

Capitolo I

Dal non profit al Terzo Settore

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il quadro normativo prima della riforma. – 3. La riforma del 2017 ed i principali elementi di novità. – 4. Gli Enti del Terzo Settore. – 5. Le imprese sociali. – 6. Le reti associative e l'attività in favore degli ETS associati o aderenti.

1. Considerazioni introduttive

Al termine sostenibilità è possibile ricondurre molteplici contenuti che vanno, per citarne alcuni, dal risparmio energetico, ai rifiuti, all'economia circolare; tra i tanti, nella prospettiva della presente indagine, con sostenibilità si vuole indicare l'obiettivo dello sviluppo di una collettività che tenga conto del livello generale di benessere¹ ed in cui la prospettiva di crescita futura deve essere quella di una società in

¹ L'argomento è molto attuale; difatti Parlamento Europeo e Consiglio hanno presentato una proposta di Direttiva relativa al «dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità» COM(2022)71 del 23 febbraio 2022. Essa riguarda la creazione di un sistema di indagine preventiva da parte delle imprese (grandi imprese, o imprese ad alto rischio di impatto socio-ambientale), volto a monitorare, prevenire e mitigare gli impatti negativi dell'attività sull'ambiente, sulle condizioni di lavoro e sui diritti e libertà individuali. Si tratterebbe di rispettare i diritti umani e l'ambiente lungo tutta la catena del valore e di avere un comportamento responsabile. Lo scopo è quello di orientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili per realizzare una crescita inclusiva. La questione allo stato è piuttosto controversa per la resistenza da parte delle aziende che temono un aggravio di vincoli e nuove sanzioni che rischierebbero di comprometterne la competitività.

cui concretamente si attuerà una inversione di tendenza rispetto alla visione, ancora attualmente sussistente, in cui prevale il profilo dell'efficienza e del risultato economico.

Questo tipo di impostazione ha sinora aumentato il divario economico tra i soggetti, con la concentrazione della ricchezza nelle mani di un sempre più esiguo numero di persone ed un ampliamento delle fasce di popolazione sempre più povera, senza reddito e fragile.

Per l'appunto, questa situazione viene definita "non più sostenibile" nella misura in cui aumenta l'insoddisfazione della popolazione, genera conflitti ed inasprimento sociale; i cui segnali sono infatti, già da tempo, più che visibili.

Il dibattito è risalente oramai a circa un ventennio fa, e segnatamente dalla Dichiarazione di Istanbul del 2007, firmata da tante organizzazioni internazionali (OCSE, ONU, Banca Mondiale, Commissione Europea e Organizzazione della Conferenza Islamica). In quella sede fu evidenziata la necessità che la misurazione del progresso delle società dovesse "andare oltre" il solo parametro del PIL, e dovesse invece più opportunamente considerare anche il benessere delle persone.

Questo filone di pensiero si è progressivamente sviluppato, tant'è che nel settembre 2015, l'ONU ha approvato l'Agenda 2030² per lo sviluppo sostenibile con i suoi 17 obiettivi e i 169 *target* di orientamento per la politica, per le imprese e per i consumatori. In particolare

²L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals* (SDGs) – in un grande programma d'azione per un totale di 169 *target* o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

Gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame ed il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. "Obiettivi comuni" significa che essi riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità.

il *target* 17.18 fa riferimento, per l'appunto, alla necessità di misurare lo sviluppo usando indicatori complementari al PIL.

Nel nostro ordinamento, nel 2010 già l'ISTAT aveva lanciato, in collaborazione con il CNEL³, il progetto sugli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES). Questo dal 2013 produce misure dettagliate sulle diverse dimensioni del benessere e della sostenibilità non solo a livello nazionale, ma anche a livello locale. Alcuni indicatori del BES, dal 2016, vengono inseriti nel Documento di programmazione economica e finanziaria per misurare l'impatto delle norme allo studio sulle varie leggi di bilancio.

Nonostante però le numerose iniziative e le varie sollecitazioni che si sono avute in questi anni, non si può dire che sinora ci sia stato un sostanziale cambio di passo nella direzione dello sviluppo sostenibile.

Nel nostro paese, si rileva che nel dibattito politico, sinora, abbia dominato l'obiettivo del perseguimento della pura crescita economica, in termini di efficienza del sistema e di risultati misurabili sempre in chiave monetizzabile⁴; questo è stato certamente influenzato dalla grave e persistente crisi economica degli ultimi anni.

³ Il "Gruppo di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana" è stato istituito presso il CNEL con l'obiettivo di sviluppare un approccio multidimensionale del benessere equo e sostenibile (BES), che integri l'indicatore dell'attività economica, il PIL, con altri indicatori, *ivi* compresi quelli relativi alle diseguaglianze (non solo di reddito) e alla sostenibilità (non solo ambientale). In sintesi si tratta di sviluppare un insieme di indicatori con il coinvolgimento di tutti i settori della società, nonché degli esperti di misurazione, riconoscendo che il tema della verifica del progresso ha due componenti: l'una prettamente politica, l'altra di carattere tecnico statistico.

Il Gruppo ha l'obiettivo di: sviluppare una definizione condivisa del progresso della società italiana, definendo gli ambiti economici, sociali ed ambientali di maggior rilievo, selezionare un *set* di indicatori di elevata qualità statistica rappresentativi dei diversi domini (l'insieme di indicatori dovrà essere limitato in termini numerici, così da favorire la sua comprensione anche ai non esperti), comunicare ai cittadini il risultato di questo processo, attraverso la diffusione più capillare possibile dell'andamento degli indicatori selezionati.

⁴ Cfr.: N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, 2, p. 646.

In sostanza, in un periodo di scarsità delle risorse disponibili, e di una grande massa di debito pubblico, c'è stato poco spazio per progetti concretamente destinati alla cura della salute, all'educazione e soprattutto al *welfare*. Invece i dati resi disponibili dalle autorità competenti hanno evidenziato che la qualità della vita delle persone dipende sempre di più da altri fattori, quali l'ambiente salubre, un'equa distribuzione non solo della ricchezza, ma anche delle opportunità, ed ancora, dalla coesione sociale che consente di fugare nelle persone il senso di isolamento⁵.

Nonostante le dichiarazioni della politica, sia a livello locale che nazionale, il paradigma collettivo, con cui la realtà è stata sinora interpretata, è rimasto ancora legato ad una visione novecentesca e del tutto inadeguata alle sfide del XXI secolo.

La questione, peraltro, non è più rinviabile, in quanto anche il legislatore europeo, di recente, sta manifestando il suo concreto interesse in tale direzione.

Sulla scia di tale orientamento, il Consiglio Europeo, nella sessione del 9 ottobre 2023, ha emanato la Raccomandazione sull'Economia Sociale⁶ con lo scopo di sviluppare le condizioni quadro dell'economia sociale per promuovere l'inclusione sociale e l'accesso al mercato del lavoro.

La Raccomandazione, che è la prima che ha questo oggetto, invita gli Stati Membri a sostenere l'attività dei soggetti dell'economia sociale⁷; questi possono assumere varie forme, come cooperative, asso-

⁵ Il dibattito peraltro coinvolge anche altri aspetti della sostenibilità come quello della sostenibilità ambientale, direttamente collegato all'impegno di creare le condizioni per un'attività di impresa più responsabile, di abbattere le emissioni di CO₂, di incentivare processi di riciclo e riuso dei materiali più virtuosi e di favorire comportamenti da parte dei cittadini meno consumeristici. Così: M.A. CIOCIA, *La centralità della persona nella nuova sostenibilità economica. Spunti di riflessione*, in *www.giustiziacivile.com*, 9 maggio 2022.

⁶ Sessione 3972 del 9 ottobre 2023.

⁷ La Raccomandazione ha rilevato che l'economia sociale contribuisce al mercato del lavoro e all'inclusione sociale, promuove lo sviluppo delle competenze e stimola inoltre uno sviluppo industriale e socioeconomico equo e sostenibile, migliorando la coesione sociale e territoriale tra gli Stati Membri. La Raccomandazione ha,

ciazioni e fondazioni, tutte accomunate dall'intento prioritario di privilegiare le persone, nonché gli obiettivi sociali o ambientali, in antitesi al profitto.

Le attività di sostegno indicate dal Consiglio Europeo sono: favorire l'accesso ai finanziamenti pubblici, prevedere aiuti di Stato per consentire un'imposizione fiscale ridotta, introdurre misure di sostegno in considerazione del valore aggiunto svolta da questi soggetti nell'ambito di un'economia sociale⁸.

In questo scenario, il settore del *non profit* si è già mostrato l'unico capace di assumere un ruolo di primo piano in attività indirizzate al privato sociale⁹. Infatti, nel corso degli anni gli enti *non profit* hanno

altresi, rilevato che per rafforzare l'economia sociale è fondamentale disporre di un quadro normativo favorevole.

Sulla base di questa Raccomandazione, il Governo, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, dovrebbe predisporre entro la fine del 2024 un Piano strategico nazionale per il rafforzamento e lo sviluppo di progetti di economia sociale, con l'obiettivo di promuovere l'inclusione.

⁸ Nella Raccomandazione viene riportato un dato economico molto esplicativo delle dimensioni dell'attività svolta da questi soggetti; in particolare, si indica che essi contribuiscono per circa l'8% del PIL e alla creazione di 13 milioni di posti di lavoro nell'ambito dell'Unione. La Raccomandazione si pone in linea con la Risoluzione sul Lavoro Dignitoso e l'economia sociale e solidale, adottata nella 110^a Conferenza Internazionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 27 maggio-11 giugno 2022 di Ginevra, con la Raccomandazione dell'OCSE sull'economia sociale e solidale e sull'innovazione sociale del 10 giugno 2022, adottata su proposta del Comitato direttivo del Programma di azione cooperativa per l'occupazione e lo sviluppo economico locale, nonché con la Risoluzione dell'ONU del 18 aprile 2023 sulla promozione dell'economia sociale e solidale per lo sviluppo sostenibile.

⁹ A conferma del ruolo che occupano gli enti *non profit* nella prospettiva del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, anche la Commissione Europea si sta orientando per una disciplina europea delle organizzazioni senza scopo di lucro. Difatti, il 5 settembre 2023 la Commissione Europea ha adottato una proposta di direttiva sulle associazioni transfrontaliere europee con l'obiettivo di eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi per le associazioni senza scopo di lucro che operano o desiderano operare in più di un Paese dell'UE – COM(2023)515 –. Essa intende, inoltre, facilitare il riconoscimento del loro *status* giuridico in tutta l'UE. Ciò dovrebbe avvenire introducendo negli ordinamenti giuridici nazionali la forma giuridica aggiuntiva dell'associazione transfrontaliera europea (*European cross-border Associations*).

svolto prima un'attività di affiancamento al *welfare* dello Stato, poi di supplenza e quindi di sostituzione alle carenze di questo¹⁰; ma è soprattutto con l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e poi successivamente con la riforma del 2017 che il mondo delle attività lucrative ha cambiato il suo volto.

Così sono state poste le basi per il suo sviluppo futuro quale settore capace di generare plusvalore in termini di contrasto alle disuguaglianze, cura dell'emarginazione, riduzione dello svantaggio in cui versano alcune categorie di persone, di salvaguardia dell'ambiente, di assistenza sanitaria e psicologica, di cura delle persone malate, anziane¹¹ o portatrici di *handicap*.

Dalla discussione è emerso che le associazioni senza scopo di lucro hanno un impatto positivo nel garantire l'equità sociale e la prosperità dei cittadini dell'UE e svolgono un ruolo significativo per la crescita nel mercato interno. Tuttavia, il loro potenziale socio-economico non è pienamente sfruttato. Il pieno potenziale del mercato interno può essere liberato solo se tutti i partecipanti godono degli stessi diritti che esso offre. A tal fine, le associazioni senza scopo di lucro hanno bisogno di un quadro giuridico che consenta loro di svolgere in modo agevole le proprie attività, anche a livello transfrontaliero nel mercato interno. L'eliminazione di questi ostacoli legali e amministrativi renderà, pertanto, più facile impegnarsi in attività in tutti i Paesi dell'UE. Ciò consentirà al *non profit* di sfruttare appieno il suo potenziale per generare valore economico e sociale nell'UE nel suo complesso.

La Commissione ha inoltre adottato un regolamento tecnico, C(2003)515, che modifica i regolamenti sull'uso del sistema di informazione del mercato interno e dello sportello digitale unico ai fini di determinati requisiti stabiliti dalla proposta di direttiva.

¹⁰ In argomento, si rinvia alle considerazioni di: N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, cit., p. 641, il quale rileva che nell'era della globalizzazione dei mercati, lo Stato non è più in grado di intervenire nel momento della produzione della ricchezza, e questo comporta inesorabilmente l'aumento delle disuguaglianze.

¹¹ Dopo diverse modifiche, è stata approvata in via definitiva la l. 23 marzo 2023 n. 33 che disciplina alcune deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane; a tal proposito, considerando i cambiamenti sociali che riguardano la famiglia, potrebbe essere sempre più difficile individuare figure che possono prendersi cura degli anziani anche sotto il profilo della tutela in caso di ridotta capacità di agire a causa dell'età. Sotto questo profilo, la riforma ha riconosciuto la possibilità per gli enti del Terzo Settore di svolgere, tra le tante attività di interesse generale, anche quelle di assistenza. Potrebbe, pertanto, essere prevista, nella fase attua-

L'attività svolta da questi enti è dunque indirizzata alla produzione di ricchezza che è valutabile in termini di miglioramento del benessere collettivo, quindi di sostenibilità.

Con la riforma, il legislatore ha istituzionalizzato l'anima del *non profit*, storicamente indirizzata verso la società solidale, dotandola di un apparato di regole e perimetrando nell'ampio mondo delle attività non lucrative una categoria di enti, gli Enti del Terzo Settore, dotati di specifiche caratteristiche e destinatari di una normativa speciale in ragione dello svolgimento di attività di interesse generale.

Scopo del presente lavoro è quello di evidenziare che con la riforma si è delineata nel nostro ordinamento la cornice per la sostenibilità dell'attività degli enti che confluiscono nel Terzo Settore; in altre parole, gli elementi di novità introdotti dalla riforma attestano il progetto del legislatore secondo cui il Terzo Settore ha una funzione privilegiata nel miglioramento del benessere della collettività e quindi nella prospettiva della sostenibilità.

Ciò si evince dal carattere strumentale dell'azione, privata e spontanea, degli ETS rispetto alla realizzazione delle finalità proprie dello Stato; è per questo che al Terzo Settore è stato riconosciuto un regime giuridico speciale.

I caratteri peculiari delle organizzazioni del Terzo Settore, in via di prima approssimazione, possono essere individuati: nello svolgimento di un'attività istituzionalmente indirizzata ai bisogni della collettività e vincolata al principio della non distribuzione degli utili conseguiti, nell'obbligatorio reinvestimento di questi utili nell'attività istituzionale e nella devoluzione del patrimonio in favore di organizzazioni con scopo simile al momento della cessazione dell'attività.

In particolare però, alcune tra le tante novità, costituiscono proprio la misura del carattere sostenibile dell'attività di questi enti, esse sono: la dimensione costituzionale dell'attività di interesse generale svolta dalle organizzazioni del Terzo Settore, la previsione di un'amministrazione condivisa con la Pubblica Amministrazione nella gestione del

tiva delle deleghe, la possibilità che un ente del Terzo Settore, naturalmente in possesso di adeguate competenze, possa assumere anche la qualifica di amministratore di sostegno.

sociale, la valutazione e la misurazione dell'impatto dell'azione svolta sulla collettività, resa palese nel proprio rendiconto periodico, ed ancora la possibilità di reperire risorse finanziarie attraverso specifici strumenti di finanza c.d. sociale, capaci di attivare un circuito virtuoso, attraverso il quale, le risorse finanziarie della collettività vengono canalizzate a sostenere iniziative di rilevanza generale.

2. Il quadro normativo prima della riforma

Il settore *non profit* è stato oggetto di ripetuti interventi da parte del legislatore, in considerazione del fatto che questo cresceva progressivamente di importanza negli anni.

Il quadro normativo di riferimento è sintetizzabile in due momenti ben definiti: la disciplina degli enti senza scopo di lucro prima della riforma del 2017, e quella risultante dopo la riforma.

Prima della riforma, non era possibile parlare di una disciplina organica degli enti senza scopo di lucro, tale, da essere contrapposta sul piano sistematico, a quella degli enti con scopo di lucro contenuta, invece, nel libro V del codice civile¹².

¹² Il sistema del codice evidenziava una netta dicotomia tra gli enti disciplinati nel libro I, deputati a svolgere attività senza scopo di lucro, e le società – enti *profit* – disciplinate nel libro V. Di conseguenza, secondo il pensiero della maggiore dottrina, gli enti del libro I non potevano svolgere attività d'impresa, in quanto quest'ultima era ritenuta incompatibile con la ragione stessa di esistenza dell'ente *non profit*. In argomento, per tutti: A. ZOPPINI, *Relazione introduttiva ad una proposta per la disciplina dell'“impresa sociale”*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2000, p. 341.

Nel corso degli anni, la giurisprudenza più attenta ha però iniziato a scardinare questa impostazione ed a ritenere che l'attività che l'ente poteva svolgere doveva essere svincolata dallo schema giuridico adottato. Cfr.: Cass. 18 settembre 1993 n. 9589, in *Foro it.*, 1994, I, c. 3503; Trib. Milano 17 giugno 1994, in *Foro it.*, 1994, I, c. 3544, con nota di G. PONZANELLI, *Fondazione d'impresa, fallimento e mondo non profit*; Cass. 20 giugno 2000, n. 8374, in *Dir. prat. soc.*, 2000, fasc. 20, p. 50 con nota di C. FORTE, *Associazioni sportive dilettantistiche: le novità del “collegato fiscale”*.

A conferma dell'irrelevanza dell'attività svolta ai fini della qualificazione dell'ente, si poneva la mancanza di qualsiasi vincolo legislativo riguardo all'attività eser-

La disciplina delle attività non lucrative era difatti contenuta in parte nel codice civile¹³ e per la maggior parte in una serie di leggi spe-

citabile da associazioni e fondazioni per il perseguimento dei loro scopi ideali. Per il perseguimento di detti scopi, pertanto, si è ritenuto che gli enti del libro I, avrebbero potuto esercitare anche attività d'impresa. Cfr.: R. COSTI, *Fondazione e impresa*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1968, p. 46 ss.; A. ZOPPINI, *Enti senza scopo di lucro e attività economiche*, in AA.VV., *Fondazioni e associazioni. Proposte per una riforma del libro primo del codice civile*, Rimini, 1995, p. 207 ss.; A. PROSPERI, *L'ibridazione della normativa e dei comportamenti nelle aziende profit e non profit*, in *Non Profit*, 3/2017, p. 99 ss.

Secondo questo nuovo approccio, che si è poi consolidato nel tempo, sia gli enti del libro I che quelli del libro V possono svolgere dunque un'attività imprenditoriale; ma mentre per gli enti del libro I lo svolgimento di tale attività deve essere comunque subordinata al perseguimento dello scopo ideale, per gli enti del libro V, il fine ultimo dell'attività esercitata è sempre e comunque la divisione degli utili.

Ed è proprio nell'ambito di questi rilievi che si è innestata la nuova figura delle società *benefit*. Questa, introdotta nel nostro ordinamento giuridico con la legge di stabilità del 28 dicembre 2015 n. 208, si qualifica quale modello ibrido che si colloca tra la "divisione dell'utile e gli scopi ideali", in altre parole un modello "tra *profit* e *non profit*".

In argomento, per un primo approfondimento: P. GUIDA, *La "società benefit" quale nuovo modello societario*, in *Riv. not.*, 3/2018, p. 501 ss.; S. CORSO, *Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non profit*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 5/2016, p. 995 ss.; A. LUPOLI, *L'attività delle "società benefit" (L. 28 dicembre 2015 n. 108)*, in *Riv. not.*, 2016, p. 811 ss.; C. ANGELICI, *Società benefit*, in *Orizz. del dir. comm.*, 2/2017, p. 1 ss.; A. ZOPPINI, *Un raffronto tra società benefit ed enti non profit: implicazioni sistematiche e profili critici*, *ivi*.

¹³ Agli artt. da 11 a 42 del titolo II del libro I; il fulcro di questa scarna disciplina era rappresentato dall'art. 12, il cui testo, piuttosto generico, si riferiva alle persone giuridiche private, limitando la disciplina ai soli enti che avessero ottenuto la personalità giuridica. Tale articolo è stato abrogato con d.P.R. 10 febbraio 2000 n. 361. In ordine alla questione della portata di questa norma, circa l'ammissibilità che l'autonomia privata possa creare altri corpi intermedi oltre quelli previsti nel libro I del codice civile, la dottrina ha sostanzialmente escluso tale possibilità, considerando che il contesto storico in cui la norma era stata emanata segnalava, invece, che la sua *ratio* fosse quella di impedire che enti di carattere privato potessero in qualche modo sottrarsi alla procedura del riconoscimento e dunque al controllo amministrativo che era ad essa propedeutico. Così: A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995, p. 89.

Questa normativa era stata ritenuta obsoleta dalla dottrina, non più idonea a rappresentare la nuova realtà del mondo del *non profit* e incapace di rappresentare i

ciali¹⁴. Una disciplina frastagliata e disorganica, dunque, che soprattutto non rappresentava più l'attualità del mondo del *non profit* che già dagli anni 80 in poi si era progressivamente ritagliato uno spazio sempre più rilevante nella realtà economica, in conseguenza, come noto, della crisi del *welfare* e del fallimento da parte dello Stato nel rispondere in modo appropriato ai bisogni della collettività¹⁵.

Il momento spartiacque che ha determinato un sostanziale cambio di passo nell'approccio al settore *non profit* è stato determinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con cui si è stato recepito, tra l'altro, il principio di sussidiarietà negli artt. 118, commi 1 e 4, e 120, comma 2, Cost.¹⁶.

Nello specifico, il principio di sussidiarietà è stato definito in senso verticale nei rapporti interni tra le diverse istituzioni dello Stato e riguarda la ripartizione tra essi dei relativi poteri; per quanto concerne invece quello di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4,

nuovi contenuti economici e le istanze provenienti dalla realtà. In argomento, per tutti: G. PONZANELLI, *Quali regole giuridiche per il terzo settore? (per una disciplina degli enti «non profit»)*, in *Riv. dir. civ.*, 1996, II, p. 314.

¹⁴ Si deve, infatti, alla legislazione speciale degli anni '90 il maggiore sforzo regolatorio da parte del legislatore. Da essa emergono norme settoriali, volte a definire specifiche figure, spesso quasi esclusivamente dal punto di vista fiscale. Si annoverano: le Organizzazioni di volontariato, di cui alla legge quadro 11 agosto 1991 n. 266, le cooperative sociali di cui alla l. 8 novembre 1999 n. 381, le IPAB, gli Enti Ecclesiastici, le fondazioni bancarie di cui alla l. 30 luglio 1990 n. 218, gli Enti lirici, musicali e culturali, le Associazioni di Promozione Sociale di cui alla l. 7 dicembre 2000 n. 382, le Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale di cui al d.lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 e le imprese sociali di cui al d.lgs. 24 marzo 2006 n. 155.

¹⁵ In quegli anni, infatti, si inizia a profilare l'identificazione delle attività non lucrative come l'attività di un settore "terzo", nel senso di terza possibilità di rispondere ai bisogni della collettività, rispetto all'attività dello Stato, oramai in netto declino, e del mercato.

Prima della crisi del *welfare*, era diffusa una certa diffidenza da parte delle istituzioni verso quelli che venivano qualificati come "corpi intermedi", specificamente verso gli enti *non profit* in quanto istituzioni private che svolgevano un'attività che veniva considerata appannaggio esclusivo delle istituzioni pubbliche, per tutti: P. RESCIGNO, *Persone e comunità*, Milano, 1966.

¹⁶ L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3.

è stato solamente stabilito che lo Stato, nelle sue articolazioni, deve favorire l'autonoma iniziativa dei privati per lo svolgimento di attività di interesse generale.

La questione inerente la nozione del principio di sussidiarietà orizzontale è stata affrontata dalla dottrina segnalando, anzitutto, che per questa non si può fare utilmente ricorso al Trattato istitutivo della CE, nella specie all'art. 5, comma 2¹⁷, se non per i profili meramente formali che attengono il principio.

Nella sostanza, esso si riferisce all'attribuzione di un potere o di un rapporto ad almeno due soggetti, in cui deve essere stabilito in via prioritaria un ordine di preferenza nell'intervento di uno di questi soggetti e quindi l'esistenza di una direzione privilegiata nel rapporto, ovvero che si va sempre dall'elemento inferiore a quello superiore, e qualora il potere ritorni al primo dei soggetti, tale spostamento deve essere motivato in rapporto alle finalità. Ciò ha consentito di stabilire che l'attribuzione del potere è in funzione dell'interesse che l'esercizio dello stesso mira a realizzare¹⁸.

¹⁷L'art. 5, comma 2, del Trattato istitutivo della Comunità Europea del 25 marzo 1957 stabilisce che: "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati Membri e possono dunque a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario".

¹⁸Cfr.: G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p. 10 ss. Si vedano anche le articolate argomentazioni di L. GORI, *Terzo Settore e Costituzione*, Torino, 2022, p. 78 ss.

Sulla sussidiarietà, tra i tanti: G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Regioni*, 2004, p. 578 ss.; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994; G. BERT, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, p. 405 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, 2003, p. 4; A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1997, p. 603 ss.; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzia*, Bologna, 2013, p. 139; P. DURET, *Sussidiarietà «orizzontale»: radici e suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 95 ss.; G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 1997, p. 603 ss.; F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, *ivi*, 2016, p. 305

Per quanto concerne il riferimento operato dall'art. 118 Cost. alle attività di interesse generale, coerente con l'impostazione suesposta è la considerazione secondo la quale il principio di sussidiarietà orizzontale esprime la regola in base alla quale le attività preordinate ai fini sociali debbano essere esercitate in via prioritaria dai cittadini, singoli o attraverso organizzazioni, ogni qualvolta questo sia possibile, mentre all'autorità pubblica è riservato il compito del coordinamento e della promozione¹⁹.

In applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, altresì, questa attribuzione è preferenziale; ne consegue che l'intervento pubblico sarebbe ammissibile solo ove sia possibile dimostrare che il privato sia inadeguato, oppure non riesca con la sua organizzazione a raggiungere i risultati attesi²⁰.

In questo settore il ruolo del pubblico è dunque residuale per quanto concerne lo svolgimento dell'attività, fermo restando il suo obbligo in termini di promozione dell'iniziativa e del sostegno; sarebbe difatti legittimato ad intervenire direttamente nell'attività solo qualora nessun privato si sia reso disponibile, oppure la qualità del servizio reso dai privati sia inadeguato. La mancanza di queste circostanze renderebbe l'attività dello Stato costituzionalmente illegittima.

Il recepimento del principio di sussidiarietà orizzontale nel nostro ordinamento, ha dunque dischiuso un nuovo e ampissimo orizzonte per gli enti *non profit* in generale, ed in particolare, come si vedrà, per quelli del Terzo Settore.

Per il legislatore, quindi, era sempre più urgente procedere con una riforma del settore *non profit* che fosse adeguata alle nuove sfide.

ss.; C. MARZUOLI, *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, p. 71 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; F. MERUSI, *Il diritto "sussidiario" dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2003, p. 77 ss.

¹⁹ Così: A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007, p. 214.

²⁰ Così, per tutti: M. NUZZO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, 2014.

3. La riforma del 2017 ed i principali elementi di novità

L'ampio dibattito che si era sviluppato sull'inidoneità del quadro normativo, composto dalle norme del codice civile e di quelle contenute nelle leggi speciali, a rappresentare il mondo del *non profit*, anche alla luce del nuovo principio di sussidiarietà, poneva in luce dunque la necessità di una riforma²¹. Riforma che si doveva concludere con il riconoscimento del settore del *non profit* come parte più che rappresentativa di quelle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dei singoli secondo l'art. 2 Cost., al quale, insieme agli artt. 3, 18 e 118 Cost., fa espresso riferimento la l. 6 giugno 2016 n. 106 con la quale il Governo ha ricevuto la delega per attuare la riforma stessa.

Il panorama in cui si è andata ad innestare la riforma era, come si è detto, caratterizzato da una sostanziale frammentarietà e dall'assenza di principi ordinanti. Il principio di sussidiarietà imponeva al giurista di confrontarsi con tale apparato normativo e dunque con questa inadeguatezza del sistema generale.

Da tempo dunque si auspicava l'intervento riformatore da parte del legislatore che avesse come obiettivo, non solo la sistemazione del settore²², ma soprattutto di creare le basi per l'affermazione in positivo della figura della persona giuridica privata, con il superamento quindi della visione di un ente *non profit* che avesse come requisito peculiare una caratteristica in negativo: la non distribuzione di utili.

Con la l. 106/2016 si è data dunque attuazione²³ a quanto sancito

²¹ Sulla necessità di una riforma: F. MANCINI-F. MENEGATTI-C. RANIERI, *Processo di riforma del Terzo settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, in *Osservatorio ISFOL*, 2014, p. 81 ss.; E. ROSSI, *La necessità di una "revisione organica" della legislazione del Terzo settore: un'opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, in *Non Profit*, 3/2014, p. 19 ss. Per un breve commento al testo della legge delega: L. GORI-E. ROSSI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2016.

²² Cfr.: G. DONADIO, *Riforma del Terzo settore e Codice civile*, in *Non Profit*, 3/2014, p. 34 ss.

²³ Per i primi commenti alla riforma: A. FICI, *Profili e principi generali della riforma del Terzo settore*, in AA.VV., *Dalla parte del Terzo settore. La riforma letta*

nell'art. 118, ovvero che la Repubblica ha il dovere di creare le condizioni più favorevoli affinché la libertà di associarsi e l'esercizio dei doveri di solidarietà siano il più possibile incoraggiati e sostenuti.

In sintesi, si potrebbe dire che la finalità chiave della riforma, la sua ispirazione, è consistita nel riconoscere e rafforzare quel “terzo pilastro” – la comunità – che aveva avuto sino ad allora un ruolo di secondo piano rispetto all'attività dello Stato e del mercato²⁴.

Le successive tappe di attuazione della riforma sono ben note: sono stati emanati una serie di decreti²⁵, tra cui quello che ha introdotto nel

dai suoi protagonisti, Bari-Roma, 2020, p. 18; L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, in www.osservatoriodellefonti.it, 2018; A. MAZZULLO, *Il nuovo codice del terzo settore*, Torino, 2017; AA.VV., *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, 2/2017; M. NOVARINO-G. MAROCCHI, *La riforma del terzo settore alla prova dei decreti attuativi*, in *Welfare oggi*, 4/2017; L. BONI, *Codice del terzo settore: un'occasione mancata?*, in www.dirittoegiustizia.it, 2017; E. ROSSI-L. GORI, *La riforma del Terzo settore: fra libertà, pubblica amministrazione e agevolazioni*, in *Non Profit*, 3/2017, p. 7 ss.; L. BOZZI, *Terzo settore: osservazioni a “prima lettura” su una riforma culturale prima che giuridica*, in *Contr. impr.*, 4/2017, p. 1230 ss.

²⁴ Concettualmente il settore del *non profit* veniva indicato addirittura “in negativo” come tutto quello che non rientrava nell'attività dello Stato, né del mercato. Difatti, la terminologia con cui si indicava questo comparto di attività era piuttosto generica, in quanto erano utilizzati in modo indifferente i termini Terzo Settore, settore *non profit*, o anche settore delle attività non lucrative.

²⁵ Il d.lgs. 3 aprile 2017 n. 40 che, in attuazione dell'art. 8 della l. delega 106/2016, ha istituito il Servizio Civile Universale, con compiti di difesa non armata e non violenta della patria, di educazione, di pace tra i popoli e di promozione dei valori fondamentali della nostra Repubblica. Esso è rivolto ai giovani di età compresa tra i 18 e 28 anni, che possono essere ammessi al servizio civile per periodi non superiori ad 1 anno, con una procedura di reclutamento che deve avvenire attraverso bandi pubblici.

Il 18 luglio 2017 è stato emanato il d.lgs. n. 111, in attuazione dell'art. 9 della l. delega n. 106/2016. Con esso è stato riformato l'istituto della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti. Tra le novità, una riguarda la modifica del sistema di erogazione agli enti delle somme dei contribuenti, nel senso di prevedere tempi molto più brevi. Altra novità riguarda la procedura di rendicontazione a carico degli enti beneficiari, affinché i contribuenti possano comprendere in che modo essi abbiano impiegato le somme devolute. L'art. 8 prevede, infatti, l'obbligo di redazione

nostro ordinamento il Codice del Terzo Settore²⁶, con l'obiettivo di costituire un quadro sistematico di riferimento del settore, con suoi principi ordinanti, nonché emanare una normativa che fosse adeguata al ruolo che, di fatto, questo comparto di attività già svolgeva nella società e che mostrava ampie potenzialità di sviluppo nell'ambito del sostegno dei bisogni della collettività.

La riforma è stata sicuramente dirompente rispetto alla situazione preesistente, con tanti e vari elementi di novità, tra i quali: l'istituzione degli Enti del Terzo Settore – ETS²⁷ –, l'introduzione di un Registro Unico Nazionale del Terzo settore²⁸, la possibilità di acquisire in for-

di uno specifico rendiconto e di una relazione illustrativa da redigere entro un anno dalla ricezione delle somme; rendiconto e relazione devono essere inviati entro un mese all'amministrazione erogatrice. Una precisa indicazione della nuova disciplina consiste nel fatto che è fatto espresso divieto di impiegare le somme provenienti dalla destinazione del 5 per mille da parte dei contribuenti per coprire spese di pubblicità sostenute per campagne di sensibilizzazione proprio su questa destinazione. In argomento, per un primo approfondimento: P. CONSORI, *La disciplina dell'impresa sociale e il 5 per mille*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2006, p. 457 ss.; C. LAPI, *Il 5 per mille dopo la riforma. Tra scelte (e non scelte) dei contribuenti*, in C. DAMMACCO-C. VENTRELLA (a cura di), *Religioni, diritto e regole dell'economia*, Bari, 2018, p. 123 ss.

Infine il 3 luglio 2017 sono stati emanati il d.lgs. n. 112, di riforma della disciplina dell'impresa sociale, e il d.lgs. n. 117, di emanazione del Codice del Terzo Settore.

²⁶ Il CTS rappresenta un punto di svolta nella rappresentazione di soli due poli nel nostro sistema, costituiti dallo Stato e dal mercato; esso viene a costituire il famoso terzo pilastro che si frappone tra Stato e mercato e che ha ora assunto pari dignità ed importanza nella dialettica tra le istituzioni. In argomento: R. RAJAN, *Il terzo pilastro. La comunità dimenticata tra stato e mercati*, Milano, 2019.

Sul CTS come "codice di settore" rappresentativo di un micro-sistema ordinamentale: F. RIGANO, *Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore*, in *Dir. cost.*, 2/2021, p. 155. Sulla codificazione settoriale, per tutti: R. CARLEO, *Codici di settore* (ad vocem), in *www.treccani.it*, 2009.

²⁷ Di cui al combinato disposto degli artt. 4 e 5 CTS.

²⁸ L'iscrizione al RUNTS è prevista dall'art. 47 CTS. Il registro è organizzato in diverse sezioni sulla base di quanto disposto dall'art. 46 CTS: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, incluse le cooperative sociali, reti associative, società di mutuo soccorso, e poi c'è la categoria residuale degli altri enti del Terzo Settore. Fatta eccezione per le reti asso-

ma semplificata il riconoscimento della personalità giuridica²⁹, il riordino dei Centri di servizio di volontariato (CSV)³⁰, la definizione del-

ciative, nessun ente può essere iscritto in due o più sezioni. Il decreto 21 ottobre 2020 n. 261 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato emanato in attuazione del CTS e disciplina le procedure di iscrizione, le modalità di deposito degli atti, le regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione della documentazione nel registro. Il registro è materialmente divenuto operativo dal 23 novembre 2021. Esso ha l'obiettivo di garantire piena conoscibilità e trasparenza sull'attività degli ETS, compresa la consultazione di statuti, bilanci e *governance*. Informazioni che servono sia ai privati che intendano effettuare donazioni, sia alle amministrazioni pubbliche che instaurano rapporti di collaborazione con gli enti. La piattaforma informatica è stata realizzata da Unioncamere; al 6 dicembre 2023 gli ETS iscritti al Registro erano n. 118.010, di cui 70.162 enti trasmigrati dai vecchi registri.

Sul RUNTS, per un primo approfondimento: C. BIMA, *L'iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore: requisiti statuari degli ETS e modalità procedurali. Il punto della situazione*, in *Dir. ed economia impr.*, 2022, p. 349; F. GAVIOLI, *Enti del Terzo settore: indicazioni sull'attestazione notarile del patrimonio ai fini dell'iscrizione al RUNTS*, in *Cooperative e enti non profit*, 2022, 8-9, p. 14; D. FORESTA, *Sugli enti del terzo settore. Tipi e funzioni dell'articolazione del registro unico*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, p. 1461 ss.

²⁹ In argomento, le indicazioni della l. delega 106/2016 erano state per una semplificazione del procedimento di acquisto della personalità giuridica. Il legislatore della riforma ha disciplinato questo procedimento all'art. 22 CTS, che si applica solo agli ETS e prevede l'acquisto della personalità giuridica con l'iscrizione nel RUNTS. Questo procedimento è dunque alternativo a quello "tradizionale" disciplinato dal d.P.R. 361/2000, che resta in vigore per gli enti *non profit* che non assumono la qualifica di ETS. Il procedimento disciplinato dal CTS conviverà, dunque, con quello previsto per gli enti *non profit*; questo costituisce sicuramente un elemento di criticità della riforma, in quanto, nonostante gli obiettivi di semplificazione e trasparenza fissati dalla l. delega, accanto al RUNTS continueranno ad esistere anche i registri delle persone giuridiche, di cui all'art. 3 del d.P.R. 361/2000, tenuti presso le Prefetture o uffici regionali.

³⁰ I Centri di Servizio per il Volontariato, di cui all'art. 61 e ss. CTS, svolgono una funzione che il legislatore ha attribuito, a seguito di accreditamento, a determinati soggetti (enti gestori) al fine di erogare servizi di supporto tecnico, formativo ed informativo per promuovere e rafforzare la presenza ed il ruolo dei volontari negli ETS. I CSV non assumono una qualifica particolare all'interno degli enti del Terzo Settore, ma quelli che li gestiscono sono essi stessi ETS, e quindi iscritti al RUNTS. A testimonianza dell'importanza dei CSV agli occhi del legislatore della riforma, essi sono collocati nel Titolo VIII del codice, dedicato alla promozione e al sostegno

lo *status* di volontario³¹, la nascita delle reti associative³², la riforma dell'istituto del 5 per mille, ed ancora, l'avvio per la prima volta, di norme sulla finanza sociale con la previsione del *social bonus* e dei titoli di solidarietà. Infine si sono avuti il passaggio dal Servizio civile nazionale al Servizio civile universale, la nascita della Fondazione Italia Sociale³³ e una nuova disciplina delle imprese sociali.

degli enti del Terzo settore. Ciò li identifica come vera e propria infrastruttura dell'intero Terzo settore, indirizzando la propria attività a tutti gli enti che in esso operano.

Sui CSV: A. FICI, *La riforma dei centri di servizio per il volontariato*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, p. 377 ss.; G. GROppo, *Il finanziamento dei centri di servizio per il volontariato*, in *Non Profit*, 4/2017, p. 70 ss.; S. PARDINI, *Il sistema dei centri di servizio per il volontariato*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, 2ª ed., Pisa, 2021, p. 359 ss.

³¹ Per la prima volta con il CTS viene definito lo *status* di volontario all'art. 17; il volontario è una figura portante della funzione del Terzo Settore nella prospettiva dell'attuazione dei principi costituzionali di solidarietà e di sussidiarietà, tant'è che grande importanza è stato attribuito dal legislatore a promuovere ed incentivare il diffondersi della cultura del volontariato, di cui all'art. 19, valorizzando le diverse esperienze ed espressioni, e incentivandone la sensibilizzazione.

³² Le reti associative sono un'altra novità della riforma, per le quali si rinvia *infra*, par. 6.

In via di prima approssimazione, esse sono disciplinate dall'art. 41 CTS in cui vengono qualificate come quegli ETS che associano almeno 100 enti o almeno 20 fondazioni, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno 5 regioni o province autonome. Una categoria specifica di reti associative sono quelle nazionali, di dimensioni più ampie. Si tratta di reti associative che contano almeno 500 enti o 100 fondazioni, oppure sono associazioni formate da almeno centomila associati.

La disciplina non è tuttavia ancora completa; manca il decreto attuativo sulle attività di controllo delle reti associative di prossima emanazione.

³³ In linea generale, la Fondazione Italia Sociale secondo la l. 106/2016, è un ente di diritto privato, il cui statuto è adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere delle commissioni parlamentari competenti. Lo statuto è stato adottato con d.P.R. 28 luglio 2017. La funzione peculiare di questa fondazione è nel sostegno, realizzazione e sviluppo di interventi innovativi degli ETS, che abbiano un elevato impatto sociale e occupazionale e siano rivolti per larga misura verso i territori ed i soggetti svantaggiati. Sulla fondazione Italia Sociale, per approfondimenti: R. DABORMIDA, *La riforma del terzo settore*, Milano, 2017, p. 70 ss.; G. SALVATORI, *Ter-*

Punto di forza della riforma è stato il Titolo X con cui il legislatore ha previsto specifiche norme fiscali per gli ETS³⁴ al fine di consentire lo sviluppo di attività commerciali, purché secondarie e strumentali rispetto all'attività istituzionale di interesse generale.

Molto discussa è stata invece la mancata attuazione delle indicazioni contenute nell'art. 1, comma 2, della l. delega 106/2016 circa la revisione del libro I del codice civile; il Governo ha difatti disatteso questa indicazione, lasciando pertanto invariato il corpo di norme del Libro I, e perdendo così l'occasione di riformare tutto il mondo delle attività non lucrative, riconducendole in un unico sistema organico e completo³⁵.

Sotto questo profilo, l'unico elemento di novità è stato l'inserimento nel codice civile dell'art. 42 *bis* in tema di trasformazione, fusione e scissione, riconoscendo anche per gli enti *non profit* il principio della trasformabilità degli enti, che era stato introdotto per quelli *profit* con la riforma del 2003.

In proposito, è stato segnalato che il legislatore ha rinunciato alla riforma del codice civile in favore della regolamentazione puntuale delle caratteristiche teleologiche della nuova figura di ente, per non la-

zo settore e nuovo sviluppo: il ruolo della Fondazione Italia Sociale, in *Non Profit*, 3/2017, p. 243 ss.; S. DE GOTZEN, *La Fondazione Italia Sociale nel sistema pubblicitario di vigilanza e di promozione del Terzo settore*, in *www.federalismi.it*, 13, 2018.

³⁴ Ad oggi, la parte c.d. fiscale della riforma è ancora inattuata; si attende l'autorizzazione dell'Unione, sinora però sempre rinviata.

³⁵ In argomento, è stato ritenuto che il legislatore abbia inserito nel Codice del Terzo Settore una nuova disciplina delle associazioni e delle fondazioni: le associazioni e le fondazioni ETS, attuando quindi l'indicazione della l. delega, circa l'emanazione di una disciplina organica di queste organizzazioni, con una regolamentazione *extra codicem*. Così: L. ARINCI, *Disposizioni generali, costituzione, ordinamento e amministrazione delle associazioni e fondazioni del Terzo Settore (Articoli 20-31)*, in F. DONATI-F. SANCHINI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 e ai decreti attuativi*, Milano, 2019, p. 132. Tale scelta legislativa pone, a parere di alcuni, una serie di dubbi interpretativi in ordine al coordinamento tra le norme del CTS e quelle del c.c. Così: D. CORSICO, *La "nuova" disciplina delle associazioni e delle fondazioni tra Codice Civile e Codice del terzo Settore*, in *Oss. dir. civ. e comm.*, 2/2021, p. 424.

sciarle alla esclusiva competenza del legislatore tributario, come era avvenuto per le O.N.L.U.S.³⁶.

In altre parole, era sembrato preferibile dettare la disciplina delle nuove organizzazioni che hanno come vocazione la cura del sociale, valorizzando la figura del volontario sulla quale si incentra nella sostanza la loro attività³⁷.

In proposito, è stato anche rilevato che la mancata attuazione della delega in ordine alla revisione delle norme del codice civile, ha posto una non trascurabile situazione di squilibrio, nel senso che il legislatore della riforma ha operato una sorta di divaricazione tra enti *iper-regolati*, ovvero quelli del Terzo Settore, ed enti *ipo-regolati*, soggetti alla sola disciplina del codice civile. Questi ultimi però presentano comunque una loro rilevanza sul piano sociale, come ad esempio i partiti politici, i sindacati, le grandi organizzazioni di categoria, che restano quindi affidati a poche e scarse norme. Ciò costituisce un non trascurabile elemento di criticità, in quanto i terzi restano sprovvisti di adeguata tutela; esigenza questa che si pone non solo in rapporto con gli ETS, ma in generale per tutti gli enti³⁸.

In definitiva, questa omissione da parte del legislatore ha determinato una situazione in cui, a seguito dell'emanazione del CTS, si è co-

³⁶ G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, I, p. 726 ss.

³⁷ A. FUSARO, *La revisione della disciplina degli enti del libro primo del codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 6/2019, p. 1364; L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, cit., p. 18 ss. E. QUADRI, *Il Terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 5/2018, p. 713, il quale ha rilevato che la mancata attuazione di questa parte di riforma potrebbe essere stata attribuita alle pressioni da parte delle associazioni non riconosciute, che trovano vantaggioso essere sottoposte alle sole poche norme previste nel c.c.

Vi è stata comunque una posizione che ha accolto positivamente la decisione del Governo di non attuare quanto previsto dalla legge delega, in ragione della mancanza di un valido motivo per riformare contemporaneamente sia il Terzo Settore, che la parte di norme dedicate agli enti del libro I c.c., nonché per un motivo di speditezza nell'attuazione della delega: A. FICI, *Profili e principi generali della riforma del Terzo settore*, cit., p. 26 ss.

³⁸ Così: L. GORI, *Terzo Settore e Costituzione*, cit., p. 195 ss.

stituito un ambito specifico rispetto all'ampia categoria degli enti che svolgono attività non lucrative, una sorta di sottoinsieme – gli Enti del Terzo Settore – che hanno una loro caratterizzazione precisa nello svolgimento di un'attività di interesse generale per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. In sostanza, ora è possibile affermare che tutte le attività non lucrative rientrano nel campo di applicazione della disciplina del codice civile, mentre il nuovo codice del Terzo Settore si applica solo a quelle categorie di attività riconducibili agli ETS, così più circoscritta.

4. Gli Enti del Terzo Settore

Per quanto concerne gli Enti del Terzo Settore – ETS – questi rappresentano il fulcro dell'azione regolatrice del legislatore.

In questo modo, il Terzo Settore ha acquistato per la prima volta un suo specifico significato sistematico, ovvero come il settore in cui operano quegli “enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che svolgono attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni e servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”³⁹.

Gli ETS sono destinatari di specifici obblighi di trasparenza e di nuove regole di *governance*. In tal modo, possono accedere alle agevolazioni fiscali previste. La loro attività è testualmente qualificata come di interesse generale ed è dettagliata analiticamente nella previsione dell'art. 5 CTS.

³⁹ Il significato di Terzo Settore si desume dall'art. 4 CTS che definisce così gli Enti del Terzo Settore. In proposito, occorre dar conto che il testo della Camera non includeva le finalità di utilità sociale le quali, difatti, sono state aggiunte durante gli emendamenti del Senato. Inoltre, sul versante delle modalità con le quali l'attività degli ETS può essere svolta, alle due inizialmente previste, di produzione e scambio di beni e servizi, o di mutualità, ne è stata aggiunta una terza, riferibile alle forme di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro.