

CODICE DEL TERZO SETTORE

Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117

Commentario per articoli

a cura di
GUIDO ALPA E ANTONIO FLORIO



G. Alpa - L. Bobba - C. Botta - E. Brigati - L. Cavalaglio - M. Ceolin
R. Dabormida - M.V. De Giorgi - V. Dente - G. Di Rosa - A. Dulcetti
E. del Prato - A. Fici - A. Florio - A. Fusaro - F. Gaspari - L. Ghia
M.A. Icolari - A. Laudonio - P. Lillo - N. Lipari - M. Maggiolo
G. Marasà - G. Ponzanelli - E. Quadri - M. Renna - R. Restuccia
N. Riccardelli - M. Rossi - F. Sanchini - M. Tamponi - V.V.G. Vescio di Martirano

CODICE DEL TERZO SETTORE

Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117

Commentario per articoli

a cura di

GUIDO ALPA E ANTONIO FLORIO

Copyright 2025 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-879-0

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione
Valeria Savallo

Fotolito e Stampa
IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

In ricordo del Professore Guido Alpa

Questo volume reca la firma, e l'impronta, del Professor Guido Alpa. Eppure, mai come in questo caso, il Suo nome sulla copertina ha un significato che va oltre il prestigio scientifico. È un segno tangibile, commovente, della Sua instancabile dedizione allo studio e del Suo senso del dovere verso la comunità scientifica e l'intero mondo del diritto.

Guido Alpa non è stato soltanto un grande civilista. È stato, come pochi, un Maestro. E non lo è stato perché ha insegnato ma perché ha saputo generare pensiero, trasmettere fiducia, riconoscere valore negli altri. Ha accompagnato generazioni di studiosi e professionisti, senza mai smettere di essere curioso, aperto, elegante nei modi e nello spirito.

La Sua scomparsa lascia un vuoto enorme, non solo nel mondo accademico e forense italiano, ma anche in tutte le comunità giuridiche internazionale che hanno avuto la fortuna di conoscerlo, di confrontarsi con Lui, di camminargli accanto. Chi lo ha conosciuto ricorda con emozione non solo la brillantezza della Sua mente, ma anche la Sua affabilità, la Sua modestia e il raro calore umano che riusciva a trasmettere in ogni occasione.

La pazienza infinita con gli allievi, la disponibilità verso colleghi e studiosi, l'entusiasmo autentico per il pensiero, per il confronto, per la costruzione condivisa del sapere, lasciano una profonda impronta nelle persone che hanno avuto il privilegio di conoscere Guido Alpa.

A pochi giorni dalla Sua scomparsa, il Maestro continuava a lavorare a questa opera. Lo faceva con la solita cura, pur nella fatica. Lo faceva con lo stesso entusiasmo intellettuale, la stessa serietà e quella generosità silenziosa che lo hanno sempre contraddistinto. È forse questa, più di ogni altra, la lezione che lascia a chi ha avuto il privilegio di lavorare con lui: il sapere non come esercizio fine a sé stesso, ma come responsabilità; lo studio come servizio.

Questo Codice del Terzo Settore rappresenta, senza alcuna retorica, l'ultima opera del Maestro: un lascito ideale e scientifico che assume, oggi, un valore ancora più profondo. Ultima nel tempo, ma non certo nello spirito. Perché nella cura che ha dedicato a questa opera si riflette ancora una volta – e per sempre – la Sua capacità di interpretare il diritto con profondità e chiarezza, di tenere insieme dottrina e concretezza, di affrontare le trasformazioni sociali con lo sguardo sempre rivolto all'essere umano e alla sua dignità.

Questo volume porta con sé tutto questo. È la testimonianza dell'uomo che, fino all'ultimo, ha voluto continuare a contribuire alla riflessione giuri-

dica su un tema – quello del Terzo Settore – che racchiude in sé molti dei valori a lui cari: la solidarietà, la cura, la responsabilità sociale.

Aver potuto condividere con Lui questo progetto è stato un privilegio. Aver potuto ricevere il frutto del suo ultimo lavoro è oggi un onore e una responsabilità.

Grazie, Maestro.

Indice

In ricordo del Professor Guido Alpa	p.	V
Introduzione	»	1
GUIDO ALPA		

Parte I Il Terzo Settore

Il Terzo Settore tra gratuità e cittadinanza	»	15
NICOLÒ LIPARI		
1. Un lungo rapporto con il mondo del volontariato. Il suo ruolo nell'assetto costituzionale. La funzione del codice del Terzo Settore. La sua definizione in termini negativi.	»	15
2. Pubblico, privato, civile. Volontariato e cittadinanza.	»	17
3. <i>Communitas</i> e <i>munus</i> . Doverosità del dono e gratuità del doveroso. Cittadinanza e dono.	»	19
4. Il significato della gratuità. Gratuità e <i>gratia</i> . Il ruolo della politica. La traduzione in termini istituzionali della gratuità.	»	21
5. La necessità di rivedere la collocazione del Terzo Settore e la logica riduttiva dei tre settori. I suoi riflessi in chiave giuridica.	»	23
6. Ricadute della tesi sul quadro politico e sugli assetti istituzionali. L'idea di democrazia. Cittadinanza e gratuità.	»	25
Il ruolo del Terzo Settore nella crisi dello Stato	»	27
NICOLÒ LIPARI		
1. La definizione per esclusione del «Terzo Settore» nell'alternativa tra Stato e mercato, sia in Europa che in America. Dubbi sulla persistente utilità di una tale impostazione	»	27
2. Il venir meno dei classici criteri di individuazione dello Stato e del mercato. Il «caso Centros» sulla libertà di scelta dell'ordinamento e la globalizzazione dei mercati.	»	28
3. Il polivalente significato dell'odierna «crisi dello Stato». Rovesciamento del rapporto tra Stato ed economia	»	29
4. I riflessi dell'alternativa Stato-mercato nella cultura del secolo scorso. Il postmoderno e la rilevanza della società civile. Necessità di rompere i vecchi paradigmi	»	31
5. Conseguenze sulla revisione delle problematiche riferite al «Terzo Settore». La prospettiva di un ruolo del Terzo Settore quale modello sia per		

lo Stato che per il mercato. I riflessi sul concetto stesso di democrazia. »	32
6. I tre poli dello scambio, della redistribuzione e del dono. L'alternativa fra filantropia e dono. Necessità di integrare le tre sfere che continuiamo a designare come proprie dello Stato, del mercato o della società civile. Il rilievo della reciprocità..... »	33
7. Necessità di una nuova impostazione per la riflessione sul Terzo Settore. La prospettiva di una integrazione culturale tra i «tre» settori. Il vizio di impostazione del c.d. «codice del Terzo Settore». La diversa impostazione della «legge-quadro» sul volontariato..... »	35
8. Il «Terzo Settore» come Prometeo incatenato. I condizionamenti culturali che hanno inciso sul Terzo Settore. Il principio di reciprocità. L'insufficienza della distinzione semantica tra volontariato e Terzo Settore..... »	37
9. Il superamento del paradigma del Terzo Settore. Dalla logica dei territori separati a quella di un unico modello culturale. Dalle dicotomie radicali alla sintesi..... »	38
Terzo Settore: la legge delega di riforma..... »	41
GIULIO PONZANELLI	
1. La grande crescita degli enti intermedi tra Stato ed individuo..... »	41
2. Dopo lo Stato e l'impresa capitalistica, il Terzo Settore..... »	42
3. La legge delega di riforma del Terzo Settore: nozione e problemi interpretativi..... »	43
4. La divaricazione tra enti del Terzo Settore e enti senza scopo di lucro (<i>non profit</i>)..... »	45
5. Conclusioni..... »	45
Enti del Terzo Settore ed enti del libro primo del codice civile..... »	47
ENRICO QUADRI	
1. Considerazioni introduttive..... »	47
2. Il Codice del Terzo Settore ed il titolo II del Libro primo del Codice civile..... »	50
3. Le «ricadute» della disciplina degli enti del Terzo Settore nel relativo codice su quella codicistica degli enti e persistente rilevanza di quest'ultima..... »	55
4. Enti non riconosciuti e mancata «revisione» del titolo II del Libro primo del Codice civile..... »	59
5. Riflessi della disciplina degli enti del Terzo Settore nel relativo codice sulla sistematica degli enti del Libro primo del Codice civile..... »	61
Gli ETS: genere o specie?..... »	67
ANDREA FUSARO	
Principio di eguaglianza ed enti non lucrativi..... »	73
ENRICO DEL PRATO	
1. Premessa: il dovere di applicare un trattamento uniforme come limite all'autonomia..... »	73
2. La «porta aperta» negli enti non lucrativi e negli enti del Terzo Settore..... »	75
3. L'eguaglianza nei rapporti associativi e nelle erogazioni agli associati..... »	81

4. Un caso in tema di comunioni tacite familiari.....»	83
5. L'eguaglianza nelle erogazioni solidaristiche ai terzi.....»	85

Costituzione e qualifica degli enti del Terzo Settore: alcuni profili problematici.»	89
--	----

MARCELLO MAGGIOLO

1. Premessa. Vicende genetiche e delimitazione in negativo dell'ambito d'indagine: competenze notarili, regime pubblicitario, vicende estintive, operazioni straordinarie.....»	89
2. Primo profilo problematico. Terzo Settore come ordine giuridico e accesso volontario al sistema del Terzo Settore. Conseguenze.....»	92
3. Secondo profilo problematico. Trasmigrazione nel RUNTS e sospensione dell'efficacia dell'iscrizione nel registro generale delle persone giuridiche (art. 22, co. 1-bis CTS).....»	95
4. Terzo profilo problematico. Le fondazioni "possono" essere segnalate nel RUNTS (art. 22, co. 1 CTS). Possibili conseguenze.....»	99

Il riconoscimento degli Enti: norme generali e norme speciali tra Codice Civile e Codice del Terzo Settore.....»	103
--	-----

MATTEO CEOLIN

1. Riconoscimento e personalità giuridica dal Codice del 1865 al Codice del 1942.....»	103
2. Il d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 36: Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.....»	108
3. L'acquisto della personalità giuridica nel sistema del d.lgs. n. 117/2017: interferenze tra Codice del Terzo Settore, Codice Civile e legislazione speciale.....»	110

Parte II

Commento al Codice del Terzo Settore

Il fondamento costituzionale del Terzo Settore.....»	123
--	-----

FRANCESCO SANCHINI

1. Persona, pluralismo sociale e solidarietà: il rilievo dell'art. 2 Cost. nella ricerca della dimensione costituzionale del Terzo Settore.....»	124
2. Il principio di sussidiarietà orizzontale e la sua intima connessione con il Terzo Settore.....»	126
3. La sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale.....»	130
4. Il fondamento costituzionale del Terzo Settore all'interno delle "Disposizioni generali" del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Considerazioni finali ...»	133

Origini e vicissitudini del Libro Primo del Codice civile.....»	145
---	-----

GUIDO ALPA

1. Le fasi della redazione.....»	145
----------------------------------	-----

2. Alcuni problemi da risolvere. »	148
3. I modelli dell'epoca. »	150
4. L'attività economica degli enti del Libro Primo: una scelta manipolabile. »	153

Enti del Terzo Settore ed Enti del I libro del Codice civile. »	157
--	-----

LORENZO CAVALAGLIO

1. Articolo 4 Codice del Terzo Settore, Enti del Terzo Settore. »	157
2. Articolo 5 Codice del Terzo Settore, Attività di interesse generale. »	163
3. Articolo 6 Codice del Terzo Settore, Attività diverse. »	164
4. Articolo 7 Codice del Terzo Settore, Raccolta fondi. »	165
5. Articolo 8 Codice del Terzo Settore, Destinazione del patrimonio e assenza dello scopo di lucro. »	169
6. Articolo 9 Codice del Terzo Settore, Devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento. »	175
7. Articolo 10 Codice del Terzo Settore, Patrimonio destinato a uno specifico affare. »	176
8. Articoli 11 - 16 Codice del Terzo Settore. »	176

Il declino dello scopo di lucro soggettivo e l'attività economica degli enti del Terzo Settore. »	179
--	-----

ANTONIO FLORIO

1. Il declino dello scopo di lucro soggettivo. »	179
2. L'erosione della nozione di impresa e la sua sostituzione con il concetto di attività economica. »	182
3. La legge di riforma del Terzo Settore. »	183
4. L'ibridazione normativa tra gli enti del Terzo Settore e gli enti del Libro V del Codice. »	186
5. Conclusioni. »	187

La commercializzazione degli enti del Libro Primo del Codice civile ... »	191
---	-----

GIORGIO MARASÀ

1. Significato e cause della "commercializzazione". »	191
2. Caratteri funzionali degli enti del Libro I e del Libro V: attività d'impresa e finalità. »	192
2.1. Disciplina di Onlus e imprese sociali: sua coerenza funzionale con gli enti del Libro I ma non con quelli del Libro V. »	194
3. Problemi di fattispecie e di disciplina dell'impresa degli enti del Libro I. »	196
4. Le direttive della l. delega n. 106/2016 in punto di disciplina dell'impresa degli enti del Libro I. »	199
5. l.d.lgs. n. 112/2017 e n. 117/2017 e la disciplina del Libro V. »	199
5.1. Rilevanza della disciplina societaria negli e.t.s. ex d.lgs. n. 117/2017, nelle imprese sociali ex d.lgs. 112 e nelle associazioni e fondazioni diverse dagli e.t.s. »	200
5.2. La disciplina dell'impresa negli e.t.s. ex d.lgs. n. 112/ 2017, ex d.lgs. n. 117/2017 e nelle associazioni e fondazioni diverse dagli e.t.s. ... »	207
6. Influenza della disciplina delle imprese sociali sulla funzione delle società del Libro V. »	213

Gli enti religiosi nella disciplina del Terzo Settore	»	217
PASQUALE LILLO		
1. Radici costituzionali della normativa sul "Terzo Settore"	»	217
2. La dimensione religiosa nel Codice sul "Terzo Settore"	»	222
3. Condizioni richieste per il riconoscimento civile degli enti ecclesiastici	»	226
4. Il regime speciale degli enti religiosi.	»	234
5. Riflessioni conclusive.	»	239
Enti religiosi e codice del Terzo Settore	»	245
MICHELE TAMPONI		
1. Enti ecclesiastici e Costituzione: una premessa terminologica	»	245
2. Gli enti della Chiesa cattolica tra diritto comune e diritto speciale	»	246
3. Gli enti religiosi nel codice del Terzo Settore	»	249
4. L'accesso dell'ente religioso civilmente riconosciuto al regime promozionale di cui al CTS: a) l'adozione del regolamento da depositare nel Registro Unico	»	252
5. Segue. b) la costituzione di un patrimonio destinato.	»	255
6. Segue. c) le specifiche scritture contabili e il bilancio separato	»	257
7. Enti religiosi e accesso ai benefici riservati all'impresa sociale.	»	258
8. L'ente religioso insolvente.	»	260
<i>Requiem</i> per la Fondazione Italia Sociale	»	265
MARIA VITA DE GIORGI E ALDO LAUDONIO		
1. Devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento.	»	265
Volontariato ed attività di volontariato		
MARIO RENNA		
(art. 17 Codice del Terzo Settore)	»	272
1. Il volontariato: profili teorici e aspetti operativi	»	273
2. La dinamica dell'attività.	»	280
3. Regolamentazione secondaria e prassi ministeriale.	»	283
4. Elaborazioni giurisprudenziali.	»	287
(art. 18 Codice del Terzo Settore)		
1. L'assicurazione dei volontari: profili strutturali e funzionali.	»	290
2. Spunti dalla giurisprudenza contabile.	»	291
(art. 19 Codice del Terzo Settore)		
1. La promozione culturale ed istituzionale del volontariato	»	292
Associazioni e fondazioni del Terzo Settore	»	299
CONSIGLIA BOTTA E ERNESTO BRIGANTI		
1. Art. 20 codice del Terzo Settore, Ambito di applicazione.	»	299
2. Art. 21 codice del Terzo Settore, Atto costitutivo e statuto	»	302
3. Art. 22 codice del Terzo Settore, Acquisto della personalità giuridica	»	305

4. Art. 23 codice del Terzo Settore, Procedura di ammissione e carattere aperto delle associazioni. »	312
5. Art. 24 codice del Terzo Settore, Assemblea. »	316
6. Art. 25 codice del Terzo Settore, Competenze inderogabili dell'assemblea. »	321
7. Art. 26 codice del Terzo Settore, Organo di amministrazione. »	323
8. Art. 27 codice del Terzo Settore, Conflitto di interessi. »	327
9. Art. 28 codice del Terzo Settore, Responsabilità. »	329
10. Art. 29 codice del Terzo Settore, Denuncia al tribunale e ai componenti dell'organo di controllo. »	331
11. Articoli 30 e 31 codice del Terzo Settore, Organo di controllo e revisione legale dei conti. »	334

Delle organizzazioni di volontariato (artt. 32-33-34 Codice del Terzo Settore) »	341
--	-----

MARZIA ROSSI

1. Premessa. »	342
2. Modello organizzativo e requisiti soggettivi. »	344
3. Attività e destinatari. »	346
4. Apporto dei volontari e attività di volontariato. »	349
5. Denominazione. »	350
6. Risorse umane. »	351
7. Risorse economiche. »	353
8. Ordinamento ed amministrazione delle organizzazioni di volontariato. »	355

Delle associazioni di promozione sociale (artt. 35-36 Codice del Terzo Settore) »	358
--	-----

1. Premessa. »	358
2. Modello organizzativo e requisiti soggettivi. »	360
3. Attività e destinatari. »	363
4. Attività di volontariato. »	365
5. Denominazione. »	366
6. Risorse. »	366

Degli enti filantropici (artt. 37-38-39 Codice del Terzo Settore) »	369
--	-----

1. Premessa. »	369
2. Modello organizzativo. »	371
3. Determinazione delle attività filantropiche e individuazione dei beneficiari delle erogazioni. »	372
4. Denominazione. »	375
5. Risorse. »	376
6. Bilancio sociale. »	378

L'impresa sociale »	381
--------------------------	-----

ANTONIO FICI

1. L'impresa sociale nella legislazione abrogata. »	381
2. Le fonti di disciplina dell'impresa sociale nel contesto del nuovo diritto del Terzo Settore. »	384

3. L'impresa sociale come qualifica e la sua disciplina tra tipo e status. »	388
4. L'impresa sociale e le altre imprese del Terzo Settore. »	395
5. I requisiti di qualificazione dell'impresa sociale: attività e finalità. »	399
6. (Segue): ordinamento e amministrazione. »	404
7. (Segue): la registrazione. »	406
8. La vigilanza. »	410
9. La crisi dell'impresa sociale. »	411
10. Le cooperative sociali quali imprese sociali "di diritto". »	413
11. Nuove frontiere applicative dell'impresa sociale. »	419
12. Conclusioni. »	423

Le reti associative »	428
-----------------------------	-----

FRANCESCO GASPARI

1. Le reti associative: inquadramento del fenomeno. »	429
1.1. Considerazioni introduttive. Finalità e contenuti della riforma del Terzo Settore. »	429
1.2. Le reti associative prima della riforma del 2017. »	432
2. La disciplina delle reti associative nel Codice del Terzo Settore. »	434
2.1. La disciplina di base. »	434
2.1.1. La qualificazione delle reti come ETS. »	434
2.1.2. Struttura, composizione e attività delle reti e condizioni per la loro costituzione. »	437
2.1.3. Le reti associative nazionali. »	438
2.1.4. Partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni e con soggetti privati. »	439
2.1.5. L'iscrizione delle reti associative al Registro unico nazionale del Terzo Settore. Le reti associative operanti nel settore della protezione civile. »	441
2.1.6. Atti costitutivi e statuti delle reti associative. »	442
2.2. Altre previsioni codicistiche applicabili alle reti associative. »	444
2.2.1. Codici di comportamento e assunzioni di cariche di responsabilità negli ETS. »	444
2.2.2. Finanziamenti al Terzo Settore. »	445
2.2.3. La disciplina in materia di monitoraggio, vigilanza e controllo. »	445
2.2.4. Reti associative e Consiglio nazionale del Terzo Settore. »	452
3. Conclusioni. »	453

Le società di mutuo soccorso »	457
--------------------------------------	-----

RENATO DABORMIDA

1. Art. 42 codice del Terzo Settore. »	457
2. Art. 43 codice del Terzo Settore. »	467
3. Art. 44 codice del Terzo Settore. »	467

Il Registro unico nazionale del Terzo Settore »	473
---	-----

NICOLA RICCARDELLI

1. Il registro unico nazionale del Terzo Settore, Nozione. »	473
1.1. Le funzioni del registro. »	474

1.2. La struttura del registro. »	475
2. I soggetti e gli atti. »	476
2.1. Gli enti onerati dell'iscrizione. »	476
2.2. I soggetti esclusi. »	477
2.3. Tipologie degli atti sottoposti a pubblicità. »	479
2.4. Tipicità e completezza degli atti da iscrivere. »	481
2.5. Il mancato deposito degli atti e dei loro aggiornamenti. »	482
3. Il procedimento di iscrizione. »	484
3.1. L'iscrizione di diritto comune (ex art. 47 cts) e quella particolare degli ETS personificati (ex art. 22 cts). »	484
3.2. Le fasi del procedimento di iscrizione. »	485
3.2.1. Il controllo. »	486
3.2.2. L'iscrizione a seguito del provvedimento dell'Ufficio e quella per decorso del termine. »	489
4. Gli effetti della pubblicità. »	491
4.1. La pubblicità notizia della iscrizione degli Ets nel Runt. »	491
4.2. Gli effetti dichiarativi »	492
4.3. Gli effetti costitutivi »	493
4.4. Gli effetti sananti »	494

Terzo Settore, Costituzione e rapporti con i pubblici poteri..... » 499

FRANCESCO SANCHINI

1. Le coordinate costituzionali delle relazioni fra p.a ed enti del Terzo Settore... »	499
2. La "procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria": co-programmazione e co-progettazione. »	501
3. Il convenzionamento con Odv e Aps. »	504
4. Il servizio di trasporto sanitario emergenziale al volontariato fra "codificazione giurisprudenziale" e recenti scenari interpretativi della Corte di giustizia dell'Unione europea. »	507
5. La dimensione regionale. »	509
6. I rapporti fra pubblici poteri ed enti del Terzo Settore alla luce del complesso iter di attuazione della riforma del Terzo Settore. Considerazioni finali. ... »	512

Promozione e sostegno degli enti del Terzo Settore..... » 529

VALERIA DENTE

1. La "necessità" della promozione e del sostegno. »	529
2. Consiglio Nazionale del Terzo Settore: funzioni, controlli e responsabilità.... »	533
3. I Centri di Servizi per il volontariato: natura giuridica, finanziamenti, funzioni e compiti. »	538
3.1. I centri di servizi per il volontariato: natura giuridica e finanziamenti. »	538
3.2. L'organismo nazionale di controllo. »	542
4. Le altre specifiche misure..... »	544
5. Delle risorse finanziarie..... »	545

Titoli di solidarietà » 551

VALENTINO VINCENZO GIULIO VESCIO DI MARTIRANO

1. Introduzione. »	551
-------------------------	-----

2. Profili soggettivi e oggettivi..... »	553
3. Aspetti particolari..... »	556

La fiscalità nell'evoluzione del Terzo Settore come categoria giuridica: dalle questioni sulla commercialità delle operazioni alle erogazioni liberali in favore degli Ets..... »	575
---	-----

MARIA ASSUNTA ICOLARI E ANGELA DULCETTI

1. Introduzione..... »	575
2. Il trattamento fiscale delle erogazioni liberali in favore degli ETS..... »	578
3. Le liberalità ricomprese nel perimetro della norma – trattamento fiscale degli apporti dei soci fondatori nelle Fondazioni ETS..... »	579
4. Le qualifica fiscale delle operazioni degli ETS e i vincoli europei..... »	581
5. Conclusioni..... »	583

Controlli sugli enti del Terzo Settore..... »	591
---	-----

RICCARDO RESTUCCIA

1. Art. 90 codice del Terzo Settore, Controlli e poteri sulle fondazioni del Terzo Settore..... »	592
2. Art. 91 Codice del Terzo Settore, Sanzioni a carico dei rappresentanti legali e dei componenti degli organi amministrativi..... »	597
3. Art. 92 Codice del Terzo Settore, Attività di monitoraggio, vigilanza e controllo..... »	598
4. Art. 93 Codice del Terzo Settore, Controllo..... »	600
5. Art. 94 Codice del Terzo Settore, Disposizioni in materia di controlli fiscali. . »	602
6. Art. 95 Codice del Terzo Settore, Vigilanza..... »	606
7. Art. 96 Codice del Terzo Settore, Disposizioni di attuazione..... »	608
8. Art. 97 Codice del Terzo Settore, Coordinamento delle politiche di governo. .»	610

Parte III

Conclusioni

La riforma del Terzo Settore. Temi e problemi..... »	615
--	-----

GIOVANNI DI ROSA

1. Il Terzo Settore..... »	615
2. L'approdo alla disciplina codicistica degli enti collettivi di diritto civile non lucrativi e il modello costituzionale..... »	616
3. Il riordino normativo operato dal codice del Terzo Settore. La scelta tipologica e le commistioni di disciplina..... »	619
4. (Segue) Il rapporto con gli enti pubblici..... »	622

Riflessioni sul Terzo Settore, a 7 anni dalla riforma..... »	627
--	-----

LUCIO GHIA

1. Le "charities" e gli Enti del Terzo Settore..... »	627
2. L'impianto normativo degli E.T.S. e le responsabilità degli amministratori..... »	630

3. L'elenco unico degli Enti costituenti il Terzo Settore. »	633
4. Le estensioni del non profit »	633
5. Vincoli di destinazione e mutamenti di paradigma, ancora sulla <i>cy-près doctrine</i> »	635
6. Le qualità strutturali del buon amministratore degli E.T.S. »	637
 Lo stato del Terzo Settore a sette anni dalla riforma..... »	 641
LUIGI BOBBA	
1. Premessa. »	641
2. Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore: a che punto siamo. »	641
3. Le "nuove" imprese sociali: potenzialità e vincoli. »	645
4. Impatto ed efficacia di alcune norme fiscali: social bonus, 5 per 1000 ed erogazioni liberali. »	648
5. Un laboratorio per l'Amministrazione condivisa. »	651
6. Per concludere: urgenze, attese e prospettive. »	653
 Gli Autori..... »	 657

Lo stato del Terzo Settore a sette anni dalla riforma

Luigi Bobba

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore: a che punto siamo. – 3. Le “nuove” imprese sociali: potenzialità e vincoli. – 4. Impatto ed efficacia di alcune norme fiscali: social bonus, 5 per 1000 ed erogazioni liberali. – 5. Un laboratorio per l’Amministrazione condivisa. – 6. Per concludere: urgenze, attese e prospettive.

I. PREMESSA.

Risulta difficile in un breve saggio dare una risposta esaustiva ad un tema così impegnativo. Peraltro, in questi sette anni, molti studi, ricerche, manuali e commentari sono stati pubblicati costituendo una vera e propria biblioteca avente per oggetto la riforma e, più in generale, lo stato del Terzo Settore. Segno che l’introduzione del Codice del Terzo Settore (d.lgs. 117/17) e degli altri provvedimenti legislativi collegati, ha prodotto un cambio di attenzione e di approccio alle problematiche di tutto il campo delle organizzazioni non lucrative. E, dunque, questo breve saggio, nell’ambito del Commentario del Codice del Terzo Settore curato dal prof. Guido Alpa e promosso da Uni-Marconi, si presenta come un modesto contributo che attinge al più vasto e approfondito lavoro realizzato dalla Fondazione Terzjus con i primi quattro Rapporti sullo stato e l’evoluzione del diritto del Terzo Settore¹.

2. IL REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE: A CHE PUNTO SIAMO.

È indubbio che il Registro (RUNTS), previsto dall’art. 45 del CTS e istituito nel novembre del 2021², rappresenta un cardine della riforma finalizzata a riordinare l’intera normativa riguardante gli enti *non profit* nonché di riconoscere una speciale categoria di soggetti giuridici denominati enti del Terzo Settore (ETS) per promuoverne la presenza e lo sviluppo nelle nostre comunità.

¹ Cfr. i tre volumi – Terzjus Report 2021, 2022, 2023, 2024 – pubblicati da Editoriale Scientifica, Napoli, nei rispettivi anni e disponibili anche sulla sezione “Report” del sito www.terzjus.it.

² Cfr. Decreto direttoriale 561/21 del Direttore generale del Terzo Settore del MLPS.

Alcuni commentatori, in modo un po' frettoloso e con argomentazioni discutibili, hanno formulato un giudizio di sostanziale insuccesso della operazione Registro. Vorrei qui argomentare, invece, che il passaggio da molti registri – spesso opachi e poco aggiornati – ad un unico Registro rappresenta un cambiamento decisivo anche per gli anni futuri, sia in termini di trasparenza circa l'agire di soggetti che si alimentano della fiducia pubblica – i volontari, i donatori, le istituzioni pubbliche e le imprese –; sia per il riconoscimento di uno status normativo originale e distintivo tale da sorreggere una propria autonoma soggettività giuridica nonché una originale funzione nello sviluppo e nella realizzazione del principio di sussidiarietà.

Di recente, l'ISTAT ci ha informato che le istituzioni non profit – INP – presenti in Italia sono più di 360.000. È utile ricordare che mediante tale classificazione l'Istituto nazionale di statistica ricomprende una platea di enti – quelli appunto senza una finalità lucrativa – più vasta di quella degli ETS individuati dal Codice. In primo luogo, dall'universo delle 360.000 INP, occorre scorporare circa 50.000 enti che, in forza di quanto disposto dall'art. 4 del CTS, non sono qualificabili come ETS e dunque non possono accedere al RUNTS. Si tratta di partiti, movimenti politici, organizzazioni sindacali, professionali e datoriali che, pur avendo una natura non lucrativa, non soddisfano i requisiti individuati dal legislatore per assumere la veste di ETS. Dunque, sono circa 310.000 quelli che possiamo classificare come “ETS potenziali”. Ora, a febbraio 2025, erano più di 133.000 gli enti iscritti al RUNTS. In mezzo al guado, un corpaccione di circa 180.000 “ETS potenziali” che, per diverse ragioni, o non hanno ancora deciso se iscriversi al Registro unico, o non vogliono intraprendere questa strada.

Ma chi sono questi 180.000 “ETS potenziali”? Intanto, delle 22.000 Onlus presenti nello speciale registro della Agenzia delle Entrate, ora non più accessibile, solo il 24% è transitato al RUNTS³. Giova rammentare che tale categoria fiscale, nata nel 1997 con d.lgs. 460, andrà definitivamente a scomparire con l'entrata in vigore di tutte le norme fiscali del CTS. L'altro 75% delle Onlus – ovvero circa 18.000 enti – si trova oggi in situazione di stand by, in quanto il ritardo nella conclusione dell'iter di notifica alla Commissione Europea delle principali norme attinenti ai regimi fiscali degli ETS, ha indotto questo complesso di organizzazioni a rinviare l'iscrizione al RUNTS. Ora con l'arrivo della *comfort letter*⁴ da parte della Commissione europea è presumibile che queste 18.000 Onlus optino per l'iscrizione alle sezioni delle imprese sociali ovvero ad altre sezioni del RUNTS.

Ma la realtà più consistente ancora in stand by è quella delle associazioni/società sportive dilettantistiche (Asd/Ssd) che, secondo i dati del Regi-

³ Cfr. Rapporto Terzo Settore 2024 promosso da Generali e Cattolica Assicurazioni.

⁴ Cfr. il testo in italiano della *comfort letter*, che si può trovare sul sito www.terzjus.it.

stro delle Attività Sportive Dilettantistiche (RASD), in capo al Ministero dello Sport e dei giovani, sono circa 115.000. Da un'indagine della fondazione Terzjus⁵ – su un campione di circa 800 Asd/Ssd dell'area nord-ovest –, l'iscrizione effettiva ai due registri (o la volontà di procedere in breve tempo anche all'iscrizione al RUNTS), riguarda appena il 9% di Asd/Ssd; pertanto, una proiezione a livello nazionale delle Asd/Ssd iscritte sia al RUNTS oltretutto al RASD, potrebbe attestarsi intorno a 10.000. Perché tutte le restanti sono restie o esplicitamente disinteressate all'adesione al RUNTS? Innanzitutto, bisogna sapere che circa 50.000 Asd/Ssd sono affiliate alle grandi reti associative dello sport: gli Enti di Promozione Sportiva (EPS). Le altre 65.000, invece aderiscono unicamente alle Federazioni delle discipline sportive riconosciute dal CONI. Va altresì osservato che la maggior parte degli EPS – una decina circa – sono stati riconosciuti come Reti associative nazionali dal MLPS. Dunque, siamo in presenza di quella fitta rete di associazioni sportive dilettantistiche che promuovono lo “sport per tutti”, ovvero una diffusione della pratica sportiva con una valenza eminentemente sociale orientata ad una socialità positiva, al benessere fisico e all'inclusione sociale. Tanto che si potrebbe affermare che siamo in presenza di ETS di fatto, seppur non ancora di diritto. Perché non entrano nel Registro unico? La contestuale – seppur di poco successiva – approvazione della riforma dello sport con il d.lgs. 36/2021 è avvenuta in forme talvolta contraddittorie o comunque non sempre coordinate con la normativa del CTS. Così le associazioni sportive dilettantistiche – qualora intendano accedere anche al RUNTS – si trovano di fronte alla necessità di espletare una doppia procedura di iscrizione con un significativo appesantimento burocratico. Certamente una modifica legislativa che consenta alle Asd/Ssd iscritte al RASD e che abbiano adottato uno statuto coerente con i principi del CTS, di poter accedere, senza una duplicazione della procedura, anche al RUNTS – in analogia a quanto oggi accade per le imprese sociali iscritte ai Registri camerali – liberebbe un potenziale enorme facendo affluire una quota rilevante delle Asd/Ssd affiliate agli EPS nella sezione delle Aps del RUNTS. Infatti, la loro adesione ad EPS riconosciuti come Reti associative dal MLPS fa presumere che anche gli statuti delle Asd/Ssd siano conformi alle disposizioni del CTS. Più difficile stimare il potenziale delle Asd/Ssd aderenti alle molteplici federazioni sportive in quanto non sempre queste ultime hanno una precipua finalità sociale; da qui lo scarso interesse, quando non l'esplicito rifiuto di iscriversi anche al RUNTS, come emerge nella maggioranza dei casi dai dati della già citata indagine campionaria “Sport e Terzo Settore”⁶. Restano nel canestro degli “ETS potenziali” ancora altre 40.000 INP di incerta e diversa natura che finora sono rimaste fuori dal Registro e su cui è difficile fare

⁵ Cfr. Fondazione Terzjus – Sport e Terzo Settore – giugno 2024 nel sito.

⁶ Cfr. Fondazione Terzjus, *Sport e Terzo Settore*, cit.

previsioni. Non di meno un'azione promozionale del MLPS insieme ad una semplificazione delle procedure (in attuazione a quanto è stato disposto con la legge 104/2024), potrebbero accrescere la capacità attrattiva del RUNTS verso queste molteplici realtà associative.

Tale affermazione è altresì supportata da un dato ancora poco conosciuto e ancor meno valorizzato. Dei circa di 133.000 iscritti al RUNTS, più di 39.000 sono “nuovi” iscritti⁷ ovvero non sono né Aps o Odv trasigrate dai pregressi registri regionali, né imprese sociali (IS) iscritte ai registri camerali, i cui dati sono stati condivisi con il RUNTS. Da osservare anche l'impetuoso trend di crescita di questi “nuovi” iscritti: erano poco di 10.000 a gennaio 2023, sono più di 39.000 a febbraio 2025 con un incremento medio di più di 1000 soggetti al mese. Chi sono? Non sono tutti “neonati”, ovvero costituiti dopo l'avvio del Registro. Molte sono organizzazioni finora iscritte solo a registri o albi comunali e settoriali; altre si sono trasformate in quanto non sentivano come appropriato il pregresso vestito giuridico; altre ancora appartengono a quel singolare fenomeno di generatività associativa caratteristico del nostro Paese. Pertanto, c'è da attendersi che questo affluente – i nuovi iscritti – continui ad alimentare il corso del fiume principale (il RUNTS), soprattutto se si metterà mano ad una sistematica azione promozionale i cui caratteri verranno delineati nei paragrafi successivi. Due ultime considerazioni. Tra i 133.000 iscritti prevalgono nettamente le Aps (45,5%), seguite dalle Odv (29,5%) e poi dalle imprese sociali (17,5%)⁸. Dunque, l'associazionismo di promozione sociale, le organizzazioni di volontariato e le imprese sociali costituiscono l'ossatura principale del mondo del Terzo Settore italiano. Non di meno risulta di qualche interesse osservare che una sezione – quella degli Altri ETS – nata nella mente del legislatore come categoria residuale – si è alquanto popolata rappresentando oggi più del 7% del totale degli iscritti e il 25% di quelli di nuova iscrizione. Segno che l'aver tenuto una “porta aperta” ha consentito sia di non costringere molte realtà ad incasellarsi in una sezione percepita come inappropriata, sia di offrire una “casa comune” anche a nuove forme organizzative del volontariato e dell'impegno civico presenti nelle nostre comunità. Un segno di vitalità degli enti *non profit* che sembrano in grado di adottare modelli flessibili e innovativi per rispondere a nuove domande e nuovi bisogni.

La seconda considerazione riguarda due sezioni nuove di zecca: quella degli enti filantropici (EF) e quella delle Reti associative (RA). I primi sono ormai più di 330 e ambiscono a diventare il “quarto pilastro” del Terzo Settore insieme con il mutualismo, il volontariato e l'imprenditorialità sociale. Le

⁷ Cfr. Unioncamere e MLPS, Rapporto 2024 sul Registro nazionale del Terzo Settore, Editoriale Scientifica, Napoli 2024; Si precisa che le cifre sono state aggiornate al settembre 2024.

⁸ Cfr. Unioncamere e MPLS – Rapporto sul Registro nazionale del Terzo Settore, cit.

seconde – in numero ormai superiore alle 50 unità⁹ – danno forma all'intendimento del legislatore di riconoscere e promuovere dei catalizzatori (insieme ai CSV) in grado di sostenere, rappresentare e offrire servizi a quella miriade di piccole realtà associative che costituiscono il reticolo locale del Terzo Settore e che rappresentano ben più del 60% del numero totale degli ETS.

Cosa ci dicono questi dati? Che l'operazione Registro – a poco più di tre anni dal suo avvio e pur tra luci ed ombre – ha conseguito una parte significativa dei risultati attesi; sono stati smentiti i profeti di sventura che già ne avevano decretato la morte. Il RUNTS non è una prigione in cui essere rinchiusi, ma una piattaforma dalla quale partire per accedere ai non pochi benefici previsti dal CTS. Resta però ancora molto lavoro da fare. Innanzitutto – come si è detto in precedenza – sia mediante l'ottenimento dell'autorizzazione comunitaria che porterebbe gran parte delle Onlus ad accedere al Registro stesso; sia con una modifica legislativa finalizzata ad attrarre nel Registro 40/50.000 Asd/Ssd che hanno come scopo principale la promozione dello sport per tutti. Non è facile fare una previsione di quanti enti – a fine 2026 – ovvero a dieci anni dalla promulgazione della legge delega 106/2014 – sarà popolato il registro. Ciò che importa – nel frattempo – è rafforzare l'attrattività dello stesso, semplificare ulteriormente le procedure di accesso e di aggiornamento per gli enti, rendere del tutto fruibili la mole imponente di dati raccolti, promuovere un'analisi dei bilanci depositati che, per la prima volta, sono stati redatti con schemi univoci. E infine, valorizzare il RUNTS come struttura di servizio, non ridurlo solo ad un deposito di dati amministrativi. Esempi presenti in altri Paesi europei dovrebbero ispirare anche il lavoro delle istituzioni italiane delegate a riconoscere, regolare e promuovere il Terzo Settore.

3. LE “NUOVE” IMPRESE SOCIALI: POTENZIALITÀ E VINCOLI.

Dopo aver delineato il quadro generale delle tendenze emerse nel processo di incardinamento del RUNTS, vale la pena accendere un faro per illuminare la sezione “imprese sociali” (IS) per almeno due ragioni. La prima, pur avendo le stesse una normativa specifica – il d.lgs.112/17 – sono ugualmente parte integrante del Terzo Settore. Sono organizzazioni di natura imprenditoriale, ma hanno come scopo prevalente la produzione di valore aggiunto sociale (e non unicamente il profitto) e pertanto, sono a pieno titolo ETS, regolate in gran parte da norme comuni pur svolgendo un'attività di carattere economico.

La seconda ragione risiede nel fatto che – proprio perché le imprese sociali si qualificano come tali iscrivendosi alla sezione speciale del Regi-

⁹ Per quanto attiene ai numeri degli enti filantropici e delle reti associative si è fatto riferimento ai dati pubblici del RUNTS a febbraio 2025.

stro delle imprese tenuto dalle Camere di commercio – la condivisione con il RUNTS di questa importante mole di dati ha comportato sia una necessaria operazione di pulizia e di riordino degli stessi, sia ha suscitato una nuova attenzione da parte di Unioncamere nel valorizzare questo originale segmento imprenditoriale di quella che – a livello comunitario – è denominata economia sociale¹⁰. È uno di quegli effetti collaterali che la riforma del Terzo Settore ha indotto e che andranno tenuti in conto nel momento in cui si farà un bilancio dei risultati conseguiti.

Cominciamo dai numeri. Le imprese sociali iscritte ai registri camerali, i cui dati sono stati condivisi con il RUNTS, sono più di 23.800; di queste circa 18.000 rappresentano lo stock pre-riforma (ovvero registrate prima dell'agosto del 2017); mentre quelle qualificate come tali, dopo quella data, – stock post-riforma – sono più di 5000. Depurando questo aggregato dalle imprese in fallimento o in procedura di liquidazione, troviamo che lo stock complessivo è di circa 20.000 imprese, di cui 4600 – pari al 23,2% – iscritte dopo l'agosto del 2017. Il tasso di crescita complessivo di queste ultime – dalla fine del 2017 al dicembre del 2023 – è pari al 26,7%, con un tasso medio annuale del 4,5%¹¹. Se si considerano i due diversi stock – IS pre-riforma e IS post-riforma – un dato balza subito agli occhi: nel primo caso le cooperative sociali rappresentano il 97,2% delle IS registrate; nel secondo caso, il 69,9%. Tra le imprese post-riforma sono cresciute le società di capitale (18,3%) e altre forme di IS (fondazioni, associazioni, coop. non sociali) pari all'11,8% che, prima del 2017, erano quasi inesistenti. Questa diversificazione delle forme giuridico – organizzative, partita in sordina a seguito del d.lgs. 112/17, si è poi accentuata negli anni successivi tanto che tra le IS registratesi nel 2023, solo il 52% sono coop.sociali, il 31,1% società di capitali e il 16,3% altre forme di IS¹². Una ulteriore differenziazione – sempre tra lo stock di IS pre-riforma e post riforma, è osservabile nella distribuzione territoriale. Le prime sono prevalentemente collocate nel Centro Sud e Isole (51,7%), le seconde invece nel Nord (52,7%). Ancora, la diversificazione ha riguardato anche i settori di attività. Tra le IS post-riforma è diminuito il numero di imprese impegnate nell'area dei servizi socioassistenziali (-12%) e sono invece cresciuti i settori dell'educazione e della formazione, della cultura e dello sport e dei servizi turistici, che, nell'insieme rappresentano più del 30%. Sorprende altresì la quota dell'occupazione complessiva di questo segmento di economia sociale: è costituita da più di 500.000 occupati. Un rapido confronto con i settori più “a la page” – informatica e telecomunicazioni (481.000), abbigliamento e calzature (403.000), agroalimentare (359.000) – conferma che l'insieme delle

¹⁰ Cfr. L. BOBBA - A. FICI - C. GAGLIARDI (a cura di), *Le “nuove” imprese sociali*, Napoli.

¹¹ Cfr. C. GAGLIARDI, *Le imprese sociali in Italia: un aggiornamento delle principali caratteristiche*, 2023, in www.terzjus.it.

¹² Cfr. C. GAGLIARDI, *op. cit.*

imprese sociali è una componente significativa dell'occupazione, specialmente femminile, del nostro Paese.

È peraltro vero che tutte le imprese sociali sono state anch'esse interessate del fenomeno delle “*great resignations*”, in quanto più del 50% del personale occupato ha rassegnato le dimissioni nel corso del 2023¹³.

Conseguentemente, le IS registrano forti criticità nella ricerca di personale qualificato, in particolar modo il 40% dichiara di avere difficoltà nel reperire educatori professionali e il 21% nella ricerca di operatori sociosanitari. Un sintomo evidente che il lavoro di cura, sia per ragioni di status, sia per la scarsa remunerazione, è scarsamente considerato; fatto che, considerata la domanda crescente di servizi di cura e di welfare di comunità, potrebbe rivelarsi dirompente.

Due ultime annotazioni. La prima, tra gli amministratori delle “nuove” IS si registra una perfetta parità di genere e un'età media più bassa rispetto alle imprese profit¹⁴. La seconda, grazie alle nuove norme del d.lgs.112/17, comincia a diventare visibile un doppio fenomeno di ibridazione sia nella composizione societaria con un originale mix di persone fisiche e giuridiche, sia tra soggetti profit e non profit, considerato che la legge ora consente alle IS di avere nella compagine societaria anche società profit o soggetti pubblici purché non ne detengano il controllo.

Da questa osservazione nasce una considerazione conclusiva: le IS rappresentano un terreno ancora fertile e generativo. Il loro tasso di crescita medio per anno – 4.5% – è significativamente più alto di quello delle imprese profit nello stesso arco temporale, visto che per queste ultime vi è stata una linea di crescita quasi piatta. L'incremento si è determinato nonostante la mancata entrata in vigore (sempre per l'assenza dell'autorizzazione comunitaria) delle due norme fiscali pensate dal legislatore come “booster” per la crescita delle IS: la detrazione/deduzione fiscale fino al 30% per gli investimenti nel capitale delle IS e la non tassabilità degli utili interamente reinvestiti nell'attività istituzionale¹⁵. Si può, a ragion veduta sperare che, nel momento in cui la CE consentisse l'adozione nel nostro ordinamento anche dell'incentivo fiscale per l'investimento nel capitale sociale. Questi due “booster” potrebbero diventare un volano per il rafforzamento e la crescita delle imprese sociali come soggetti in grado di promuovere buona occupazione, sviluppo e coesione nei territori interni e nelle aree degradate e maggior inclusione sociale.

¹³ Cfr. C. CALTABIANO, *Imprese sociali in transizione, tra vincoli e opportunità*, in via di pubblicazione.

¹⁴ Cfr. Unioncamere, *I fabbisogni professionali e formativi degli enti dell'economia sociale*, Indagine 2023.

¹⁵ Con l'arrivo della “comfort letter”, questa ultima misura entrerà in vigore con l'anno 2026.

4. **IMPATTO ED EFFICACIA DI ALCUNE NORME FISCALI: SOCIAL BONUS, 5 PER 1000 ED EROGAZIONI LIBERALI.**

È noto che la Pubblica Amministrazione (PA) e coloro che hanno responsabilità istituzionali a livello nazionale o locale sono poco avvezzi a misurare l'impatto e l'efficacia delle norme che hanno promulgato o che sono chiamati ad implementare. Così, in non pochi casi per una carenza di conoscenza puntuale dei bisogni dei soggetti che si vogliono soddisfare, le norme stesse sono destinate ad essere inefficaci. L'assenza poi di una cultura di misurazione dei risultati delle "policies" adottate non consente di correggere e modificare le norme che le hanno generate. Porto qui alcuni esempi relativi proprio al campo delle norme e delle politiche relative al Terzo Settore.

Il Parlamento nel 2023, all'interno del decreto "Ristori"¹⁶, aveva varato un fondo di 100 milioni di euro per coprire in parte i maggiori costi di energia elettrica e riscaldamento sostenuti dagli ETS durante il periodo pandemico. Di questi 100 milioni ne sono stati spesi poco più di 16. Dunque, una buona norma sulla carta, ma di scarsa efficacia. Perché? L'assenza di dati pubblici attendibili e consolidati sulle sedi degli ETS (di proprietà, in affitto, in comodato, presso altro ente, presso abitazioni private, ecc..) non ha consentito al legislatore una valutazione realistica dei costi della misura e dunque una determinazione attendibile del fondo. Infatti, secondo un'indagine della Fondazione Terzjus e di Italia non profit¹⁷, solamente poco più del 25% degli ETS hanno una sede in proprietà o in affitto. Cosicché solo questa parte di ETS risulta come titolare effettivo di una bolletta elettrica o di riscaldamento, requisito essenziale e indispensabile per accedere al beneficio. La conoscenza puntuale di questo dato avrebbe consentito di emanare una misura più mirata e di destinare le risorse non necessarie a coprire bisogni insoddisfatti, come p.e. i progetti di innovazione presentati dagli ETS su bando del MLPS a valere sull'art. 72 del CTS; progetti che da diversi anni registrano una quota di "idonei" ma non finanziabili per via della carenza di risorse disponibili.

Ma, al di là di quanto verificatosi su questo specifico provvedimento, vi è una rilevazione di ordine generale, alquanto più preoccupante. Infatti, se si considerano gli effetti dei mancati o tardivi provvedimenti attuativi della legge di riforma del Terzo Settore (l.106/2016) – che gode di una dotazione strutturale di circa 190 milioni – si può stimare una sottrazione di risorse agli ETS dal 2018 ad oggi di circa 400 milioni euro¹⁸. Come si arriva a questa cifra?

Cominciamo dal **social bonus**. A settembre 2024, sono stati approvati dal MLPS i primi cinque progetti di social bonus¹⁹. Il ritardo nella attuazione

¹⁶ Decreto direttoriale nr. 495 del 30 dicembre 2022 – "Fondo straordinario Ristori".

¹⁷ Cfr. M. MOIOLI. *Risultati indagine RIM 2023*, in *Terzjus Report 2023*, Napoli, 2023.

¹⁸ Cfr. La tabella finanziaria acclusa all'art. 1, comma 187 della l.190/14

¹⁹ Il social bonus (art. 81 del CTS) è una misura fiscale nella forma di credito di imposta riconosciuta alle persone fisiche per il 65% e per il 50% agli enti e alle imprese che abbiano

di questa specifica norma contenuta nel CTS (art.81) ha generato un avanzo di bilancio di circa 150 milioni di euro, che erano stati appostati per coprire i costi del credito di imposta maturato da coloro che hanno effettuato erogazioni liberali verso ETS per sostenere progetti per il recupero e la valorizzazione di beni pubblici inutilizzati o confiscati alle mafie e destinati allo sviluppo di attività di interesse generale.

Ancora, sul **5 per 1000**. Come era presumibile, il fondo che dà copertura a questo strumento di sussidiarietà fiscale, si è rivelato insufficiente. Infatti, nel 2023 è cresciuto il numero dei contribuenti (+ 731.000) che hanno esercitato tale opzione, cosicché il 5 per 1000 sottoscritto è stato di 28 milioni superiore alla dotazione del fondo che è pari a 525 milioni²⁰. Evento imprevedibile? Non credo, in quanto – proprio per l’istituzione del registro – tutti gli ETS che vi fanno accesso possono diventare – se lo chiedono – potenziali beneficiari del 5 per mille. Così tra il 2022 e il 2023, gli ETS beneficiari sono passati da poco più di 50.000 a circa 59.000. Il maggior numero di soggetti potenzialmente beneficiari ha generato una maggiore capacità di raggiungere quella vasta platea di contribuenti (quasi il 60%) che finora non avevano esercitato tale opzione, pur avendo una tassazione positiva e dunque potendo destinare il 5 per 1000 ad un ETS di loro fiducia. Una valutazione puntuale di questi possibili effetti della riforma avrebbe dovuto indurre ad incrementare in tempo utile la dotazione del fondo per evitare che, al beneficiario prescelto dal contribuente, non venga attribuito l’intera quota di 5 per 1000 assegnata. A questa carenza dal lato delle istituzioni, si accompagna una qualche superficialità o scarsa consapevolezza del valore di tale scelta da parte degli ETS. Infatti, alcune migliaia di enti che hanno esercitato l’opzione per diventare beneficiari del 5 per 1000, poi si “scordano” di comunicare il proprio IBAN al MLPS al fine di poter incassare il contributo a loro destinato. Infine, dal 2006 (anno in cui è stato introdotto il 5 per 1000) ad oggi, nessun governo ha mai fatto una campagna promozionale volta a raggiungere tutti quei contribuenti che finora non hanno esercitato tale opzione. Una scelta che invece sarebbe decisiva per sostenere quei soggetti che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante attività di interesse generale.

Infine, un ultimo esempio di “policies” non valorizzate e non promosse. È noto che il CTS ha accresciuto la quota fiscalmente detraibile delle erogazioni liberali che i contribuenti destinano agli ETS: 30% per la generalità degli ETS e 35% per le sole Odv. Inoltre, è consentito ai contribuenti di optare per la deduzione dell’importo versato, qualora questa appaia più conveniente. Ci domandiamo se queste due misure abbiano prodotto qualche risultato in

effettuato donazioni per progetti di recupero e di valorizzazione di immobili pubblici presentati al MLPS e destinati a realizzare attività di interesse generale.

²⁰ Cfr. Intervista al Capo dipartimento politiche social del MLPS Alessandro Lombardi, *www.vita.it*, luglio 2024.

termini di aumento dei donatori e di importo medio della donazione. Ebbene – prendendo in considerazione gli anni fiscali 2019, 20 e 21 – si può innanzitutto osservare che il numero dei contribuenti che utilizzano la detrazione, a fronte di un’erogazione liberale, è piuttosto esiguo: di poco superiore al 2%²¹. Se si escludono tutti coloro che sono incapienti o che rientrano nella “no tax area”, tale segmento risulta di poco superiore al 3,5%. Sorprende un dato così basso, a fronte di una vulgata corrente secondo la quale gli italiani sarebbero un popolo di donatori. Probabilmente questo dato può essere spiegato o per una carenza di conoscenza della norma, oppure per il fatto che molti cittadini effettuano donazioni di scarso importo e con mezzi non tracciabili, che non rifluiscono nelle dichiarazioni dei redditi del singolo contribuente. A ciò si aggiunga che, a fronte del 3,5% di contribuenti /donatori che si sono avvalsi della detrazione, ve ne sono circa altrettanti che hanno optato per la deduzione. Complessivamente, parliamo di quasi due milioni di persone pari al 7% dei contribuenti presi in esame.

Un primo risultato – nonostante nel triennio considerato fosse ricompreso “l’annus horribilis” del Covid – consiste nel seppur modesto aumento del numero dei contribuenti/donatori che hanno utilizzato la misura, pari ad un più 5%, passando da 827.000 del 2019 al 871.000 nel 2021. Ma il dato più eclatante riguarda l’importo della donazione media cresciuto da 300 euro del 2019 a 425 del 2021²². Inoltre, più del 18% dei contribuenti/donatori che si avvalevano della vecchia aliquota di detrazione (26%, ancora peraltro in vigore per Ong e fondazioni), si è trasferito alle nuove e più convenienti aliquote del 30 o 35%.

Non è ancora stata realizzata²³ una puntuale analisi dei dati relativi all’anno fiscale 2023, ma si può già affermare con ragionevole certezza che i trend si sono consolidati e rafforzati sia per ciò che attiene al numero dei contribuenti/ donatori che per l’importo della donazione media. Inoltre, il transito alle nuove aliquote si è incrementato e il numero dei contribuenti che si avvalgono della deduzione è ormai quasi eguale a quello di chi utilizza la detrazione. Quali considerazioni suggerisce questa sintetica analisi dei dati del MEF? Innanzitutto, che occorrerebbe una qualificata e diffusa campagna da parte del Governo per promuovere la conoscenza e il valore di tali misure. Infatti, la “ratio” della norma risiedeva nella opportunità di rafforzare la “mano privata” che sostiene il *non profit* per non renderlo meno dipendente dai contributi pubblici e per assicurare agli interventi nelle comunità e sui territori la necessaria continuità, specialmente per i servizi e le attività di interesse generale rivolti alle persone più fragili. Inoltre, se la crescita delle aliquote di detrazio-

²¹ Cfr. Tabelle rinvenibili sul sito del MEF - Dipartimento delle Finanze.

²² Cfr. cap. VIII, *Le agevolazioni fiscali nelle erogazioni liberali a favore degli ETS alla luce della riforma. Alcuni dati*, in *Terzjus Report 2023*, Napoli, 2023.

²³ L’analisi dei dati dell’anno fiscale 2023 è stata oggetto di un capitolo del *Terzjus Report 2024*.

ne sull'importo delle donazioni nonché la flessibilità nell'utilizzo alternativo del meccanismo della deducibilità delle stesse hanno prodotto una crescita del numero dei contribuenti/donatori e dell'importo medio della erogazione liberale, ne dovrebbe conseguire una politica che rafforzi tali norme premianti e non, come accaduto nella legge di bilancio del 2024 – poi corretta con norma successiva – una penalizzazione di coloro che decidevano di mettere mano al portafoglio per sostenere l'azione di un ETS.

In conclusione, possibili nuove “policies” relative alle erogazioni liberali in denaro o in beni potrebbero essere incentrate su tre fattori: campagne promozionali per le misure introdotte con il CTS, in particolar modo per le erogazioni liberali in denaro; incremento delle aliquote di detrazione delle donazioni e promozione, specialmente verso le imprese, della nuova normativa fiscale relativa alle donazioni di beni in natura e commerciali, introdotta successivamente alla riforma, e ancora del tutto o quasi sconosciuta e pochissimo utilizzata.

5. UN LABORATORIO PER L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA.

Dalla fine del 2022, la fondazione Terzjus ha dato vita ad un Laboratorio per l'Amministrazione condivisa (LAC) con l'intento di favorire la conoscenza, la diffusione e la promozione degli istituti individuati dal CTS agli art. 55, 56 e 57 (coprogrammazione, coprogettazione e convenzione) nonché a supportare gli ETS e la PA nel recepimento e utilizzo di tali istituti. È bene ricordare che gli art. 55, 56 e 57 introducono una innovazione rilevante – una “grande riforma”²⁴ – in quanto procedimentalizzano – per la prima volta – il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale richiamato all'art. 118 ultimo comma della Carta.

Ciò che era stato individuato in via sperimentale con la l. 328/2000 in funzione della elaborazione dei Piani sociali di zona, diventa la via maestra per tutte le Amministrazioni pubbliche, per tutti gli ETS e per qualsiasi intervento riconducibile alle attività di interesse generale individuate all'art. 5 del CTS. Questa radicale innovazione ha stentato a farsi strada finché non è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 131/2020 che ha confermato la piena compatibilità di tali norme con il diritto euro-unionale e ha esplicitato la legittimità di una via collaborativa/cooperativa tra PA ed ETS. La Corte riconosce che gli ETS – così come sono normati dal CTS – quali “soggetti rappresentativi della società solidale” sono una garanzia di terzietà rispetto al mercato e alle organizzazioni con finalità lucrative. C'è una comunanza di interessi e di scopo – continua la Corte – tra ETS e PA che fa dell'ammini-

²⁴ Così la definì l'ex presidente della Corte Costituzionale, Giuliano Amato in occasione della presentazione del *Terzjus Report 2021*. Il suo intervento si può leggere sul sito www.terzjus.it.

strazione condivisa non una via residuale, occasionale o surrogatoria, ma un procedimento che ha pari dignità e legittimità rispetto a quello – gli appalti – basato sul mercato e sulla concorrenza. L'AC si struttura e realizza in forza delle caratteristiche tipiche e distintive degli ETS: non lucratività, finalità solidaristiche, trasparenza e responsabilità. Per tale ragione, il CTS riserva l'accesso alla AC unicamente agli ETS e non alla generalità degli enti non profit. La sentenza della Corte costituzionale non ha certo cancellato con un colpo di spugna le non poche resistenze sia della giustizia amministrativa²⁵ sia delle amministrazioni pubbliche locali e nazionali. Per contribuire a superare queste resistenze, il MLPS – nel corso del 2022/2023 – ha prima realizzato un corposo intervento formativo in collaborazione con ANCI a cui hanno partecipato circa 1000 quadri e funzionari delle amministrazioni locali e centrali nonché una quota di quadri delle Reti associative. L'intento era di favorire una puntuale conoscenza sia della normativa, sia delle Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore²⁶, sia di promuovere la diffusione di buone pratiche di Amministrazione condivisa. Sempre il MLPS ha istituito²⁷ un Osservatorio nazionale sull'Amministrazione condivisa con compiti di ricerca e monitoraggio degli istituti dell'AC nonché di formazione e consulenza rivolte agli ETS e alla PA. Di recente è stato anche nominato Il Comitato di esperti²⁸ che, sotto la guida del Direttore generale del Terzo Settore, renderà finalmente operativo il predetto Osservatorio.

La fondazione Terzjus ha nel frattempo pubblicato²⁹ un primo studio – Per un Laboratorio dell'Amministrazione Condivisa – nel quale, oltre ad una ricognizione quantitativa/qualitativa, si evidenziano le criticità e gli ostacoli ma anche le potenzialità ancora inesprese nell'utilizzo degli istituti della AC, con particolare riferimento a quello della coprogrammazione. Nel contributo di Vesan e Razzetti³⁰ – mediante una ricognizione sul web, si dà conto della prima evoluzione del fenomeno. Infatti, fino al 2010, erano poche decine i casi di coprogettazione ai sensi della l. 328/2000. Tra il 2018 e il 2020 si era già verificata una modesta crescita (circa 100 casi); crescita, che non a caso, conosce un'impennata nel 2021 con 388 casi di coprogettazione e 51 di coprogrammazione e, ancor di più nel 2022, con rispettivamente 575 e 57 bandi per i due diversi istituti di AC. Tali procedure sono state messe in opera per il 75% da Comuni e per il 90% riguardano il campo delle politiche sociali. Bal-

²⁵ Cfr. La sezione Documentazione del sito www.terzjus.it dove si possono trovare dal giugno del 2020 in poi tutte le sentenze dei diversi TAR e del Consiglio di Stato in proposito.

²⁶ Cfr. Decreto del MLPS n. 72/2021.

²⁷ Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 169/2022.

²⁸ Decreto direttoriale 141/2024.

²⁹ Cfr. B. BOSCHETTI (a cura di), *Per un Laboratorio dell'Amministrazione Condivisa*, Napoli, 2024.

³⁰ Cfr. P. VESAN, F. RAZZETTI, *Esperienze di Amministrazione condivisa: una prima ricognizione*, in *Per un Laboratorio dell'Amministrazione condivisa*, cit.

za subito agli occhi un dato: la coprogrammazione è fortemente minoritaria e fatica a diffondersi se non nella forma di Piani sociali di zona. Eppure, la legge consentirebbe ben altri spazi di azione, come p.e. nei progetti di valorizzazione recupero di immobili pubblici inutilizzati avvalendosi altresì della leva fiscale del social bonus.

È peraltro vero che questo istituto – la coprogrammazione – presenta un elevato grado di complessità in quanto l'amministrazione procedente, insieme con gli ETS individuati mediante procedura pubblica trasparente, deve: individuare i bisogni da soddisfare, definire gli interventi da realizzare e allocare le risorse necessarie. Tali difficoltà sono in gran parte comuni anche con l'istituto della coprogettazione in quanto, oltre una corretta applicazione delle norme, servono procedure, strumenti, competenze del tutto diverse dalla predisposizione e assegnazione di un bando per un appalto. E ciò richiede tempo, risorse umane non sempre disponibili nella PA nonché una decisa volontà di innovazione. L'osservazione vale anche per gli ETS: anch'essi si sono strutturati per partecipare a procedure di appalto per la gestione di servizi di interesse generale. Ma cosa ben diversa è disporsi attivamente ed efficacemente ad implementare una delle diverse procedure collaborative con la PA. Si aggiunga un problema tutt'altro che secondario: quello delle risorse per coprire i costi di tali innovative procedure. Un tema che, se viene esorcizzato o rimosso, rischia di spegnere anche gli entusiasmi iniziali con cui si sono approcciati gli istituti della AC. Servono sia risorse pubbliche per non scaricare sugli ETS questi costi, sia risorse provenienti dalle Fondazioni bancarie che potrebbero supportare gli ETS che decidono di cimentarsi su questo terreno, offrendo loro un supporto di competenze e di risorse finanziarie. Queste problematiche sono al centro del secondo Quaderno del LAC³¹ dove si sono messi a fuoco orientamenti, strumenti, procedure e competenze per una "buona amministrazione condivisa". In conclusione, come per gli strumenti promozionali richiamati nel paragrafo precedente, anche l'AC sarà un test essenziale per capire quanto alcuni principi della riforma abbiano contribuito ad innovare i comportamenti sia degli ETS sia della PA, con la finalità di offrire servizi e promuovere attività di interesse generale meglio e più efficacemente rispondenti ai bisogni delle comunità e in particolare dei soggetti più vulnerabili e dei territori più deprivilegiati.

6. PER CONCLUDERE: URGENZE, ATTESE E PROSPETTIVE.

A sette anni dalla emanazione dei decreti legislativi in applicazione della legge di riforma del Terzo Settore n. 106/2016, l'attesa più rilevante da

³¹ Cfr. B. BOSCHETTI (a cura di), *L'amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione*, Napoli, 2025.

parte degli ETS riguarda la conclusione dell'iter autorizzativo da parte della Commissione europea di alcune norme fiscali del CTS³². L'esito positivo di tale autorizzazione³³ – e dunque l'introduzione delle stesse norme nel nostro ordinamento nazionale – consentirà di avere regimi fiscali più appropriati e vantaggiosi per la generalità degli ETS. Infatti, la non applicabilità di queste norme dal 2018 ad oggi ha comportato un mancato utilizzo a favore degli ETS di più di 161 milioni di euro. Inoltre, la certezza dei regimi fiscali applicabili spingerà sicuramente molte delle più di 18.000 Onlus ad accedere al Registro. Infine, è presumibile che si avrà per le imprese sociali, grazie ai due significativi “booster fiscali” previsti dal d.lgs. n. 112/17 – un significativo incremento di imprese qualificatesi come sociali con l'iscrizione alla sezione speciale dei registri camerali.

Circa le urgenze, due sono oltremodo evidenti. Innanzitutto, la necessità di dare rapida e completa attuazione a quanto previsto dalla l. 104/24 che ha introdotto diverse semplificazioni sia per l'iscrizione al RUNTS, specialmente per i soggetti di minori dimensioni, sia per la redazione dei bilanci degli ETS. In secondo luogo, la rapida emanazione del cosiddetto decreto “controlli”. Si tratta dell'ultimo più importante atto amministrativo non ancora emanato a seguito della introduzione del CTS. Tale provvedimento appare di particolare rilevanza sia per rendere effettivi i principi di trasparenza e responsabilità a cui devono uniformarsi gli enti iscritti al registro; sia per il coinvolgimento, come previsto dal CTS, delle Reti associative nazionali e dei CSV in questa delicata e importante funzione pubblica. Tale scelta rappresenta una novità in quanto l'istituzione pubblica delega, a soggetti ben qualificati, una delicata funzione pubblica in forza del principio di sussidiarietà.

Sulle prospettive, si vogliono qui richiamare le azioni promozionali indicate nei paragrafi 4 e 5 di questo capitolo. Queste azioni di comunicazione e promozione hanno lo scopo di far conoscere tutte le opportunità messe a disposizione dai provvedimenti attuativi della legge di riforma del Terzo Settore, contrastando in tal modo una diffusa narrazione per cui l'iscrizione al registro sia un mero adempimento burocratico che finisce per appesantire la vita degli ETS di minori dimensioni.

Ciò, in effetti, può apparire veritiero anche perché, le potenzialità informative, promozionali e di servizio che con il Registro si possono sviluppare, sono ancora in gran parte inesprese o poco valorizzate. In tal senso suggeriamo di prendere esempio dalle esperienze di diversi altri Paesi europei. In particolare ci riferiamo, per quanto attiene al registro, alla Charity Commission inglese. Il loro sito³⁴ in effetti, si presenta come uno strumento amichevole, promozionale e di servizio per tutte le charity registrate del paese. Servirebbe

³² Si tratta in particolare degli art. 79 e seguenti del CTS.

³³ Cfr. “confort letter” della DG Competition della CE, *op. cit.*

³⁴ Cfr. <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>.

altresì dar vita ad un vero e proprio **Atlante del Terzo Settore** in modo da far conoscere e valorizzare la mole imponente di informazioni rintracciabili nel RUNTS insieme ai dati e alle informazioni raccolte da diverse altre fonti. Non esiste un luogo virtuale e fisico dove “far parlare” questi dati in modo semplice e comunicativo così da raggiungere almeno la vasta platea dei quasi 5 milioni di volontari. E, allo stesso tempo, elaborare indicatori affidabili per verificare l’efficacia e l’impatto delle politiche che sono state implementate. Un lavoro che consentirebbe al legislatore e alle istituzioni di governo, comprese quelle territoriali, di prendere decisioni più mirate e coerenti con gli obiettivi dichiarati. In sintesi, vi sono ancora non poche tappe prima di giungere alla meta. Nel maggio del 2026, a dieci anni dalla emanazione della legge di riforma, forse si potrà fare un bilancio compiuto di un provvedimento che ha segnato comunque un cambio di prospettiva per il Terzo Settore in Italia.