo caso gli incentivi fiscali sono entrati rapidamente in vigore; nel secondo sono ancora in stand by. **Ciò può significare che le possibilità di crescita e sviluppo delle IS, nel momento in cui entreranno in vigore gli incentivi previsti, potranno non solo consolidarsi ma ulteriormente incrementarsi.**

### 2.3. I “nuovi” ETS: il caso della Regione Marche

Grazie alla disponibilità e alla collaborazione dell'Ufficio del RUNTS della Regione Marche, è stato possibile realizzare uno studio di caso sui “nuovi” iscritti al RUNTS di questo territorio<sup>13</sup>. Giova ricordare che questi dati hanno un pregio e un limite: si tratta di dati “effettivi” e non “proiettivi” come quelli dell'indagine esplorativa RIM 2023, ma limitati al territorio marchigiano.

Un primo dato balza subito agli occhi. Tra coloro che hanno presentato domanda di iscrizione al RUNTS nella regione Marche, il numero dei soggetti che si sono rivolti ad un notaio (10,6%) è nettamente inferiore ai rispondenti di RIM 2023 (più del 40%). Per due possibili ragioni: nel caso di RIM 2023, il numero delle fondazioni (per cui l'acquisizione della personalità giuridica è un prerequisito) è nettamente più elevato (12,5% contro 6,5%). In secondo luogo, nel caso di RIM 2023, pur trattandosi sempre di nuovi iscritti al RUNTS, prevalgono gli enti costituitisi prevalentemente (85%) prima della riforma, mentre nel caso Marche, tale quota è pari a meno del 50%. Un'altra difformità, peraltro connessa alla precedente, riguarda il possesso, limitatamente alle associazioni, della personalità giuridica che è di poco superiore all'8% per le Marche e invece del 23,4% in RIM.

Ci sono invece singolari concordanze. In particolare, per i soggetti che hanno richiesto l'iscrizione al registro nelle Marche, per più di un terzo la procedura si è conclusa positivamente senza richieste istruttorie e, solo il 4% delle domande di iscrizione, ha avuto un diniego; dati che segnalano – anche in RIM 2023 – che forse le preoccupazioni e le paure per l'accesso al Registro, erano un po' ingigantite rispetto a quello che è stata poi l'esperienza concreta. Ciò in ragione di due fattori positivi presenti in entrambe le indagini: gli uffici hanno attivato anche canali informali di colloquio/accompagnamento delle organizzazioni che avevano presentato la domanda; e i tempi medi di risposta sono stati abbastanza rapidi (65 gg. nella regione Marche). Nella

<sup>12</sup> Legge n. 221/2012.

<sup>13</sup> Cfr. A. FICI e M.E. TARTARI, *Il “nuovo” terzo settore nelle domande, procedure e provvedimenti dell'ufficio RUNTS della Regione Marche*, in questo Volume.

composizione per sezioni del Registro, il gruppo degli Altri ETS (25% – dati RIM 2023) è perfettamente allineato con i dati generali dei nuovi iscritti al RUNTS, mentre è piuttosto inferiore nella regione Marche (15%). In quest'ultima è molto più elevato il numero delle Aps (71%) sia rispetto al dato generale (53%) sia al campione RIM 2023 (36%). Forse, il lavoro delle Reti associative nazionali ha spinto, sia nelle Marche sia su tutto il territorio nazionale, un maggior numero di “nuovi” ETS a scegliere questa specifica sezione del registro.

Di particolare interesse il dato sulla composizione media del numero degli **associati/volontari/lavoratori** nelle diverse tipologie assunte dagli ETS. Oltre al fatto che sia RIM 2023 che RUNTS regione Marche confermano che tra gli ETS prevalgono in maniera netta gli enti che non hanno collaboratori retribuiti o ne hanno al massimo un paio, val la pena notare che il numero medio dei volontari tra Odv e Aps (15 contro 10) non è poi così diverso nelle due tipologie associative. **A conferma che i volontari sono la colonna portante di gran parte delle realtà associative.** Diverso è il caso degli Altri ETS che hanno un numero nettamente più basso di volontari, un numero medio più elevato di lavoratori e presentano dimensioni organizzative medio grandi circa il numero degli associati. È quanto già osservato nell'indagine RIM 2023: gli altri ETS rappresentano un Terzo settore più strutturato e più professionale con minor impiego di volontari e bilanci di medie dimensioni.

L'analisi di caso dei nuovi iscritti al Registro nelle Marche e l'indagine esplorativa RIM 2023 ci portano ad una duplice conclusione: che tra i dati “effettivi” e quelli “proiettivi” ci sono concordanze ma anche trend difformi che richiedono certamente un approfondimento. In particolare, sulla possibilità di acquisizione della personalità giuridica in forma semplificata, sull'appartenenza alle reti e sulla diversa composizione delle risorse umane (associati/volontari/lavoratori). In secondo luogo la crescita costante e, nell'ultimo periodo, impetuosa, di nuovi iscritti al RUNTS **dimostra che questo universo è ancora alquanto fluido sui numeri e cangiante nella composizione interna.** Come si è correttamente osservato<sup>14</sup>, solo il pieno accesso alla ricca mole di dati e di informazioni ormai presenti nel RUNTS, ci potrà offrire uno sguardo più penetrante e analitico sul “nuovo” terzo settore.

### 3. Tirare le somme: una prima verifica di due misure promozionali

Ci sono due misure che sono entrate immediatamente in vigore e per le quali è possibile formulare qualche considerazione circa la loro efficacia. Ci riferiamo da un lato all'art. 72 del CTS che istituisce un “Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale del Terzo settore”; e, dall'altro, alle norme fiscali (*ex art. 83 del CTS*) che hanno incrementato la quota detraibile delle erogazioni liberali agli ETS e flessibilizzato l'utilizzo alternativo della deducibilità dal reddito imponibile dell'importo donato.

<sup>14</sup> Cfr. A. FICI e M.E. TARTARI, *op. cit.*

### 3.1. Sostegno ai progetti e alle attività di interesse generale

Con gli Avvisi 1/2017, 1/2018 e 1/2020, il MLPS, in applicazione dell'art. 72 del CTS, ha stanziato risorse per 121 milioni di euro. A questi vanno aggiunti altri 70 milioni di euro impegnati con gli Avvisi straordinari 3/2020 e 3/2022 per un totale complessivo di 191 milioni di euro.

**Ebbene queste risorse sono state effettivamente assegnate ai destinatari, ovvero agli ETS?** Se si considera la tabella 2 del Cap. IX<sup>15</sup>, la risposta è sostanzialmente positiva in quanto per gli Avvisi ordinari – ad esclusione del 2017 –, anno in cui i tempi del bando furono alquanto ristretti, le risorse sono state quasi interamente assegnate. Per gli Avvisi straordinari, le problematiche rilevate con l'Avviso n. 3 del 2020 sono state positivamente risolte assegnando per le stesse finalità i 30 milioni residui alle Regioni, evitando così che quelle risorse andassero in perenzione. Dunque, complessivamente, la procedura di assegnazione sembra essere diventata efficiente. Il numero di progetti presentati per ogni Avviso si è stabilizzato intorno a 130, così come quelli valutati e ammessi<sup>16</sup>. La parte del leone, tra le diverse tipologie di ETS abilitate a presentare progetti, la fanno le Aps (73%), seguite dalle Odv (21%) e dalle fondazioni (6%). Sul totale delle risorse assegnate – 109.800.000 euro –, solo poco più di 1.300.000 è tornato al MLPS per rinuncia del capofila. Gli obiettivi generali più cliccati sono stati per il 2017 “Promuovere le pari opportunità e ridurre le disuguaglianze” e per il 2018 e 2020, “Assicurare la salute e il benessere per tutte le età”.

**Le risorse assegnate sono state effettivamente spese e rendicontate?** Ebbene, lo scostamento per gli anni 2017 e 2018 è stato rispettivamente del 5% e del 5,8% (il 2020 non è ancora disponibile). Dunque una spesa sostanzialmente efficiente sia nell'assegnazione che nella rendicontazione. Le principali criticità evidenziate sono state legate al fenomeno pandemico, al coinvolgimento dei destinatari e ai ritardi attuativi. Come superare le criticità emerse e migliorare l'efficacia dei progetti? Vengono offerti dagli Autori alcuni suggerimenti utili. In primo luogo, prevedere tempi più lunghi per la progettazione esecutiva; poi, più flessibilità nella individuazione dei destinatari, specialmente quando si è sul campo; ancora, la possibilità di coinvolgere figure professionali in grado di implementare la gestione interna delle organizzazioni capofila; infine, l'opportunità di ridefinire sul campo le reti e i partner. Circa le procedure di rendicontazione, si suggerisce di scorporare dal budget il costo delle fidejussioni o, in alternativa, di alimentare da parte degli enti un Fondo di garanzia partecipato dal Ministero.

**In conclusione i dati ci restituiscono da un lato l'appropriatezza del quadro normativo e una sostanziale efficienza/efficacia delle modalità di assegnazione/gestione delle risorse stanziate oltreché un insieme di criticità procedurali che potrebbero essere superate con un lavoro coordinato tra le Reti e il MLPS.**

<sup>15</sup> Cfr. M. LIVIA e D. BUCCI, *Il sostegno degli enti di Terzo settore dopo la riforma: continuità e innovazione nei progetti finanziati dall'art.72 del CTS dal 2017 al 2021*, in questo Volume.

<sup>16</sup> Cfr. M. LIVIA e D. BUCCI, *op. cit.*

### 3.2. Il potenziamento degli incentivi fiscali relativi alle erogazioni liberali

La seconda misura messa sotto osservazione<sup>17</sup> è quella di cui all'art. 83 del CTS circa gli incentivi – mediante detrazioni o deduzioni – relativi alle erogazioni liberali in denaro effettuate dai contribuenti.

Sono stati presi in considerazione gli anni d'imposta 2019, 2020 e 2021, mettendo a confronto i dati della generalità dei contribuenti<sup>18</sup> con un campione di dimensioni significative (circa 1.300.000) corrispondente alla totalità dei contribuenti che si sono rivolti al Caf Acli per la loro dichiarazioni dei redditi. Tale confronto ha riguardato esclusivamente le persone fisiche che si sono avvalse delle diverse possibilità di detrazione previste per le erogazioni liberali agli ETS<sup>19</sup>.

L'analisi di questi dati è stata finalizzata a capire se l'aumento delle detrazioni fiscali dal 26% al 30% (al 35% per le sole Odv) per le erogazioni liberali effettuate dai contribuenti avesse fatto crescere sia il numero dei donatori, sia l'importo medio versato, nonché orientato i donatori verso le formule più vantaggiose abbandonando progressivamente l'utilizzo della detrazione al 26%. In secondo luogo, per i soli utenti del Caf Acli, si è provato a verificare se esistono correlazioni significative tra le caratteristiche ascrivibili (età, sesso, residenza, reddito, condizione occupazionale) e i comportamenti donativi tracciati nelle dichiarazioni dei redditi. In questa seconda analisi, inoltre, è stato possibile anche valutare l'attrattiva della norma che consente al contribuente di optare per la deduzione dell'importo versato in luogo della detrazione.

Circa il primo filone di analisi, un primo dato balza subito agli occhi: il numero complessivo<sup>20</sup> della generalità dei contribuenti (dati MEF) che effettua donazioni avvalendosi delle diverse detrazioni fiscali previste è intorno al 2% e del 2,4% per i dichiaranti del Caf Acli. Dunque, il totale delle donazioni (almeno quelle su cui ci si avvale di un vantaggio fiscale) si riferisce ad una nicchia piuttosto ristretta di contribuenti. E ciò vale sia per la generalità dei dichiaranti, sia per quelli che si rivolgono al Caf Acli. È pur vero che in Italia le donazioni, specie quelle di modesta entità, vengono effettuate senza modalità tracciabili e dunque non utilizzabili nella dichiarazione dei redditi. Ma, correlando poi le erogazioni liberali con le diverse fasce di reddito, non si presentano variazioni macroscopiche. Nei dati MEF, la percentuale dei donatori varia tra l'1% – tra coloro che stanno tra i 10.000 e i 30.000 euro di reddito imponibile – e quasi il 5% tra coloro che hanno redditi sopra i 50.000 euro. Questa forchetta è ancora più ristretta (tra l'1% e il 3%) tra i dichiaranti Caf Acli, sicuramente anche perché tra questi, il numero dei contribuenti con un reddito medio-basso supera di quasi 20

<sup>17</sup> Cfr. A. SERINI, *Le agevolazioni fiscali sulle erogazioni liberali a favore degli ETS alla luce della riforma. Alcuni dati*, in questo Volume.

<sup>18</sup> Dati forniti dal MEF - Dipartimento delle Finanze relativi alle persone fisiche (più di 41 milioni) che hanno effettuato detrazioni sugli importi versati come erogazioni liberali in denaro negli anni fiscali 2019, 2020 e 2021.

<sup>19</sup> Cfr. A. SERINI, *op. cit.*

<sup>20</sup> Nel calcolo della percentuale di donatori, dal totale dei dichiaranti sono stati sottratti circa 10 milioni di incapienti, ovvero contribuenti che non hanno un ammontare di tassazione da cui poter dedurre.

punti quello della corrispondente coorte della generalità dei contribuenti; per cui è certamente vero che ad una maggior disponibilità di reddito corrisponde una maggior percentuale di donatori, ma non in modo così marcato come ci si potrebbe attendere. Il totale dei dichiaranti/donatori in valore assoluto nei tre anni considerati, varia dai 827.000 del 2019 fino agli 871.000 del 2021 nei dati MEF e da circa 30.000 nel 2019 fino a 32.000 per il Caf Acli. Dunque un trend in leggera crescita, nonostante “l’annus horribilis” del Covid (2020). Diverso è l’andamento dell’importo medio delle donazioni che mostrano invece un incremento più marcato, variando dai 300 euro del 2019 a più di 425 euro nel 2021 (dati MEF) e dai 315 euro del 2019 a più di 460 euro nel 2021 (dati Caf Acli).

**In sintesi, le nuove detrazioni – maggiormente vantaggiose – possono aver aumentato sia un piccolo incremento del numero dei donatori (nonostante il Covid); sia una più robusta crescita (+40%) dell’importo medio delle erogazioni liberali effettuate dai contribuenti in entrambi i due universi presi in considerazione.** Il secondo effetto verosimilmente imputabile alle nuove norme fiscali dell’art. 83 del CTS è il trasferimento di una quota significativa di contribuenti/donatori dalla misura del 26% (ancora in vigore per le Onlus e altri enti non profit) a quelle più incentivanti del 30% per la generalità degli ETS e del 35% per le Odv.

**I dati MEF mostrano che circa 100.000 contribuenti/donatori pari a quasi il 18% che avevano utilizzato la detrazione del 26% tra il 2019 e il 2021, si sono trasferiti sulle nuove misure del 30% o 35%.** Inoltre, il seppur modesto incremento di donatori, in termini di valori assoluti, si è concentrato su queste ultime due modalità di detrazione. Lo stesso si è verificato anche per dichiaranti/donatori Caf Acli, perfino con un incremento più accentuato tra i nuovi donatori nella scelta delle detrazioni del 30% o del 35%.

Una terza considerazione riguarda l’utilizzo della deduzione in alternativa alla detrazione; e qui – come detto – abbiamo solo i dati del Caf Acli. **La misura che ha conosciuto la miglior performance positiva – anche nell’anno del Covid – è quella che consente alle persone fisiche di dedurre dal reddito imponibile il valore delle erogazioni liberali effettuate fino al 10% del dichiarato.**

Infine, vale la pena soffermarsi sul profilo del donatore Caf Acli. La scelta di effettuare donazioni è positivamente correlata con l’essere donna, con chi ha un’età superiore ai 50 anni, è in pensione, residente nel Nord-Est del paese e con redditi medio-bassi.

Tirando le somme di questi primi anni di applicazione delle nuove norme sulle erogazioni liberali orientate a premiare fiscalmente le donazioni in denaro, si può ragionevolmente affermare che hanno sostenuto un seppur modesto aumento del numero assoluto dei dichiaranti/donatori, perfino nell’anno del Covid; e, insieme, hanno prodotto una crescita alquanto consistente dell’importo medio della donazione; **e le nuove misure stanno progressivamente spostando i dichiaranti/donatori dalla vecchia aliquota di detrazione del 26% a quelle nuove e più convenienti introdotte con l’art. 83 del CTS; e, infine, che la possibilità di utilizzare la deduzione in alternativa alla detrazione, è stata colta e utilizzata in misura crescente nel triennio esaminato.**

#### 4. In corso d'opera

Diversamente dal precedente paragrafo, in cui abbiamo provato a tirare le somme di due diverse misure già pienamente attuate, qui cercheremo di portare a sintesi alcuni capitoli – collocati in parti diverse del Rapporto – nei quali si prendono in esame parti della riforma la cui applicazione – per ragioni diverse – può definirsi “in corso d'opera”. Ovvero, non abbiamo ancora risultanze sufficientemente consolidate per poter trarre delle prime valutazioni circa l'efficacia delle norme stesse. Ci si riferirà a quattro aree: quella dell'Amministrazione condivisa (*ex artt. 55, 56 e 57*); le Reti associative; il Social bonus e le interrelazioni tra riforma del Terzo settore e riforma dello sport.

##### 4.1. Tra luci ed ombre, il non facile cammino dell'amministrazione condivisa

Circa l'Amministrazione condivisa (AC), il Rapporto presenta un originale contributo<sup>21</sup> che esamina non solo l'evoluzione della normativa, ma propone un'analitica rassegna e commento della giurisprudenza relativa agli artt. 55, 56 e 57 emersa nei primi anni di applicazione del CTS. Senza voler ripercorrere l'articolato contributo, richiamiamo qui alcune considerazioni conclusive dell'Autore che guardano al fenomeno da un punto di vista strettamente giuridico. Un'analisi più a largo spettro delle procedure amministrative, dei modelli relazionali e organizzativi delle molteplici esperienze di coprogrammazione e coprogettazione, saranno invece oggetto di un complesso lavoro di ricerca – Laboratorio dell'amministrazione condivisa – i cui risultati verranno presentati dalla Fondazione Terzjus all'inizio del 2024.

Una sintetica frase dell'Autore<sup>22</sup> contiene una conclusione convincente ed efficace del paziente lavoro analitico/valutativo effettuato sul versante normativo e giurisprudenziale della AC. “Alla luce dell'analisi svolta può conclusivamente rilevarsi come i più recenti approdi della giurisprudenza amministrativa e della normativa secondaria in tema di rapporto tra Primo e Terzo settore ancora non risultino – se non parzialmente – adeguati al mutamento del paradigma operato dalla giurisprudenza costituzionale, né alle inequivoche indicazioni provenienti, nella medesima direzione, dalla normativa primaria; ciò restituendo un quadro incerto e frammentato, che rende tuttora un'opera impervia la strada verso la piena esplicazione delle potenzialità dischiuse dal Codice del Terzo settore in relazione ai rapporti tra enti pubblici e non lucrativi”. Dunque la strada è ancora lunga e non certo agevole. Onde renderla più facilmente percorribile, l'Autore suggerisce una modifica normativa finalizzata a creare un più efficace coordinamento tra la disciplina generale del procedimento amministrativo e il CTS così come è avvenuto con il Codice dei contratti pubblici. La proposta di modifica legislativa – che facciamo nostra – consiste nell'intervenire sull'art. 15 della legge n. 241/1990 spe-

<sup>21</sup> Cfr. N. BERTI, *Note a margine della giurisprudenza e della normativa recenti in tema di rapporti tra primo e terzo settore (nella cornice del secondo)*, in questo Volume.

<sup>22</sup> Cfr. N. BERTI, *op. cit.*

cificando che le Amministrazioni pubbliche possono concludere “**tra loro e con enti del terzo settore** accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”. È del tutto evidente che quell’“interesse comune” è la chiave di volta del nuovo rapporto tra PA ed ETS, differendo esso dal concetto di “interesse pubblico”, di cui invece l’Amministrazione pubblica è titolare. Ciò consentirebbe di attribuire uno statuto generale al modello di AC e di ricondurre – come ha fatto lo stesso Consiglio di Stato nella relazione di accompagnamento allo schema di riforma dei Contratti pubblici – i rapporti tra PA ed ETS ad “un unico modello generale di ‘co-amministrazione’, alternativo a quello del mercato”.

#### *4.2. Valorizzare e potenziare le reti associative*

Nel cap. XV, il Rapporto si sofferma sulle reti associative presentando le storie di sei diverse reti del terzo settore<sup>23</sup> così come sono state individuate, riconosciute e valorizzate dall’art. 41 del CTS. L’Autore si propone di verificare come la riforma sia stata recepita e soprattutto come l’art. 41 del CTS abbia trovato concreta applicazione nella vita di queste sei diverse realtà associative.

I sei casi esaminati confermano che la scelta del legislatore di riconoscere le reti sia stata lungimirante e appropriata in ordine proprio alle due funzioni prima richiamate. D’altra parte, la morfologia degli Enti del terzo settore – alquanto plurale per dimensioni, attività, modelli organizzativi – richiedeva l’individuazione di **catalizzatori** con funzioni riconosciute e valorizzate dalla legge. Ecco l’origine dell’art. 41, il cui contenuto programmatico va letto insieme con la riforma dei Csv – nati con la l. 266/91 – contenuta anch’essa nel CTS. Ne consegue che questi catalizzatori possono e debbono svolgere una triplice funzione:

**a) rigenerare continuamente, mediante la formazione dei propri membri, il carisma delle origini**, in modo da alimentare un’identità condivisa come risorsa per non lasciar deperire la disponibilità all’impegno civico e all’azione volontaria;

**b) considerate le ormai frequenti interrelazioni tra ETS e PA e tra ETS e soggetti di mercato, si rende necessaria una moderna funzione di rappresentanza**, onde evitare che gli ETS vengano omologati ai modelli burocratici della PA o assorbiti nelle dinamiche competitive del mercato. Non tanto e non solo una rappresentanza sindacale, ma una capacità di far vivere e affermare nella società i propri valori di riferimento;

**c) per la tenuta e il consolidamento delle Reti**, è altresì essenziale che queste svolgano – come prevede l’art. 41 – **funzioni di advocacy e di servizio per i propri associati**, specialmente per quelli di piccole e piccolissime dimensioni. Oltre a rigenerare i valori e le dimensioni simboliche, le reti sono chiamate a curare gli interessi dei loro associati, anche per rendere più leggeri quei vincoli di trasparenza che l’iscrizione al RUNTS richiede.

Infine va evidenziato che l’avvio da parte del MLPS della validazione degli “**statuti tipo**” presentati dalle reti associative potrebbe produrre un mutamento sia quantitativo

<sup>23</sup> Cfr. C. CALTABIANO, *op. cit.*

vo che qualitativo nello sviluppo e nel consolidamento delle reti stesse. Il direttore generale del MLPS, Alessandro Lombardi, intervenendo alla Summer School di Cesvot e Scuola Sant'Anna<sup>24</sup>, ha indicato come autorevole proiezione che nel RUNTS possano entrare circa 150.000 enti. Forse, a nostro avviso, una stima prudenziale, che potrebbe essere superata qualora si tirino fuori dal limbo una parte rilevante delle 22.000 Onlus e si risolvano alcune problematiche per le ASD affiliate agli Enti di promozione sportiva (circa 50.000). D'altra parte, il trend che ha visto i nuovi iscritti al RUNTS raddoppiare dall'inizio del 2023, è un segnale incoraggiante. Tutti e tre questi fattori, se pienamente dispiegati, potrebbero portare il popolamento del RUNTS non lontano dalle 150-170.000 unità.

### 4.3. *Il social bonus sulla rampa di lancio*

La terza misura “in corso d'opera” è quella denominata social bonus<sup>25</sup>. Qui più che “lavori in corso”, si può dire che siamo solo ai blocchi di partenza. Infatti solo il 18 luglio 2023, il MLPS ha adottato la modulistica relativa al social bonus<sup>26</sup>. Per cui, entro il 15 settembre 2023, si è aperta la prima finestra entro cui gli ETS possono presentare i loro progetti di utilizzo di immobili pubblici inutilizzati per realizzare attività di interesse generale. Il social bonus, modulato seguendo in parte la normativa dell'Art bonus, rappresenta dunque una opportunità ancora del tutto inesplorata che, oltre a consolidare le attività di interesse generale degli ETS e facilitare il recupero e la valorizzazione di beni pubblici non utilizzati o confiscati alle mafie, **potrebbe far nascere o rafforzare un sistema di relazioni virtuose tra ETS, PA e aziende o privati cittadini**. I primi potranno avvalersi di immobili pubblici in comodato gratuito per avviare nuove attività; le amministrazioni potranno valorizzare un patrimonio pubblico depauperato o inutilizzato; i privati – cittadini o aziende che effettueranno un'erogazione liberale verso un ETS – potranno sostenere, grazie ad un poderoso incentivo fiscale, lo sviluppo di attività e servizi a favore della propria comunità. Va sottolineato che il decreto attuativo, varato nel luglio 2021, prevede che la detrazione sulla erogazione liberale possa essere effettuata nello stesso anno in cui si presenta la dichiarazione dei redditi e che l'intero importo detratto possa essere recuperato in soli tre anni. Ancora, per gli ETS, le opere eleggibili non sono solo quelle legate alla ristrutturazione, manutenzione ordinaria e straordinaria, acquisto di attrezzature tecnologiche e di mobili, ma anche quelle relative alla gestione ordinaria delle attività previste. In sintesi l'operazione può generare nuova ricchezza sociale sia in termini di occupazione, sia di servizi per le fasce più deboli della comunità.

Giova infine ricordare che l'Agenzia del Demanio, nel luglio 2023, ha emanato un primo Avviso che consente a Stato, Regioni ed Enti locali di concedere in forma

<sup>24</sup> Cfr. L. ESPOSITO, *Fiscaltà e Terzo settore: un gruppo di lavoro per l'approvazione Ue*, in [ww.cantiere-terzosectore.it](http://ww.cantiere-terzosectore.it), 8 settembre 2023.

<sup>25</sup> Cfr. I. IOANNONE, *Il social bonus*, in questo *Volume*.

<sup>26</sup> Decreto interdirettoriale n. 198/2023.



agevolata in comodato immobili non utilizzati per fini istituzionali. Una nuova via che consente il recupero di edifici dismessi e che potrebbe essere uno strumento aggiuntivo per assegnare tali immobili ad ETS che hanno intenzione di presentare progetti al MLPS ai sensi della normativa relativa al Social bonus. Si vedrà nel prossimo Rapporto se lo strumento avrà avuto un effettivo decollo, superando le non poche vischiosità e resistenze che si sono finora manifestate.

#### 4.4. *L'associazionismo sportivo tra due riforme*

Come è noto, la legge delega di Riforma dello sport<sup>27</sup> e i correlati decreti legislativi 36, 37, 38, 39 e 40 sono successivi all'emanazione dei decreti legislativi attuativi della riforma del Terzo settore. Nelle diverse versioni con cui sono stati approvati, i decreti legislativi di riforma dello sport presentano elementi di continuità e coerenza con il CTS, ma anche non poche difformità e contraddizioni. Da ultimo<sup>28</sup> il Governo ha emanato un nuovo decreto correttivo anche con l'intento di armonizzare le due discipline. Ora nel contributo di Jessica Pettinacci e Gabriele Sepio<sup>29</sup> si dà conto dello stato dell'arte anche alla luce del recente D.Lgs. 120/2023 da poco pubblicato in GU. Il tema è di particolare rilevanza in quanto coinvolge quasi 120.000 associazioni o società sportive dilettantistiche, tra le quali una parte non irrilevante potrebbe accedere al Registro del Terzo settore. Questo sia perché "l'organizzazione e la gestione dell'attività sportiva dilettantistica" rientra tra quelle enumerate come attività di interesse generale ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera t) del CTS; sia perché è consentito agli enti sportivi di assumere la doppia qualifica inclusa quella di ETS. E agli ETS di iscriversi al registro degli enti sportivi. Questo doppio presupposto potrebbe aprire opportunità particolarmente interessanti in quanto nel CTS si assume l'attività sportiva in una valenza più generale (ispirata alla Carta europea dello sport) e non solo in relazione alle discipline sportive riconosciute dal CONI. Non di meno e nonostante i diversi decreti correttivi intervenuti nel frattempo, permangono numerosi problemi aperti.

In primo luogo, il riconoscimento della personalità giuridica in via semplificata, laddove è stato previsto per le associazioni sportive dilettantistiche (ASD) un patrimonio minimo più basso (10.000 euro contro 15.000) rispetto a quello prescritto per gli ETS costituiti in forma associativa. Lo stesso dicasi per le attività sportive dilettantistiche non riconosciute dal CONI, che dovranno essere enumerate in un apposito decreto del Dipartimento dello Sport. Ancora, le "attività diverse", normate dal CTS e ora aperte anche ad ASD/SSD, la cui disciplina fiscale appare ancora del tutto incerta. Per non parlare del raccordo tra i tre registri: RUNTS, Registro delle imprese e RNASD (Registro nazionale attività sportive dilettantistiche) ancora privi di canali di interscambio sempre più urgenti e necessari. Per concludere, la positiva novità dei

<sup>27</sup> Cfr. legge delega di riforma dello sport n. 86/2019.

<sup>28</sup> Cfr D.lgs. 120/2023.

<sup>29</sup> Cfr. J. PETTINACCI e G. SEPIO, *Terzo settore e sport dilettantistico: rapporto tra le due riforme*, in questo *Volume*.

Centri sportivi scolastici, la cui natura giuridica – essendo promossi da Amministrazioni pubbliche – è incompatibile con la distinta qualifica degli ETS che non possono essere controllati dalla PA. E del “volontariato sportivo”, ora molto più coerente con la disciplina del volontariato *tout court*, così come è stato definito nel CTS.

In sintesi, un cantiere – quello del raccordo tra le due riforme – ancora zeppo di lavori in corso con non poche zone “disordinate” e dunque risulta difficile immaginare un’opera compiuta e ben rifinita. È questa, però, una delle sfide più importanti che la riforma del terzo settore si trova davanti: includere nel perimetro del RUNTS, non solo gli Enti nazionali di promozione sportiva – già in buona parte riconosciuti come Reti associative – ma anche un numero crescente di ASD che, mediante l’impegno di tanti volontari, promuovono quotidianamente lo sport come strumento per accrescere la salute, migliorare il benessere personale e favorire l’inclusione sociale.

#### 4.5. Società di mutuo soccorso: residuo del passato o anticipo di futuro?

Le società di mutuo soccorso sono sicuramente il soggetto più antico di un terzo settore allora inesistente<sup>30</sup>. Riconosciute con la legge n. 3818 del 1886, hanno costituito per molti anni una sorta di “welfare dal basso”, mancando in quegli anni e in quelli successivi una protezione socio-sanitaria universale promossa dalle istituzioni pubbliche. Non di meno questa forma di mutualità ha attraversato quasi tutto il ’900 ed è arrivata fino ai giorni nostri, tanto che il legislatore nel momento in cui ha riordinato e innovato il campo normativo del terzo settore, ha previsto una apposita sezione del RUNTS in cui inserire le società di mutuo soccorso (SoMS). A ben guardare, il numero dei soggetti iscritti finora al RUNTS nei quali si rintraccia la dizione “società o associazione di mutuo soccorso”, supera di poco le 400 unità<sup>31</sup>. Proprio in forza delle nuove disposizioni del CTS, il fenomeno ha oggi una duplice configurazione: le **SoMS “maggiori”** e le **SoMS “minori”**. Le prime sono effettivamente enti che svolgono le tipiche attività mutualistiche previste dalla legge del 1886 e dalle successive modificazioni della stessa; le seconde, le SoMS “minori”, sono il risultato di un cambiamento che ha interessato soggetti che non svolgono più le attività tipiche previste dalla legge istitutiva, ma si dedicano ad attività di informazione e di prevenzione sanitaria, oltreché ad attività di socializzazione tipiche delle Aps. Per non disperdere questo patrimonio mutualistico/associativo, il CTS ha consentito alle SoMS che hanno contributi associativi inferiori a 50.000 euro (e non gestiscono fondi sanitari integrativi), di potersi trasformare in Aps senza perdere o dover devolvere il proprio patrimonio ad altra SoMS o fondo mutualistico. Le SoMS “maggiori” invece, debbono obbligatoriamente iscriversi alla sezione speciale “imprese sociali” del Registro camerale e, in forza di tale atto, hanno per legge anche l’iscrizione al RUNTS, come accade per tutte le imprese sociali. Dunque nella sezione “SoMS” del RUNTS troveremo unicamente le SoMS “minori” mentre tutte le altre saranno rintracciabili nella sezione IS.

<sup>30</sup> Cfr. A. FICI, *Le società di mutuo soccorso: una fattispecie in cerca di disciplina*, in questo *Volume*.

<sup>31</sup> Cfr. A. FICI, *op. ult. cit.*

Per certi versi, il CTS ha consentito di meglio chiarire e opportunamente riconoscere questa duplice identità anche se rimangono non poche questioni normative e interpretative irrisolte che giustificano il titolo del Capitolo IX<sup>32</sup>. In sintesi questa duplice natura, ha consentito alle SoMS “minori” di ancorarsi allo spirito originario dispiegando però attività di sola informazione e prevenzione socio-sanitaria al fine di meglio tutelare la salute dei propri soci; dall’altro, alle SoMS “maggiori” di poter intercettare una nuova domanda di protezione sociale e della salute organizzando un’offerta con i caratteri tipici del mutualismo delle origini ma con forme più aderenti ai nuovi bisogni della popolazione, specialmente delle fasce più anziane.

## 5. La prospettiva europea

Nel Terzjus Report 2023 si prendono in considerazione le novità della prospettiva europea (e internazionale) in materia di Terzo settore ed economia sociale a partire da tre diversi contributi<sup>33</sup>. L’intento è quello di mostrare da un lato, come l’economia sociale sia oggetto di attenzioni e raccomandazioni da parte di importanti e qualificate istituzioni internazionali (OCSE, ILO, ONU e UE); dall’altro, verificare se vi siano le condizioni per cui l’UE riesca a dotarsi di un perimetro giuridico entro cui collocare i soggetti del Terzo settore e dell’economia sociale. Più in particolare, nel prossimo 2024, ci sarà modo di capire se le azioni previste nel “**Piano di azione per l’economia sociale**” varato dalla Commissione europea troveranno effettiva applicazione nelle politiche dei singoli Paesi dell’Unione. Infine, se dentro questo orizzonte politico programmatico maggiormente favorevole allo sviluppo dell’economia sociale, il Governo italiano riuscirà a far comprendere alla UE l’originalità del quadro normativo civilistico e fiscale recentemente adottato, al fine di portare a conclusione l’interlocuzione con la Commissione europea relativa all’ottenimento dell’autorizzazione comunitaria circa alcune norme fiscali contenute nel CTS.

### 5.1. Alcuni recenti documenti di istituzioni internazionali sull’economia sociale

Il primo contributo<sup>34</sup>, quello di Luca Jahier, prende le mosse dal saggio del medesimo Autore sul tema pubblicato nel precedente Terzjus Report 2022<sup>35</sup> nel quale si era messa sotto i riflettori la particolare rilevanza – una vera e propria svolta – dell’adozione di un Piano di azione per l’economia sociale con un orizzonte decennale varato dalla CE nel dicembre del 2022. Anche sull’onda di questa azione politico programmatica, oltreché come frutto di un paziente lavoro rinveniente dagli anni scorsi, tre

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> Cfr. L. JAHIER, *Quattro passaggi rilevanti per l’economia sociale*, in questo *Volume*; A. FICI, *Diritto europeo e comparato del terzo settore: una breve introduzione*, in questo *Volume*; G. SEPIO, *Riforma italiana e principi fiscali dell’Unione europea*, in questo *Volume*.

<sup>34</sup> Cfr. L. JAHIER, *op. cit.*

<sup>35</sup> Cfr. L. JAHIER, in *Dal non profit al terzo settore*, cit.

importanti istituzioni internazionali OCSE, ILO e Nazioni Unite – a distanza di meno di un anno – hanno adottato risoluzioni e raccomandazioni particolarmente innovative e impegnative rispetto sia al riconoscimento effettivo del ruolo dell'economia sociale come attore protagonista di uno sviluppo equilibrato, sostenibile e inclusivo; sia alla promozione del lavoro dignitoso e al conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030. Colpisce che i tre documenti individuino in modo alquanto omogeneo i soggetti distintivi dell'economia sociale; come anche il possibile contributo che possono dare nel conseguire gli obiettivi poco sopra richiamati; i valori cardine tipici di questi soggetti quali la cooperazione volontaria, l'aiuto reciproco, la governance democratica e partecipata, la supremazia della persona sul capitale. Tale sintonia e concordanza si ritrovano anche nell'esplicito invito alle istituzioni finanziarie internazionali e ai governi, a sostenere, mediante azioni precise e concrete, lo sviluppo di un ecosistema favorevole al consolidamento dell'economia sociale.

Nei tre documenti due questioni vengono sollevate al fine di rendere più penetranti ed efficaci le raccomandazioni proposte:

a) **l'adozione di un quadro giuridico comune** che possa fungere da base per lo sviluppo dell'intero sistema;

b) **l'individuazione di metodiche affidabili e condivise di misurazione dell'impatto delle attività e dei servizi** promossi dall'economia sociale al fine di incoraggiare risparmiatori, imprese profit e fondi di investimento ad orientare risorse sui soggetti dell'economia sociale.

Vorremmo dedicare una particolare attenzione alla proposta di Raccomandazione<sup>36</sup> presentata nel giugno scorso dalla CE e che potrebbe essere approvata dal Consiglio europeo prima di fine anno.

Con tale Raccomandazione, la UE si propone di supportare gli stati membri affinché integrino l'economia sociale nelle loro politiche socio-economiche al fine di migliorare l'accesso al mercato del lavoro e promuovere l'inclusione sociale. La Raccomandazione, parte integrante del Piano di azione, insieme ad un Portale unico dell'Economia sociale (ES), è altresì integrata da due documenti giuridico fiscali, materia altamente sensibile sia per gli Stati membri sia per i soggetti dell'ES. Una volta approvata, la Raccomandazione impegna gli Stati membri ad adottare ed aggiornare, entro 18 mesi, la loro strategia per l'economia sociale. E qui servirà capire chi all'interno del Governo italiano assumerà il coordinamento e la guida di tale processo.

## 5.2. *Il diritto del terzo settore in una prospettiva comparata a livello europeo*

Un secondo profilo dell'orizzonte europeo rinviene dal saggio di Antonio Fici<sup>37</sup> che si pone la domanda se esista un diritto del Terzo settore europeo, questione ogget-

<sup>36</sup> Cfr. European Commission, Proposal for a Council Recommendation on developing social economy framework conditions, Strasburgo, 13/06/2023.

<sup>37</sup> Cfr. A. FICI, *op. ult. cit.*.

to di uno studio peraltro promosso dalla Fondazione Terzjus in via di pubblicazione<sup>38</sup> e di cui Fici propone una breve sintesi.

**La risposta alla domanda è tutt'altro che univoca.** Il quadro giuridico che emerge dall'analisi di una decina di stati nazionali e dalla legislazione comunitaria è piuttosto diversificato, anche se sono emersi di recente alcuni potenziali e positivi sviluppi.

Fici prende a riferimento la recente legislazione italiana – il CTS e il D.lgs. 112/2017 –, **unica in Europa ad offrire una regolazione generale del Terzo settore.** Negli altri nove paesi, infatti, “terzo settore” non è un termine giuridico; nondimeno sono presenti legislazioni, che in modalità diverse, riconoscono soggetti e organizzazioni riconducibili a ciò che chiamiamo Terzo settore. Il merito della legislazione italiana è di **aver superato la categoria non profit** come categoria distintiva di questi soggetti, identificandoli invece mediante le finalità che perseguono, promuovendo una “unità nella pluralità”<sup>39</sup>, includendo anche soggetti imprenditoriali con il solo vincolo di una limitata distribuzione degli utili e normando gli ETS anche sul piano fiscale e nei rapporti con la PA. Prendendo a riferimento la nostra legislazione, si esaminano le modalità di regolazione di nove diversi paesi riconducibili ad una categoria simile di ETS, ovvero di **Organizzazioni di pubblica utilità (OPU)**, dove l'elemento distintivo non è più solo l'assenza di scopo di lucro, bensì il perseguimento di una finalità socialmente rilevante. Anche per le OPU – come per gli ETS – si tratta di una qualifica o di uno status giuridico di enti costituiti in forme diverse (associazioni, fondazioni, imprese o cooperative). Servendosi di queste caratteristiche tipiche, si analizzano tre diversi Paesi che hanno legislazioni più strutturate e comparabili con quella italiana: l'Irlanda, la Germania e la Polonia, per arrivare a concludere che **il caso polacco presenta analogie piuttosto evidenti con la normativa italiana.** Nella seconda parte del capitolo vengono invece presi in considerazione le leggi nazionali dedicate alle imprese sociali e all'economia sociale e solidale (ESS). Per le prime, si ricorda come la legislazione italiana<sup>40</sup> degli anni '90 abbia fatto da apripista e da successivo riferimento per molti paesi europei, tanto che oggi sono ben nove gli stati che hanno leggi specifiche dedicate alle cooperative sociali. Nei primi anni di questo secolo - invece - si è affermata **una seconda generazione** di leggi sulle imprese sociali non più solo limitata alla forma della cooperativa sociale, ma incentrata sull'impresa sociale come uno status giuridico fondato su alcuni requisiti di scopo, sulla tipologia di attività, sul modello di governance partecipata e su una limitata possibilità di distribuzione degli utili. In ultimo, negli stessi anni, si è affermato, anche a livello comunitario, un particolare interesse per **l'economia sociale e solidale.** Tale termine si è diffuso anche per effetto di specifiche legislazioni nazionali (Spagna, Portogallo, Francia e Polonia), ma va detto che queste legislazioni si riferiscono a soggetti non assimilabili a quelli del CTS italiano perché si tratta unicamente di soggetti di natura imprenditoriale. Tali differenze sono più marcate nel caso di Spagna e Francia, mentre la legislazione polacca, peraltro introdotta di recente (2022), si presenta alquanto simile a quella delle IS italiane.

<sup>38</sup> Cfr. A. FICI, *op. ult. cit.*

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> Cfr. legge n. 381/91.

In questo quadro, ricco ma frammentato, si è innestata la proposta della CE di un “Piano d’azione dell’economia sociale”<sup>41</sup> a livello europeo e, ancor più di recente, la proposta della stessa CE di una Direttiva europea<sup>42</sup> per uno “Statuto delle associazioni senza scopo di lucro transfrontaliere”; direttiva che recepisce una Risoluzione del PE volta a supportare le associazioni senza scopo di lucro in ambito comunitario. Entrambi questi atti segnalano da un lato, **una crescita di attenzione** di diverse istituzioni europee verso il terzo settore e l’economia sociale; dall’altro, possono costituire **passaggi preliminari** per giungere ad un perimetro giuridico comune degli ETS e/o delle OPU, in modo da far sì che gli strumenti e le risorse comunitarie vengano meglio finalizzati a creare un ecosistema favorevole al consolidamento e allo sviluppo dei soggetti del Terzo settore e dell’economia sociale.

### 5.3. Riforma del terzo settore e principi fiscali della UE

In ultimo, il contributo di Gabriele Sepio<sup>43</sup>, che richiama la cornice fiscale della riforma del terzo settore alla luce dei principi fiscali stabiliti dalla UE. Un tema di non facile approccio ma particolarmente rilevante in ragione sia del non ancora concluso iter per l’ottenimento dell’autorizzazione comunitaria su determinate norme fiscali del CTS e del D.lgs. 112/2017; sia in relazione alla procedura di infrazione dell’IVA non applicata alla cessione di beni e servizi da parte delle associazioni ai propri soci o associati. Dopo aver richiamato e sinteticamente illustrato le norme fiscali, artt. 79, 80, 86 del CTS e art. 18 del D.Lgs. 112/17 – soggette ad autorizzazione comunitaria, considerato che altre, non poche disposizioni fiscali sono già pienamente in vigore<sup>44</sup>, l’Autore propone un breve excursus storico sulle procedure di infrazione relative all’esenzione ICI per l’utilizzo di immobili di enti non commerciali in particolari attività e la non ancora risolta infrazione sull’IVA per la cessione di beni e servizi ai propri soci da parte delle associazioni di promozione sociale. Questo sintetico excursus, nonché il chiarimento sulla natura e qualificazione delle norme fiscali soggette all’autorizzazione, consente all’Autore di provare ad individuare un percorso logico-giuridico da proporre alla CE per motivare l’adozione di un regime fiscale di favore per gli ETS in ragione di un duplice principio: **l’economicità dell’attività di interesse generale e la peculiarità soggettiva degli ETS**. Circa la prima si richiamano le caratteristiche di quella che nel diritto unionale viene definita come **attività economica** seguendo una definizione oggettiva, sostanzialistica e funzionale. Con argomentazioni puntuali e stringenti, vengono presi in considerazione i punti chiave di una possibile criticità nell’adozione di norme fiscali più favorevoli per le attività economiche degli ETS: l’assenza o meno di un mercato; l’inquadramento di tali attività nell’ambito dei SIEG (Servizi di interesse economico generale) e la differente declinazione del concetto di selettività che lo Stato mette in atto nei confronti degli

<sup>41</sup> Cfr. L. JAHIER, *op. ult. cit.*

<sup>42</sup> Cfr. M. RENNA, *La proposta di direttiva europea sull’associazione transfrontaliera europea*, in [www.terzjus.it](http://www.terzjus.it), 8 settembre 2023.

<sup>43</sup> Cfr. G. SEPIO, *op. ult. cit.*

<sup>44</sup> Si veda ad esempio il Cap. VIII in questo volume.

ETS. Infine l'Autore mette in luce il duplice valore dell'interlocazione avviata con la CE. Innanzitutto perché si tratta della prima volta che norme che riguardano enti non commerciali vengono notificate alla Commissione (la mancata notifica di norme pregresse ci ha visti dover rispondere a due diverse procedure di infrazione). Abbiamo dunque un'occasione favorevole per far comprendere alla Commissione Europea l'originalità e la particolarità della riforma originata dalla legge delega 106/2016 e per cercare di trasferire il nostro percorso giuridico anche nella normativa europea.

In secondo luogo, l'Autore ritiene che proprio la riforma abbia attribuito agli ETS una peculiarità soggettiva tale da rispettare il principio di non discriminazione verso altri soggetti del sistema economico e, dall'altro, che proprio le attività che gli ETS svolgono, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, rappresentino un modello orientato a soddisfare gli interessi della collettività.

## 6 Il tempo della promozione

Il complesso monitoraggio fatto dello stato e dell'evoluzione del diritto del terzo settore, dell'efficacia di alcune norme già pienamente attuate, dello stato dell'arte di quelle che abbiano messo sotto il titolo "lavori in corso", delle novità emerse nella dimensione europea, ci conducono a formulare alcune proposte che hanno un tratto comune: quello indicato nel titolo del Rapporto. Ovvero pensare per il 2024 alcuni interventi normativi e ancor di più un insieme di azioni promozionali volte a consentire agli ETS di cogliere tutte le opportunità che la riforma ha messo in campo e che, per ora, sono ancora largamente sotto traccia. Ciò non significa che il delicato e complesso lavoro di messa a punto o modifica delle norme di regolazione avviato dal MLPS e condiviso con il Consiglio Nazionale del Terzo Settore (CNTS), non debba procedere in modo spedito. Anzi auspichiamo che gli interventi che hanno un carattere amministrativo siano al più presto definiti e messi in opera e che il decreto "Semplificazioni", annunciato dal viceministro Maria Teresa Bellucci, possa conoscere la luce prima del termine del 2023; infine, che l'importante lavoro avviato con il MEF circa la notifica alla CE, possa camminare senza intoppi e giungere presto a conclusione.

Vorremmo però – ed è nella natura di una fondazione che ha compiti di studio e di ricerca e non di rappresentanza né tanto meno responsabilità istituzionali – alzare lo sguardo sul 2024, formulando un insieme di proposte che originano proprio dalle conclusioni del lavoro di analisi e monitoraggio svolto con il Terzjus Report 2023. Si tratta di un "pentagono" di proposte che vogliamo condividere con i principali attori che operano nel Terzo settore, oltretutto con i soggetti istituzionali, professionali, accademici di riferimento. Il quinto lato<sup>45</sup> di questo pentagono contiene un set analitico di proposte relative al trattamento fiscale degli enti di terzo settore e degli enti sportivi. Tali proposte originano dai principi di delega contenuti nella legge di riforma fiscale e riguardano: le imposte dirette; la razionalizzazione e semplificazione della disciplina IVA per gli enti

<sup>45</sup> Cfr. G. SEPIO, *Terzo settore e sport nella legge delega di riforma fiscale*, in questo *Volume*.

non profit; il graduale superamento dell'IRAP; e la razionalizzazione e coordinamento dei regimi fiscali agevolativi per le realtà sportive. Un passaggio della applicazione della delega fiscale particolarmente rilevante per il prossimo futuro degli ETS.

### 6.1. Si può donare di più

Questo primo lato del “pentagono” è strettamente connesso con alcuni passaggi conclusivi dei Capitoli IV e VIII di questo Rapporto, nonché ad un recente lavoro di ricerca sul “volontariato di competenza”<sup>46</sup>. Infatti nel Cap. VIII abbiamo rilevato che solo poco più del 2% dei contribuenti persone fisiche utilizzano le norme fiscali di favore per le erogazioni liberali agli ETS. Ma è altresì vero che l'aumento della quota detraibile introdotto dall'art. 83 del CTS ha probabilmente generato – tra il 2019 e il 2021 – sia un lieve trend di crescita dei donatori in valore assoluto sia prodotto un marcato incremento – circa il 40% – dell'importo medio della donazione. Allo stesso tempo, solo un terzo degli ETS coinvolti nella survey RIM ha risposto di aver ricevuto erogazioni liberali in denaro. I due dati sollecitano da un lato l'urgenza di far conoscere meglio ai contribuenti la possibilità di avvalersi delle detrazioni/deduzioni qualora sostengano con una donazione gli ETS; dall'altro, visto l'incremento medio degli importi delle erogazioni liberali dopo che l'art. 83 è andato in vigore – si potrebbe pensare di portare dal 30% al 35% la detrazione per la generalità degli ETS e dal 35% al 40% per le Odv. Un modo per provare a spingere i contribuenti con maggiori disponibilità di reddito a metter mano in modo più deciso al portafoglio. In più sarebbe necessario far conoscere meglio ad imprese ed ETS la nuova regolazione per le donazioni di beni in natura o commerciali, per la cui cessione gratuita non vi è più alcun rilievo fiscale. Infatti, se si guardano i dati di RIM 2023, ci si accorge che meno del 10% degli ETS ha ricevuto in donazione beni in natura o memmerciali da imprese. E gli stessi ETS potrebbero diventare “ambasciatori” presso le aziende di questa nuova misura. Infine, grazie ad una rilevazione del Sistema Excelsior promosso da MLPS e Unioncamere<sup>47</sup>, si è per la prima volta rilevata la diffusione nelle aziende sopra i 50 dipendenti del “volontariato di competenza”, ovvero di un prestito non oneroso di personale verso ETS per progetti e attività di interesse generale. **Oltre a circa 2000 aziende che in Italia lo praticano, ve ne sono circa 26.000 che sono potenzialmente interessate.** Forse, utilizzando i decreti attuativi della legge delega fiscale, si potrebbe incrementare la deducibilità di una parte del costo del proprio personale impegnato temporaneamente in un ETS, di cui l'impresa si è fatta carico.

### 6.2. Rafforzare il 5 per 1000 e lanciare il social bonus

Le problematiche che l'istituto del 5 per 1000 ha conosciuto relativamente all'anno fiscale 2022, per cui non pochi enti – circa 8000 – per ragioni molteplici (e non sempre

<sup>46</sup> Cfr. C. CALTABIANO e S. VINCIGUERRA (a cura di), *Professione volontario*, Soveria Mannelli, 2022

<sup>47</sup> Cfr. *Fare “volontariato di competenza”: in 4mila imprese è possibile, comunicato stampa di Unioncamere*, Roma, 28 luglio 2023.



a loro imputabili) sono rimasti esclusi dal beneficio loro spettante, ci inducono a pensare che occorrerebbe trovare una soluzione per riassegnare i 15 milioni non utilizzati ai beneficiari a cui i contribuenti nella dichiarazione dei redditi avevano indirizzato il proprio 5 per 1000. Ma, in prospettiva, considerati sia i dati di RIM 2023 sia il caso Marche, è ragionevole attendersi un incremento dei soggetti che optano per diventare beneficiari del 5 per 1000. Infatti, nel primo caso sono il 55% gli ETS che si sono iscritti al 5 per 1000 e nel secondo circa il 40%. Con il crescere del numero dei beneficiari, si può presumere che contestualmente aumenti anche la sollecitazione ai contribuenti ad utilizzare la facoltà del 5 per 1000 nel momento in cui fanno la dichiarazione dei redditi. Tale azione promozionale volta a raggiungere quel 46% di contribuenti con tassazione positiva che non hanno esercitato l'opzione del 5 per 1000, potrebbe essere accompagnata da una campagna di comunicazione della Presidenza del Consiglio finalizzata a promuovere tale misura ispirata alla sussidiarietà fiscale. È una proposta già formulata nel Terzjus Report 2022, ma che non ha trovato ascolto. Speriamo di avere miglior fortuna con il nuovo Governo che potrebbe altresì accompagnare la campagna promozionale con un incremento adeguato del Fondo di dotazione annua pari a 525 milioni e oggi quasi totalmente utilizzato.

Di una robusta promozione necessita sicuramente la misura del “social bonus” arrivata da poco tempo ai blocchi di partenza<sup>48</sup>. Giova ricordare che tale misura è finanziata fin dall'anno fiscale 2019 e, da allora ad oggi, circa 150 milioni di euro non sono stati utilizzati in assenza dei provvedimenti attuativi. Ora sarebbe utile recuperare il tempo perduto sia con una iniziativa delle principali amministrazioni statali (Agenzia del demanio, Agenzia dei beni confiscati alle mafie, ecc.), sia degli enti pubblici territoriali. Infatti un numero rilevante di beni confiscati alla criminalità organizzata non sono ancora stati assegnati e sono diverse migliaia i beni pubblici inutilizzati. Bene ha fatto dunque l'Agenzia del demanio a lanciare nel luglio 2023 un Avviso<sup>49</sup> che può rafforzare la misura del social bonus. Analoghe iniziative potrebbero essere auspicabilmente intraprese dalle Amministrazioni locali. Tra queste ultime rileviamo una certa inerzia nel mettere in atto le misure promozionali previste dal CTS che sono nella disponibilità degli enti territoriali. Facciamo riferimento alla possibilità di una tariffa agevolata sulla TARI, di cui – secondo i dati di RIM 2023 – solo il 4% degli ETS ha beneficiato.

Per un lancio effettivo del social bonus, servirebbero due distinte ma convergenti iniziative: l'una delle amministrazioni pubbliche – Governo ed enti locali – perché identifichino e mettano effettivamente a disposizione degli ETS immobili pubblici inutilizzati da ristrutturare, valorizzare e impiegare per lo sviluppo di attività di interesse generale degli ETS; l'altra, ad opera delle Fondazioni bancarie che, contestualmente, potrebbero predisporre bandi e programmi per sostenere gli ETS che decidono di presentare al MLPS progetti ai sensi della normativa del social bonus. Con un piano decennale, si potrebbe dare maggiore solidità agli interventi degli ETS in particolare

<sup>48</sup> Cfr. I. IOANNONE, *op. cit.*

<sup>49</sup> Cfr. I. IOANNONE, *op. cit.*

in quei territori – periferie urbane e aree interne deprivilegiate – dove il disagio sociale cresce a dismisura e i bisogni dei cittadini più fragili rimangono insoddisfatti.

### 6.3. Verso la “co-amministrazione”

Si è già commentato l’analitico lavoro svolto da Berti per questo Rapporto<sup>50</sup>. In attesa che venga avviato da parte del MLPS in collaborazione con ANCI, l’Osservatorio nazionale sull’amministrazione condivisa<sup>51</sup>, e che il prezioso lavoro di diversi istituti di ricerca e Università (tra cui la stessa Fondazione Terzjus) consenta di avere una mappa precisa e documentata del fenomeno, delle problematiche emerse e dei risultati ottenuti, potrebbe essere opportuno che il legislatore prendesse in considerazione la proposta formulata da Berti<sup>52</sup> di intervenire con una modifica chirurgica sull’art. 15 della l. 241/1990. Analogamente al sistematico raccordo, che è stato di recente operato tra la disciplina del CTS e quella del Codice dei contratti pubblici rendendo più agevole e certo l’utilizzo degli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione di attività e servizi di interesse generale insieme con gli ETS; così, la modifica suggerita – ovvero di estendere le modalità collaborative non solo tra Amministrazioni pubbliche ma anche tra PA ed ETS – potrebbe generare un sistematico raccordo tra le PA e gli ETS, attribuendo uno statuto generale alla procedure di amministrazione condivisa. L’intervento normativo appare, peraltro, del tutto coerente con il mutato paradigma operato dalla giurisprudenza costituzionale con la nota sentenza n. 131/2020.

### 6.4. Una nuova stagione per l’economia sociale

Mentre questo volume sta andando in stampa, è giunta la notizia che la proposta di Raccomandazione del Consiglio Europeo formulata nel giugno 2023 dalla CE relativa al Piano di Azione per l’economia sociale<sup>53</sup>, possa andare in discussione ed essere approvata dallo stesso Consiglio già alla fine di novembre. La proposta invita gli Stati membri a sviluppare strategie globali per l’economia sociale, adattando i rispettivi quadri politici e giuridici con l’obiettivo di promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità, stimolare l’economia locale e rafforzare la coesione sociale e territoriale. A partire da quando sarà approvata, i singoli Governi nazionali avranno 18 mesi di tempo per mettere a punto un Piano nazionale che contenga le strategie per sostenere e sviluppare l’economia sociale. Poiché in Italia le competenze specifiche per il Terzo settore sono in capo al MLPS e nella fattispecie al viceministro Bellucci, ragionevolmente ci si attende che sia proprio lei a incardinare e coordinare tale processo. Quello che a noi sta a cuore è che tale Piano venga messo a punto interpellando tutte le Amministrazioni interessate sotto la guida di chi ha le competenze generali sul Terzo settore

<sup>50</sup> Cfr. N. BERTI, *op. cit.*

<sup>51</sup> Cfr. Decreto del MLPS n. 169/2022.

<sup>52</sup> Cfr. N. BERTI, *op. cit.*

<sup>53</sup> Cfr. European Commission, Proposal for a Council Recommendation on developing social economy framework conditions, cit.

e anche coinvolgendo nella preparazione il Consiglio nazionale del Terzo settore, l'organismo consultivo previsto dal CTS, in modo da avvalersi delle competenze sia delle reti di rappresentanza degli ETS, sia degli esperti che ne fanno parte. L'originalità del modello di Terzo settore italiano, la consistenza e diffusione delle organizzazioni che ne fanno parte vanno pienamente valorizzate e rappresentate nelle sedi comunitarie in modo che le risorse e gli strumenti che la CE metterà a disposizione possano diventare un volano di crescita, sviluppo e qualificazione dell'intera compagine degli ETS. E anche che il processo normativo, che la riforma ha innescato, possa fungere da riferimento per la legislazione comunitaria e dei singoli stati membri.

## 7. Conclusione

Vorremmo concludere questo lavoro ispirandoci ancora una volta all'autorevole magistero del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella; in particolare prendendo in prestito l'incipit di un suo recente discorso<sup>54</sup>. “Se vi è qualcosa che una democrazia non può permettersi è di ispirare i propri comportamenti, quelli delle autorità, quelli dei cittadini, a sentimenti puramente congiunturali. Con il prevalere di inerzia ovvero di impulsi di ansia, di paura. Con due possibili errori: una reazione fatta di ripetizione ossessiva di argomenti secondo i quali, a fronte delle sfide che la vita ci presenta quotidianamente, basta denunciarle senza adeguata e coraggiosa ricerca di soluzioni. Quasi che i problemi possano risolversi da sé, senza l'impegno necessario ad affrontarli.

Oppure – ancor peggio – cedere alle paure, quando non alla tentazione di cavalcarle, incentivando – anche contro i fatti – l'esasperazione delle percezioni suscitate”. Meglio non sapremmo dire per indicare quale sia l'animus con cui entrare senza esitazioni in una nuova stagione del Terzo settore, componente irrinunciabile della vita delle nostre comunità e risorsa per le nostre istituzioni democratiche.

<sup>54</sup> Cfr. Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea Generale di Confindustria, Roma, 15/09/2023.