

GLI AUTORI

Andrea Bassi è Professore Associato di Sociologia Generale – Università di Bologna

Filippo Cicognani è Professore Associato di Diritto Tributario – Università di Bologna

Marcello D'Ambrosio è Professore Aggregato di Diritto Privato – Università di Salerno

Francesco Gennari è Professore Associato di Diritto Commerciale – Università di Bologna

Carlo Mignone è Professore Aggregato di Diritto Privato – Università del Salento

Francesco Quarta è Professore Aggregato di Diritto Privato – Università di Bologna

Alceste Santuari è Professore Aggregato di Diritto dell'Economia – Università di Bologna

Cristina Ugolini è Professoressa Associata di Scienza delle Finanze – Università di Bologna

Paolo Venturi è Direttore di AICCON

INTRODUZIONE

Questo lavoro d'insieme si giova del contributo di studiosi e accademici di diverse sensibilità e orientamenti culturali, alcuni dei quali diretti protagonisti del processo di definizione dei contenuti di una riforma su cui si sono da subito concentrate grandi aspettative. L'idea di fare il punto sulla legislazione inerente all'attività economica svolta dagli enti operanti nel terzo settore è nata all'indomani dell'approvazione della legge delega n. 106/2016 e ha avuto una prima occasione di sviluppo nel convegno di Forlì del 24 novembre di quello stesso anno, realizzato grazie a un finanziamento del *Campus* di Forlì, cui è rivolta la nostra profonda gratitudine.

La sede di Forlì dell'Università di Bologna è storicamente caratterizzata da una particolare sensibilità per lo studio multidisciplinare del settore *no profit* e dell'imprenditorialità sociale. Per questo, è sembrato naturale raccogliere e condividere le esperienze dei colleghi dell'Università di Bologna che insegnano nel *Campus* di Forlì e, con gli studiosi esterni che hanno accettato l'invito, si è cercato di stabilire un punto d'incontro fra le peculiari prospettive e specializzazioni che inevitabilmente differenziano l'approccio dello studioso di discipline aziendali da quello dell'economista, del sociologo e del giurista.

Così, anche alla luce dei decreti delegati emanati nel 2017 e della legge di bilancio per l'anno 2018, è stato possibile studiare congiuntamente i vari profili della nuova legislazione – in particolare, l'adeguatezza dei modelli organizzativi e statutari, la disciplina delle attività, il loro finanziamento e il relativo trattamento fiscale –, approfondire gli strumenti della più articolata disciplina degli obblighi di rendicontazione e di controllo e valutare l'interazione con la società civile.

Gioinandosi di numerosi dati storici e statistici, il saggio del sociologo Andrea Bassi costituisce l'ideale capitolo di apertura del libro, perché ripercorre le varie tappe istituzionali che hanno portato dapprima all'approvazione della legge delega e poi ai decreti delegati, con particolare interesse per il codice del terzo settore. A partire da uno studio sulle diverse tipologie di enti attualmente operanti nel terzo settore in Italia e sulla scorta delle esigenze manifestate dai diversi portatori di interesse, sono evidenziate le risposte ab-

bozzate dal legislatore della riforma e quelle auspicabili *de jure condendo*, nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità alle peculiarità di ciascun ente.

L'attenzione si concentra poi sull'analisi economica, condotta anche in chiave comparatistica da Cristina Ugolini, inerente alla crisi dello stato sociale e al nuovo ruolo assegnato al "pubblico", specialmente agli enti locali, nel perseguimento di finalità di promozione e di prevenzione e non più di mera cura di situazioni emergenziali o di bisogno. Vengono in rilievo due differenti modelli: quello dei mercati sociali (o quasi-mercati), dove trova sviluppo una forma di concorrenza amministrata, e quello contraddistinto da reti integrate, ispirato alla logica della progettualità condivisa tra pubblico e privato (c.d. programmazione negoziata). In entrambi i modelli, il soggetto pubblico esternalizza la produzione attuando una privatizzazione «funzionale», così detta perché – come è stato efficacemente osservato dall'a. – nei processi di esternalizzazione, «lo Stato acquista pacchetti di prestazioni di cui definisce *ex ante* livelli di qualità e di costo del servizio con un deciso orientamento al risultato finale».

Di risultato finale, di funzione – in una parola: di «impatto», inteso come «beneficio 'vissuto' dai destinatari» – discute diffusamente Carlo Mignone, nello studio dedicato al *social impact bond*. Lo strumento in parola, di prim'acchito classificabile fra i contratti di diritto privato (perciò stesso controllabile, nella sua atipicità, sotto il profilo della meritevolezza rispetto ai principi sociali ed economici che governano l'iniziativa), viene in rilievo per la sua estrema duttilità, passibile di essere inteso nella accezione di operazione finanziaria strutturata, oppure come accordo di cooperazione per la realizzazione di interessi generali (in attuazione del principio di sussidiarietà) o, ancora, come modello di *welfare*. Numerosi sono i riferimenti effettuati dall'a. a esperienze maturate in contesti sociali e giuridici assai diversi fra loro che, proprio per questo, ambiscono al ruolo di banchi di prova sufficientemente attendibili in vista di un ipotetico recepimento (o adattamento) del modello. Alla Fondazione Italia Sociale, di cui al D.P.R. 28 luglio 2017, è riconosciuta una «spiccata vocazione sperimentale» anche con riferimento a strumenti latamente riconducibili ai *social impact bond*, per come tramandati dalle esperienze straniere.

Sono state quindi esaminate le principali «direttrici di cambiamento» che, con particolare riguardo al contenuto della legge delega e del D.Lgs. n. 112/2017 sull'impresa sociale, autorizzerebbero a parlare di un'autentica «riforma societaria». Una riforma ambiziosa fin dalle premesse, indirizzate alla ridefinizione dell'identità, della *governance* e del perimetro di operatività sul mercato dell'impresa sociale, nel riconoscimento del «tratto sociale» –

come riporta Paolo Venturi – non più soltanto quale fine ma soprattutto quale «metodo di chi fa impresa».

Le innovazioni legislative riguardanti l'impresa sociale, dopo vari tentativi non andati a buon fine, sono parse andare nella giusta direzione di valorizzare la funzione concreta dei modelli organizzativi da adottare, sotto il profilo sia della partecipazione sia della destinazione patrimoniale. È quel che sostiene Marcello D'Ambrosio nel suo saggio: i passi in avanti sul piano metodologico si ravvisano anzitutto nell'abbandono della tradizionale dicotomia *profit/no profit* – portato della differenziazione non sempre pregnante tra lucratività oggettiva e soggettiva, su cui è incentrata la parte conclusiva dello scritto di Alceste Santuari – ma anche nella ritrovata consapevolezza che soltanto attraverso la selezione di modelli organizzativi adeguati all'esercizio dell'impresa è possibile superare le inefficienze insite nella disciplina degli enti del Libro I del codice civile, con riferimento sia alla gestione dell'attività economica sia alla responsabilità patrimoniale. Nel lasciare aperta la possibilità di dotarsi delle forme organizzative previste dai Titoli V e VI del Libro V del codice civile, ove compatibili, il legislatore ha garantito agli enti interessati un ampio margine di flessibilità nella scelta del modello da adottare, con chiari riflessi sullo *standard* di diligenza esigibile dagli amministratori (per le società di capitali il riferimento è all'art. 2392 c.c.); per di più, è stata introdotta la possibilità di acquisto della personalità giuridica mediante la costituzione di un capitale minimo, la cui adeguatezza, per scongiurare rischi di sottocapitalizzazione, è rimessa a controllo notarile. Tutto bene – evidenzia ancora Marcello D'Ambrosio – fino a che non si rammenta il carattere opzionale di tali previsioni e il conseguente rischio di dover tornare a fare i conti con le inefficienze insite nella disciplina codicistica dell'associazione non riconosciuta.

Diverse risposte agli interrogativi suscitati dalla mancata riscrittura delle regole del Libro I del codice civile si rinvencono nel contributo di Francesco Gennari, dove sono affrontate, nella parte preliminare allo studio delle diverse forme possibili di *corporate governance* e dei profili di responsabilità degli amministratori, le criticità legate al mantenimento, sul fondo, di due discipline parallele: da una parte, si evidenzia che la nuova regolamentazione ha inciso unicamente sulle organizzazioni perseguenti attività di interesse generale (ossia con finalità «civiche, solidaristiche e di utilità sociale»); sul senso di questa definizione si sono soffermati, da diverse angolature, Alceste Santuari e Andrea Bassi); dall'altro, si prende atto che poco o nulla è stato disposto a proposito di quell'«ampio mondo di associazionismo che, pur essendo ugualmente caratterizzato dall'assenza dello scopo di lucro, non rientra nell'utilità sociale». Per l'effetto, occorrerà fare i conti, d'ora in avanti,

con due modelli paralleli di associazioni e fondazioni, ma anche con due procedimenti paralleli di acquisto della personalità giuridica.

Cresce, com'è evidente, l'importanza del ruolo dell'interprete, chiamato a svolgere un lavoro di cesello nella qualificazione del caso concreto, talvolta resistendo talaltra cedendo alla tentazione di applicare analogicamente la nuova disciplina a situazioni ad essa apparentemente estranee.

Speciale attenzione è stata rivolta alla legge fiscale, sia nella prospettiva di una tassazione coordinata ed adeguata alle finalità ed alla natura delle molteplici attività di interesse generale, anche di natura commerciale, che caratterizzano il terzo settore, sia per valutarne l'efficacia come incentivo all'azione dell'autonomia privata per scopi solidaristici come espressione del principio di sussidiarietà in sostituzione dell'intervento diretto pubblico finanziato con le imposte.

Meno pubblicizzata, se non addirittura passata in sordina fra i mille rivoli della legge di bilancio per l'anno 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 238 ss.), la mini-riforma del prestito sociale nelle società cooperative rientra anch'essa fra i tentativi di riscrittura delle tecniche di finanziamento delle attività a vocazione non esclusivamente lucrativa. Il contratto di prestito sociale assume storicamente rilievo, fra luci e ombre, sia nel rapporto tra il singolo socio e la cooperativa, sia con riferimento al modo in cui l'organizzazione sta sul mercato. Ed è in entrambe le prospettive, del diritto dei contratti e della concorrenza, che si presta a essere affrontato, prendendo in esame le recentissime modifiche di fonte legislativa e regolamentare, gli orientamenti delle corti italiane ed europee in materia di aiuti di stato e di tutela dei terzi creditori, nonché le relazioni di compatibilità rispetto alla generale riforma del terzo settore.

Un ringraziamento speciale è da rivolgere, infine, alla Fondazione Cassa dei Risparmi di Forlì, che ha contribuito a sostenere la pubblicazione di questo libro.

FILIPPO CICOGNANI
FRANCESCO QUARTA

Forlì, 23 febbraio 2018

PARTE PRIMA
LA RIFORMA DEGLI ENTI
DEL TERZO SETTORE

ANDREA BASSI

UNA LEGISLAZIONE PROMOZIONALE E SUSSIDIARIA PER LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEGLI ATTORI DELLA SOCIETÀ CIVILE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Codice del Terzo Settore. – 3. Quante e quali sono le istituzioni nonprofit in Italia? – 4. Schema logico per l'individuazione di tipologie di organizzazioni di terzo settore. – 5. Alcuni principi-guida per la stesura del Codice del Terzo Settore: adeguatezza e proporzionalità. – 6. Considerazioni non conclusive.

1. INTRODUZIONE

L'approvazione della legge 6 giugno 2016, n. 106 *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale* rappresenta una forte discontinuità, sia nel metodo che nel merito, rispetto alle modalità sinora seguite nell'ordinamento italiano per la regolamentazione dei soggetti della società civile.

Nel “metodo” in quanto essa è frutto di un percorso di confronto e di dibattito istituzionale durato poco più di due anni (dal 12 maggio 2014 al 25 maggio 2016) anche questa una anomalia nel panorama italiano, se si pensa che l'iter parlamentare delle precedenti leggi sul Volontariato e sulla Cooperazione Sociale (legge 11 agosto 1991, n. 266 e legge 8 novembre 1991, n. 381) durò per oltre un decennio e vide il succedersi di tre legislature (VIII, IX e X).

Nel “merito” in quanto si abbandona l'approccio tradizionale della legislazione italiana, cosiddetta “a canne d'organo”, basato sulla tipologia giuridico-organizzativa dei soggetti da normare, per adottare un approccio di orientamento anglosassone (di *common law*) basato prevalentemente sulle finalità/attività degli enti.

Il percorso che ha portato all'approvazione della legge n. 106 infatti è iniziato sabato 12 aprile 2014 a Lucca – anche in questo caso in modo inu-

suale ed informale – al Festival del Volontariato organizzato dal Centro Nazionale del Volontariato presieduto da Edoardo Patriarca. Per l’occasione è stata proposta un’intervista aperta al presidente del Consiglio condotta da Riccardo Bonacina, direttore del mensile “Vita”. È opportuno rilevare come ci siano voluti ben 16 anni affinché un premier in carica incontrasse, nuovamente, il Terzo settore, l’incontro precedente infatti era avvenuto il 18 aprile del 1998, anno in cui, l’allora Presidente del Consiglio Romano Prodi era intervenuto alla manifestazione padovana di Civitas, per firmare insieme al Forum Nazionale del Terzo Settore il “Patto per la Solidarietà”.

In quello che è stato il primo incontro diretto tra il capo del Governo ed il mondo non profit, il presidente del Consiglio, annunciò che il Governo era pronto a presentare – entro un mese – la bozza di un Ddl delega sul riordino civilistico di tutto il Terzo settore¹.

Il percorso riformatore è iniziato quindi in un incontro pubblico nell’ambito di una manifestazione auto-organizzata da parte dei soggetti della società civile e nello specifico di quel sotto gruppo di attori organizzativi caratterizzato dalla gratuità e dalla solidarietà, noto come “volontariato”. Con quello che venne definito “il discorso del/sul primo settore”² ha preso avvio un cammino durato 743 giorni di cui si riporta di seguito una breve cronologia.

Prima tappa – le “Linee guida” (maggio 2014)

Lunedì 12 maggio 2014, il Governo ha reso pubbliche le Linee guida per la Riforma del Terzo settore formulando i criteri per una revisione organica della legislazione riguardante il volontariato, la cooperazione sociale, l’associazionismo non-profit, le fondazioni e le imprese sociali.

Seconda tappa – la “Consultazione pubblica” (maggio-giugno 2014)

Dal 13 maggio al 13 giugno 2014, il Governo ha quindi aperto una consultazione pubblica sulle Linee guida, per confrontarsi con le opinioni degli attori del Terzo settore e dei cittadini sostenitori o utenti finali degli enti del non-profit, di cui sono stati resi pubblici i risultati definitivi nel settembre 2014.

¹ G. PONZANELLI-V. MONTANI, *Libro I, cosa cambia*, in *Vita*, n. 10/2016, pp. 41-44.

² Con riferimento al fatto che il Presidente del Consiglio pronunciò diverse volte la frase «Lo chiamano terzo settore, ma in realtà è il primo».

Terza tappa – il “Disegno di Legge Delega” (luglio 2014)

In seguito, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente e del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, nel corso della riunione del 10 luglio 2014, ha approvato il disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, presentato alla Camera il 22 agosto 2014 (A.C. 2617).

Quarta tappa – il testo alla Camera (ottobre 2014-aprile 2015)

L’Esame in commissione XII (Affari sociali) è iniziato il 1° ottobre 2014 e si è concluso il 31 marzo 2015 con la predisposizione del testo risultante dagli emendamenti approvati in Commissione. La discussione in Assemblea è iniziata il 1° aprile e si è conclusa il 9 aprile 2015.

Quinta tappa – il passaggio al Senato (aprile 2015-marzo 2016)

Approdato al Senato (A.S. 1870), il disegno di legge delega è stato esaminato dalla Commissione 1° (Affari costituzionali), che ne ha iniziato l’esame nella seduta del 28 aprile 2015 per concluderlo il 16 marzo 2016. L’Assemblea del Senato ha poi approvato, con modifiche, il disegno di legge delega nella seduta del 30 marzo 2016.

Sesta tappa – il secondo passaggio alla Camera (aprile 2016-maggio 2016)

Trasmesso alla Camera in seconda lettura, il provvedimento (A.C. 2617-B) è stato esaminato, in sede referente, dalla XII Commissione (Affari sociali) che ne ha concluso l’esame, con la votazione del mandato alla relatrice, il 19 maggio, senza l’approvazione di modifiche. Il provvedimento è stato approvato in via definitiva dalla Camera nel testo trasmesso dal Senato nella seduta del 25 maggio 2016.

Sulla G.U. n. 141 del 18 giugno 2016, è stata quindi pubblicata la legge 6 giugno 2016, n. 106, *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*, in vigore dal 3 luglio 2016.

2. IL CODICE DEL TERZO SETTORE

La legge delega al Governo per *la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale* si compone di 12 articoli, raggruppabili in sette nuclei semantici:

- A) art. 1 e 2 (Finalità, Oggetto e Principi);
- B) art. 3 (Riforma Codice Civile);
- C) art. 4 e 5 (Riforma Terzo Settore);
- D) art. 6 (Impresa Sociale);
- E) art. 8 (Servizio Civile);
- F) art. 10 (Fondazione Italia Sociale);
- G) art. 7, 9, 11, 12 (Temi trasversali: Vigilanza; Misure Fiscali; Disposizioni Finanziarie, Relazione alle Camere).

In primo luogo (art. 1, primo comma) la legge n. 106 introduce – finalmente, per la prima volta nel nostro paese – in modo chiaro ed inequivoco, una definizione univoca del Terzo Settore.

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

Non fanno parte del terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche».

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

Ora, come detto, focalizzando l'attenzione sulle finalità perseguite vengono a configurarsi, nel nostro paese, le seguenti tre tipologie principali di enti del Terzo Settore:

I) le organizzazioni a orientamento solidaristico prevalente (Volontariato, legge 11 agosto 1991, n. 266);

II) le organizzazioni ad orientamento civico prevalente (Associazione pro-sociale – legge 7 dicembre 2000, n. 383; e i Comitati);

III) le organizzazioni a prevalente orientamento/vocazione produttiva, volte al perseguimento di utilità sociale, (cooperazione sociale – legge 8 novembre 1991, n. 381; e imprese sociali – D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 155). Rientrano in questa fattispecie anche le cosiddette “Fondazioni Civili” operative (Codice Civile – Libro Primo – Titolo II), ovvero quelle che producono/erogano beni/servizi a terzi.

Dopo aver stabilito la definizione di Terzo Settore, nel secondo comma del medesimo art. 1, la legge esplicita in modo chiaro ed inequivocabile l'oggetto dei decreti legislativi. Esso recita, infatti, che il Governo attraverso l'emanazione di uno o più decreti attuativi dovrà provvedere:

«a) alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute;

b) al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;

c) alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;

d) alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale.».

Non sarà sfuggito al lettore attento il fatto che il decreto legislativo centrale sia quello relativo al “Codice del Terzo Settore” il quale si presenta come un vero e proprio Testo Unico che regola in maniera organica e unitaria le attività dei soggetti che lo compongono. Il Codice del Terzo Settore si propone di raggiungere tale obiettivo attraverso: «il riordino e la revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del TS, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti» (art. 1, comma 2, lett. b).

Viene qui chiamata in causa un'ampia mole di provvedimenti normativi precedenti, che hanno composto la legislazione denominata a “canne d'organo”. In particolare ci si riferisce a:

- Legge quadro sul Volontariato (legge 11 agosto 1991, n. 266);
- Disciplina delle cooperative sociali (legge 8 novembre 1991, n. 381);
- Disciplina delle associazioni di promozione sociale (legge 7 dicembre 2000, n. 383);

- Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460);

i cui testi dovranno essere armonizzati e ricondotti all'interno del codice e, per la parte non più valida, abrogati.

Un altro decreto sarà dedicato alla cosiddetta “riforma della legge sull'impresa sociale” ovvero alla revisione della *Disciplina dell'impresa socia-*

le, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118 (D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 155). Tale decreto legislativo dovrà declinare i principi indicati nell'art. 6, legge n. 106³.

3. QUANTE E QUALI SONO LE ISTITUZIONI NONPROFIT IN ITALIA?

Affinché una norma sia efficace (ed anche efficiente) occorre le sue misure si riferiscano in modo puntuale alla reale consistenza dimensionale del fenomeno da regolamentare, al fine evitare norme eccessivamente onerose dal punto di vista burocratico-amministrativo rivolte ad una porzione minoritaria, quando non irrilevante del target di riferimento.

Alcuni dati basilari che emergono dal Censimento delle Istituzioni non-profit realizzato dal nostro Istituto Nazionale di Statistica devono pertanto essere tenuti in considerazione. Dai dati riportati nelle Tabelle 1-3 si evince in modo incontrovertibile quanto segue.

In primo luogo, risulta evidente che la stragrande maggioranza delle organizzazioni di Terzo Settore nel nostro paese (ed in linea con quanto rilevato in EU27) ricade nelle Categorie I e II summenzionate. Ovvero è costituita da “organizzazioni ad orientamento solidaristico” e da “organizzazioni ad orientamento civico”. I dati del censimento ci dicono che questo insieme rappresenta il 92,8% del totale (si veda il grafico 1).

Mentre minoritarie risultano essere le “organizzazioni ad orientamento/vocazione produttiva” (Categoria III) che costituiscono il 7,2% del totale (Cooperative Sociali; Fondazioni; Società di Mutuo Soccorso, Altra Istituzione Nonprofit).

³ È auspicabile ed altamente probabile che dopo una prima fase di monitoraggio dalla entrata in vigore dei decreti attuativi, tale decreto sarà fatto rientrare nel macro-decreto concernente il Codice del Terzo Settore, con il quale comunque dovrà essere sin dall'inizio armonizzato.

<i>Forma Giuridica</i>	<i>Valori Assoluti (€)</i>	<i>%</i>
1. Cooperativa sociale	11.264	3.74
1a – Tipo A	6.794 (60,3%)	
1b – Tipo B	3.468 (30,8%)	
1c – Miste	595 (5,3%)	
1d – Consorzi	407 (3,6%)	
2. Associazione riconosciuta	68.349	22.70
3. Fondazione	6.220	2.06
4. Ente Ecclesiastico	6.583	2.18
5. Società di Mutuo Soccorso	996	0.33
6. Associazione non riconosciuta	201.004	66.74
7. Comitato	3.432	1.14
8. Altra Istituzione Nonprofit	3.343	1.11
Totale	301.191	100.00

TABELLA 1 – Istituzioni Nonprofit per forma giuridica (ISTAT – Secondo Censimento delle Istituzioni Nonprofit, anno 2011)

In secondo luogo, relativamente alla provenienza delle risorse economico finanziarie (Tabella 2) si evince chiaramente come le risorse provenienti dalla Pubblica Amministrazione costituiscano poco più di un terzo (34,3%) del totale delle entrate degli enti non profit nel nostro paese. Oltre un quarto (26,3%) proviene da “contributi degli aderenti”; meno di un quinto (18,7%) deriva da “vendita diretta di bene e servizi a terzi”. Mentre ancora poco sviluppato è l’ambito delle “donazioni” (7,2%) e della “gestione finanziaria” (6,8%), settori rispetto ai quali si palesano ampi margini di sviluppo; e che la normativa dovrà sostenere e rafforzare.

<i>Fonte</i>	<i>Valori Assoluti (€)</i>	<i>%</i>
1. Contributi da Enti Pubblici	3.259.906.028	5,10
2. Contratti con la Pubblica Amministrazione	18.645.786.810	29,16
3. Contributi annui aderenti	16.810.037.518	26,30
4. Vendita di beni e servizi	11.935.552.593	18,67
5. Donazioni	4.584.545.733	7,17
6. Gestione finanziaria e patrimoniale	4.331.958.844	6,77
7. Altro	4.372.096.917	6,83
Totale	63.939.884.443	100,00

TABELLA 2 – Articolazione delle fonti di finanziamento delle Istituzioni Nonprofit in Italia (ISTAT – Secondo Censimento delle Istituzioni Nonprofit, anno 2011)

<i>Classi entrate/proventi</i>	<i>Istituzioni</i>	<i>%</i>	<i>Entrate/proventi</i>	<i>%</i>
0 – 5.000 euro	99.801	33,14	192.949.985	0,30
5.001 – 10.000 euro	38.589	12,81	286.026.975	0,45
10.001 – 30.000 euro	64.793	21,51	1.178.687.955	1,84
30.001 – 60.000 euro	32.855	10,91	1.411.192.015	2,21
60.001 – 100.000 euro	19.296	6,41	1.500.427.085	2,35
100.001 – 250.000 euro	22.212	7,37	3.540.565.646	5,54
250.001 – 500.000 euro	10.079	3,35	3.530.424.966	5,52
500.001 euro e più	13.566	4,50	52.299.609.816	81,79
Totale	301.191	100,00	63.939.884.443	100,00

TABELLA 3 – Istituzioni non profit per “classi di entrate/proventi” e per “consistenza di entrate/proventi”

Infine, una breve riflessione sulla dimensione economica degli Enti non lucrativi nel nostro paese. Come emerge dai dati riportati nella Tabella 3, è importante rilevare che, in termini meramente economici, si tratta per la

stragrande maggioranza di organizzazioni ed imprese di dimensioni medio-piccole. Infatti, la quasi totalità (95,5%) presenta bilanci annuali inferiori ai 500.000 euro.

Un terzo (33,1%) di tutte le Istituzioni non profit attive nel nostro paese risulta avere bilanci annuali uguali o inferiori ai 5.000 euro; un altro terzo (34,3%) si colloca nella fascia “tra i 5.000 e 30.000 euro”; solo il 4,5% delle istituzioni non profit (13.500 unità su 301.000) presenta bilanci superiori al mezzo milione di euro.

Da sottolineare però il fatto che tale porzione di unità organizzative (4,5%) movimentata i 4/5 del totale (81,8%) delle risorse attivate dal Terzo settore nel suo complesso, ovvero 52 miliardi di euro sui 64 miliardi complessivi (si veda il grafico 3).

Questi dati ci forniscono due indicazioni fondamentali:

a) il valore sociale aggiunto dei soggetti di Terzo settore non sta principalmente nella loro valenza economica (sebbene rilevante), ma piuttosto nel loro apporto in termini di *capitale sociale*, di produzione di *beni relazionali*, di incremento del grado di inclusione e coesione sociale;

b) le misure incentivanti che il settore pubblico (Parlamento, Governo, e articolazioni amministrative nazionali, regionali e locali) intende mettere in campo per *promuovere, sostenere ed incentivare* gli attori di terzo settore nel nostro paese dovranno andare prioritariamente nella direzione di:

- semplificare le procedure amministrative per la costituzione e la gestione ordinaria di tali soggetti, composti nella stragrande maggioranza dei casi da organizzazioni di dimensioni piccole o piccolissime (si veda il grafico 2);

- favorire la loro partecipazione ai processi di programmazione, implementazione e realizzazione delle politiche pubbliche (in specie quelle sociali, sanitarie ed educative) a livello territoriale,

- promuovere la costruzione di modalità di collaborazione e partnership incentivanti con la pubblica amministrazione (in particolare a livello locale).

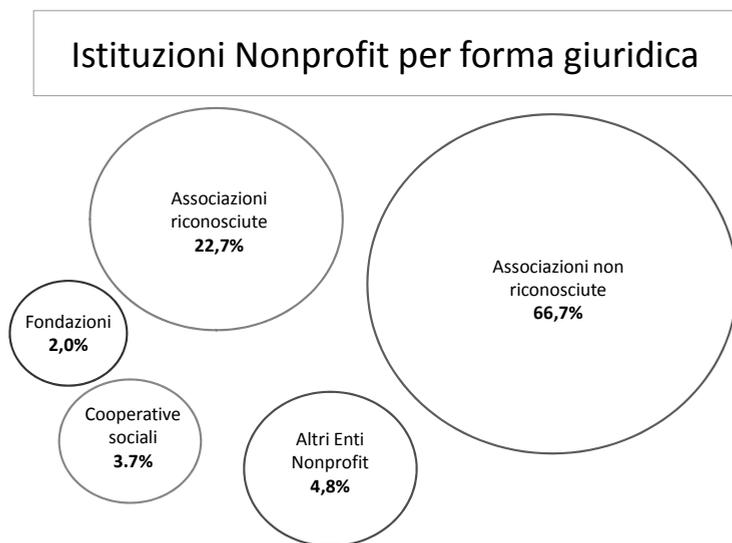


GRAFICO 1 – Istituzioni non profit per forma giuridica (Censimento Istat 2011)

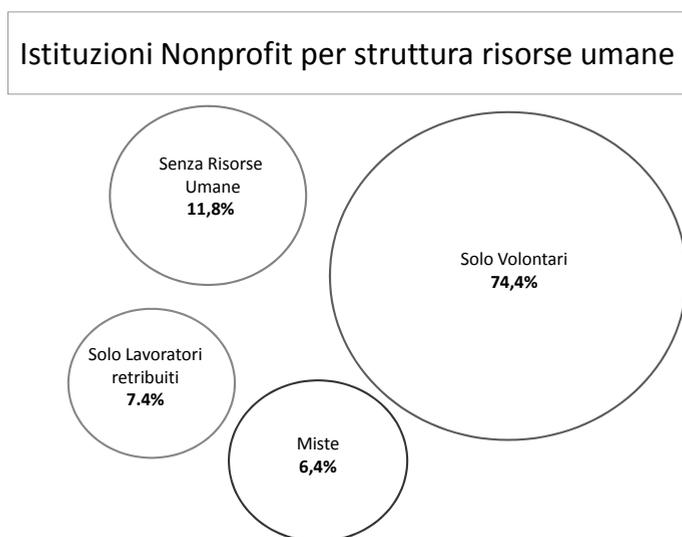
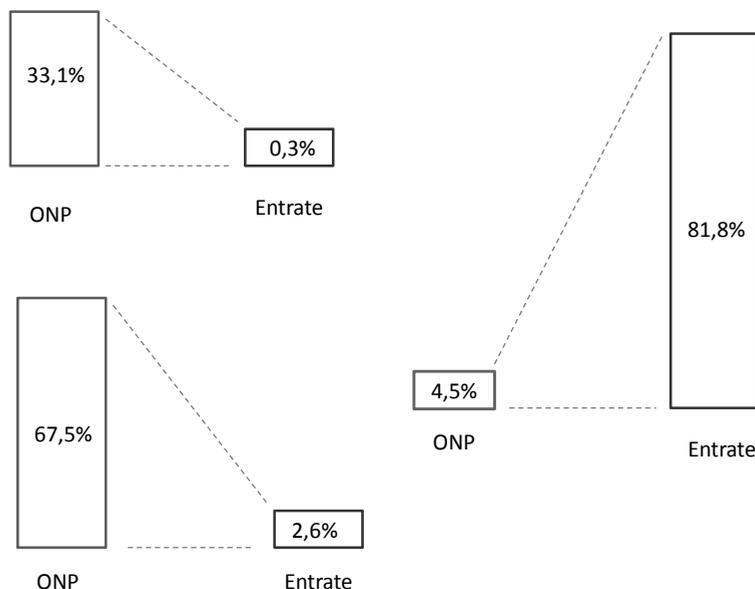


GRAFICO 2 – Istituzioni non profit per struttura risorse umane (Censimento Istat 2011)



21

GRAFICO 3 – Istituzioni non profit per “classi di entrate/proventi” e per “consistenza di entrate/proventi” (Censimento Istat 2011)

4. SCHEMA LOGICO PER L'INDIVIDUAZIONE DI TIPOLOGIE DI ORGANIZZAZIONI DI TERZO SETTORE

Come già osservato, la legge n. 106, comma 1 dell'art. 1, introduce la definizione di Ente di Terzo Settore focalizzandosi prevalentemente sulle finalità perseguite, riconosce le seguenti tre tipologie di enti del TS:

- I) le organizzazioni ad *orientamento solidaristico* prevalente;
- II) le organizzazioni ad *orientamento civico* prevalente;
- III) le organizzazioni a prevalente *orientamento/vocazione produttiva*, volte al perseguimento di *utilità sociale*.

Nel quadro del suddetto dettato normativo emerge pertanto la questione di come attribuire una determinata organizzazione ad una delle tipologie summenzionate e ciò principalmente a fini di trattamento fiscale.

Lo schema sotto riportato si propone di individuare una possibile tipologizzazione dei soggetti di Terzo Settore ai sensi della Legge n. 106.

		Composizione delle risorse umane (Totalità o Prevalenza)	
		GRATUITÀ	RETRIBUZIONE
Beneficiari delle attività o dei servizi (Totalità o Prevalenza) Interna vs. esterna alla compagine associativa/	SOLIDARIETÀ (beneficiari esterni)	Volontariato (L. 266/1991) [A]	– Fondazioni operative – Cooperative Sociali di Tipo A (L.381/91) – Imprese Sociali (L.155/2006) [B]
	MUTUALITÀ (beneficiari interni)	Associazioni di Promozione Sociale (L.383/2000) [D]	– Cooperative Sociali di Tipo B (L.381/91) [C]

TABELLA 4 – Schema logico tipologie organizzazioni di Terzo Settore

Lo schema logico si base su due criteri.

Il primo riguarda i “beneficiari/fruitori” delle attività della organizzazione⁴. In base a tale criterio gli enti di terzo settore si qualificano per svolgere nella totalità o in prevalenza le proprie attività o nei confronti dell’interno, *principio mutualistico*, della propria compagine associativa/societaria (a seconda che si tratti di enti associativi o di società); oppure verso l’esterno, *principio solidaristico*, verso terzi, non appartenenti alla associazione o società.

Questo criterio ci consente di distinguere in modo inequivoco gli enti di Terzo Settore appartenenti alle prime due tipologie stabilite dalla legge 106: I] le organizzazioni ad “orientamento solidaristico” prevalente e II] le organizzazioni ad “orientamento civico” prevalente.

Resta da individuare un metodo per effettuare una seconda distinzione che consenta di individuare anche la terza tipologia di enti del Terzo Settore,

⁴ Si tratta di una rispecificazione al caso italiano del noto criterio del “member serving organizations” vs. “public serving organizations” adottato dal sistema fiscale nord americano e a cui la normativa italiana si è già ispirata in passato, vedi il D.Lgs. n. 460/1997.

ovvero quelli a prevalente “orientamento/vocazione produttiva”, volti al perseguimento dell’“utilità sociale” (in forma cooperativa o societaria).

Per far ciò abbiamo bisogno di un secondo criterio (*dono vs. contratto*), cioè a dire quello relativo alla composizione delle risorse umane (di chi svolge le attività all’interno) degli enti di Terzo Settore. Tale apporto può essere fornito o su base volontaria e gratuita o in forma di contratto di lavoro e pertanto con retribuzione.

Tale criterio ci consente di individuare un sotto insieme di enti del Terzo Settore le cui attività sono totalmente o prevalentemente rivolte a terzi e la cui composizione delle risorse umane è totalmente o prevalentemente a base volontaria e gratuita (Quadrante A), che corrispondono sostanzialmente alle cosiddette organizzazioni di volontariato (OdV), normate dalla legge n. 266/1991.

Un altro sotto insieme di enti del Terzo Settore è quello costituito da organizzazioni le cui attività sono totalmente o prevalentemente rivolte all’interno della propria compagine associativa e la cui composizione delle risorse umane è prevalentemente a base volontaria e gratuita (Quadrante D), che corrispondono sostanzialmente alle cosiddette associazioni di promozione sociale (APS), normate dalla legge n. 383/2000. Tale raggruppamento è quello più consistente in base ai dati del Censimento Istat sulle Istituzioni Nonprofit.

Un terzo raggruppamento di enti del Terzo Settore include quelle organizzazioni le cui attività sono totalmente o prevalentemente rivolte a terzi e la cui composizione delle risorse umane è costituita prevalentemente o totalmente da personale retribuito (Quadrante B), che corrispondono sostanzialmente alla terza tipologia prevista dalla legge n. 106: gli enti del Terzo Settore a prevalente orientamento/vocazione produttiva, volti al perseguimento di utilità sociale.

Si tratta di un raggruppamento più eterogeneo rispetto ai due precedenti (sebbene numericamente molto ridotto in termini di unità produttive) che include:

- le Fondazioni operative (circa 6.000 unità);
- le Cooperative Sociali di Tipo A (legge n. 381 del 1991) (circa 8.000 unità, incluse le miste e i consorzi);
- le Imprese Sociali (legge n. 155/2006) (meno di mille unità).

Le Cooperative Sociali di Tipo B (legge n. 381/1991) (circa 3.500 unità), ovvero quelle che operano in una vasta gamma di settori economico-produttivi ma al fine dell’inserimento lavorativo di persone svantaggiate, sono una forma ibrida ed altamente innovativa che si colloca un po’ a cavallo tra i

quadranti B e C. In quanto i *beneficiari delle attività dell'organizzazione* sono principalmente soggetti che fanno parte a diverso titolo della compagine societaria (o in qualità di “soci” o come “lavoratori”, o laddove possibile con entrambe le qualifiche): i lavoratori svantaggiati. Inoltre tali cooperative includono, spesso, una significativa presenza di personale volontario.

Vi è ancora molto da fare ma ci auguriamo con questa proposta di aver fornito un contributo utile alla predisposizione di misure normative e regolative di carattere “promozionale” ovvero che siano rispettose dell'identità propria degli enti di Terzo Settore e ne sostengano e ne favoriscano (incentivino) – valorizzandole – le loro specifiche peculiarità.

5. ALCUNI PRINCIPI-GUIDA PER LA STESURA DEL CODICE DEL TERZO SETTORE: ADEGUATEZZA E PROPORZIONALITÀ

Occorre riconoscere che il variegato e vasto mondo di soggetti e attori della società civile, di associazioni solidaristiche e civiche, di imprese che a vario titolo possono essere ricondotti sotto la dicitura di Terzo Settore⁵ costituiscono una infrastruttura economica, sociale, culturale politica e morale, fondamentale della società italiana.

Il Codice del Terzo Settore rappresenta una opportunità per superare quella che da più parti è stata definita una legislazione a “canne d'organo” (per sottolineare come alle diverse famiglie di attori e soggetti del terzo settore sia stata dedicata nel tempo una legge *ad hoc*) e per porre ordine in materia in quanto è venuta via via stratificandosi nel nostro paese un'ampia mole di provvedimenti normativi ad esso dedicati, spesso in modo non organico, il che ha prodotto in molti casi sovrapposizioni e disfunzionalità.

Se vuole essere davvero il pilastro di una legislazione promozionale e sussidiaria degli attori del Terzo Settore⁶, il Codice dovrà prevedere pertan-

⁵ Ci sia consentito a tale proposito rimandare a: I. COLOZZI-A. BASSI, *Da Terzo Settore a imprese sociali*, Carocci, Roma, 2003.

⁶ A conoscenza di chi scrive il concetto di “legislazione promozionale” è stato elaborato ed introdotto nel dibattito scientifico italiano dal sociologo di scuola bolognese Pierpaolo Donati, in una serie di saggi pubblicati a metà degli anni '90 del secolo scorso, tra i quali si menziona: P. DONATI, *Verso una “regolazione promozionale” dell'associazionismo sociale*, in P. DONATI-A. MACCARINI-S. STANZANI, *L'associazionismo sociale oltre il welfare state: quale regolazione?*, Milano, 1997, pp. 306-332; e P. DONATI, *Perché e come “regolare in modo promozionale” il privato sociale*, in P. DONATI-I. COLOZZI, *Nuove vie per l'altruismo. Il Privato Sociale in Italia*, Milano, 1998, pp. 119-162.