



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE

TESI DI LAUREA

**“LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE E LA NASCITA DELLE RETI
ASSOCIATIVE”**

RELATORE:

Ch.mo Prof. Matteo CEOLIN

LAUREANDO: Michela BRESSAN

Matricola n. 1055267

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

Sommario

1. INTRODUZIONE.....	9
2. MUTAMENTO DEL TERZO SETTORE NEL TEMPO.....	13
3. LA VALUTAZIONE DEL FENOMENO IN AMBITO COMUNIARIO E PROSPETTIVE FUTURE.....	17
4. DALLE PERSONE GIURIDICHE AGLI ENTI NO PROFIT.....	23
5. LA LEGISLAZIONE SPECIALE.....	27
6. PRINCIPI COSTITUZIONALI E RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001.....	41
7. PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE.....	45
8. LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE.....	53
- LEGGE DELEGA 106 DEL 2016	
- DECRETO LEGISLATIVO 117/2017 ART. 41	
- DECRETO CORRETTIVO 3 AGOSTO 2018 N.105 e DECRETO CORRETTIVO 20 LUGLIO 2018 N. 95	
9. IL CONCETTO DI RETE.....	77
10. LE RETI D’IMPRESA.....	81
11. REGOLAMENTAZIONE DELLE RETI ASSOCIATIVE ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE.....	99
12. IL BILANCIO DELLE RETI D’IMPRESA.....	113
13. IL BILANBCIO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE.....	117
- IL BILANCIO SOCIALE	
14. RUNTS: CRITERI DI ISCRIZIONE, PERMANENZA E MIGRAZIONE.....	131
15. AGEVOLAZIONI FISCALI PER GLI ENTI DEL TERZO SETTORE.....	149
16. IBRIDAZIONE DEL TERZO SETTORE.....	161
17. I RAPPORTI TRA TERZO SETTORE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	167
18. I RAPPORTI TRA TERZO SETTORE E IL MERCATO.....	175
19. SMALL BUSINESS ACT E TUTELA DELLE PMI, STRATEGIA EUROPA 2020 E NUOVI OBIETTIVI.....	181
20. PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E TERZO SETTORE – INTERVENTI PROMOSI E OBIETTIVI FUTURI.....	189
Indice della dottrina.....	197
Indice della giurisprudenza.....	205

In occasione della “giornata internazionale del volontariato per lo sviluppo economico e sociale”

“Il volontariato nel nostro Paese ha radici lontane, è un importante volano di solidarietà ed è artefice, lavorando in sinergia con i territori, di un profondo cambiamento sociale che ha migliorato la qualità della vita della collettività. Sostenere il volontariato e facilitare la partecipazione dei nostri giovani in questo settore concorre alla formazione di cittadini responsabili in grado di affrontare sfide locali e globali, contribuendo attraverso l’inclusione alla creazione di una società sempre più equa e priva di pregiudizi, in cui si rafforzano i valori di generosità e di altruismo”

Il Presidente della Repubblica

Sergio Mattarella

Roma, 05/12/2020 (I mandato)

Introduzione

Gli ultimi anni caratterizzati dalla pandemia hanno evidenziato la fragilità delle persone, delle comunità, delle imprese ma anche e non da ultimo delle istituzioni pubbliche. Allo stesso tempo però il tessuto sociale si è riscoperto forte di un sentimento civico che ha mosso movimenti sociali non isolati bensì collettivi e che si è tradotto spesso nel lavoro delle organizzazioni del terzo settore. Proprio nelle piccole realtà cittadine si è riscontrato il ruolo fondamentale e non residuale di questi protagonisti del panorama sociale. Gli enti del terzo settore sono attori infatti che si affiancano e che partecipano sinergicamente al soddisfacimento dei bisogni della comunità. Accanto ad essi storicamente ritroviamo il settore pubblico che per lunghissimo tempo ha cercato con lo Stato Sociale di far fronte con i propri soli mezzi ai bisogni collettivi attraverso quel Welfare di cui abbiamo spesso sentito parlare nei confronti politici, ma che spesso si è dimostrato incapace di rispondere alle eterogenee richieste e che invece si è limitato ad accontentare le richieste di una sola parte dell'elettorato restando inevasi tutti quei bisogni delle minoranze. Infine oltre al terzo settore e al settore pubblico ritroviamo ovviamente il mercato della libera iniziativa privata mosso dalle esigenze di rispondere ai bisogni di pochi investitori che capitalizzano le loro forze per uno scopo di lucro. Il percorso legislativo ma ancor prima sociale per arrivare alla definizione di Terzo settore è inciampato in definizioni fuorvianti a causa anche della conformazione di un settore caratterizzato da un'elevata eterogeneità. Il tentativo di unificare con una definizione onnicomprensiva un settore che nel corso del tempo ha visto confluire al suo interno, elementi e realtà tanto diversi è perciò lungo e difficoltoso. Accomunati dallo stesso spirito solidaristico gli enti del terzo settore sono in realtà caratterizzati da ideologie, obiettivi e metodologie di lavoro diversi. Per settore perciò si intende un insieme di soggetti differenti mentre l'aggettivo terzo ha lo svantaggio di dare una valenza residuale a tale settore come se fosse marginale.

Vari sono stati nel corso della storia i tentativi di dare una definizione univoca al terzo settore; secondo diverse teorie il terzo settore sarebbe la conseguenza della crisi del sistema di welfare dello stato. Il fallimento dello Stato Sociale di fronte ad una società multiculturale e globalizzata metterebbe in evidenza individui con condizioni economiche, sociali, culturali e religiose diverse e che comporterebbero bisogni diversi. Tuttavia la nascita del terzo settore ha origini così remote che non può essere ridotta a conseguenza del fallimento e dell'incapacità dello Stato di provvedere ai propri cittadini.

L'attuale assetto tra stato, mercato e terzo settore evidenzia ruoli separati e ben radicati che fanno parte di un unico sistema di governo ed agiscono in modo integrato e sinergico per il benessere della popolazione. A tal proposito è interessante lo studio del triangolo del welfare mix di Evers Ovvero la

riorganizzazione del vecchio impianto statale verso un nuovo assetto. Il passaggio dal vecchio welfare messo in atto attraverso istituzioni pubbliche verso un Welfare integrato in cui insieme allo stato intervengono come co-protagonisti e attori del sistema: il mercato, le famiglie e il cosiddetto terzo settore.¹

Nella legge delega del 6 giugno 2016 il governo ha adottato l'espressione terzo settore accantonando altre locuzioni come privato sociale, no profit, impresa civile, economia sociale. La scelta non è casuale ma è nata dall'esigenza di inclusività. Con l'espressione terzo settore si voleva evitare di ridurre la classificazione al solo fatto di enti no profit, l'approccio sociologico evidenzia l'elemento di solidarietà che lo differenzia dagli altri due settori, pubblico e privato. Proprio l'orientamento altruistico delle relazioni che si instaurano, all'interno tra gli operatori del terzo settore e all'esterno tra operatori del terzo settore e attori esterni ad esso, tende a definire più correttamente i confini di questo settore ricomprendendo quei rapporti e quelle attività che non sono governate dal principio autoritativo che contraddistingue il settore pubblico nelle articolazioni della PA ma che allo stesso tempo non appaiono contraddistinte dalla logica di profitto che ispira e detta l'azione degli enti che popolano il mercato, atti alla produzione e allo scambio di beni e servizi. Si tratta perciò di uno spazio che il mercato non ha interesse a occupare e che lo stato non riesce più a governare. Ciò nasce dalla tradizione socio-culturale del nostro paese che nel corso del tempo si è sempre manifestata e che ha visto una brusca frenata nel Novecento dove durante i totalitarismi tutto doveva essere ricondotto allo stato il quale si occupava di tutti i bisogni della popolazione. Con il decreto 30 marzo 2001 DPCM² (atto di indirizzo e coordinamento per l'affidamento dei servizi alla persona) all'articolo 2 si è cercato di ordinare il panorama dei soggetti operanti all'interno del terzo settore³ lasciando tuttavia aperta la possibilità alla creazione di altri soggetti privati senza scopo di lucro. La frammentazione dovuta all'eterogeneità dei vari enti ha reso impervio trovare un filo conduttore che restituisse unitarietà a tali soggetti. Serviva perciò una definizione più ampia possibile per identificare gli enti appartenenti al terzo settore: se da un lato la dicitura "ente no profit" sembrava in grado di mettere in luce l'aspetto caratterizzante tutti gli enti del terzo settore, dall'altro sembrava ridurre al divieto di distribuzione degli utili la discriminante per poter considerare un ente appartenente a questa categoria, ignorando del tutto la finalità solidaristica di questi soggetti. A mettere in luce tale aspetto ha concorso la riforma

¹ (Ugo Asoli e Costanzo Ranci il welfare mix in Europa Caracci 2003)

² (Ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000 n.328. G.U. serie generale n.188 del 14 agosto 2001)

³ (Art. 2: i soggetti del terzo settore: ai fini del presente atto si considerano soggetti del terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione sociale, le fondazioni, gli enti di patronato, altri soggetti privati non a scopo di lucro)

costituzionale del titolo Quinto della Costituzione del 2001, nell'articolo 118 dove si parla del principio di sussidiarietà orizzontale come principio di organizzazione sociale.⁴

Il problema perciò riguarda l'individuazione di tali servizi sociali. Serviva una nozione unitaria, il più possibile inclusiva, dove non si guardasse solo alle modalità di svolgimento ma alle finalità. L'articolo 5 del codice del terzo settore tuttavia non fa un elenco chiuso e tassativo di tali aggregazioni lasciando all'autonoma iniziativa privata la possibilità di dare forma a nuovi assetti organizzativi purché aventi le caratteristiche prescritte dal nuovo codice al di là della forma giuridica. La scelta è quindi orientata più che sulla forma, sulla presenza sostanziale di determinate caratteristiche. Ciò che è necessario è che l'attività di interesse generale, come in seguito si vedrà in questo approfondimento, sia esercitata in via esclusiva o principale. Ecco perché la dicitura no profit appariva limitante circoscrivendo la definizione al solo aspetto del divieto di distribuire utile e profitto. Secondo la dizione del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 si parla di terzo settore intendendo come enti appartenenti a tale categoria: le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società. Non sono invece incluse in tale elenco le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 numero 165, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento controllati dai suddetti enti ad esclusione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile. La definizione perciò affronta aspetti soggettivi, oggettivi e finalistici evidenziando il carattere inclusivo della dicitura scelta e lasciando all'autonomia dei privati la possibilità di plasmare tipologie nuove e diverse da quelle già catalogate dal legislatore. Ciò in conseguenza del fatto che comunque non siamo nel campo delle istituzioni pubbliche ma tutelando quell' autonomia privata e quella libertà contrattuale tipica dell'aspetto privatistico.

Detto questo, secondo alcuni studiosi è necessario elaborare una nuova definizione di terzo settore il quale deve necessariamente possedere tre caratteristiche ovvero una natura privata (escludendo quindi

⁴(Articolo 118 comma 4 – Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà; mentre il principio di sussidiarietà verticale riguarda le relazioni tra pubblici poteri all'interno quindi del settore pubblico. Il principio di sussidiarietà orizzontale riguarda il rapporto tra pubblici poteri e privati cittadini. L'articolo 18 infatti sottolinea l'importante compito delle pubbliche amministrazioni nel favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio sopra descritto. Cerulli- Irelli: secondo una parte della dottrina, il principio non si riferisce ai servizi pubblici aventi carattere industriale e commerciale ma solo ai servizi sociali: welfare state.)

intromissioni pubbliche, aiuti di Stato, partecipazioni e altre forme di ingerenza), uno scopo pubblico nato appunto da quel principio costituzionale espresso dall'articolo 118 (principio di sussidiarietà orizzontale) e avvalorato dall'articolo 2 della Costituzione, principi fondamentali, dove si richiama il principio di solidarietà e l'esigenza di far convivere i diritti dei singoli con quelli della collettività ovvero dei gruppi in cui si esprime la personalità dell'uomo quali la famiglia, la scuola, le associazioni culturali e ogni altra forma di aggregazione umana. Ultimo carattere tipico del terzo settore è una libera scelta circa la forma giuridica che l'ente vorrà adottare.

MUTAMENTO DEL TERZO SETTORE NEL TEMPO

Nel nostro paese il no profit ha avuto sempre un ruolo fondamentale⁵, ha radici antiche che ha visto come protagonisti lo Stato e la Chiesa. Inizialmente infatti proprio l'ente ecclesiastico con i suoi istituti di beneficenza ed assistenza sopperiva ai bisogni della popolazione laddove lo Stato a causa della lentezza e dell'insufficienza di risorse dell'apparato burocratico non poteva assolvere. Le cose cambiano con la nascita dello Stato Sociale tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento. Con lo Stato Sociale o stato del Benessere si ridimensionano i poteri della Chiesa e la si ricolloca sul piano spirituale mentre lo Stato comincia a improntare una serie di politiche pubbliche con cui l'ente statale si arroga il compito di fornire ai propri cittadini protezione contro i rischi e i bisogni prestabiliti in forma di assistenza assicurazioni e copertura contro determinati rischi e necessità. Intrapresa questa strada di laicizzazione dello Stato incominciano a nascere i vari istituti di assistenza in una visione statalistica e accentratrice. In questo modo le forme di assistenza si sganciano dalla motivazione di beneficenza di stampo religioso e cominciano a formarsi modelli di solidarietà operaia attraverso società di mutuo soccorso. Tuttavia inizialmente la visione statalista e accentratrice di uno stato il più possibile dirigista non vedeva di buon occhio il sorgere autonomo di forme di solidarietà di questo tipo. La tendenza era al controllo giustificato dal fine del pubblico benessere attraverso un'ingerenza diretta nelle loro amministrazioni con cariche politiche scelte dal governo. Su questa scia nascono gli IPAB (istituto pubblico di assistenza e beneficenza) ed una serie di altri enti pubblici a partecipazione pubblica che avevano le più disparate finalità: sussidi per disoccupati, assicurazione per infortuni, vecchiaia, invalidità sanità pubblica. L'estremizzazione di questa politica si ha con i totalitarismi in tutta Europa. Nel ventennio fascista in particolare nel nostro paese si assiste alla nascita di molti dei precursori di attuali istituti di assicurazione ed assistenza con conseguente aumento della spesa pubblica. Con il dopoguerra si inizia a parlare di Welfare State ossia quell'insieme di politiche che, partendo da un capitalismo riformato, in cui il prelievo fiscale fosse stato in proporzione al reddito di ognuno sarebbe giunto ad uno stato di maggior giustizia sociale cioè una maggior uguaglianza dei cittadini che garantisse ad ognuno condizioni economiche dignitose, diritto alla salute e all'istruzione. Attraverso perciò un prelievo fiscale più consapevole e più mirato lo Stato di welfare o del benessere era in grado di fornire servizi essenziali a tutti i cittadini attraverso piani di crescita, investimenti, protezione e assistenza per i più svantaggiati. In questo contesto il no profit diventa marginale in conseguenza del sempre maggior peso acquisito dalle istituzioni pubbliche nel rispondere ai bisogni della popolazione. Tuttavia è negli anni 70 che alcuni settori dell'economia sociale hanno dato vita a nuove forme di collaborazione con l'obiettivo di accreditarsi e legittimarsi davanti all'opinione

⁵(Sulla nascita ed evoluzione del no profit: Hansmann del 1987, Malani et al. Del 2003, Malani e Posner del 2007, Francois e Vlassopoulos del 2008)

pubblica e acquisire quella credibilità di fronte alle autorità statali quale settore economico autonomo e fondamentale per lo sviluppo del paese. Si delineano in questo contesto quelli che verranno chiamati enti no profit e che si caratterizzano per l'assenza di scopo di lucro e per la democraticità dei processi decisionali e di gestione. Ma l'espressione "ente no profit" appare ora, alla luce dei recenti sviluppi, limitante perché capace di identificare genericamente quei gruppi privati che operano secondo criteri e principi non assimilabili a quelli che governano il mercato (società commerciali) né alle regole proprie degli organi dello stato o degli enti pubblici in genere. Proprio la recente globalizzazione e i processi industriali avanzati hanno dato la spinta verso forme di cooperazione e di associazionismo mutualistico per mitigare i maggiori costi sociali facendo nascere una nuova economia sociale permettendo a coloro che sono più svantaggiati di poter accedere al mercato dei beni e dei servizi che altrimenti sarebbero risultati troppo onerosi. Questo fenomeno si è definitivamente affermato con la crisi dell'intervento pubblico nei settori di assistenza e previdenza che ha portato a quello che oggi viene definito terzo settore. In questo breve excursus storico si può però capire come il terzo settore si sia solo affermato negli ultimi decenni ma sia in realtà nato in maniera frammentata e disorganica in tempi molto più remoti. In epoche precedenti, incapaci forse di delinearne i confini con attori diversi ma testimoni di una tradizione italiana che ha sempre previsto un ruolo importante dell'assistenzialismo, il terzo settore spesso ha adempiuto a compiti che né lo stato né il mercato sono riusciti a sostenere. Il welfare mix⁶ è la più chiara esplicitazione della fine del monopolio pubblico in cui il terzo settore assume una centralità complementare sia in termini di offerta sia nella capacità di soddisfarla. La domanda che rimane inesa a cui si cerca di dare una risposta in questo paragrafo è il perché esiste il mondo del no profit e di conseguenza i suoi articolati e differenti enti. Se nel passato

⁶(Il welfare mix è un modello che prevede l'interazione di più attori che concorrono alla produzione di benessere in una prospettiva di corresponsabilità e partnership, questi attori sono lo stato, il mercato e il terzo settore oltre a questi macro soggetti si deve considerare l'area informale composta da famiglie e associazioni di vario tipo. In questo sistema di tipo misto l'aspetto più evidente riguarda il passaggio da un modello fondato sull'erogazione dei servizi da parte delle sole istituzioni pubbliche o del privato sociale ad un sistema dove i servizi vengono offerti contemporaneamente e concorrenzialmente dall'uno e dall'altro. Il welfare mix ha tre caratteristiche fondamentali: la distinzione fra il finanziamento dei servizi e la gestione delle attività e l'acquisto dei prodotti; vengono realizzate misure di sostegno economico alle famiglie e alle imprese di servizio al fine di aumentare la domanda; si cerca di valorizzare le esperienze sul territorio compiute da reti di famiglie e di organizzazioni spontanee che hanno il fine di rendere più efficiente un nuovo ambito di servizi che potrebbe essere definito quarto settore. Tale ultimo elemento sarebbe legato direttamente al capitale sociale ovvero quell'insieme di relazioni personali utilizzate da ciascun individuo per poter conseguire i propri scopi e realizzare in questo modo un potenziamento delle proprie condizioni. Scrivono Ugo Asoli e Costanzo Ranci nel loro libro "il welfare mix in Europa" -Carocci 2003: "chiuso in un cassetto il dibattito sulla crisi del Welfare l'attenzione dei policy maker e degli studiosi è ormai concentrata nei paesi industrializzati nella costruzione di nuovi assetti delle politiche sociali che sappiano affrontare le grandi sfide del nuovo secolo. Invecchiamento della popolazione, instabilità crescente e variabilità estrema dei nuclei di convivenza, precarizzazione del mercato del lavoro rapida obsolescenza dei saperi contenuti professionali, immigrazione massiccia e inarrestabile dal sud del mondo, degrado ambientale, diffusione del disagio nelle aree della normalità..."

"caduta ormai l'illusione che il vecchio stato possa farsi carico da solo delle questioni sociali si sta sperimentando un nuovo motore almeno nella gran parte dei paesi dell'Europa occidentale, nel centro e nel nord che sappia coniugare efficienza della gestione con efficacia dei risultati basandosi su una collaborazione spinta tra le sue quattro grandi componenti: pubblico, privato commerciale, privato senza fini di lucro (settore) e circuito familiare- parentale")

si è cercato di trovare giustificazione nel fatto che non esistessero dei surrogati in grado di sopperire alle lacune presentate dagli Stati, come giustificare nelle economie moderne la loro presenza dato che quest'ultime sono in massima parte popolate da organizzazioni economiche di altro tipo in primo luogo capitalistiche? Davanti a questa domanda si rischia di esporre la questione ad un problema di concorrenza tra enti che all'apparenza operano negli stessi campi con spesso le stesse o simili modalità e con organizzazioni tipiche delle attività capitalistiche. Se si adotta un approccio economico non si può che pensare al no profit come ad un'eccezione alla regola, dove la regola è rappresentata dall'impresa capitalistica.⁷ Questo approccio ha portato ad osservare la cosa con uno spirito comparativo dove si mettono a confronto il mercato e il terzo settore e dove si evidenzia che la differenza risiede nei differenti obiettivi perseguiti, nei differenti tipi di beni prodotti e nella presenza o meno di vincoli al godimento dei frutti dell'attività economica. È chiaro come il tranello sia dietro l'angolo e spesso nell'opinione pubblica sia diffusa l'idea che il no profit coincida con la beneficenza di impronta cattolica. Ecco che a mettere ordine in questo frammentato panorama è intervenuta una riforma epocale che ha l'ambizioso obiettivo di riorganizzare l'intera materia no profit e disciplinare tutti i vari enti di cui si compone ordinandole in un elenco ma lasciando aperta alla libera iniziativa privata la possibilità di crearne di nuovi. Il primo passo verso un'organizzazione chiara e una disciplina organica non meramente compilativa ma innovativa del settore è quello di dare una definizione di ente del terzo settore.⁸ I passi successivi, per delineare i confini di quello che prima della riforma del 2017 veniva indicato come una massa eterogenea caratterizzata solo dall'intento benefico e caritatevole e che non trovava una chiara collocazione nell'ordinamento giuridico italiano, sono stati quelli dell'istituzione del registro Unico Nazione degli Enti del Terzo settore⁹ dove inserire gli enti che rispondono ad un elenco incrementabile di attività di interesse generale¹⁰

⁷ Gli enti del terzo settore, lineamenti generali a cura di A. Bassi – ed. Scientifica

⁸ Ai sensi dell'art. 4 del Cts.

⁹ Ai sensi degli art. 45 e seg.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 5 del Cts

LA VALUTAZIONE DEL FENOMENO IN AMBITO COMUNITARIO E PROSPETTIVE FUTURE

Il fenomeno del no profit o più correttamente il terzo settore è un fenomeno sempre più trasversale, gli enti no profit sono presenti in tutti i paesi europei. L'Italia in particolare conta circa 360.000 enti, in Francia sono registrate all'incirca due milioni di associazioni così come sono ampiamente diffuse in Germania e in Belgio che seppur di modeste dimensioni contava 110.000 associazioni già nel 2017. Tuttavia manca, a differenza del parallelo settore societario (dove esistono specifici regolamenti europei), una disciplina specifica degli enti no profit. Ripercorrendo gli albori della comunità europea ritroviamo una risoluzione del parlamento europeo del 13 marzo 1987 dove l'istituzione si poneva l'obiettivo di adottare al più presto uno specifico statuto per le allora "associazioni senza fine di lucro che offrono un servizio di interesse generale e si basano sull'adesione volontaria"¹¹ nonostante la proposta avanzata dal parlamento rimane lettera morta. I trattati istitutivi della Comunità Europea non contemplano alcuna specifica competenza dell'unione in materia di enti no profit e pertanto la competenza oggi come allora rimane dei singoli stati membri¹². Il terreno comune su cui la comunità può vigilare riguarda il principio di non discriminazione e le regole poste a tutela della concorrenza secondo il principio della così detta "integrazione negativa"¹³. La Corte di Giustizia è intervenuta più volte a ribadire ciò precisando che l'art. 13 punta A n.1 della sesta direttiva del consiglio CEE 17 maggio 1997 n. 388 in materia di armonizzazione delle legislazioni degli stati membri relative alle imposte sulle cifre di affari, deve essere interpretato nel senso che un imprenditore, persona fisica, non può avvalersi di un'esenzione ai sensi della lett. g) di tale disposizione, esenzione espressamente riservata agli organismi di diritto pubblico e agli altri organismi riconosciuti come aventi carattere sociale dallo stato membro interessato¹⁴. Sotto il profilo fiscale la corte ha inoltre ribadito che qualora una fondazione riconosciuta di pubblica utilità in uno stato membro, integri anche le condizioni stabilite dalla legislazione di un altro stato e abbia come obiettivo la promozione di identici interessi, le autorità di quest'ultimo stato non possono negare alla fondazione in questione il diritto alla parità di trattamento per il solo fatto che essa non ha sede sul suo territorio¹⁵ su questa scia la corte ha

¹¹(La proposta di regolamento SYN 386 sull'associazione europea recitava all'art. 1 "i proventi dell'attività economica esercitata dall'associazione europea sono esclusivamente destinati alla realizzazione dello scopo, senza divisione di utili tra gli associati)

¹²(A ribadire ciò CGUE 14 settembre 2006 C-386/04)

¹³(Integrazione negativa: Tesoro manuale di diritto dell'Unione Europea- capitolo IV la libera circolazione delle merci paragrafo 1. La centralità del mercato interno nel sistema dell'unione. Integrazione negativa e positiva. "la gradualità del processo di integrazione che è stata poi la vera e fondamentale scelta originaria ha fatto prevalere nel corso della "prima generazione" del regime di liberalizzazione soprattutto la sua dimensione c.d. negativa dell'integrazione fra i mercati e le attività economiche degli stati. Si è posto l'accento sull'eliminazione delle barriere poste dagli stati agli scambi")

¹⁴(CGCE 11 agosto 1995, n. 453/93 Bulhuis c. Inspecteur Omzetbelasting)

¹⁵(CGUE 14 settembre 2006 C-386/04 cit.)

concesso l'estensione delle deducibilità delle donazioni effettuate a favore di un ente non profit straniero ove quest'ultimo rispetti le condizioni sopra descritte per il paese donante.¹⁶ Il filo conduttore nel riconoscere a livello europeo un ente del terzo settore appare il “non distribution constraint” intendendo tuttavia questa accezione in senso soggettivo come assenza di lucro soggettivo. La non divisibilità degli utili (non l'assoluto divieto di produrli): gli enti in esame infatti sono ammessi a produrre utilità (lucro oggettivo) ma sono assoggettati al divieto di distribuzione a favore dei membri. Appare chiaro che questo concetto va in linea con il fatto che gli enti no profit necessitano di attività di autofinanziamento, potenzialmente perciò tutte le forme giuridiche finiscono per poter assumere per legge uno scopo diverso dalla distribuzione degli utili.¹⁷ Comparando i vari diritti nazionali ritroviamo in ogni paese forme giuridiche come l'associazione e la fondazione che appaiono le più diffuse. Esse trovano fonte in atti di diversa natura, vi sono leggi specifiche come in Francia o le ritroviamo disciplinate nel codice civile come in Germania e in Italia. Un caso a sé è quello del Belgio dove nel 2019 è stato approvato il codice delle società e delle associazioni (che include la disciplina anche delle fondazioni). Accanto a queste forme più tradizionali di enti sempre con maggiore frequenza ci si imbatte in formule riconosciute dagli ordinamenti interni come società di capitali senza scopo di lucro o a lucro limitato, società cooperative senza scopo mutualistico, analoghe all'impresa sociale italiana sono le società cooperative di interesse collettivo francesi e le cooperative accreditate come imprese sociali in Belgio. L'analisi comparatistica inoltre rivela come in quasi tutti i paesi dell'Unione siano presenti status di pubblica utilità a disposizione di enti senza scopi di lucro che perseguono determinate finalità di interesse pubblico.¹⁸ La vera innovazione tuttavia riguarda i nuovi status di utilità sociale che vanno oltre alle classiche formule previste per associazioni, fondazioni, cooperative e così via, ma che seguono l'evoluzione del terzo settore. La novità di queste figure sta nel fatto che per acquisire questa qualifica non è più richiesto che l'ente sia totalmente privo dello scopo di lucro. Il nuovo status di utilità sociale spetta perciò anche ad enti che siano caratterizzati dallo svolgimento esclusivo di attività di impresa, e soprattutto lo status è concesso anche ad enti che entro certi limiti distribuiscano utili ai propri soci. Coesistono perciò nell'ambito del terzo settore enti che hanno forme giuridiche diverse.¹⁹ Dalla definizione di no profit in senso stretto (assenza di finalità lucrative) si sta assistendo anche in Europa ad un ampliamento del concetto che guarda più alle finalità

¹⁶(CGCE 27 gennaio 2009, C-318/07)

¹⁷(In Germania e in Irlanda la legge esplicitamente dispone che le società possano avere “qualsiasi scopo lecito” e dunque non necessariamente lo scopo dividere gli utili come invece prevede l'art. 2247 del c.c. italiano)

¹⁸(Lo status di charity in Irlanda disciplinato dalla nuova legge sulle charity del 2009 entrata in vigore nel 2014 e in Germania quello di ente mit gereinnutzige Zwecke cioè con scopi di pubblica utilità ai sensi degli art. 52 e ss. del codice fiscale tedesco)

¹⁹(Lo status di ente del terzo settore introdotto in Italia nel 2017 così come lo status di ente nell'economia sociale e solidale previsto dalla legge francese dal 2014)

di pubblica utilità in positivo perseguite, che alle forme giuridiche prescelte. Si parla a tal proposito sempre più spesso di economia sociale, di terzo settore modernamente inteso e di società civile. Nonostante la consapevolezza dei governi circa il cambiamento che il terzo settore sta compiendo continua a mancare una disciplina unitaria a livello europeo. Consci dei vantaggi che questa potrebbe apportare ci si chiede se sia possibile nel futuro prossimo compiere ciò che in passato appariva troppo difficoltoso a causa delle differenze di disciplina e soprattutto della necessità di raccogliere il favore di tutti i paesi.

In questa prospettiva appare interessante lo studio del prof. Antonio Fici²⁰ il quale prefigura tre opzioni:

- La prima, ritornare sull'ipotesi di introdurre forme giuridiche europee di associazione, fondazione e mutua, mediante regolamenti europei simili a quelli già utilizzati per istituire società europee e cooperative europee.
- La seconda, consiste nel far ricorso al meccanismo della cooperazione rafforzata di cui all'art. 20 TUE al fine di bypassare l'unanimità dei consensi (ostacolo di maggior peso)
- La terza, consiste nell'istituire per direttiva lo status giuridico di "ente europeo del terzo settore" una sorta di marchio a rilevanza transfrontaliera, acquisibile in ciascun stato membro da tutti gli enti che posseggano i requisiti minimi individuati nella normativa stessa.

Questa strategia accolta dal parlamento europeo per la prima volta in una Risoluzione del 2018 avrebbe a detta del professor Fici il vantaggio di risolvere numerose questioni inerenti alla mancanza di una normativa ad hoc, senza la necessità di dover superare le difficoltà di una legislazione puntuale. Secondo questo progetto lo status europeo sarebbe fondato sul possesso di alcuni requisiti essenziali, mentre per il resto l'ente sarebbe sottoposto al diritto nazionale competente per territorio. Inoltre gli enti muniti della qualifica sarebbero riconosciuti da tutti gli stati membri, i quali sarebbero tenuti a garantire loro una disciplina analoga agli enti di diritto nazionale in possesso del medesimo status. Ciò varrebbe anche sul piano fiscale. Se un ente nazionale in possesso della qualifica di "ente europeo del terzo settore" ha la possibilità di ricevere donazioni fiscalmente agevolate anche un ente straniero in possesso della medesima qualifica dovrà avere lo stesso diritto ad accedere a tali vantaggi in maniera automatica senza bisogno di superare alcun test di comparabilità o compatibilità anche se la qualifica è stata acquisita in un altro paese dell'UE.

²⁰(Professore di diritto privato, dipartimento giuridico, università del Molise e direttore scientifico di TerzJus)

Secondo l'autore dello studio²¹ è necessario tracciare dei confini per definire i requisiti per approdare allo status di ente europeo del terzo settore traendo spunto dalle leggi nazionali vigenti in materia, quali potrebbero essere:

- La natura di ente privato (né pubblico, né controllato da enti pubblici), indipendentemente dalla forma giuridica di costituzione (associazione, fondazione, società, ecc.)
- Il perseguimento esclusivo di fini di pubblica utilità (o di utilità sociale) al di là dei mezzi impiegati per raggiugerla.
- L'obbligo di utilizzare le risorse, inclusi utili annuali ed avanzi di gestione, per l'esclusivo perseguimento delle finalità di pubblica utilità, dovendo tuttavia ritenersi ammessa entro precisi limiti la remunerazione del capitale conferito dai soci (negli enti che hanno la forma della società di capitali).

La situazione attuale che si delinea all'interno dell'Unione anche alla luce della recente pandemia è un ruolo sempre più centrale da parte del terzo settore e soprattutto la consapevolezza di camminare verso una destrutturazione della precedente ossatura. L'invito rivolto nella risoluzione del parlamento europeo alla Commissione è proprio quello di monitorare questo sviluppo riconoscendo il ruolo fondamentale a diversi soggetti privati oltre che associazioni, fondazioni, cooperative, mutue e ancora imprese sociali.

Con la risoluzione 6 luglio 2022 il parlamento ha invitato la Commissione europea a monitorare lo sviluppo dell'economia sociale²² nei Paesi membri dell'UE controllando anche che gli stati diano seguito agli impegni relativi all'economia sociale definiti nei "piani nazionali per la ripresa e resilienza" e a "rendere le sue iniziative più ambiziose e coerenti e, ove possibile, a proporre misure giuridiche". Il parlamento ha perciò invitato gli stati membri a designare coordinatori dell'economia sociale e a istituire punti di contatto locali per l'economia sociale chiedendo alla commissione di istituire una piattaforma online unica per lo scambio delle migliori pratiche tra gli stati membri, le autorità locali e regionali e le reti dell'economia sociale. Nella risoluzione il Parlamento fa menzione di diversi attori dell'economia sociale, si tratta di soggetti privati indipendenti dalle autorità pubbliche degli stati caratterizzati da diversi principi e tratti operativi e organizzativi quali il primato delle

²¹(Studio commissionato dal dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali del parlamento europeo su richiesta della commissione JURI direzione generale delle politiche interne PE 693.439- settembre 2021.)

²²(Secondo il ministero del lavoro e delle politiche sociali: l'economia sociale è caratterizzata dalle attività senza scopo di lucro e di utilità sociale realizzate dalle organizzazioni di terzo settore che nel loro agire sono mosse da principi quali la reciprocità e la democrazia. La direzione centrale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese promuove lo sviluppo e sostiene le organizzazioni del terzo settore con attività progetti e iniziative realizzate in ambito nazionale, comunitario (programmazione fondo sociale europeo 2014-2020) dalle realtà del terzo settore in collaborazione con amministrazioni statali centrali, enti territoriali, organismi comunitari e internazionali, scuole, università, imprese)

persone e delle finalità sociali e ambientali rispetto al profitto, il reinvestimento della maggior parte degli utili nei progetti individuati e nell'interesse generale della fornitura di beni e servizi ai propri membri o alla società nel suo complesso, la governance democratica o partecipativa. Vi è una generale valutazione positiva e l'esortazione da parte delle istituzioni europee agli stati a trarre vantaggio dai sistemi del settore dell'economia sociale per attuare i principi del pilastro europeo dei diritti sociali. In seguito alla pandemia e alle recenti difficoltà della crisi economica che ne è seguita, il parlamento ha riconosciuto la fondamentale importanza dell'Unione e dei governi nazionali nel promuovere lo sviluppo dell'economia sociale e delle sue organizzazioni poiché come recita la risoluzione "bisogna sfruttare appieno il potenziale dell'economia sociale per la ripresa economica la promozione dell'imprenditoria sociale e la creazione di posti di lavoro di qualità"²³.

Su questa scia è stato avviato lo scorso settembre il confronto con la Commissione europea sulla riforma italiana sul terzo settore nata dalla legge delega del 2016 e sfociata nel decreto legislativo n.117 del 2017 (e successive correzioni), l'Italia chiede l'autorizzazione alla Commissione sull'impianto fiscale della riforma. Tale confronto mira all'invio della notifica delle norme fiscali soggette ad autorizzazione da parte dell'Unione. L'allora ministro Andrea Orlando in un articolo pubblicato nel sole 24 Ore (22 settembre 2022) dava comunicazione dell'avvio dell'interlocuzione con l'Ue ritenendo la notifica una tappa fondamentale per l'attuazione concreta della riforma per permettere di far conoscere all'UE le discipline fiscali di favore previste per il terzo settore. Dallo scorso 23 novembre infatti queste realtà stanno migrando verso il Runts ed è opportuno che esse siano a conoscenza delle opportunità e delle scelte senza attendere il nulla osta della CE.²⁴

Si auspica una risposta rapida e positiva da parte della Commissione per poter attuare un profondo cambiamento della società con una prospettiva nuova, solidaristica i cui obiettivi fondanti siano lo sviluppo della persona umana e il perseguimento del bene comune in un'economia sociale e sostenibile.

²³(Procedura 2021/2179 (INI)ciclo del documento A-0192/2022 mercoledì 6 luglio 2022- Strasburgo Piano d'azione dell'UE per l'economia sociale – risoluzione del Parlamento europeo)

²⁴(In particolare le Onlus una volta ottenuto il placet europeo sulle nuove misure saranno tenute a iscriversi nel Runts compiendo scelte mirate in merito alla sezione in cui collocarsi. Esse avranno tempo, a differenza degli altri Ets, fino al 31 marzo del periodo di imposta successivo a quello in cui la commissione UE avrà disposto l'autorizzazione. Infatti alle Onlus che decidono di iscriversi subito viene garantito in continuità con l'attuale regime, l'applicazione di alcune misure agevolative indirizzate agli enti del terzo settore per esempio le detrazioni/deduzioni fiscali. Altra novità che si vedrà in seguito è anche legata al fatto che l'iscrizione al Runts permette alle Onlus di smarcarsi da vincoli stringenti come quello dell'onere di rivolgere le attività di interesse generale non più unicamente a soggetti svantaggiati ma ampliare la platea dei possibili beneficiari)

DALLE PERSONE GIURIDICHE AGLI ENTI NO PROFIT

Dopo una panoramica generale per capire il contesto europeo all'interno del quale si inserisce la riforma del terzo settore appare necessario, per approdare al quadro normativo attuale, dare uno sguardo al quadro normativo precedente. L'impianto normativo del legislatore si snoda partendo dalle persone fisiche per arrivare alle persone giuridiche. Queste ultime vengono suddivise in persone giuridiche pubbliche (province, comuni ed enti pubblici riconosciuto come persone giuridiche art. 11 del c.c.) per la cui regolamentazione si rimanda al diritto pubblico e le persone giuridiche private, di cui si conoscono da una parte associazioni, fondazioni e comitati e dall'altra le società la cui disciplina si trova negli art. 2247 e segg. nel libro 5 del codice. Gli enti regolati dal libro primo del codice civile "delle persone e della famiglia" vengono definiti espressamente dal legislatore come persone giuridiche tuttavia soffrono nel codice del '42 di una disciplina non del tutto all'altezza della rubrica del titolo I dove all'art. 12 c.c. vengono espressamente menzionate associazioni e fondazioni come persone giuridiche private²⁵ unicamente quelle dotate di riconoscimento da parte dello Stato.

In tal modo il legislatore non tiene conto dei valori dell'autonomia privata ritenendo all'epoca della stesura del codice che il controllo statale fosse necessario per garantire che il nuovo soggetto di diritto rispondesse alle regole dell'ordinamento.²⁶

Il controllo dello stato su questi enti collettivi si concretava oltre che per mezzo del riconoscimento formale da parte dello governo (era necessario un decreto del presidente della repubblica che ne riconoscesse l'esistenza) anche attraverso l'art. 16 c.c. che originariamente stabiliva che le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto dovevano essere approvate dall'autorità

²⁵(L'art 12 c.c. è stato abrogato dall'art. 11 comma 1 lett. a), DPR 10 febbraio 2000 n. 361 (le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Per determinate categorie di enti che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia, il governo può delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto) il riconoscimento ora non è più concesso con d.P.R. (atto discrezionale della pubblica amministrazione) la competenza in materia è attribuita al prefetto in via generale (ufficio territoriale del governo) e alla regione per le sole persone giuridiche private che operano nelle materie di competenza regionale. L'iscrizione si ottiene mediante presentazione al prefetto di idonea domanda oltre ad atto costitutivo e statuto e previa verifica dei requisiti prescritti. L'iscrizione al registro ha effetto costitutivo. Il procedimento si deve concludere positivamente nel termine massimo di 120 giorni. Qualora l'autorità amministrativa ravvisi ragioni ostative all'iscrizione o la necessità di integrazione della documentazione ai richiedenti i quali hanno ulteriori 30 giorni per presentare memorie e documenti; l'autorità stessa non comunica ai richiedenti i motivi del diniego oppure non procede all'iscrizione, questa si intende negata. Ottenuta la personalità giuridica, gli enti acquistano piena capacità giuridica ed in particolare l'autonomia perfetta dei patrimoni.)

²⁶ (Il disegno politico che emerge dalla disciplina del codice civile evidenzia elementi di continuità con la tradizione culturale e giuridica francese caratterizzata soprattutto in epoca rivoluzionaria da una forte diffidenza nei confronti dei corpi morali che si stagliano come ostacolo tra lo Stato e i cittadini. Non secondaria inoltre appare la questione delle enormi proprietà immobiliari in loro possesso, frutto spesso di donazioni e che vengono tenute in ostaggio sottraendoli alla libera circolazione economica. Enti senza scopo di lucro nel diritto civile e profili di responsabilità civile articolo di Guido Alpa e Giuseppe Conte Altalex 26 novembre 2013)

governativa.²⁷ L'istituzione ma anche le trasformazioni successive comportavano ingerenze significative da parte dell'autorità pubblica come si evince dalla lettura degli art. 17, dal 25 al 28 e ancora l'art. 31 comma n.2 e l'art. 32 cui si aggiungono gli art. 600 e 786 tutti abrogati²⁸ L'art. 13 della legge 15 maggio 1997 (legge Bassanini) è stato successivamente sostituito dall'art. 1 comma 1 della legge 22 giugno 2000 n. 192. Nonostante gli intenti di controllo apparissero severi e rigorosi le rilevazioni statistiche dimostrano che molti sono rimasti lettera morta. Le autorità governative raramente hanno esercitato tali poteri, ciò a causa del fatto che da una parte si è intrapreso un processo di decodificazione a favore invece di una legislazione speciale e dall'altra per via del cambiamento di prospettiva della società verso gli enti del terzo settore. Un maggior peso e una diffusa fiducia da parte dei cittadini ha indotto lo stato a desistere dagli intenti di controllo e di incasellare gli enti all'interno di categorie rigide. Attualmente la locuzione persona giuridica è utilizzata per indicare gli enti riconosciuti e ha perso l'originario significato di ente collettivo. Gli anni successivi alla pubblicazione del codice civile hanno evidenziato un lento procedere verso una maggior fiducia nei confronti degli enti no profit ciò si è tradotto nella semplificazione delle regole in proposito²⁹ (soppressi gli art. 600³⁰ e 786³¹ cc che prevedevano la necessità del riconoscimento per accettare donazioni e disposizioni testamentarie (art. 1 legge 22 giugno 2000 n. 192. Il D.P.R. 10 febbraio 2000 n. 361 ha modificato la disciplina codicistica del sistema di riconoscimento snellendo il vecchio procedimento). Successivamente a questi interventi legislativi e in concomitanza dell'affermarsi nella pratica di enti non personificati del tutto simili a quelli dotati di personalità giuridica la dottrina e la giurisprudenza hanno cominciato ad attribuire la qualifica di soggetti a tutti i gruppi organizzati indistintamente. Ciò ha comportato che la nozione di soggettività si sia sganciata dal riconoscimento previsto dal legislatore originariamente definita personalità giuridica e si sia via via estesa autonomamente. Con il decreto legge 10 febbraio 2000 è stata introdotta la nuova disciplina del riconoscimento delle persone giuridiche private stabilendo che l'acquisto della personalità avviene

²⁷(Abrogato dall'art.11 lett. b) DPR 10 febbraio 2000 n.361 regolamento recante norme per la semplificazione dei processi di riconoscimento delle persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.

²⁸ Art. 17 relativo all'acquisto di immobili e accettazione di donazioni, eredità e legati è stato abrogato dall'art.13 l.15 maggio 1997 n.127 legge Bassanini.

²⁹Abrogazione dell'art. 17 relativo all'autorizzazione per l'acquisto dei beni immobili da parte delle persone giuridiche. Art. 13 l. 15 maggio 1997 n. 127.

³⁰ Art..600 enti non riconosciuti art. abrogato dall'art. 13 della legge 15 maggio 1997 n.127 le disposizioni a favore di un ente non riconosciuto non hanno efficacia se entro un anno dal giorno in cui il testamento è eseguibile non è fatta istanza per ottenere il riconoscimento. Fino a quando l'ente non è costituito possono essere promossi gli opportuni provvedimenti conservativi.

³¹Art. 786 donazione a ente non riconosciuto art. abrogato dall'art. 13 della legge 15 maggio 1997 n.127 la donazione a favore di un ente non riconosciuto non ha efficacia se entro un anno non è notificata al donante l'istanza per ottenere il riconoscimento. La notificazione produce gli effetti indicati dall'ultimo comma dell'art. 782l. Salvo diversa disposizione del donante i frutti maturati prima del riconoscimento sono riservati al donatario.)

mediante l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche previo accertamento dello scopo possibile e lecito e del patrimonio che deve essere adeguato alla realizzazione dello scopo.

Ne è seguita una progressiva parificazione tra gli enti riconosciuti e non, tanto che la soggettività non è più concessa e legata alla personalità giuridica ma spetta agli enti per il solo fatto di essersi costituiti e non più per concessione dell'autorità. Passando dal piano legislativo al piano della realtà fattuale ne deriva che il modello dell'associazione non riconosciuta è divenuto il più utilizzato dai gruppi associativi.³²

Un fenomeno rilevante a fini di questo scritto è l'espandersi a partire dagli anni '90 delle formazioni no profit a carattere produttivo e imprenditoriale che affiancano lo Stato nei tradizionali ambiti di intervento di utilità collettiva. In conseguenza di questa tendenza vi è stata l'esigenza del moltiplicarsi della legislazione settoriale di sostegno. A partire dagli anni '70 in conseguenza anche della crisi del Welfare, si è avvertita la necessità di trovare sedi non istituzionali per porre rimedio ai problemi di assistenza; interi settori dei servizi sociali sono stati sottratti alla competenza pubblica e affidati ad organizzazioni private (previsione dell'art. 38 ultimo comma. Cost.). Gli studi economici e statistici permettono di osservare come il panorama del no profit sia evoluto sia numericamente che qualitativamente. Si distinguono associazioni, organizzazioni di volontariato e di promozione sociale (culturale, sportiva, ricreativa, politica) a fianco a tali soggetti vi sono poi enti che prestano servizi di elevata professionalità quali sindacati e patronati e grandi istituzioni di sviluppo e ricerca come la sanità e l'università. Infine permangono organizzazioni del welfare territoriale che operano nell'ambito dei servizi sanitari della protezione civile, ambientale, assistenza sociale e formazione professionale).

³²A cura di Visentini l' censimento delle istituzioni e imprese no profit 39-64) nel 2020 sono 363.499 le istituzioni no profit attive in Italia (+0,2% rispetto allo stesso dato del 2019) periodo di riferimento 2020 anno di pubblicazione dei dati ISTAT 14 ottobre 2022 (fonte ISTAT) censimento permanente delle istituzioni no profit Istat 2022)

LA LEGISLAZIONE SPECIALE

Nel mentre il codice regolava una parte esigua della realtà, il terzo settore si è ampliato arrivando a svolgere una funzione integrativa o sostitutiva rispetto alle imprese for profit e agli enti pubblici³³

A partire dagli anni '90 il terzo settore forte della sua base sociale ha sollecitato una legislazione adeguata a cui tuttavia l'ordinamento ha risposto con una legislazione di privilegio³⁴ che individua una serie di organizzazioni dotate di caratteristiche specifiche e a queste concede una serie di vantaggi. Come si evince da ciò questa non poteva essere una soluzione e dimostrazione ne è stata la strutturale riforma del terzo settore avuta nel 2017. Partendo da presupposti differenti con l'intento di riorganizzare l'intero settore. I frequenti ma limitati interventi precedenti che si susseguivano sembrano frutto di pressioni corporative più che l'iniziativa del legislatore. Degno di nota per completare il quadro che ha portato all'attuale assetto del terzo settore è anche il processo di privatizzazione che ha caratterizzato il recente passato degli enti pubblici economici ossia quegli enti di diritto amministrativo che nel corso del tempo sono stati soppressi, fusi per incorporazione in altri enti o trasformati. Originariamente disciplinati nel codice civile³⁵ di recente hanno subito una profonda ricollocazione e riduzione³⁶.

In seguito a tale andamento è stata disposta la privatizzazione assumendo perciò la personalità giuridica di diritto privato o la trasformazione in spa, la fusione o l'accorpamento con enti e organizzazioni che svolgono attività analoghe o complementari³⁷ questo quadro d'insieme permette di fare qualche considerazione come già precedentemente detto quasi ogni figura ha spesso chiesto e ottenuto un proprio istituto e il successo legislativo di cui avrebbe dovuto godere il settore forte di una legislazione ad hoc si è trasformato in degenerazione corporativa³⁸La legislazione di privilegio utilizza l'espressione sociale per riferirsi ad attività atte a soddisfare fini di utilità e interesse collettivo

³³(Ponzanelli gli enti collettivi senza scopo di lucro nell'attesa della riforma in Giur. Comm. 1995 517 s.)

³⁴(Maria Vita de Giorgi, nell'opera collettanea il codice del terzo settore, commento al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 a cura di Marilena Gorgoni, p. 3, si esprime con l'espressione "groviglio di leggi speciali" si è creato un sistema pervaso da una degenerazione neocorporativa, con la nascita di una pluralità di statuti normativi, assolutamente non necessari, per ogni singolo tipo, e che hanno poi seri problemi di coordinamento con l'unica lex generalis rappresentata ancora dal Codice Civile. Con due importanti profili però di novità da ricordare: da una parte, una forte caratterizzazione teleologica posseduta dall'ente che in qualche modo anticipa la riforma degli enti del terzo settore e che si allontana decisamente dal requisito dello scopo lecito e possibile di cui parla il Codice Civile; dall'altra, l'importante ridimensionamento operato nei confronti della personalità giuridica, visto che non viene più attribuito un decisivo rilievo al suo possesso.)

³⁵(Art. 2201 si riferiscono agli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale art. 2221 c.c. che esclude dal fallimento gli enti pubblici ed in altre norme di legge ad es. art. 4089 n. 4 c.p.c. e art. 37 legge 300/70)

³⁶(D.l. 286/1991 convertito con l. 35/1992, dl. 333/1992 convertito con modificazioni con l. 359/1992 - Riolfo La trasformazione degli enti collettivi dal codice civile alle leggi speciali in cont. Impr. 1996 942-950)

³⁷ (Basile 2003, 33)

³⁸Ponzanelli in le fondazioni bancarie Torino 2005 Brusciaglia -Rossi 59 commento alla legge quadro sul volontariato)

la cui individuazione è meritevole nel tempo e l' incipit deriva da scelte di carattere politico³⁹ Il susseguirsi di interventi legislativi ha contribuito a creare un sistema sempre più eterogeneo che ha finito per rendere vuoto di contenuto il titolo II del codice, applicabile oramai a fenomeni marginali non regolati in maniera puntuale da una legislazione particolare. La stessa definizione di ente del libro primo ha perso di significato a favore del moltiplicarsi di definizioni e di fonti giuridiche di settore. Sono comparsi così nel panorama normativo enti quali le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, l'impresa sociale, le fondazioni enti lirici, le cooperative sociali e le Onlus, tutte separatamente disciplinate. Il fatto che vi siano nuove categorie separatamente disciplinate non rappresenta di per sé un problema ma esso lo diventa nel momento in cui si crea confusione circa la disciplina in concreto applicabile⁴⁰. Una delle caratteristiche più importanti dal punto di vista degli effetti della legislazione speciale è quella di aver favorito l'autofinanziamento delle organizzazioni non lucrative. I grossi costi sostenuti per finanziare le attività di interesse generale sono forse la voce principale che ha determinato la crisi del welfare pubblico, di qui la necessità di prevedere un sistema che permettesse, agli enti che avocavano a sé il compito di sopperire allo stato, di trovare mezzi di sostentamento anche per mezzo di attività a carattere economico⁴¹. L'intento di questi provvedimenti è chiaro: permettere agli enti no profit di trovare le risorse necessarie al fine di poter continuare a fornire quei servizi di assistenza in cui lo stato aveva fallito, senza tuttavia incorrere nel pericolo di snaturare l'ente dai suoi caratteri. Questi interventi vengono calibrati riconoscendo perciò la piena legittimità ma con una precisa delimitazione dei settori entro i quali il soggetto può operare. A questo fine il legislatore traccia una strada incardinata su quattro modelli che gli enti no profit possono adottare: la marginalità dell'attività imprenditoriale rispetto all'attività principale che rimane di interesse generale in favore di terzi svolta senza fini di lucro e a fini solidaristici (ODV), l'ausiliarità e la sussidiarietà (APS), la strumentalità delle attività d'impresa nella ricerca di fonti di finanziamento (fondazioni bancarie) e infine per le cooperative sociali dove l'attività di impresa è esercitata in via stabile e principale.⁴²

³⁹(Per individuare le materie di particolare rilievo esempio l'elenco del settore di attività previsti per le onlus art. 10 comma 1 d.lgs. 460/1997 o i settori avessi per le fondazioni bancarie art. 1 comma lettera c- bis d.lgs. 153-1999 Zoppini 2000 pag. 343)

⁴⁰(Gli enti non profit tra codice civile e legislazione speciale" di Giovanna Visintini edizioni scientifiche italiane quaderni della rassegna di diritto civile diretta da Pietro Perlingieri)

⁴¹(Esempio le ong ammesse a svolgere attività commerciali accessorie art. 28 c. 4 l. 26 febbraio 1987 n.49, o le APS finanziabili con proventi derivati dalla cessione di beni e servizi agli associati e ai terzi anche attraverso attività economiche di carattere commerciale, artigianale e finalizzate al raggiungimento di obiettivi istituzionali. Art. 4 lett. F l.7 dicembre 2000 n. 383)

⁴²(Esempio le ong ammesse a svolgere attività commerciali accessorie art. 28 c. 4 l. 26 febbraio 1987 n.49, o le APS finanziabili con proventi derivati dalla cessione di beni e servizi agli associati e ai terzi anche attraverso attività economiche di carattere commerciale, artigianale e finalizzate al raggiungimento di obiettivi istituzionali. Art. 4 lett. F l.7 dicembre 2000 n. 383)

Si vedranno ora nel dettaglio i tratti caratteristici delle più diffuse e rilevanti organizzazioni che costellano il panorama del terzo settore e gli interventi legislativi degni di nota.

Con la legge 11 agosto 1991 n.266 “legge quadro sul volontariato” si dà avvio alla legislazione speciale. I destinatari di tale intervento sono le organizzazioni di volontariato che conseguono finalità di carattere sociale prive di fini di lucro anche indiretto, avvalendosi delle prestazioni personali, volontarie e gratuite degli aderenti che prestano servizio (nota combinato disposto art. 3, 1° comma e 2, 1° comma l.266/1991). La portata innovativa di tale provvedimento sta nel fatto che con esso si conferisce alle associazioni la possibilità di diventare parte attiva della trasformazione sociale avviata in quel periodo⁴³. Di fatto con la legge 266 si riconosce il volontariato come “necessità” della società. Il periodo in cui si afferma questa riforma è molto critico per la politica e il paese in generale che si mostrano divise sui sistemi di assistenza che venivano proposti in quel periodo. La fusione tra volontariato e politiche sociali è ancora guardata con perplessità, la collaborazione tra privato sociale e pubblico è lontana, ma la larga maggioranza di consensi che la legge conquista segna sicuramente il punto di partenza per un periodo di riforme in questo settore che ancora non ha confini definiti ma che presto prenderà il nome di terzo settore. Secondo l’art. 3 co. 2 della presente legge gli organismi di volontariato possono adottare la forma giuridica più adeguata al perseguimento dei loro fini salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico, tra i divieti vi è quello della distribuzione dei utili da inserire nell’atto costitutivo sotto forma di assenza di scopo di lucro. All’art 3 il legislatore consente all’organizzazione di volontariato di assumere la forma liberamente prescelta rispondendo al regime di disciplina comune previsto dal codice salvo le specifiche norme dettate ad hoc. Altro punto fondamentale della struttura delle organizzazioni di volontariato è la democraticità dell’organizzazione attraverso l’elettività delle cariche associative. Le prestazioni fornite devono necessariamente avere carattere gratuito e devono essere fornite dai volontari che vi prestano servizio⁴⁴. Tali norme speciali più che obblighi tassativi definiscono un onere il cui adempimento diventa condizione imprescindibile per l’iscrizione nei relativi registri e per il godimento dei conseguenti benefici, che consistono nella possibilità di godere di agevolazioni fiscali, accedere a bandi di concorso con enti pubblici e stipulare convenzioni con essi ottenere contributi statali e accedere a risorse finanziarie con maggior facilità. L’art. 5, comma 1° lett. g) tuttavia consente alle organizzazioni di volontariato di trarre risorse economiche per lo svolgimento delle loro attività non solo da atti di donazione o per il ricorso a contributi statali ma per mezzo di entrate derivanti da

⁴³(Art. 1 della legge n.266 del 11 agosto 1991: la repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell’attività di volontariato come espressione di partecipazione e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l’autonomia e ne favorisce l’apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale”)

⁴⁴(Art. 3 c. 3)

attività commerciali e produttive marginali. I relativi proventi sono esenti da tassazione sia sul piano fiscale che rispetto alla imposta sul reddito delle persone giuridiche nonché rispetto all'imposta locale su redditi. Tale condizione è considerata rispettata purché si tratti come precedentemente detto di attività che si attestano entro livelli specifici decretati dal ministero delle finanze di concerto con il ministero per la famiglia e la solidarietà sociale⁴⁵ A fronte di tali agevolazioni la legge mette a punto anche serrati controlli sia preventivi sia successivi atti a verificarne i requisiti e la permanenza nel tempo. La perdita di tali requisiti comporta la cancellazione dal registro e la decadenza dai benefici⁴⁶

Pressoché contemporanea al precedente intervento legislativo, è la legge sulle cooperative sociali⁴⁷.. Con tale figura gli aderenti si prefiggono lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione e all'integrazione dei cittadini attraverso la gestione dei servizi socio sanitari ed educativi⁴⁸. Le cooperative svolgono attività economiche (agricole, industriali e commerciali) finalizzate tuttavia all'integrazione e all'inserimento di lavoratori svantaggiati⁴⁹ Prestano il loro servizio presso questi enti anche soci volontari ai quali può essere corrisposto soltanto il rimborso delle spese poiché la legge specifica che la loro attività deve essere prestata gratuitamente. Tra i requisiti di tali organizzazioni vi è l'osservanza del principio mutualistico. Il provvedimento si completa con la predisposizione da parte delle regioni di un'apposita sezione "cooperative sociali" presso l'albo regionale. La figura della cooperativa sociale prima dell'introduzione dell'impresa sociale (2006) era l'unica organizzazione no profit che svolgeva attività di impresa a titolo principale. La cooperativa in conseguenza di ciò rappresenta una figura complessa proprio perché a questa tipologia di ente no profit viene concessa la distribuzione degli utili secondo il disposto dell'art. 25 della legge Basevi Decreto Legge del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947 n. 1577 ⁵⁰ Grazie alla sua particolare attività essa rappresenta il trait d'union fra il mondo dell'impresa e quello delle organizzazioni no profit. Si parla perciò di mutualità imperfetta per definire quel processo di contaminazione tra la gestione classica del soddisfacimento di bisogni sociali per gli interessi generali della comunità e il profilo della produzione di lucro soggettivo. Essa come si è visto è stata per lungo tempo considerata impresa sociale quando ancora l'impresa sociale non era stata specificatamente

⁴⁵ (D.lg. 25 maggio 1995)

⁴⁶(Art.6 c.3: hanno diritto all'iscrizione ai registri le organizzazioni di volontariato che abbiano i requisiti di cui all'art.3 e che allegghino alla richiesta copia dell'atto costitutivo e dello statuto e degli accordi degli aderenti.)

⁴⁷(Legge 8 novembre 1991 n.381 coordina l'attività delle allora cooperative di solidarietà sociale.)

⁴⁸(Incluse le attività di cui all'art. 2 comma 1 lettere a)b)c)d)l) e p) del decreto legislativo 3 luglio 2017 n.112 recante revisione della disciplina dell'impresa sociale di cui all'art 1 comma 2 lettera c) della legge 6 giugno 2016 n.106)

⁴⁹(La legge stabilisce un limite numerico per le cooperative atte all'inserimento di tali persone svantaggiate: almeno il 30% di lavoratori della cooperativa debbono rispondere ai requisiti di condizione d'inferiorità e compatibilmente con il loro stato devono essere fatte socie art. 4 comma 2' l. n. 381)

⁵⁰(Dal nome dell'ideatore Alberto Basevi figura storica del movimento cooperativo che si adoperò per il riconoscimento giuridico e costituzionale della cooperazione.)

disciplinata dal decreto legislativo n.155 del 2006 e come tali sono obbligate a redigere il bilancio sociale (tali oneri sono imposti dal decreto del ministero del lavoro del 4 e del 23 luglio 2019 sulla base delle previsioni contenute nel 2 comma dell'art. 9 del d.lgs. 112/2017 e nel comma 1 dell'art. 7 della legge delega n.106 del 2016 sulla riforma degli enti del terzo settore)

Un altro passo verso lo sgretolamento del precedente assetto caratterizzato da una netta divisione tra pubblico e privato è stato compiuto con la trasformazione delle antiche opere pie in IPAB (istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) e la successiva conversione di queste in Aps (associazioni di promozione sociale). L'art. 38 della Cost. nel suo ultimo comma⁵¹ tutela la libertà dell'assistenza privata⁵². Attualmente le IPAB che sopravvivono alla trasformazione in enti di diritto privato rimangono enti pubblici sub regionali. L'ultimo intervento che ha avuto come oggetto le IPAB è il decreto legislativo 4 maggio 2001 n. 207 con il quale si è dato seguito alla legge 328,⁵³ tra le altre cose il decreto ha previsto la trasformazione delle istituzioni che svolgono direttamente attività di erogazione di servizi assistenziali in aziende pubbliche di servizi alla persona⁵⁴. La legge quadro tende perciò a creare una rete unitaria di servizi ed interventi a cui partecipano sia enti pubblici che soggetti privati, in questo modo la legge dà concreta attuazione al principio di sussidiarietà tra pubblico e privato ma anche nella distribuzione delle competenze tra stato accentrato e federalismo. Forte anche dell'eredità della riforma costituzionale del 2001 che ridisegna i confini tra sussidiarietà verticale e orizzontale. Sono tutti passi verso un'effettiva solidarietà sociale sempre più pluralista. Nel percorso di trasformazione delle IPAB è stata fatta menzione alle Aps ovvero associazioni di promozione sociale, la relativa disciplina si ritrova nella legge 7 dicembre 2000 n. 383 aggiornata al

⁵¹(Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio malattia e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo stato. L'assistenza privata è libera.)

⁵²(Nella sentenza della Corte Cost. 7 aprile 1988 n. 396 la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 legge Crispi nella parte in cui non consentiva alle IPAB di assumere la personalità giuridica di diritto privato, con ciò rilevando che il monopolio pubblico comprimerebbe la libertà dei privati di contribuire all'attività di assistenza, in contrasto con l'ultimo comma dell'art. 38 della Cost. Non spetta più allo stato l'esclusiva dei fini di interesse generale e l'iniziativa privata può affiancarsi agli enti pubblici nella protezione di interessi dell'intera comunità) con la legge 328 del 8 novembre 2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali, si viene perciò abrogata la legge Crispi prevede che le IPAB vengano trasformate in associazioni o fondazioni di diritto privato (art. 10 lett. d) il governo è delegato ad emanare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge un decreto legislativo recante una nuova disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) di cui alla legge 17 luglio 1890 n. 6972 e successive modifiche sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi...lett. d) prevedere la possibilità della trasformazione delle IPAB in associazioni o in fondazioni di diritto privato fermo restando il rispetto dei vincoli posti dalle tavole di fondazione e dagli statuti tenuto conto delle normative vigenti che regolamenta la trasformazione dei fini e la privatizzazione delle IPAB nei casi di particolari condizioni statutarie e patrimoniali.)

⁵³“Riordino del sistema di tali istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a norma dell'art. 10 della legge 8 novembre del 2000 n.328”)

⁵⁴(La regione Lazio con la legge regionale 22 febbraio 2019 n.2 ha approvato il riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza prevedendo sulla scia del decreto legislativo 4 maggio 2001 n.207 la loro trasformazione in aziende di servizi alla persona Aps, o in persone giuridiche private.)

28 febbraio 2014. La legge all'art 1 afferma che la repubblica riconosce il valore dell'associazionismo liberamente costituito come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo; ne promuove lo sviluppo salvaguardando la sua autonomia. Inoltre detta principi fondamentali e norme per la valorizzazione dell'associazionismo di promozione sociale e i criteri a cui le amministrazioni statali devono adeguarsi nei relativi rapporti. Nella lettera del provvedimento sono considerate Aps le associazioni riconosciute o non riconosciute i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o terzi senza finalità di lucro (Art 2). Qualora in possesso dei requisiti le Aps sono iscritte presso il registro nazionale ad esse dedicato presso la presidenza del consiglio dei ministri- dipartimento degli affari sociali, l'iscrizione è condizione necessaria per poter usufruire delle agevolazioni previste dalla legge e per poter stipulare convenzioni con le pubbliche amministrazioni. Questo provvedimento interviene in favore di tutte quelle associazioni che già non risultavano oggetto di discipline specifiche e non godevano dei relativi privilegi. Con questa legge anche le associazioni fino ad allora escluse ottengono un loro statuto e i derivanti benefici ma un inevitabile sovrapposizione di discipline viene a crearsi con la legge 266/1991 (ODV) e con il decreto legislativo 460/1997 con cui vengono disciplinate le Onlus. La rubrica del decreto recita "riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale" da qui si evince che le Onlus di per sé non sono una nuova tipologia giuridica di ente ma una caratteristica rilevante ai fini tributari. Tuttavia i requisiti per poter acquisire la denominazione di Onlus sono molto rigidi: l'art. 1⁵⁵ d. lgs. 460/97 nel testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 precisa i criteri per l'individuazione dell'oggetto esclusivo o principale dell'attività, l'articolo 87, il comma 4 è sostituito dai seguenti:

"4. L'oggetto esclusivo o principale dell'ente residente è determinato in base alla legge, all'atto costitutivo o allo statuto se esistenti in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata o registrata. Per oggetto principale si intende l'attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari indicati dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto. 4-bis. In mancanza dell'atto costitutivo o dello statuto nelle predette forme, l'oggetto principale dell'ente residente è determinato in base all'attività effettivamente esercitata nel territorio dello Stato; tale disposizione si applica in ogni caso agli enti non residenti."⁵⁶

⁵⁵ (Decreto legislativo sulla disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale - Qualificazioni degli enti e determinazioni dei criteri per individuarne l'oggetto esclusivo o principale di attività)

⁵⁶(Le organizzazioni di volontariato disciplinate dalla l.266 del 1991, le cooperative sociali disciplinate dalla l. 381 sempre dello stesso anno, le fondazioni bancarie d. lgs. 153 del 1999 le associazioni di promozione sociale con l. 328 del 2000 e infine l'impresa sociale la cui disciplina è contenuta nel d. lgs. 155 del 2006)

Tra i provvedimenti speciali previsti dal legislatore vi anche la legge 20 maggio 1985 n. 222 emanata a seguito dell'accordo tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano ⁵⁷ la legge ha ad oggetto tra le altre cose la disciplina degli enti ecclesiastici tali enti hanno personalità giuridica in base ad una specifica previsione legislativa mentre altri hanno ottenuto il riconoscimento per decreto presidenziale. La norma stabilisce che gli enti ecclesiastici costituiti e approvati dall'autorità ecclesiastica aventi sede nel territorio dello Stato che perseguono finalità religiose e di culto possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili con decreto del presidente della repubblica previo parere del Consiglio di Stato.

Con la legge del 30 luglio 1990 n. 218 (c.d. legge Amato) e successivi decreti è stata individuata e disciplinata la figura delle fondazioni bancarie cioè quegli istituti di credito di diritto pubblico e le casse di risparmio. La legge è intervenuta per distinguere nettamente l'attività bancaria in senso stretto e l'attività di beneficenza e solidaristica svolta dagli stessi enti. Le fondazioni bancarie in sostanza sono soggetti che operano nel mondo del no profit ma conservano una vocazione economica. Con i decreti degli anni '90 (n. 356, 357 e 358) si prevedeva che le fondazioni fossero tenute a perseguire fini di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico operando nel rispetto del principio di economicità e gestendo il patrimonio in modo da ottenere una certa redditività. Inizialmente si era continuato a ritenere possibile che le fondazioni mantenessero il controllo della quota di maggioranza dell'azienda bancaria trasformata in spa. Così facendo convivevano due distinti soggetti: l'ente conferente (la fondazione bancaria) e la società conferitaria (la banca vera e propria); per incentivare la trasformazione in spa delle banche pubbliche la legge 218 del 1990 aveva previsto uno speciale regime tributario volto ad agevolare le operazioni di trasformazione e conferimento. Un successivo intervento in materia ad opera della legge delega 23 dicembre 1998 (legge Ciampi) ha mutato notevolmente la complessa procedura prevista dalla legge Amato e il successivo decreto legislativo n.153 del 1999 ha trasformato le fondazioni bancarie in enti di diritto privato con piena autonomia statutaria e gestionale in linea con quanto previsto dalla stessa legge 218 del 1990. Una successiva importante riforma in materia è stata recata con la legge finanziaria del 2002 (art. 11 della legge 28 dicembre 2001), estendendo gli ambiti d'intervento delle fondazioni bancarie, ampliando i settori ritenuti di rilevanza sociale e rafforzando le previsioni in ordine alla rappresentanza degli enti territoriali nell'organo di indirizzo delle fondazioni rendendola non più adeguata e qualificata (d.lgs. n. 153 del 1999) ma prevalente e qualificata. È stato inoltre modificato il regime delle partecipazioni delle fondazioni nel capitale delle banche⁵⁸ in materia si è espressa anche la Corte Costituzionale con

⁵⁷ (Siglato il 18 febbraio 1984 a modifica dei patti lateranensi)

⁵⁸ (Divieto di detenere partecipazioni di controllo esteso alle ipotesi di controllo individuale e i casi in cui sia esercitato congiuntamente da più fondazioni)

due sentenze (300 e 301 del 2003) che hanno chiarito la questione di legittimità circa le disposizioni introdotte dalla finanziaria del 2002: in particolare è stata ribadita la natura privatistica delle fondazioni bancarie affermando che l'evoluzione legislativa avvenuta nel 1990 ha spezzato il vincolo genetico e funzionale che legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria. Con il provvedimento legislativo si è trasformata la natura giuridica dell'ente pubblico in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro. Con la seconda pronuncia la Corte ha dichiarato invece l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto legislativo n. 153 del 1999 nella parte in cui disponeva la prevalenza negli organi di indirizzo delle fondazioni di rappresentanti di enti territoriali anziché una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti pubblici e privati espressivi delle realtà locali. Altro punto su cui la corte è intervenuta dichiarando l'incostituzionalità riguarda le disposizioni che attribuivano agli enti territoriali una rappresentanza prevalente agli organi di indirizzo delle fondazioni bancarie. Successivamente alle sentenze della Corte il decreto ministeriale 18 maggio 2004 n. 150 ha recepito quanto accertato. Ulteriori interventi si sono registrati con la legge sul risparmio 28 dicembre 2005 n.262 che ha introdotto il divieto per le fondazioni di esercitare il diritto di voto nelle assemblee delle società bancarie⁵⁹ Da ultimo l'art. 52 del decreto legge n. 78 del 2010 ha chiarito che la vigilanza sulle fondazioni bancarie spetta al ministero dell'economia e delle finanze fino a quando una riforma organica delle persone giuridiche private del titolo II del libro I del Codice Civile non istituirà una nuova autorità.

Altri soggetti dai contorni non meglio delineati nel panorama degli enti del no profit sono gli enti lirici, musicali e culturali. Il modello di disciplina è quello di un ente senza scopo di lucro che persegue finalità di carattere culturale. Un primo intervento di riforma si è avuto con riferimento agli istituti musicali in fondazioni di carattere privato disposta con il d. lgs. 29 giugno 1996 n. 367. Alle fondazioni che svolgono attività di rilevanza nazionale veniva riconosciuta la personalità di diritto privato con conseguente iscrizione nel registro di cui all'art. 33 c.c. e applicata la disciplina residuale del codice. La legge 17 ottobre 1996 n. 534 la cui rubrica stabilisce nuove norme per l'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali segue il d.l. 14 gennaio 1994 ⁶⁰Con la legge 534 viene creato un apposito elenco dove vengono iscritte le istituzioni che sono ammesse a beneficiare dei contributi statali stabilendo i vari requisiti per accedervi tra cui l'origine pubblica dell'ente o lo svolgimento di attività di compiti di interesse pubblico o la personalità giuridica. Altro requisito è la mancanza dello

⁵⁹ (Sono escluse dall'applicazione le fondazioni bancarie con patrimonio netto contabile risultante dall'ultimo bilancio approvato non superiore a 200 milioni di euro nonché quelle con sedi operative prevalentemente in regioni a statuto speciale).

⁶⁰ (Che aveva introdotto misure urgenti per la salvaguardia del cinema introducendo la figura del circolo di cultura cinematografica associazione senza scopo di lucro che svolge attività di cultura cinematografica.)

scopo di lucro oltre ai requisiti di programma e organizzativi sulla base dei quali viene fatta la richiesta di contributo.

Le Ong, di grande attualità, sono questi soggetti privati ammessi ad operare nella cooperazione internazionale allo sviluppo. Esse favoriscono la persecuzione di obiettivi di solidarietà tra popoli e la piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo. L'acronimo organizzazione non governativa rispecchia appieno il significato si tratta di organizzazioni non profit impegnate e specializzate nella cooperazione riconosciute ufficialmente dal Ministero degli Esteri (sentito il parere della Commissione per le organizzazioni non governative ammesse quindi ad ottenere contributi per lo svolgimento di attività nella misura non superiore al 70% dell'importo delle iniziative programmate e anche a ricevere specifici incarichi di cooperazione finanziati dalla direzione generale per la cooperazione allo sviluppo presso il ministero per gli affari esteri) e in alcuni casi accreditate presso organismi internazionali come l'Unione Europea o il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite. Esse hanno cominciato a svilupparsi a partire dagli anni '60-'70 del secolo scorso e trovano il primo riconoscimento normativo con la legge n.38 del 1979.

Ma con la legge 26 febbraio 1987⁶¹ n. 49 si stabiliscono nuovamente i requisiti di idoneità e si riconoscono alle Ong la forma giuridica e la disciplina prevista dal c.c.⁶² La quale ha disposto (con l'art. 31, comma 1, lettera b)) la modifica dell'art. 28. Tuttavia la disciplina codicistica appare anche qui una disciplina residuale alla quale si è sovrapposta una disciplina specifica. Tra i requisiti delle ong si è già sottolineato l'assenza di finalità lucrative e di conseguenza l'obbligo di destinare ogni provento a fini istituzionali. Nonostante lo stretto legame con gli enti pubblici manca totalmente un rapporto di dipendenza con essi (e a maggior ragione con enti privati aventi scopo di lucro). Le attività in cui tali organizzazioni sono impegnate sono molto varie vanno dalla protezione dell'ambiente alla difesa dei diritti umani, dal microcredito alle imprese dei paesi in via di sviluppo, l'agricoltura solidale alla ricerca e soccorso in mare come anche l'assistenza sociale e sanitaria. La legge 125 del 2014 attualmente vigente supera la categoria delle organizzazioni non governative introducendo la dicitura organizzazione della società civile (OSC) comprensiva delle precedenti ONG ma molto più inclusiva. Le ong attualmente operanti sono perciò quelle realtà non profit impegnate nella cooperazione internazionale allo sviluppo riconosciute prima del 2014. Secondo il diritto Europeo possono operare in Italia anche ONG con sede legale in un altro Stato, che abbiano quindi ottenuto il riconoscimento secondo la normativa locale. Dopo la riforma del terzo settore intervenuta di recente è previsto che entro il 31 ottobre del 2020 le ong, se Onlus, possono adeguare i loro statuti alle norme del codice del terzo settore con i quorum previsti dalle assemblee ordinarie se le modifiche

⁶¹ (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con paesi in via di sviluppo)

⁶² (Art 28 comma 4' lettera a) n.49 del 1987 La legge 11 agosto 2014, n. 125 (in G.U. 28/08/2014, n.199)

sono limitate agli aspetti obbligatori o derogatori della norma (d.lgs. 117 del 2017 come aggiornato dal decreto correttivo 18 del 2020). Alla luce del decreto legislativo 117 del 2017 e successive modificazioni le ong possono essere riconosciute quindi come enti del terzo settore purché si impegnino ad adeguare lo statuto ai sensi del codice del terzo settore come interpretato dal ministero del lavoro e delle politiche sociali nella nota 4787 del 22 maggio 2019.⁶³

Dovendo contestualizzare l'istituto in ambito europeo il riferimento alle NGOs è doveroso in quanto è riferito alla più ampia categoria di organizzazioni non profit. Il programma europeo "strategia Europa 2020" di cui si è già fatta menzione considera tutti gli enti non profit situati negli Stati membri come partner strategici in ambiti quali il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale nella lotta alle disuguaglianze e per la promozione dei diritti dei gruppi svantaggiati.

Le Onlus acronimo di organizzazioni non lucrative di utilità sociale sono tutti quegli enti di carattere privato come associazioni, fondazioni, cooperative che svolgono le loro attività a favore di soggetti svantaggiati e senza scopo di lucro. Il loro funzionamento è regolamentato da una specifica normativa che trova posto nella seconda sezione del decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997⁶⁴ per accedere alla qualifica di Onlus sono necessari tre requisiti:

- Tali organizzazioni costituite attraverso le figure non espressamente escluse possono conseguire la qualifica di onlus purché svolgano le loro attività perseguendo esclusivamente finalità solidaristiche e di rilevanza sociale all'interno cioè di determinati settori esplicitamente indicati dal decreto.
- Inoltre deve trattarsi di enti i cui statuti o atti costitutivi siano redatti per atto pubblico o scrittura privata autenticata o registrata e l'attività sia svolta in determinati settori.
- Altro fondamentale requisito è il divieto di distribuzione degli utili o avanzi di gestione né di fondi o riserve di capitale a qualsiasi titolo. Qualsiasi provento deve essere reinvestito all'interno dell'organizzazione stessa devolvendo il patrimonio in caso di scioglimento.

Molte sono anche gli obblighi di natura contabile, primo fra tutti la redazione del bilancio o del rendiconto annuale documento che attesta la situazione economica e patrimoniale dell'organizzazione giustificando le entrate e le uscite. Non esistono particolari vincoli nella redazione ma esso deve descrivere in maniera attendibile come le onlus impiegano i loro capitali. Sotto il punto di vista formale è fatto obbligo alle onlus di utilizzare la dicitura onlus nella denominazione e in qualsiasi

⁶³ (Applicazione dell'art. 32 comma 7 della legge 125 del 2014 integrato dall'art. 89 comma 9 del d.lgs.n.117 del 2017" la previsione dell'art. 89 lungi dal generare alcuna automaticità di iscrizione al RUNTS per i soggetti ivi contemplati impone la necessità di prevedere attraverso il decreto ministeriale di cui all'art. 53 del codice stesso, uno specifico percorso di inserimento delle ONG all'interno del RUNTS che le differenzi dalla più vasta platea di soggetti che aspirano alla qualifica di Ets)

⁶⁴ (Riforma Zampagnini: si tratta a dire il vero di una profonda riforma fiscale per gli enti non commerciali e per le Onlus che ricevono in questo modo un trattamento di favore, tuttavia con questo intervento non si incide direttamente sul piano delle figure giuridiche e sul regime civilistico ma ci si limita a regolamentarne i profili tributari.)

segno distintivo per renderle il più possibile riconoscibili al pubblico. Il rispetto di tali requisiti consente alle organizzazioni di accedere ai vantaggi fiscali che rappresentano la vera essenza del decreto 460 del 1997. Le onlus godono di un regime tributario di favore per quanto riguarda le imposte sui redditi poiché il decreto stabilisce che i proventi derivanti dall'attività svolte dalle Onlus non concorrono alla formazione del reddito e pertanto non sono soggette ad imposizioni tributarie. Per quanto riguarda le prestazioni effettuate dalle onlus non sono considerate servizi di natura commerciale perciò non sono soggette all'imposta sul valore aggiunto (IVA), per quanto riguarda tutte le altre imposte indirette le onlus sono esenti dall'imposta di bollo, imposta sulle successioni e donazioni e dall'imposta sull' incremento degli immobili. L'innovazione portata dall'introduzione del Runts per quanto riguarda le Onlus sta nel fatto che fino al 2021 per gli enti che aspiravano ad acquisire la qualifica di onlus era sufficiente richiedere l'iscrizione all'anagrafe unica delle onlus tramite domanda alla direzione regionale dell'agenzia delle entrate che si occupava di verificare il possesso requisiti. A partire del 22 novembre 2021 è stata eliminata la possibilità di richiedere l'iscrizione all'anagrafe delle onlus perché con la riforma del 3 luglio 2017 queste organizzazioni stanno subendo importanti cambiamenti. Le onlus saranno tenute a richiedere l'iscrizione al Runts come enti del terzo settore e l'anagrafe delle Onlus verrà scomparendo. Esistono tuttavia le così dette onlus di diritto le quali non sono tenute ad adeguare i propri statui ma diventano automaticamente onlus sulla base dei requisiti che possiedono. Si tratta delle organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale, delle Ong di cui si è già discusso e delle cooperative sociali. Le novità introdotte e gli obblighi di trasparenza richiesti sotto il profilo contabile e dell'attività svolta sono finalizzati a rendere le onlus organizzazioni sicure a cui di cui i donatori possono fidarsi. La nascita della qualifica di ETS introdotta con la riforma del terzo settore ha comportato i maggiori cambiamenti proprio in relazione alle Onlus la cui qualifica verrà eliminata e di conseguenza porterà all'abrogazione della relativa normativa speciale. Va ricordato che il termine di scadenza per l'iscrizione delle Onlus al registro unico è fissato al 31 marzo del periodo di imposta successivo al rilascio della prevista autorizzazione della Commissione Europea.

Il riferimento alla disciplina tributaria introdotta dal decreto legislativo n.460 del 1997 si applica anche agli enti non commerciali. La qualifica ente non commerciale si applica a qualsiasi ente, pubblico o privato, diverso da una società il cui oggetto principale o esclusivo non sia l'attività di impresa. L'oggetto principale per identificare tali enti avrà riguardo all'attività essenziale per il perseguimento degli scopi primari (art. 87 comma 4' del testo unico delle imposte sui redditi – TUIR)

Si tratta di una definizione più che categoriale di una disciplina fiscale che prevede determinate agevolazioni agli enti che non svolgono le attività indicate dall'art. 2195 c.c.⁶⁵ Essi sono esenti dalle imposte sul reddito e dal versamento dell'iva, i fondi conseguiti tramite pubbliche raccolte o donazioni ricevute. Vi è tuttavia l'obbligo della tenuta di una contabilità separata per le attività commerciali svolte dall'ente. Gli interventi visti finora non sono il frutto di una disciplina organica né dell'intento di restituire un quadro completo con figure giuridiche che partono dal diritto civile per delinearne i tratti fiscali. Il contrario forse: la prospettiva di disciplina attraverso cui si è inteso regolamentare gli enti senza scopo di lucro è prevalentemente fiscale con la conseguenza che non vengono delineate delle qualificazioni civilistiche per omogenee figure soggettive ma per singole voci di tributi e benefici fiscali.

Oltre al fenomeno della decodificazione che ha caratterizzato gli enti del libro I titolo II del codice e che si è tradotta in una legislazione speciale molto spesso sfociata in una legislazione di privilegio, un altro fenomeno ha segnato di recente il terzo settore, si tratta di quel che si può definire inquinamento delle forme giuridiche o neutralizzazione rispetto ai contenuti economici. Le forme giuridiche possono in questo modo accogliere contenuti socio-economici più vari con la conseguenza che gli enti del libro primo non rimangono più ai margini dell'economia di mercato mentre le forme organizzate secondo le strutture societarie si mostrano più articolate rispetto ai fini perseguiti.

Il paradigma di questo fenomeno è la nascita dell'impresa sociale, per la quale il legislatore ha previsto una disciplina ad hoc con il d. lgs. 24 marzo 2006 n.155. L'impresa sociale si pone come una figura ibrida tra l'impresa commerciale e l'ente no profit. L'antecedente legislativo dell'impresa sembra essere la cooperativa sociale che mirando alla promozione umana e all'integrazione sociale di persone svantaggiate svolge un'attività economica che mira alla produzione o allo scambio. Proprio per questa somiglianza la nuova legislazione ha previsto che la qualifica giuridica di impresa sociale fosse applicata automaticamente per le cooperative sociali, tuttavia la stessa qualifica può essere ottenuta anche da associazioni, fondazioni ed altre associazioni. In generale si può affermare che la qualifica di impresa sociale può essere acquisita da enti privati e società che esercitino in via stabile e principale un'attività di impresa di interesse generale senza scopo di lucro e per finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale. Essa rientra per queste sue caratteristiche a pieno titolo tra gli enti attualmente regolati dal decreto legislativo 112/2017. Se la legge lascia ampia discrezionalità di scelta circa la forma organizzativa allo stesso modo pone vincoli stringenti circa le attività e le modalità di svolgimento delle stesse. In particolare l'attività economica per essere considerata socialmente utile

⁶⁵ (Sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione, nel registro delle imprese gli imprenditori che esercitano: un'attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi; un'attività intermedia nella circolazione dei beni; un'attività di trasporto per terra, per acqua o per aria; un'attività bancaria o assicurativa; altre attività ausiliarie delle precedenti.)

deve rispettare il parametro del 70% ossia è necessario che i ricavi derivanti da tale attività superino del 70% i ricavi complessivi. Una volta raggiunto la quota percentuale necessaria bisogna precisare che tali ricavi sono destinati ad un lucro oggettivo non soggettivo pertanto le imprese sociali sono obbligate a destinare gli utili e avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria indicata persistendo il divieto di dividere gli utili (art. 3 d.lgs. 155/2006). I settori inoltre in cui l'impresa può operare sono tassativamente indicati dalla legge. Dopo aver delineato il quadro all'interno del quale l'impresa sociale si colloca, si nota come il soggetto che si delinea non è in contrapposizione con l'impresa commerciale, o comunque non si evidenzia una reale alternativa: le due figure paiono intersecarsi.⁶⁶

⁶⁶ (E. Ginevra, l'impresa sociale: verso un'evoluzione di un sistema? In Riv. soc. 2007, 1248)

PRINCIPI COSTITUZIONALI E RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

L'area del terzo settore coinvolge valori costituzionali di primaria importanza, primo tra tutti il principio del pluralismo sociale e dell'autonomia dei gruppi collettivi. Per mezzo delle attività svolte dai gruppi collettivi ne deriva la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica: essi prendono parte all'organizzazione politica e sociale del paese consentendo la soddisfazione del principio di democraticità su cui si basa la Carta costituzionale. La partecipazione dei singoli a favore di gruppi organizzati inoltre deve essere intesa come un modo per adempiere al dovere di lavorare per concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4 comma 2 Cost.) e per attuare il principio solenne riportato nell'art. 1 Cost.: "l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro". Altro riferimento costituzionale inerente ai gruppi collettivi è il principio solidaristico che li ispira. L'art. 2 Cost. ricorda dopo aver riconosciuto e garantito i diritti inviolabili dell'uomo, il dovere inderogabile di solidarietà politica economica e sociale⁶⁷. Inoltre secondo la carta costituzionale l'art. 3 introduce il principio di eguaglianza sostanziale ovvero quel principio secondo cui la repubblica deve intervenire per rimuovere gli ostacoli economici e sociali che non permettono nel concreto il dispiegarsi dell'eguaglianza formale auspicata nel primo comma.⁶⁸ In particolare perciò gli art. 2, 3 comma 2 e 118 comma 4 opportunamente richiamati (unitamente agli art. 4, 9 e 118) dall'art. 1 del codice (ed ancora prima dall'art. 1, comma 1, della legge di delega 106/2016), contribuiscono al progetto di trasformazione sociale che tali principi perseguono. In nome della sussidiarietà c.d. orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, lo stato si impegna perciò a predisporre in primo luogo modelli organizzativi congeniali a favorire l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.⁶⁹

⁶⁷ (La Corte Costituzionale ragionando sul volontariato che costituisce il modello per eccellenza dei rapporti istaurati senza fine di lucro si è espressa in questi termini: "la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo uti socius, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente." Corte Cost., 28 febbraio 1992, n.75)

⁶⁸ (I giudici costituzionali hanno poi affermato che il volontariato anche nella sua moderna accezione andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, superando l'ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti, costituisce un modo per concorrere a realizzare quella uguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art.3 della Cost. e mira ad ottenere non solo dallo Stato ma da tutti i cittadini la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni" Corte costituzionale, 31 dicembre 1993 n. 500.)

⁶⁹(La nuova legislazione si ispira al medesimo principio nell'individuare le forme di collaborazione tra pubblico e privato. Appare certamente errato perciò guardare al diritto del terzo settore come ad un'ulteriore, potenziale via di fuga dello Stato dalle sue responsabilità. Vero è piuttosto che la nuova legislazione sul terzo settore, nella prospettiva della sussidiarietà concepisce l'ente pubblico come un soggetto la cui azione si affianca a quella della società civile nel perseguimento del bene comune (Frosini, T.E. 2008) – Sussidiarietà (principio di) (dir. Cost.) in Enc. Dir., Annali, II, 2, Milano,2008)

Dopo aver visto brevemente i principi costituzionali alla base dell'edificazione del terzo settore è necessario, per approdare al decreto legislativo del 2017 che dà forma al codice del terzo settore e istituisce il Runtts, fare un passo indietro analizzando la riforma del titolo V della parte II° della Costituzione. Essa rappresenta la più grande riforma costituzionale approvata dall'entrata in vigore dal testo costituzionale. La riforma sovverte radicalmente i rapporti tra il centro e la periferia. Inoltre cambia l'assetto del governo territoriale riconoscendo le autonomie locali come enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica. Ripartendo perciò diversamente la competenza legislativa tra stato e regioni. La riforma introduce una nuova lettura del principio di sussidiarietà che in generale afferma che l'ente di livello superiore svolge compiti e funzioni amministrative solo quando questi non possono essere svolti dall'ente di grado inferiore. Per quanto riguarda gli enti del terzo settore essa contempla la suddivisione di compiti fra pubbliche amministrazioni e soggetti privati. Inoltre l'art. 117 riserva alla potestà esclusiva statale solo la determinazione dei livelli essenziali di assistenza ⁷⁰. Con la riforma dell'art. 117 la legislazione regionale già ricca acquisisce ulteriore terreno e si sviluppa sia a livello partecipativo sia a livello di erogazione contributiva.⁷¹ A dire il vero di sussidiarietà si parla per la prima volta con la legge Bassanini n. 59/1997. Legge 17 marzo 1997. Delega del governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Il principio di sussidiarietà orizzontale è il caposaldo su cui si basa la costruzione dell'intero assetto degli enti privati che costituiscono il terzo settore. All'ultimo comma dell'art.118 Cost si fa riferimento specificatamente proprio all'iniziativa dei cittadini singoli e privati collegandosi così all'art.41 Cost. che è la norma su cui poggia lo schema di intervento dello stato nel settore economico. L'art. 41 fa riferimento ai fini sociali che sono gli obiettivi ultimi di ogni iniziativa privata in linea con gli art.2-3 della Cost. dove si fa riferimento alle fondazioni sociali ove si svolge personalità di ognuno richiedendo l'adempimento di quei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale che ne permettono l'espressione e imponendo allo Stato di impegnarsi a rimuovere gli ostacoli che impediscono lo sviluppo della persona umana anche nelle formazioni sociali. Nel corso del tempo come si è visto tra legislazione speciale e normative ad hoc vari sono stati gli interventi mirati a disciplinare il variegato settore del no profit, e numerose sono state le commissioni parlamentari per elaborare testi di riforma della disciplina contenuta nel titolo II del libro I del codice civile. Quindi se da una parte si ha una spinta alla specializzazione delle norme dall'altro si ha un intento unificante

⁷⁰ (Art. 117 comma 2 lettera m) e per quanto riguarda le privatizzazioni l'ordinamento civile lettera L stesso articolo

⁷¹ (Questo nuovo riparto di competenze comporta nuovi problemi tra i confliggenti poteri dello stato e delle regioni esempio ne è la vicenda delle fondazioni bancarie le istituzioni del federalismo l.2005 di Sandro de Gotzen, la competenza regionale in materia di banche gennaio 2006 n.835)

teso a dare una disciplina univoca. Seguendo questa strada nell'autunno del 1998 è stata istituita, presso la presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali (presieduta dalla ministra Livia Turco), la commissione per la riforma del libro I del codice civile, presieduta dal prof. Pietro Rescigno, con l'obiettivo di introdurre una disciplina omogenea degli enti no profit e dell'impresa sociale. Nel corso della XIV legislatura il sottosegretario alla Giustizia on. Vietti ha coordinato una commissione di riforma per promuovere anche la riforma degli enti di cui al libro I del codice. Nuovamente nel corso della successiva legislatura una nuova commissione è stata istituita a cura del viceministro dell'economia Roberto Pinza. Solo nel 2008 l'on. Vietti ha presentato una proposta di legge 1090 frutto del lavoro delle varie commissioni⁷².

L'introduzione del principio di sussidiarietà nella Costituzione sancisce la presa di coscienza dell'esistenza di una realtà sempre conosciuta ma mai riconosciuta, una zona tra privato e pubblico costituita da quegli enti privati che qui agendo mediante una struttura di carattere privatistico mirano al perseguimento di interessi che non possono dirsi privati. Il diritto del terzo settore ha ormai ricoperto uno spazio giuridico e assunto una fisionomia tale da assurgere a vero e proprio settore dell'ordinamento giuridico superando quel carattere residuale che aveva ricoperto in passato. Questo passaggio è stato possibile grazie all'affermazione proprio del principio di sussidiarietà orizzontale, un principio costituzionale post-moderno che supera l'idea di un'antropologia positiva, promuovendo la società civile mediante la suddivisione dei compiti tra le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati. Legge Bassanini - governo Prodi Con cui si introducono alcuni principi, quali la semplificazione delle procedure amministrative e il federalismo amministrativo senza tuttavia modifiche costituzionali si parla anche di privatizzazione e di delegificazione di settori prettamente pubblici. Nonostante gli obiettivi della legge Bassanini fossero rivolti a migliorare la "governabilità" ossia una maggiore semplificazione dei rapporti tra pubbliche amministrazioni ai vari livelli in realtà da molti è stata mossa la critica della politicizzazione della pubblica amministrazione.

In questo contesto perciò di privatizzazione e di riduzione dell'intervento statale e la mancanza di una vera riforma strutturale si è andato verso una rapida espansione del terzo settore. Lo stato perciò si è trovato a ricorrere alla legislazione speciale per regolare ogni singola tipologia di enti che via via si affermava.

La legge delega n.106/2016 rappresenta non il punto di partenza ma il punto di arrivo di un percorso che ha visto il diritto positivo arrancare nei confronti di un fenomeno fattuale in evoluzione da ben

⁷² (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione pubblicata in GU n.248 del 24/10/2001 entrata in vigore l'8 novembre)

prima che la legge potesse regolamentarlo. La legislazione precedente risultava frammentata incapace di dare una visione d'insieme di classificare e di rendere unitaria la disciplina. Con la legge delega del 2016 che ha l'ambizioso obiettivo di armonizzare, abrogando anche la legislazione speciale, non più un insieme eterogeneo e frammentato di organizzazioni ma ad un gruppo definito e unitario si stabiliscono le caratteristiche fondamentali e i confini del terzo settore. Tuttavia si giunge invece alla creazione di un insieme normativo a doppio binario in quanto l'adesione al codice del terzo settore rappresenta un'iniziativa libera e del tutto volontaria per le organizzazioni che possiedono i requisiti per farne parte. La frammentarietà nell'ambito della legislazione intervenuta ad hoc per disciplinare tutte quelle figure giuridiche che sono sorte autonomamente si riscontra a partire dal codice civile del '42 in cui nel libro I° titolo II° e capo III vengono disciplinate tre figure giuridiche: associazioni (riconosciute e non), fondazioni e comitati. Il diritto positivo non crea questi organismi ma li trova nella vita sociale ne constata l'esistenza e ne dichiara la realtà giuridica (Otto Von Gierke)

LE PRONUCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Nel percorso storico che ha affermato la presenza degli enti no profit come un settore nuovo che si affianca a quello pubblico e a quello del mercato la Costituzione ha cambiato approccio verso i soggetti che ne fanno parte, da un'iniziale diffidenza lo stesso legislatore ha preso coscienza prima del peso sociale e poi dell'utilità e dell'efficienza di questi enti in grado di garantire la coesione sociale e lo sviluppo economico al pari e forse più delle forme giuridiche economiche finalizzate ad uno scopo di lucro e destinatarie da molto più tempo di una legislazione ampia e puntuale.

Questo cambio di rotta ha fatto in modo che anche la Corte costituzionale nelle sue recenti pronunce abbia preso una chiara posizione a favore degli Ets. Prima fra tutte è la sentenza 131 del 2020 sentenza destinata a diventare la pietra miliare del diritto costituzionale del terzo settore in quanto chiara espressione dei presupposti e dei limiti in base ai quali il legislatore ordinario è intervenuto per delimitare il perimetro degli enti del terzo settore e il relativo regime di promozione e controllo.

Come si è più volte detto la Costituzione, per la datazione in cui fu redatta, non menziona gli enti del terzo settore poiché sono una creazione del diritto più recente. Tuttavia per gli obiettivi perseguiti da questi soggetti si è visto come essi siano sostenuti e giustificati da principi costituzionali fondamentali essi infatti attuano principi fondamentali e danno seguito a specifici obiettivi costituzionali. Il grande vuoto normativo che si è cercato di colmare nel tempo con la legislazione speciale ha trovato nella riforma del terzo settore la conclusione di un processo lungo più di 70 anni. La sfida si gioca ora sulla capacità del codice del terzo settore e del nuovo registro unico del terzo settore di essere strumenti in grado di regolamentare ed accogliere la moltitudine di enti che si sono venuti a delineare con la legislazione speciale. Si tratta di una sentenza dal contenuto didascalico nella quale la corte si è dilungata circa le argomentazioni che hanno giustificato la decisione. Ciò è un tratto ricorrente della giustizia costituzionale su volontariato e terzo settore infatti sembra quasi che la Corte alzi il tono per ribadire che si tratta di decisioni che riguardano un "elemento connotante la forma di stato e di democrazia impressa nella carte costituzionale."⁷³

Essa ha l'aspetto anche di una sentenza "bilancio" che aggiorna i fili di una giurisprudenza Costituzionale che a partire dalla sentenza 131⁷⁴ resa sulla legge quadro sul volontariato (n. 266 del

⁷³ (Pizzolato, 2020).

⁷⁴ (Sentenza 75 C.c. del 1992 nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 1 secondo comma, 3,6,7,10,12 primo comma lettere c.d.e.e g e 15 legge 11 agosto 1991 n.266 promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano con i quali le due province hanno sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti dei citati articoli di legge per violazione dell'art. 8 nn,1, 4, 25 e 29 dell'art. 9 n.10 e dell'art.16 dello Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione. La corte si esprime in tal modo" premesso che il volontariato costituisce una materia mista che riguarda vari settori affidati alla concorrenza ora esclusiva ora concorrente...dichiara non fondate le questioni di legittimità sollevate)

1991) attualizzandoli alla luce del mutato contesto di riforma del terzo settore. La recente pronuncia della corte si caratterizza per costituire un approdo sia per quanto riguarda la disciplina del terzo settore sia per quanto riguarda il riparto di competenza tra stato e regioni. La sentenza ha saputo inoltre cogliere i mutamenti della legislazione ma anche la prassi sociale. Con la decisione della suprema corte i giudici hanno avuto perciò l'ambizione e il compito di ispirare sia il legislatore, sia l'amministrazione statale e regionale nei rispettivi ruoli e poteri sia infine gli attori del terzo settore. Proprio perché la legislazione del terzo settore interviene in una prassi già consolidata e procede per codificazioni successive la Corte mette in guardia il legislatore che deve guardare con senso e misura ciò che si è sviluppato e gli equilibri tra gli ETS e le pubbliche amministrazioni al fine di preservare l'autonomia e la spontaneità dell'iniziativa volontaria privata, adeguando soltanto in seguito la norma alle nuove esigenze del terzo settore. Analizzando le argomentazioni della sentenza si può notare come la corte sottolinei la mancanza di una comparazione di quello che viene definito terzo settore all'interno del diritto dell'UE, si tratta di un rapporto tra diritto nazionale e diritto europeo che mette in relazione valori potenzialmente antitetici, il valore della solidarietà opposto a quello del mercato libero e concorrenziale. È palese come la mancanza di una parallela legislazione europea scarichi sull'attività giurisdizionale anche del giudice europeo il compito di sopperire alla mancanza di una disciplina unitaria.⁷⁵ L'approccio europeo al tema sottolinea una contrapposizione tra sfera pubblica e privata che non concede uno spazio adeguato a quello effettivamente posseduto nella realtà dagli enti del terzo settore. Ciò è conseguenza dell'atteggiamento ancora incerto dell'ordinamento europeo in relazione all'affidamento di servizi a soggetti non profit che riflette il difficile rapporto tra principi di concorrenza e di solidarietà nel panorama del diritto comunitario. Si denota perciò il ruolo fondamentale della Corte Costituzionale in favore del terzo settore, un ruolo svolto anche prima della riforma del 2017 in occasione, per esempio, delle già citate IPAB che negli anni '80 hanno iniziato la loro trasformazione, la Corte Costituzionale anche allora ha riconosciuto la caratteristica privata di tali organizzazioni. Con la sent. 396/1988 la Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 6972/1980 sottolineando come i fini di assistenza e beneficenza che caratterizzavano le IPAB non fossero di natura esclusivamente pubblica.⁷⁶ Stato ed enti privati possono perseguire gli stessi fini. La sentenza 131 non rappresenta una pronuncia isolata o controcorrente ma contribuisce al radicamento costituzionale degli enti del terzo settore e all'edificazione del terzo settore come categoria autonoma e distinta di enti giuridici. La corte ha più volte messo in risalto anche prima della

⁷⁵ (Giubboni 2004 solidarietà e concorrenza conflitto o concorso? Mercato concorrenza regole, 1.2004)

⁷⁶ (La legge a detta della Corte avrebbe imposto un sistema di pubblicizzazione generalizzato e avrebbe determinato l'esclusione della possibilità che nell'area dell'assistenza e beneficenza, esistano fondazioni e associazioni dotate di personalità giuridica privata. La stessa corte ha dichiarato perciò l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della citata legge 6972 nella parte in cui non prevede che le ipab regionali e intraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata)

riforma costituzionale del 2001 il collegamento esistente tra gli enti allora definiti non profit e l'azione collettiva solidale auspicata dalla Costituzione, sottolineando il valore fondamentale a livello politico-istituzionale di tali soggetti in una posizione di parità e non di subordinazione rispetto alle pubbliche amministrazioni. Con la sentenza 131 la corte ha cercato di smorzare la conflittualità tra gli antitetici valori di concorrenza e solidarietà affermando che “è possibile apprestare in relazione ad attività a spiccata valenza sociale modelli organizzativi ispirati non al principio della concorrenza ma a quello della solidarietà”. Appare chiaro come l'intento della corte sia proprio quello di evidenziare il carattere essenziale nella collaborazione con le pubbliche amministrazioni riconoscendo in tale cooperazione il rispetto dei principi costituzionali. In questa costruzione da parte della corte è possibile leggere un controlimite al primato del diritto europeo soprattutto della concorrenza poiché il principio solidaristico considerandosi un principio costituzionale (art. 2 Cost) può legittimare la sottrazione da parte del legislatore nazionale di determinate attività dalle regole della concorrenza imposte dal diritto europeo.⁷⁷ La portata innovativa della sentenza si denota anche per la prospettiva ampia in cui vengono inseriti gli Ets i quali vengono ricondotti nella competenza esclusiva statale dell'art.117 della Cost. in materia di ordinamento civile preordinata a garantire l'uniformità di trattamento a livello nazionale secondo il principio di uguaglianza oltreché ad assicurare l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare gli enti del terzo settore. (Cc. n.75 del 1992). La ratio costituzionale del riconoscimento di tali enti è da ricondurre, secondo la corte al fatto che gli ETS sono espressione di un ambito di organizzazione delle libertà sociali (sent. N.185 del 2018 e n.300 del 2023) non riconducibili né allo stato né al mercato ma a quelle forme di solidarietà che in quanto espressive di una relazione di reciprocità devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico riconosciuti insieme ai diritti inviolabili dell'uomo come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal costituente (sent. n. 309 del 2013). Gli ETS costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò produce spesso effetti positivi sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società dei bisogni”.

Altro punto di riflessione che la sentenza 131 ha messo in luce è che in attuazione dell'art.118 Cost. le regioni possono in relazione della loro competenza legislativa, definire proprie forme di promozione di determinati enti collettivi o di attività di interesse generale non coincidenti con la definizione di ente del terzo settore stabilita dal legislatore statale. Non può perciò ritenersi del tutto

⁷⁷ (Pizzolato F. 2020, Il volontariato davanti alla Corte costituzionale diritti fondamentali.it 3 settembre 2020).

impossibile che l'autonomia regionale non possa riconoscere forme di espressione del pluralismo sociale ritenute dall'autorità regionale meritevoli nella prospettiva costituzionale differenti da quelle riconosciute in altra regione o a livello statale. Rispetto a questa eventualità la corte con la sentenza in oggetto permette alle regioni di intervenire istituendo nuove categorie di enti destinatari di una disciplina promozionale diversa da quella accordata agli enti del terzo settore mentre impedisce l'omologazione di soggetti estranei al terzo settore e quelli che invece vi rientrano. Da questo quadro si può evincere che attualmente la situazione pare delinarsi in questo modo: il terzo settore gode del riconoscimento statale radicato all'interno della competenza esclusiva statale ed un possibile terzo settore di matrice regionale in senso lato giuridicamente irrilevante che potrebbe comprendere tutti quegli enti che non potendo essere ricondotti giuridicamente al genus degli Ets sono connessi tuttavia per finalità ambiti di attività modalità di svolgimento e capacità di incidere socialmente. In questo modo le regioni si ricaverebbero uno spazio per riconoscere le nuove manifestazioni dell'autonomia privata nel creare nuove forme di aggregazione finalizzate agli stessi obiettivi ultimi. La sentenza della corte costituzionale lascia aperto lo spiraglio quindi che la prassi sociale possa di nuovo anticipare e integrare il lavoro del legislatore e che in questo caso il legislatore regionale possa dar seguito a tale fenomeno. In conclusione la sentenza della Corte Costituzionale appare dotata di una forza propulsiva sviluppata in varie direzioni: innanzitutto sottolinea il fondamento costituzionale che è alla base del terzo settore e alla sua collocazione nell'ordinamento giuridico, da qui armonizza e distende le tensioni tra diritto europeo e diritto interno portatori apparentemente di valori fondamentali diversi, infine apre ad un profilo regionale di terzo settore. Tuttavia la corte richiama anche ad una responsabilità nuova da parte della politica, delle pubbliche amministrazioni e degli attori del terzo settore su come dare seguito al principio di sussidiarietà⁷⁸ nonostante come si è visto la sentenza 131 rappresenti il riconoscimento della riforma del terzo settore da parte della Costituzione, essa non è la sola. Altre sentenze molto significative sono dedicate per esempio alle organizzazioni di volontariato (ODV) e alle cooperative sociali ⁷⁹e la legge 381/1991 che la riforma del terzo settore non ha abrogato ma solo modificato in una disposizione. Si tratta della già citata sentenza 75/1992 che chiarisce come il volontariato non sia una categoria giuridica ma un modo d'essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali, è il modello dell'azione positiva e responsabile la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale per il quale il cittadino non agisce per uno scopo utilitaristico o imposto dall'autorità ma per libera e spontanea espressione della socialità. Tale principio come più volte detto è esposto nell'art. 2 della Costituzione. Più di recente la corte

⁷⁸ (Rossi 2019 p.50 e seg. Rossi E. 2020 "Il fondamento del terzo settore è nella costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza 131 del 2020 della Corte costituzionale" forum costituzionale 3.2020).

⁷⁹ (La legge 266/1991 destinata alla completa abrogazione)

nella sentenza n. 72/2022⁸⁰ si rifà alla sua stessa sentenza 75 del 1992 per ribadire l'essenziale gratuità che connota l'attività di volontariato, ma apre ad altri argomenti di riflessione: per prima la parità di trattamento tra gli enti del terzo settore all'interno dello stesso, la fiscalità del terzo settore e infine il rapporto tra mercato e terzo settore. Ampio spazio viene dato dalla Corte alla gratuità intesa come azione compiuta da volontario per rispondere alla naturale vocazione sociale di ciascun uomo per rispondere al bisogno dell'altro senza alcuna corrispondenza di interessi o attesa di remunerazione o per ordine dell'autorità si rivela un punto di forza e ad un tempo un possibile fattore di debolezza. Punto di forza in quanto la gratuità aumenta il capitale sociale della repubblica. La corte si esprime come segue "il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica del capitale sociale delle istituzioni democratiche e pertanto richiede una specifica considerazione e valorizzazione. In tal modo la corte conferisce al volontariato un carattere di centralità all'interno della riforma del terzo settore, esso non è un elemento accidentale o accessorio dell'impianto della riforma ma è uno dei tratti maggiormente caratterizzanti e meritevoli. D'altra parte esso risulta al tempo stesso l'elemento di debolezza del volontariato lo svolgimento dell'attività attraverso l'apporto prevalente di volontari può rendere fragili le organizzazioni le quali non dispongono della possibilità di pattuire per il servizio reso tramite l'attività di interesse generale, una remunerazione in grado di permettere l'acquisto o il rinnovo di beni strumentali. Per arginare questo aspetto di debolezza la corte richiama le funzioni dei centri di servizio per il volontariato Cvs (Art. 63 CTS) e l'impegno della pubblica amministrazione a promuovere la cultura del volontariato. Altro punto che la sentenza affronta riguarda la parità di trattamento fra tutti gli ETS così come intesi dalla riforma. Qui interviene e si sottolinea l'importanza della definizione di terzo settore e la funzione unificante degli enti che deliberatamente decidono di farne parte.⁸¹ Fin qui la corte quindi ribadisce quanto già detto in precedenti sentenze ma lancia anche un monito al legislatore in quanto egli deve valorizzare l'autonomia degli enti ma nel farlo deve prestare attenzione a non distinguere formalisticamente in base alle sole qualifiche giuridiche, poiché al di là delle qualifiche formali vi è una dimensione sostanziale cui occorre guardare. Si devono ammettere differenziazioni di regime di sostegno pubblico ma queste devono giustificarsi ragionevolmente. La creazione di un settore unitario che superi la confusione creata da leggi speciali che impedivano una parità di trattamento non preclude

⁸⁰ (Partendo dal caso riguardante i contributi per l'acquisto di autoambulanze e beni strumentali previsti dal codice del terzo settore per le organizzazioni di volontariato la corte si è espressa sulla legittimità delle limitazioni alle sole organizzazioni di volontariato del contributo per l'acquisto di autoambulanze e beni strumentali previsto dall'art. 76 del codice del terzo settore. A giudizio della corte la limitazione è costituzionalmente legittima poiché essa costituisce una forma di supporto per quegli enti che come le organizzazioni di volontariato si avvalgono prevalentemente dell'attività di volontari associati, pertanto continua la corte risulterebbe paradossale penalizzare proprio gli enti che sono caratterizzati in misura prevalente da volontari.)

⁸¹ (Art. 4 CTS diretta a ordinare e riportare a coerenza la disciplina del terzo settore superando la precedente frammentazione e sovrapposizione).

al legislatore nazionale di prevedere trattamenti diversi per tipologie differenti di Ets quando ciò sia giustificato da ragioni sottostanti: è il caso per esempio dell'art. 57 del CTS che limita alle ODV il ricorso prioritario alle convenzioni relative ai trasporti sanitari di emergenza e urgenza, escludendo altre tipologie di soggetti del terzo settore come le cooperative sociali. Le Odv in questo caso si differenziano per numerosi motivi che giustificano il trattamento di favore che si riscontrano nella sentenza 255/2020 il merito della riforma legislativa 2017 è quello di aver attribuito una precisa identità giuridica agli enti del terzo settore. Altro argomento che la sentenza solleva è in riferimento alla lettura che la Corte dà alla fiscalità del terzo settore si legge infatti che l'attività di interesse generale svolta senza fini di lucro da tali enti realizza anche una forma nuova e indiretta di concorso alla spesa pubblica (dovuto al reinvestimento degli utili nell'attività orientate ad una funzione sociale) si tratta di un passaggio decisivo che si accinge a modificare nuovamente le norme in tema di fiscalità del terzo settore. Il criterio che deve guidare la costruzione dell'architettura nuova di una sussidiarietà fiscale per il terzo settore e che gli Ets realizzano già con la loro attività di interesse generale che essi svolgono a favore dei cittadini reinvestendo utili ed avanzi di gestione in quelle stesse attività. Gli enti del terzo settore in sostanza realizzano con il loro operato ciò che viene auspicato in Costituzione all'art. 53.⁸² Non si determina un arricchimento degli operatori o a scopi differenti a quelli dell'interesse generale. Si tratta cioè di una ricchezza già destinata naturalmente a soddisfare il principio di concorso della spesa pubblica. Perciò la domanda che ci si pone è se la tassazione diretta sia costituzionalmente ammissibile. Infine la corte come si è già annunciato affronta il difficile rapporto tra gli enti for profit e gli enti no profit. La corte afferma che gli Ets che scelgono di svolgere attività economica accettando i correlativi vincoli primo dei quali la rinuncia alla massimizzazione del profitto possono essere considerati operatori di un mercato qualificato quello della welfare society distinto da quello che invece risponde al fine di lucro. La corte in questo modo distingue tra gli operatori del mercato per così dire puri che hanno scopi e finalità di lucro per "conformazione genetica" mentre gli Ets anche qualora svolgano attività economica o operino come soggetti imprenditoriali conservano una struttura differente. La Corte esprimendosi in questi termini si ricollega a quanto già detto nella sent. 131/2020 a proposito della parità di trattamento anche sul piano europeo: il differente trattamento non incorre in una violazione del diritto europeo ma valorizza i soggetti operanti in quel mercato qualificato della così detta welfare society distinto dal quello che invece risponde ai fini di lucro. La giurisprudenza costituzionale ha offerto a più riprese in tempi differenti ampie ricostruzioni della dimensione costituzionale del terzo settore pur a partire apparentemente da casi limitati. La Corte ha saputo indirizzare il legislatore e aprire a riflessioni, ma

⁸² (Art. 53 Cost. Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.)

ha anche collocato in maniera chiara il terzo settore e la sua recente riforma in una dimensione coerente e costituzionalmente legittima, la corte afferma che “la dimensione costituzionale in cui si radica il terzo settore attiene a principi fondamentali della nostra Costituzione in quanto espressione del pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l’art 2 della Costituzione pone tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico (sent. 75/1992) e concorre all’uguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità cui si riferisce il secondo comma dell’art. 3 della costituzione (sent. 500/1993)

Altra sentenza della Corte Costituzionale con cui la suprema corte riconduce all’art. 2 Cost è la sentenza 202/1992 con la quale la Corte riconosce le attività delle cooperative sociali come espressione della solidarietà sociale. A completare il quadro che la corte delinea per il terzo settore vi sono altre sentenze che la corte fissa come tasselli per dare una nuova collocazione agli enti del terzo settore. La sent. 500/1993 tratta il volontariato e le fondazioni di origine bancaria: secondo la Corte la solidarietà concorre a realizzare quell’uguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità e mira ad ottenere da tutti cittadini e non solo da parte dello Stato la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni. Altra sentenza di rilievo è la sentenza 300/2003 dove per la prima volta compare l’espressione “soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali” e non delle funzioni pubbliche riferendosi con ciò alle fondazioni di origine bancaria anche in ragione di quanto disposto dall’allora art. 118 comma 4 Cost. Con la sentenza 300 e la successiva sentenza 301 dello stesso anno la corte si pronuncia sulla riforma Tremonti avente ad oggetto le fondazioni bancarie attuata con l’art.11 legge 28 dicembre 2001 n. 448⁸³il senso ultimo delle decisioni della corte pare riassumibile nell’affermazione che le fondazioni bancarie, nella configurazione legislativa derivante dalla riforma del ’98-’99 l. 23 dicembre 1998 n.461 e d.lgs. 17 maggio 1999 n. 153 sono soggetti di carattere essenzialmente privato non più qualificabili come enti creditizi istituzionalmente dedite a compiti di utilità sociale che devono essere comunque tenuti distinti dalle funzioni pubbliche in senso stretto. La sentenza recita “la loro definizione quali persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutale e gestionale, il riconoscimento di carattere dell’utilità sociale degli scopi da esse perseguiti la precisazione che quali che siano le attività effettivamente svolte dalle fondazioni restano fermi compiti e funzioni attribuiti dalla legge ad altre istituzioni” innanzitutto gli enti pubblici collocano anche in considerazione di quanto dispone ora l’art. 118 quarto comma della costituzione le fondazioni di origine bancaria tra i soggetti dell’organizzazione delle libertà sociali”. In questo modo di nuovo la corte prospetta la soluzione già vista per le IPAB in cui si afferma il principio per cui la

⁸³ (Finanziaria 2002)

natura privata di un ente vieta che esso sia sottoposto a forme invasive di direzione statale consentendo al massimo un'attività pubblicistica di coordinamento la cui incisività è assai minore.

Altra sentenza che merita di essere ricordata è la sentenza 309/2013 con la quale la Corte ritiene contraria al principio di ragionevolezza la negazione agli stranieri della possibilità di svolgere il servizio civile nazionale in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività. Tali prestazioni secondo la corte rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità e la partecipazione a tale forma di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti insieme ai diritti inviolabili dell'uomo come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Qualche mese dopo l'entrata in vigore del codice del terzo settore nella sentenza della corte costituzionale 185 del 2018 nel valutare la legittimità dalla nuova disciplina dei Centri di servizio per il volontariato i giudici hanno avuto modo di sottolineare ancora una volta come il volontariato non possa essere configurato come materia in senso stretto e che i soggetti del terzo settore in quanto soggetti di diritto privato per quanto attiene alla loro specifica conformazione, alla loro organizzazione e alle regole che ne disciplinano i rapporti con le pubbliche amministrazioni ricadono nell'ordinamento civile. Tale precisazione ha lo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale secondo il principio di eguaglianza oltretutto ribadire la loro autonomia dagli apparati pubblici nel rispetto dell'art. 118 Cost. In linea con la non lontana sentenza di cui si è poco sopra parlato (72/2022) è la sentenza 277/2019 la quale decreta l'illegittimità per irragionevolezza ex art. 3 Cost. di alcune disposizioni di legge regionale che limitavano alle sole organizzazioni di volontariato la legittimazione ad essere parti di accordi con la PA relativi all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali. La corte anticipa con tale pronuncia quello che sarà poi fissato con la successiva sentenza 72 del 2022 ovvero sia il principio di parità sostanziale degli enti del terzo settore all'interno del terzo settore stesso. Non c'è ragione secondo la Corte per accordare un diverso trattamento ad enti con finalità analoghe alle Odv ma formalmente differenti. Una decisione di questo tipo è stata possibile dall'unificazione del terzo settore che si realizza proprio con la riforma 117/2017, questo tipo di decisione sarebbe infatti impensabile in un contesto di una moltitudine di stratificazioni di leggi speciali e fattispecie ad hoc.

LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

L'affermazione del terzo settore in Italia avviene a partire dalla fine degli anni '70 in conseguenza dei mutamenti politici, sociali ed economici come del resto succede contemporaneamente nel resto d' Europa. In Italia però il riconoscimento normativo del terzo settore avviene con la prima norma in materia di cooperazione allo sviluppo la legge 49/1987⁸⁴

Successivamente negli anni '90 vennero elaborate altre normative specifiche sulle organizzazioni di volontariato e sulle cooperative sociali. Tuttavia il volontariato era visto ancora in chiave tradizionale come attività da compiere all'interno di un'organizzazione di volontariato in modo personale spontaneo e gratuito. L'unico fine era l'assenza di scopo di lucro. Nascono sempre negli anni '90 i centri di servizio per il volontariato soggetti a disposizione delle organizzazioni di volontariato per promuovere e sostenere concretamente le organizzazioni iscritte e non ai registri regionali e da esse stesse gestiti. È interessante notare che prima della riforma del 2017 a unificare tutti questi variegati enti fosse la disciplina tributaria del decreto legislativo 460/1997 che istituiva le ONLUS e alle quali garantiva adeguati vantaggi tributari e sgravi fiscali in ragione degli scopi mutualistici e solidali. In questo contesto si avvertiva la mancanza di una categoria generale di riferimento, vista l'esistenza di una pluralità di statuti normativi, mentre venivano rovesciati a livello gerarchico i rapporti tra il diritto civile e il diritto tributario: grazie infatti al d. lgs. 460 del 1997⁸⁵ era stato il legislatore tributario a fissare anche i requisiti statutari civilistici perché l'ente (Onlus) potesse avere accesso ai benefici della legge fiscale. Il vecchio diritto del terzo settore cioè la legislazione precedente alla riforma del 2017 non brillava certo per organicità né per sistematicità. Esso traeva fonte da una serie di atti normativi separati e non collegati tra loro (come la legge 266/91, la legge 383/2000 e il d.lgs.

⁸⁴ (La norma sostituita poi dalla legge 125/2014 prevede che le ONG che si occupavano di cooperazione allo sviluppo si iscrivano ad uno specifico registro per poter accedere alle sovvenzioni statali. Poiché presentano determinati requisiti.)

⁸⁵ (Decreto Fantozzi: esso era il punto di arrivo di un cammino protrattosi negli anni tra accessi dibattiti e tentativi falliti di dare una sistemazione normativa al terzo settore. Sono diverse le ragioni del rapido sviluppo nell'area no profit. Per spiegarle si fa spesso appello ai fallimenti di stato e mercato situazioni in cui entrambi cioè mancano di soddisfare il cittadino e il consumatore: il primo non riuscendo a garantire la sfera di benessere promessa, il secondo, fallendo nell'allocatione efficiente delle risorse. Sotto la spinta di questi fallimenti sono stati avviati i lavori preparatori al decreto. Sotto il governo Dini, con Augusto Fantozzi ministro delle finanze, una commissione per la riforma del terzo settore, presieduta da Stefano Zamagni: i componenti erano docenti universitari, dirigenti ministeriali, tecnici professionisti. Il risultato del lavoro della commissione fu un disegno di legge, approvato nel dicembre 1995 che cadde per lo scioglimento delle camere. Caduto il governo Dini la stessa commissione riprese poi i lavori con il nuovo governo Prodi. Primo risultato del suo lavoro fu la delega contenuta nella l. 662/1996, Finanziaria per l'anno 1997. Essa stabiliva come obiettivo l'emanazione di due decreti: il primo recante la nuova disciplina degli enti non commerciali e delle Organizzazioni non lucrative di Utilità Sociale (onlus), l'altro determina i caratteri di un organismo di controllo di nuova creazione. Scopo del lavoro della commissione è stato cioè quello di sostituire all'intervento occasionale e casistico dello stato una legislazione di principi. Secondo le parole di Giuliano Tabet, membro della commissione, si è trattato di sostituire criteri di territorialità del diritto a quelli di personalità fino ad oggi imperanti. Dei due obiettivi della riforma, solo il primo si è concretizzato nel decreto 460/1997: il tema dell'organo di vigilanza è stato tralasciato e differito a successivi interventi. Nella riforma poi, il terzo settore viene affrontato da una visuale limitata, quella fiscale, trascurando di trattare la disciplina civilistica, senza dar seguito in questo modo ai precedenti progetti in materia, di Rescigno e Cassese.)

155/2006) nonché per lo più lacunosi e imprecisi nei loro contenuti. Mancava inoltre l'insieme generale del "terzo settore, poiché solo alcune tipologie di enti erano disciplinate dal legislatore (quali le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le imprese sociali). Ad altre tipologie di enti, sebbene ampiamente diffuse nella prassi, il quadro normativo preesistente poteva fornire scarso supporto allo sviluppo del terzo settore.

Oggi il quadro è ricomposto nel tentativo di semplificare e riunire una serie di norme che al tempo stesso comporta in parte l'abolizione di alcune precedenti legislazioni speciali.

La riforma nata dalla legge delega del 2016 istituzionalizza definitivamente il terzo settore in Italia. Detta riforma è stata approvata dopo due anni di lavoro il 26 maggio 2016. La sua attuazione è in fase di arrivo: a partire dal 23 novembre 2021 è iniziato il procedimento automatico di migrazione al RUNTS per le organizzazioni di volontariato (Odv) e le associazioni di promozione sociale (Aps) iscritte precedentemente in registri regionali e provinciali disciplinato in dettaglio dall'art. 31 del decreto ministeriale n. 106 del 2020, per quanto riguarda le onlus come più volte detto esse costituiscono una qualifica fiscale e non una specifica categoria di ETS, con la riforma del terzo settore la precedente normativa verrà definitivamente abrogata dal periodo di imposta successivo al parere favorevole della Commissione Europea e dal periodo di imposta successivo all'operatività del RUNTS. Con riforma del terzo settore si intende perciò non un unico atto legislativo ma il complesso di norme che ha ridisciplinato il no profit e l'impresa sociale. Il processo giungerà al termine con l'entrata in vigore di tutti gli atti previsti dai decreti legislativi di attuazione della legge delega. Il decreto legislativo 3 luglio 2017 interviene per porre rimedio alla frammentata legislazione disorganica precedente.

La legge delega 106 del 2016

Visti gli obiettivi e i punti di partenza da cui muove la riforma è ora il momento di entrare nel dettaglio su quanto previsto dal testo della riforma partendo proprio dalla legge delega del 2016-106 che si delinea in 12 articoli contenenti gli aspetti ritenuti fondamentali.

La rubrica della legge

Legge 6 giugno 2016 n. 106 delega del governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. Apre indicando i tre argomenti fondamentali che la legge si promette di riformare ovvero:

- Il terzo settore
- L'impresa sociale

- Disciplina del servizio civile universale

Il codice viene approvato con decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 in GU n.179 del 2 agosto 2017 s.o.n. 43 ed entra in vigore il 3 agosto 2017 benché molte sue parti necessitino di disposizioni attuative per divenire effettive e in parte siano sottoposte all'ottenimento dell'autorizzazione della commissione europea.

Il codice risulta così strutturato: dodici titoli, il primo e il secondo recanti disposizioni di carattere generale il terzo disposizioni in materia di volontariato.

Confrontando già qui la definizione di ente del terzo settore espressa dalla legge delega del 2016 “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 e scambio di beni e servizi”

E quella elaborata nel decreto legislativo 117/2017.

Nell'art.1 la legge delega riassume le finalità del testo ovvero sostenere l'iniziativa privata riconoscendole perciò il ruolo che per lungo tempo ha ricoperto in maniera defilata e non ufficiale, quello cioè di un settore a parimerito con le istituzioni pubbliche e a fianco del mercato auspicandone la partecipazione riconoscendole il potenziale affinché la persona umana possa esprimere il pieno sviluppo. Questo obiettivo dice la legge verrà conseguito attraverso i vari decreti a cui il governo darà seguito entro il termine di 12 mesi dalla presente legge. Segue una definizione di terzo settore indicando espressamente ciò che non verrà considerato tale. Si tratta quindi di una definizione in positivo ma allo stesso tempo escludendone in negativo quello che non ne fa parte. In quattro punti poi l'art.1 indica nel rispetto e in accordo con la normativa dell'UE e in conformità con la stessa legge delega quali saranno i provvedimenti che il governo si impegnerà a portare a termine

- Il riordino del titolo II del cc. In materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni senza scopo di lucro
- Il riordino e la revisione della disciplina precedente la legge delega prevedendo la redazione di un apposito codice del terzo settore.
- La revisione della disciplina relativa all'impresa sociale
- La revisione della disciplina relativa al servizio civile nazionale

La legge delega poi sottolinea la possibilità che il governo possa adottare entro successivi 12 mesi la procedura prevista per i decreti suddetti ulteriori e successive disposizioni integrative e correttive tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse

L'art. 2 della legge delega indica espressamente i criteri e i principi ispiratori della legge. Principio ispiratore della legge è il valore riconosciuto alle formazioni sociali liberamente costituite come strumento di partecipazione democratica solidarietà e sussidiarietà. Riferimento espresso alla carta Costituente (art. 2-3-118)

Ulteriore criterio a guida del lavoro del governo è l'importanza attribuita all'iniziativa economica privata di cui si riconosce la capacità di elevare la tutela dei diritti civili e sociali. Il governo si pone anche l'obiettivo di semplificare la normativa vigente garantendole coerenza giuridica logica e sistematica. L'art.3 della legge affronta l'impegno di revisionare il titolo II° del libro I° del c.c. secondo i seguenti criteri: rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica obblighi di trasparenza e pubblicità verso i terzi. Rapporti con i terzi informati al principio di certezza e tutela dei creditori. Differenziare tra associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente attività d'impresa prevedendo per queste che si applichino le norme previste dai titoli V e VI del codice civile in quanto compatibili. Infine la disciplina del c.c. si occupa della trasformazione e fusione tra associazioni e fondazioni.

L'art.4 è l'art che più riguarda da vicino questa trattazione, esso alla rubrica prevede il "Riordino e revisione della disciplina del terzo settore e codice del terzo settore"

Con questa previsione la legge delega si prefigge l'obiettivo di riordinare organicamente la disciplina vigente in materia di enti del terzo settore mediante la costituzione di un codice per la raccolta e il coordinamento delle relative disposizioni stabilendo le disposizioni generali applicabili a tutti gli enti del terzo settore, individuando le attività di interesse comune che caratterizzano tali enti. La legge inoltre intende prevedere modalità di accesso per i beneficiari più ampie e più chiare. Le attività di interesse generale sono individuate secondo criteri che tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Inoltre le forme e le modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti devono essere informate ai principi di democrazia, uguaglianza e pari opportunità, correttezza partecipazione degli associati e dei lavoratori principi di efficienza e di efficacia, trasparenza ed economicità nella gestione. Inoltre la legge prevede espressamente il divieto di distribuzione degli utili o avanzi di gestione anche in forma indiretta ad eccezione di quanto previsto per le cooperative a mutualità prevalente art.6 della presente legge lettera D al fine di garantire perciò l'assenza degli scopi lucrativi. La legge promuove il principio di proporzionalità

disciplina gli obblighi di controllo di trasparenza e di informazione prevedendo il relativo regime sanzionatorio.

Obiettivo della legge è anche riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione attraverso la previsione di un registro unico nazionale del terzo settore suddiviso in specifiche sezioni da istituire presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'iscrizione è subordinata al possesso dei requisiti previsti nella legge stessa ma diventa obbligatoria per quegli enti che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici o di fondi europei attraverso pubbliche sottoscrizioni di fondi europei o che intendono avvalersi di agevolazioni fiscali previste dalla corrente legge.

La legge delega intende inoltre valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione a livello territoriale di tutti quegli interventi e servizi socio-assistenziali di valorizzazione del patrimonio culturale paesaggistico -ambientale affidando agli enti un ruolo chiave nella gestione di tali servizi pur tuttavia rispettando la disciplina europea e nazionale in materia di affidamento e appalti stabilendo poi criteri e modalità per il controllo dell'operato di tali enti.

È in questo contesto che si comincia a parlare di reti associative di secondo livello intendendo con ciò quelle organizzazioni che associano enti del terzo settore allo scopo anche di accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali. Garantendo che il coordinamento delle politiche di governo e le azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti sovra citati avvenga in raccordo con i ministeri competenti.

Il successivo art. 5 affronta il tema del volontariato provvedendo al suo riordino e alla revisione organica della disciplina precedente nel rispetto dei principi e criteri previsti dal precedente citato art. 2 legge delega 2016. In primo piano vi è una definizione precisa dell'attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso. Oltre a ciò diventa centrale la tutela dello status di volontario e l'introduzione di criteri e limiti relativi al rimborso spese, il superamento del sistema degli osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale. La promozione e la valorizzazione della cultura del volontariato presso i giovani con apposite iniziative, il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e il riconoscimento delle competenze acquisite dagli operatori, il ruolo dei volontari nei diversi enti del terzo settore. L'art. 5 introduce anche l'istituzione del Consiglio Nazionale del Terzo Settore. Organismo di consultazione degli enti del terzo settore a livello nazionale. La cui composizione dovrebbe valorizzare le reti associative di II° livello provvedendo alla sua istituzione compatibilmente con le risorse disponibili. Il consiglio nazionale del terzo settore è un organismo nazionale istituito dal codice del terzo settore presso il ministero del lavoro e delle politiche sociali con funzione di promozione sociale e sostegno del terzo

settore. Esso è presieduto dal ministro del lavoro e delle politiche sociali (o da un suo delegato) ed è attualmente composto da dieci rappresentanti designati dall'associazione di enti del terzo settore più rappresentativo sul piano nazionale e quindici rappresentanti di reti associative di cui otto di reti associative nazionali cinque esperti di comprovata esperienza professionale in materia di terzo settore tre rappresentanti delle autonomie locali e regionali di cui due designati dalla conferenza stato regioni un rappresentante designato dall'associazione dei centri servizio per il volontariato più rappresentativa sul piano nazionale. Inoltre fanno parte del consiglio un rappresentante designato dal presidente dell'ISTAT, un rappresentante designato dal presidente dell'istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (inapp), il direttore generale della direzione generale terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese del ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I componenti del consiglio nazionale sono nominati con decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali e rimangono in carica per tre anni. Il consiglio nazionale del terzo settore svolge le seguenti funzioni: esprime pareri non vincolanti ove richiesto sugli schemi di atti normativi che riguardano il terzo settore, esprime pareri non vincolanti sulle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie previste dal codice del terzo settore, esprime parere obbligatorio non vincolante sui modelli di bilancio e sulle linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale dell'attività svolta dagli enti del terzo settore, designa un componente nell'organo di governo della fondazione Italia sociale, è coinvolto nelle funzioni di vigilanza monitoraggio e controllo con il supporto delle reti associative nazionali, designa i rappresentanti degli enti del terzo settore presso il cnel.⁸⁶ Le modalità di funzionamento del consiglio nazionale del terzo settore sono fissate con regolamento interno da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti. Il consiglio nazionale del terzo settore costituisce un importante tassello della riforma. È un organismo disciplinato dagli articoli 58-60 del codice del terzo settore con finalità di promozione e sostegno del terzo settore. Subisce delle correzioni per mezzo del decreto ministeriale n. 8 del 23 gennaio 2018 recante la nomina dei componenti del consiglio nazionale del terzo settore, ulteriori integrazioni circa la sua disciplina sono contenute nel decreto ministeriale 22 marzo 2019 infine l'ultimo decreto ministeriale che se ne occupa è il decreto 22 maggio 2020 n. 60 recante modifica della composizione.

Con l'art. 6 della legge si passa al III° argomento oggetto della riforma, dopo la revisione del titolo II° del libro I° del c.c., dopo il riordino e revisione organica della disciplina relativa all'impresa sociale, la legge innanzitutto cerca di darne una definizione univoca quale organizzazione privata che svolge attività d'impresa destinando i propri utili al conseguimento dell'oggetto sociale e con il divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione. La legge stabilisce specifici obblighi di trasparenza e

⁸⁶ (Comitato nazionale economia e lavoro)

di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione delle cariche sociali. Questo articolo specifica le caratteristiche necessarie affinché l'impresa sociale⁸⁷ possa essere ricompresa tra gli enti del terzo settore. Essa deve svolgere attività d'impresa per le finalità solidaristiche civiche e di utilità sociale, individuare settori di attività propri dell'impresa sociale nell'ambito delle attività considerate di interesse generale comprese nell'elenco unico comune a tutti gli enti del terzo settore, prevedere inoltre forme di distribuzione dei dividendi che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale secondo i limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente.⁸⁸ In quest'ottica è previsto inoltre il coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati. È fatto obbligo inoltre della redazione del bilancio d'esercizio. Tra gli organi previsti vi è la nomina di uno o più sindaci con funzioni di vigilanza. L'impresa sociale è un soggetto che agisce secondo una logica economica improntata però a finalità di interesse generale. Nel contesto degli enti delle libertà sociali essa si inserisce tra gli argomenti affrontati dalla legge delega come una figura di confine oltre la quale si collocano le società benefit, modelli a duplice finalità nei quali oltre allo scopo di interesse generale si combina con il perseguimento di un lucro soggettivo⁸⁹. L'art. 7 della legge 106 prevede inoltre funzioni di vigilanza monitoraggio e controllo svolte dal ministero del lavoro e delle politiche sociali. In questo delicato compito un ruolo di rilievo è svolto anche dal consiglio nazionale del terzo settore in collaborazione con il dipartimento della protezione civile. Giungendo al termine della lettura dell'elaborato della legge delega all'art. 8 si trova la delega al governo per il riordino e la revisione della disciplina del servizio civile nazionale. L'intento è quello di istituire un servizio civile universale volto alla difesa non armata della patria. L'articolo è destinato a disciplinare l'attività di servizio civile da parte di giovani compresi tra i 18 e i 28 anni italiani e stranieri residenti in Italia e prevede programmazione triennale, tuttavia nello specifico il servizio reso varia da una durata minima di otto mesi ad un massimo di un anno. Lo status giuridico che lega questi soggetti allo stato è un rapporto di servizio riconosciuto esente da ogni imposizione tributaria che non ha niente a che vedere con il rapporto di lavoro. Anche l'organo di consultazione per il servizio civile nazionale è oggetto di ripensamento da

⁸⁷(La relazione illustrativa allo Schema di Decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale contiene un esplicito riferimento alla volontà legislativa di promuovere l'impresa sociale e di favorire il rilancio di questa figura, sin qui poco utilizzata tra quelle del Terzo settore, anche in ragione di insufficienze e contraddizioni della precedente normativa.)

⁸⁸ (Si intendono quelle cooperative che svolgono la loro attività prevalentemente in favore dei soci, coop di consumo, delle prestazioni lavorative dei soci, coop di produzione lavoro, e di conferimenti dei soci, coop agricole.)

⁸⁹(Nella definizione del comma 376 dell'art. 1 legge 28 dicembre 2015 n. 208 sono società benefit quelle che nell'esercizio di un'attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune ed operano in modo responsabile e trasparente. Di recente introduzione nell'ordinamento italiano attraverso l'analisi degli statuti delle società costituite come benefit nei primi mesi dall'entrata in vigore della relativa disciplina, il lavoro si concentra sullo scopo sociale e i doveri degli amministratori delle società benefit. A riguardo: Giurisprudenza Commerciale D. Lenzi 894-920, 2016)

parte del legislatore informato al principio di rappresentatività. Fulcro della riforma considerato fondamentale per mettere fine alla legislazione speciale precedente è il riordino della disciplina tributaria e delle diverse forme di vantaggio a favore degli enti del terzo settore. Le modalità di questo riordino sono studiate partendo dalla revisione della definizione stessa di ente non commerciale con la nascita di una definizione unitaria comprensiva di tutte quelle figure che rientrano nelle finalità di interesse generale, attraverso la riforma del cinque per mille in un'ottica di trasparenza e lo stanziamento di risorse attraverso agevolazioni fiscali e l'erogazione di risorse da destinare al terzo settore più mirate, inoltre la riforma introduce misure per la raccolta di capitali di rischio e per il finanziamento del terzo settore da fonti private, infine è allo studio anche la riqualificazione e l'assegnazione di immobili inutilizzati⁹⁰. Tenuto conto che la disciplina è palesemente indirizzata come evidenziato in premessa ai soggetti del privato sociale appare evidente il suo sostanziale riferimento agli enti del terzo settore di cui al d.lgs. 3 luglio 2017 n.117 codice del terzo settore a norma dell'art. 1 comma 2 lettera b) della legge 6 giugno 2016 n. 106 (di seguito CTS). Ne consegue pertanto che esplicitando la generica locuzione "enti" contenuta nel comma 3 lett. c) del citato art.48 del CAM⁹¹ la platea dei soggetti interessati alla luce delle disposizioni di cui all'art 4 del CTS vada definita ricomprendendovi: le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, le fondazioni gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento in via esclusiva o principale di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio

⁹⁰ (Assegnazione degli immobili sottratti alla mafia: l'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ANBSC ha indetto un'istruttoria pubblica finalizzata all'individuazione di enti e associazioni del privato sociale cui assegnare a titolo gratuito immobili confiscati in via definitiva affinché siano destinati ai sensi e per gli effetti dell'art.48 comma 3 lett. c-bis del d.lgs. 6 settembre 2011 n.159 a finalità sociali. L'iniziativa da avvio ad una nuova modalità di assegnazione che vedrà protagonisti gli enti del terzo settore chiamati ad elaborare progetti con finalità sociale concentrati sui beni confiscati posti a bando che saranno loro assegnati a titolo gratuito secondo modalità e criteri trasparenti e partecipativi. L'art 3 dell'avviso pubblico dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata direzione generale dei beni mobili e immobili sequestrati e confiscati fa espresso rinvio alla legge 6 giugno 2016, n.106 e al successivo d.lgs. 3 luglio 2017, n.117 esprimendosi in detti termini: "fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro possono partecipare al presente avviso tutti soggetti- enti e fondazioni- di cui all'art. 48 comma 3 lett. c-bis) del CAM che al riguardo rinvia alla precedente lett. c) dello stesso comma 3. In forza di tale rinvio la norma consente di prevedere l'assegnazione in favore dei seguenti soggetti: a comunità anche giovanili , ad enti ad associazioni rappresentative degli enti locali ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991 n. 266 a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991 n. 381 o a comunità terapeutiche a centri di recupero a cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza di cui al decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990 n. 309 nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986 n.349 e successive modificazioni ad altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro e agli operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti nonché agli enti parco nazionali e regionali)

⁹¹ (codice antimafia – destinazione dei beni e delle somme)

di beni o servizi. Soggetti possono partecipare in forma singola o quale capofila di raggruppamenti temporanei che vedano come partecipanti altri enti no profit. Si considerano infine di interesse genarle se svolte in conformità alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio le attività aventi ad oggetto le azioni, gli interventi e le prestazioni elencati all'art. 5 comma, 1 del D.lgs. n.117/2017.”)

Decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117

Con la legge delega 106 il parlamento ha attribuito al governo il compito di disciplinare attraverso il successivo decreto legislativo 117 del 2017 l'intera materia del no profit, avendo riguardo anche di riformare l'impresa sociale e la disciplina del servizio civile universale. Si tratta perciò di un grande progetto di innovazione sociale con cui si intende interpretare in maniera più sistematica efficace e dinamica un settore che appariva privo di un guida. In questo modo infatti il governo intende dare una risposta alla grande platea degli operatori del sociale che agiscono in Italia e che si stimano intorno a un milione di operatori e circa cinque milioni di volontari. Grazie alle nuove misure e all'equilibrio che si aspira a raggiungere sulla natura dei soggetti sui loro compiti ed obblighi chi opera nel terzo settore avrà chiare mansioni e gli operatori del mondo giuridico strumenti in grado di disciplinarne i ruoli e le eventuali controversie. Il provvedimento ha l'ambizione di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono anche in forma associata a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa. Per raggiungere questi obiettivi il codice provvede al riordino della precedente disciplina trovando giustificazione nei principi costituzionali (art. 2, 3, 4, 9, 18 Cost) di cui si è in precedenza ragionato e grazie anche all'avvallo della riforma dell'art. 118 Cost.

La stesura del codice de terzo settore rappresenta la fine di un percorso avviato con la Legge delega ma anche il punto di partenza di una nuova fase e al tempo stesso la fine della precedente coincidente con la frammentazione di discipline speciali e sovraffollamento di registri che rendevano difficoltosa la corretta individuazione. Il d.lgs. 117/2017 ha dato via ad un nuovo sottoinsieme del diritto privato degli enti giuridici, quello degli enti del terzo settore. L'altro atto normativo su cui il nuovo diritto del terzo settore si fonda è il d. lgs. 112/2017, che disciplina un particolare ente del terzo settore ovvero l'impresa sociale.⁹² La riforma interessa anche come si è detto l'impresa sociale di cui ne

⁹² (Dalla loro entrata in vigore entrambi i decreti hanno subito modifiche ad opera di successivi interventi normativi, tuttavia già programmati in sede di delegazione legislativa, si tratta del d.lgs. 115/2018 che modifica il d.lgs. 117 del 2017 e il d.lgs. 95/2108 che modifica le disposizioni riguardanti l'impresa sociale. A far seguito a questo sotto insieme di decreti sono poi intervenuti ulteriori decreti ministeriali e interministeriali, molti dei quali ancora non emanati dalle competenti autorità.)

amplia il campo di attività: ne concede la divisione degli utili e ne incentiva la crescita con aiuti all'investimento di capitali per le imprese sociali di nuova creazione.⁹³

il Codice del Terzo Settore entra in vigore il 3 agosto 2017 ed è così composto:

- titolo primo: disposizioni generali a cui seguono
- titolo secondo: degli enti del terzo settore in genere;
- titolo terzo del volontariato e dell'attività di volontariato;
- titolo quarto delle associazioni e delle fondazioni del terzo settore;
- titolo quinto di particolari categorie di enti del terzo settore in cui al capo quinto art. 41 tratta nello specifico delle reti associative;
- titolo sesto del registro unico nazionale del terzo settore;
- titolo settimo dei rapporti con gli enti pubblici;
- titolo ottavo della promozione e del sostegno degli enti del terzo settore;
- titolo nono titoli di solidarietà degli enti del terzo settore ed altre forme di finanza sociale;
- al titolo decimo del regime fiscale degli enti del terzo settore segue infine il
- titolo undicesimo dei controlli e del coordinamento.

Occorre ora occuparsi nello specifico del titolo quinto "di particolari categorie di enti del terzo settore" tra i quali il codice annovera come si è detto al capo V art. 41, le Reti associative:

"Le reti associative sono enti del terzo settore costituiti in associazioni riconosciute o non riconosciute che

- Associano anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti un numero non inferiore a cento enti del terzo settore o in alternativa almeno venti fondazioni del terzo settore le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome.
- Che svolgono attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati attività di coordinamento tutela rappresentanza promozione o supporto degli enti del terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali."

⁹³(Il 30% dell'investimento potrà essere fiscalmente deducibile o detraibile analogamente a come avviene oggi per le startup innovative tecnologiche)

Si tratta di enti del terzo settore costituiti in forma di associazioni riconosciute o non riconosciute che associano anche indirettamente una pluralità di enti del terzo settore o di fondazioni.

Esse si distinguono in due tipologie come riportato nell'art.41 a seconda dell'ambito territoriale in cui operano, abbiamo le reti:

- regionali la cui sfera di intervento si esaurisce in un territorio regionale limitato non inferiore a 5 regioni e/o province autonome
- nazionali: per le quali è richiesto che le sedi legali operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome.

Tali soggetti svolgono attività di coordinamento tutela e rappresentanza, promozione o supporto degli enti del terzo settore dei loro associati e delle attività di interesse generale allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali. Possono promuovere inoltre partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni e con i soggetti privati (art.41 comma 1 lettera b)

Ecco quindi il ruolo chiave delle reti associative.

Già prima della riforma si poteva constatare nella prassi del terzo settore una certa diversità tra le varie tipologie presenti al suo interno. Il terzo settore è sempre stato articolato sulla base di diversi elementi, tra cui la specifica funzione dell'ente e le modalità di svolgimento dell'attività di interesse generale. Di questa variegata realtà ha tenuto conto il legislatore nella stesura del Codice del terzo settore. Egli infatti ha unificato il terzo settore tuttavia non l'ha uniformato rispettando le sue intrinseche diversità. Ciò è stato possibile grazie ad una specifica tecnica normativa che è quella di affiancare ad una fattispecie generale ed "atipica" alcune fattispecie particolari e "tipiche" specializzate rispetto alla fattispecie generale e tra loro distinte. Il risultato a cui la riforma ha dato vita è quello di una categoria di ente del terzo settore generale sia a singoli enti del terzo settore. Questo ha il vantaggio di poter mettere a disposizione dei potenziali interessati una molteplicità di modelli a seconda delle necessità.

Decreto correttivo 3 agosto 2018 n. 105, Codice del Terzo Settore, decreto correttivo n. 95, 20 luglio 2018 in materia di Impresa Sociale e successivi interventi a favore degli ETS a fronte dell'emergenza pandemica da COVID 19

Approvato e pubblicato in gazzetta ufficiale il 3 agosto 2018 il decreto correttivo introduce e modifica molte delle disposizioni del codice del terzo settore (D.lgs. n.117/2017). Il decreto interviene attuando

la delega contenuta nell'art. 1 della legge 106/2016⁹⁴ chiarendo alcuni aspetti civilistici, contabili e fiscali della riforma ma in realtà ne dilata ulteriormente i tempi di attuazione. È un intervento di ampia portata perché coinvolge, attraverso ritocchi mirati e puntuali, l'intero impianto del Codice, si tratta di 35 articoli che modificano numerosi profili della disciplina dettata dal d.lgs. 117 del 2017. Le principali novità del decreto che di seguito si analizzeranno partono innanzitutto dall'integrazione delle attività di interesse generale,⁹⁵ si precisa che l'attività propria degli enti del terzo settore (elemento distintivo e qualificante delle organizzazioni no profit) deve essere svolta in via "esclusiva o principale."⁹⁶ Il decreto 105/2018 ha previsto inoltre la proroga dei termini (da 18 a 24 mesi) per gli adeguamenti statuari degli enti no profit che intendono iscriversi al registro unico, che perciò potranno disporre di più tempo per procedere alle modifiche dei loro statuti. Vengono in questo modo introdotte disposizioni di coordinamento tra adempimenti civilistici e fiscali e vengono fornite precisazioni sulla contemporanea iscrizione al registro delle persone giuridiche e al registro unico nazionale (Runts) Tali enti per potersi successivamente iscrivere al Runts avranno la possibilità di conformarsi alla nuova normativa fino al 3 agosto 2019⁹⁷ Attenzione particolare è stata prestata dal legislatore oltre alla contemporanea possibilità d'iscrizione al registro delle persone giuridiche e al registro unico nazionale, al numero minimo di associati⁹⁸ necessario per la permanenza di un'associazione di promozione sociale o di un'organizzazione di volontariato. Il decreto correttivo si sofferma anche sulle norme in materia di redazione del bilancio sociale e di controllo dei conti. Secondo la nuova normativa gli enti del terzo settore non commerciali che non applicano il regime forfettario ex art. 86 dovranno adeguarsi alle norme ordinarie che disciplinano la redazione del bilancio di esercizio.⁹⁹ Con le modifiche all'art.13 del decreto 117/2017 è stato chiarito e specificato come il carattere secondario e strumentale delle attività diverse esercitabili dagli enti del terzo settore dovrà essere documentato a seconda delle modalità di rendicontazione adottate. Il documento che tali

⁹⁴ (L'operazione di integrazione, modifica e correzione era prevista già dalla stessa legge 106 del 2016 che aveva conferito al Governo la delega per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. La legge aveva espressamente previsto che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi adottati, il Governo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di delega, avrebbe potuto emanare disposizioni integrative e correttive degli stessi "tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse". Il d.lgs. 105 del 2018 attua mirate correzioni sistematiche recependo altresì le indicazioni emerse dal costante confronto tra Governo e le associazioni no profit.)

⁹⁵ (Nel decreto correttivo viene inclusa tra le attività di interesse generale l'attività di tutela degli animali e del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991 n. 281)

⁹⁶ (Art. 2 modifica dell'art. 4, d.lgs. 117 del 2017)

⁹⁷ (Originariamente il d.lgs. 117/2017 prevedeva che il termine ultimo per adeguare gli stuti sociali fosse fissato al 3 febbraio 2018. Modifica dell'art. 101 d.lgs. 117 del 2017 per mezzo dell'art. 32 del presente correttivo.

⁹⁸ (Rimane fissata la possibilità di deliberare le modifiche statutarie con le maggioranze e le modalità dell'assemblea ordinaria)

⁹⁹ (Modifica apportata all'art 13 che originariamente dettava un termine di sei mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale entro il quale era prevista la redazione di un apposito documento contabile rappresentativo della situazione patrimoniale economica e finanziaria dell'ente.)

associazioni dovranno predisporre prende il nome di “relazione di missione” nel caso di bilancio redatto ai sensi del comma 1 dell’art.13 mentre sarà sufficiente l’annotazione in calce al rendiconto per cassa¹⁰⁰ nel caso di bilancio redatto ai sensi del comma 2 dell’art 13 ovvero per gli enti con ricavi inferiori a 220 mila euro e la nota integrativa nel caso di bilancio redatto ai sensi del comma 5 dell’art 13.rr. gli enti dovranno indicare le attività di interesse generale e quelle secondarie nel bilancio di esercizio e non più in un apposito documento contabile rappresentativo della situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell’ente da redigere entro sei mesi dalla chiusura dell’esercizio annuale. Viene inoltre incrementato da cinquantamila euro a duecentoventimila euro il limite massimo entro cui detti enti in luogo della tenuta delle scritture contabili, possono redigere il rendiconto di cassa. Per tutti gli enti non commerciali, viene inoltre soppresso il termine di quattro mesi dalla chiusura dell’esercizio per la redazione dello specifico rendiconto previsto ai fini fiscali per le raccolte fondi esteso ora a sei mesi. Con tale modifica ne consegue che gli enti del terzo settore non commerciali che effettuano raccolte pubbliche dovranno inserire all’interno del bilancio annuale uno specifico rendiconto dal quale possano risultare (anche per mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente) le entrate e le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione.

Il decreto del 2018 interviene anche sul comma 6 dell’art. 13 del codice del Terzo settore, l’articolo 4 del decreto 105 del 2018 cambia infatti le modalità di rendicontazione delle eventuali attività diverse da quelle di interesse generale. L’articolo infatti prevede che gli organi di amministrazione dovranno documentare il carattere secondario e strumentale dell’attività della relazione di missione o in un’annotazione in calce al rendiconto di cassa o inserendo tali informazioni nella nota integrativa¹⁰¹ al bilancio. Lo stesso articolo corregge anche errori materiali, sostituendo, all’interno dell’art. 13 del Codice, il termine “rendiconto finanziario” con la più corretta espressione di “rendiconto gestionale” nell’ambito delle scritture contabili obbligatorie. Oltre a correzioni vengono apportate integrazioni come quella riportata dall’art. 3 che aggiunge all’elenco delle attività di interesse generale esercitabili dagli enti del Terzo settore, indicati precedentemente dall’art. 5 del Runtts, anche la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo. Mentre l’art. 2 dello stesso decreto introduce all’art. 4 del Runtts la precisazione che gli enti appartenenti al Terzo settore sono solo quelli che esercitano “in via

¹⁰⁰ (Il rendiconto per cassa è previsto per gli enti che non applicano il regime forfettario di cui all’art. 86 Cts purché non abbiano conseguito in un anno proventi di ammontare superiore a 220.000 euro)

¹⁰¹ (La nota integrativa art. 2427 c.c. è un documento che illustra e specifica le voci dello stato patrimoniale e del conto economico, fornendo una serie di informazioni integrative utili a verificare l’andamento della società anche sotto altri profili(..) la nota integrativa espone informazioni di natura patrimoniale, finanziaria ed economica. Le indicazioni della norma sono obbligatorie anche per le società ammesse alla redazione del bilancio in forma abbreviata(..)

esclusiva o principale” una o più delle attività di interesse generale.¹⁰² L’art. 8 del decreto in oggetto riscrive completamente il secondo periodo del comma 6 dell’art. 30 del Codice introducendo la possibilità che la revisione legale dei conti, nel caso questa sia obbligatoria, venga effettuata dall’organo interno a condizione tuttavia che la totalità dei suoi componenti appartenga a professionisti revisori legali iscritti nell’apposito registro.¹⁰³ Vengono inoltre apportate modifiche per quanto riguarda i lavoratori subordinati che vogliono svolgere attività volontaria in un ente del Terzo settore, l’art. 17 del Codice dà il diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi compatibilmente con l’organizzazione aziendale. Detti soggetti sono tenuti a iscriversi in un apposito registro qualora svolgano la loro attività in modo non occasionale. Gli art. 9 e 11 prevedono rispettivamente per le organizzazioni di volontariato e per le associazioni di promozione sociale la possibilità di integrare entro un anno il numero degli associati, qualora inferiore al minimo previsto dalla legge senza che nel frattempo l’ente venga cancellato dal registro unico nazionale. L’art. 28 del decreto apporta una modifica all’art. 84 del Codice estendendo l’esenzione Ires dei redditi da immobili utilizzati a fini non commerciali delle organizzazioni di volontariato che a seguito di trasformazione in enti filantropici, sono iscritte nella specifica sezione del registro. L’art. 26 introduce nuovamente l’esenzione dall’imposta di registro per gli atti costitutivi e quelli connessi allo svolgimento delle attività delle organizzazioni di volontariato, così come era già previsto dalla legge n. 266 del 1991.¹⁰⁴ Continuando ad affrontare le varie innovazioni, modifiche e integrazioni apportate dal decreto n.210 del 10 settembre 2018 si trova anche la modifica dell’art. 101 del Codice ad opera dell’art. 32 che dispone la proroga da 18 a 24 mesi dall’entrata in vigore del d. lgs. 117 del 2017 (avvenuta il 3 agosto 2017) del termine entro cui gli enti iscritti nei registri Onlus, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per l’assemblea ordinaria, al fine di adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili contenute nel Codice del terzo settore o di introdurre clausole che escludano l’applicazione di nuove disposizioni derogabili. A seguito di tale proroga, per gli enti iscritti nei citati registri e quindi già esistenti ante riforma, il

¹⁰² (In particolare viene precisato che per le associazioni e fondazioni del terzo settore già in possesso della personalità giuridica, che ottengono l’iscrizione nel registro unico nazionale del terzo settore, l’efficacia dell’iscrizione nei registri delle persone giuridiche è sospesa fino a che sia mantenuta l’iscrizione al suddetto nuovo registro unico del Terzo settore. Dell’avvenuta iscrizione al Registro nonché dell’eventuale successiva cancellazione, se sarà data comunicazione da parte dell’ufficio competente entro 15 giorni, alla Prefettura o alla Regione o Provincia autonoma competente.)

¹⁰³ (Tale registro si trova presso il Ministero dell’economia e delle finanze istituito in applicazione del d. lgs. n.39 del 2010. L’iscrizione da diritto all’uso del titolo di revisore legale. Possono chiedere l’iscrizione persone fisiche che soddisfino determinati requisiti di onorabilità e competenza. Inoltre possono essere iscritte in detto registro le società che soddisfino congiuntamente differenti requisiti relativamente ai componenti del consiglio di amministrazione o di gestione.)

¹⁰⁴ (La legge 266 abrogata con l’introduzione del d. lgs. 3 luglio 2017 n.117 che introduce il Codice del terzo settore. Il decreto 117 esordisce con l’abrogazione della legge 11 agosto 1991 n.266 e della legge 7 dicembre 2000 che disciplinavano rispettivamente l’attività di volontariato e le associazioni di promozione sociale.)

termine ultimo per l'adeguamento al nuovo quadro normativo, è slittato dal 3 febbraio 2019 al 3 agosto 2019. Per quanto riguarda le detrazioni e deduzioni per le erogazioni liberali si prevede che ferma restando la non cumulabilità della detrazione del trenta per cento e della deduzione dei dieci per cento per le erogazioni liberali in denaro o in natura a favore degli enti del terzo settore non commerciali coloro che effettuano tali erogazioni liberali non possono cumulare la detrazione e la deduzione con altra agevolazione fiscale dello stesso tipo prevista da altre disposizioni di legge a fronte delle stesse erogazioni.¹⁰⁵ Altra importante innovazione introdotta dal decreto correttivo è quello che viene definito social bonus: in materia di credito d'imposta a favore di coloro che effettuano erogazioni liberali in denaro per enti del Terzo settore non commerciali che abbiano predisposto un progetto per sostenere il recupero degli immobili inutilizzati e dei beni confiscati alla criminalità organizzata, si prevede che i destinatari delle erogazioni liberali utilizzino gli immobili da recuperare esclusivamente (e non in via prevalente) per lo svolgimento di attività di interesse generale con modalità non commerciali.¹⁰⁶ Il decreto correttivo introduce diverse previsioni di coordinamento della disciplina del codice del terzo settore con la normativa vigente in materia di imposte dirette, Iva e assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare¹⁰⁷

L'impresa sociale è specificatamente regolata come si è visto in precedenza dal d.lgs. 112 del 2017 attuativo della legge delega n. 106 del 2016 tuttavia occorre ricordare che tale decreto non esaurisce la disciplina dell'impresa sociale. A tale ente si applicano se compatibili le norme di cui al d.lgs. 117 del 2017 recante il Codice del terzo settore, nonché per gli aspetti che rimangono ancora non disciplinati le disposizioni del Codice civile concernenti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita.¹⁰⁸ Anche per l'impresa sociale come per il codice del terzo settore i successivi confronti tra Governo e attori istituzionali (Commissione politiche sociali della conferenza Stato – Regioni, Amministrazione Finanziaria, rappresentanti del Notariato) e a seguito di riunioni con il Consiglio Nazionale del Terzo settore è emersa l'esigenza di apportare correzioni alla nuova normativa sull'impresa sociale. Il 21 marzo 2018, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare lo Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni integrative e correttive del D. lgs. 3 luglio 112 circa la revisione della disciplina in materia di impresa sociale. Lo schema del decreto è quindi trasmesso alle Camere per l'espressione del parere. Per quanto riguarda le modifiche apportate alla

¹⁰⁵ (Modifica dell'art. 83, d.lgs. 117 del 2017 per mezzo dell'art. 27 del decreto correttivo in esame)

¹⁰⁶ (Modifica dell'art. 81 del d.lgs. 117 del 2017 ad opera dell'art. 25 del suddetto decreto correttivo 105 del 2018)

¹⁰⁷ (Art. 31 d.lgs. 105 del 2018)

¹⁰⁸ (Art. 1 comma 5, d.lgs. 112 del 2017)

disciplina dell'impresa sociale¹⁰⁹ il testo di riferimento è quindi il d. lgs. 20 luglio 2018 n. 95.¹¹⁰ Per prima cosa il decreto nella sua nuova impostazione ha inserito un limite temporale di 24 mesi¹¹¹ che decorrono dalla data di assunzione ai fini del computo della quota dei lavoratori svantaggiati dipendenti dell'impresa sociale. In ragione della permanenza del rapporto di lavoro da più di due anni, gli stessi non possono essere più considerati svantaggiati.

Viene introdotta una clausola di salvaguardia in tema di società cooperative volta a garantire che le operazioni straordinarie avvengano nel rispetto delle finalità e dell'identità specifica dell'impresa sociale in forma di cooperativa. Il decreto intende limitare l'impiego dei volontari nelle imprese sociali, stabilendo che la loro azione può essere complementare e non sostitutiva di quella dei lavoratori che devono avere dei precisi requisiti professionali in relazione alle mansioni da svolgere ed i titoli formativi previsti dalle varie discipline. Ciò è stato previsto al fine di evitare comportamenti illegali o elusivi della legislazione del lavoro.¹¹² Il decreto stabilisce inoltre che le prestazioni fornite dai volontari non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'assicurazione dei volontari contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi. Viene inoltre aumentato da 12 a 18 mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 112 del 2017 il termine entro cui le imprese sociali già costituite devono adeguare i propri statui alle disposizioni previste nello stesso. Il decreto stabilisce infatti che devono essere modificati gli statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili o di introdurre anche per le imprese sociali, come era stato precedentemente visto in maniera analoga per gli enti in genere del terzo settore, clausole che escludano l'applicazione di nuove disposizioni derogabili mediante specifica clausola statutaria. Tale facoltà viene comunque delimitata al fine di evitare che con la delibera dell'assemblea ordinaria e con le relative maggioranze si possano prendere delle decisioni a discapito delle minoranze. L'art. 3 del d.lgs. n.112 del 2017 vede l'introduzione del comma 2 bis il quale stabilisce che non si considera distribuzione, neanche indiretta, di utili ed

¹⁰⁹ (Il d. lgs. 3 luglio 2017 n. 112 si è occupato di dettare una nuova disciplina (abrogando il precedente d.lgs. 24 marzo 2006 n.155) per la qualifica dell'impresa sociale che, come afferma l'art. 1 del suddetto decreto, è una qualifica che gli enti privati costituiti in una qualsiasi forma giuridica, inclusa quella societaria, possono acquisire e mantenere nel tempo se presentano e conservano alcuni requisiti)

¹¹⁰ (In G.U. il 10 agosto 2018 n. 185)

¹¹¹(Così modificato il comma 5 dell'art. 2 del d. lgs. 3 luglio 2017 n. 117 “ai fini di cui al comma 4 l'impresa sociale impegna alle sue dipendenze un numero di persone di cui alle lettere a) e b) non inferiore al trenta per cento di lavoratori. Ai fini del computo di questa percentuale minima, i lavoratori di cui alla lettera a) non possono contare per più di un terzo e per più di ventiquattro mesi dall'assunzione. La situazione dei lavoratori deve essere attestata ai sensi della normativa vigente.”)

¹¹² (All'art. 13 del d. lgs. 112 del 2017 comma 2 è stato aggiunto il 2- bis il quale recita “le prestazioni di volontariato possono essere utilizzate in misura complementare e non sostitutiva rispetto ai parametri di impiego di operatori professionali previsti dalle disposizioni vigenti. Esse non concorrono alla determinazione dei costi di servizio, fatta eccezione per gli oneri connessi all'applicazione del comma 2.”)

eventuali avanzi di gestione, la ripartizione ai soci di ristorni correlati ad attività di interesse generale, nel rispetto di condizioni e limiti stabiliti dalla legge o dallo statuto purché lo statuto o l'atto costitutivo indichi i criteri di ripartizione. Il decreto prevede infine la non imponibilità ai fini delle imposte dirette delle somme destinate al versamento del contributo per l'attività ispettiva e delle somme destinate a riserva. È dunque imponibile qualsiasi distribuzione di utili ai soci anche sotto forma di aumento gratuito di capitali. Il decreto introduce la possibilità di utilizzare le riserve a copertura delle eventuali perdite senza che ciò comporti la decadenza dal regime fiscale che comporta l'esclusione delle somme destinate a riserve indivisibili dal reddito imponibile delle società cooperative e dei loro consorzi; inoltre è prevista l'impossibilità per le imposte dovute in conseguenza di variazioni fiscali di costituire un elemento imponibile. Per quanto riguarda la trasformazione, la fusione e la scissione delle imprese sociali la modifica introdotta dall'art. 4 all'art. 12 del decreto n.112 del 2017 stabilisce che, salvo quanto previsto per le società cooperative, tali operazioni straordinarie devono essere realizzate in modo da preservare l'assenza di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio e il perseguimento delle attività di interesse generale. Infine oggetto del correttivo è stato anche il rapporto tra imprese sociali e pubbliche amministrazioni: il divieto per queste ultime di assumere la direzione, il coordinamento o il controllo di un'impresa sociale potrebbe risultare impeditivo dell'acquisto della qualifica di impresa sociale per quelli enti privati (ex IPAB) per i quali la preposizione alla presidenza dell'organo di amministrazione di un rappresentante della P.A. non è associata ad un effettivo potere di direzione. Altri interventi riguardano invece la previsione di forme di collaborazione tra le diverse amministrazioni competenti in materia di controlli sulle imprese sociali e la previsione di un limite temporale volto a circoscrivere le agevolazioni fiscali sugli investimenti a favore delle imprese sociali, unitamente al ridotto limite temporale di mantenimento dell'investimento. Le Commissioni speciali di Camera e Senato hanno espresso parere sul provvedimento: al Senato il 22 maggio 2018 (parere favorevole condizionato) e il 7 giugno alla Camera (parere favorevole con osservazioni).¹¹³

Successivamente sono stati adottati una serie di atti e regolamentari attuativi della Riforma del terzo settore, tra i quali vale la pena di menzionare:

- il decreto n.106 del 15 settembre 2020 di Istituzione del Registro Unico nazionale (RUNTS);

¹¹³(Le Commissioni accompagnano frequentemente il loro parere favorevole con vari tipi di rilievi: per condizione si intende una richiesta di modifica alla quale la Commissione annette una particolare importanza, subordinando al suo accoglimento il parere favorevole; l'osservazione risulta invece meno impegnativa poiché si tratta di un'indicazione al Governo, generica o più specifica in relazione al testo sottoposto a parere in merito. Esistono altre forme di rilievi che sono la raccomandazione, auspicio rivolto al Governo che assume, di regola una valenza intermedia tra l'osservazione e la condizione e il presupposto che è invece una formulazione usata convenzionalmente nei pareri espressi dalla Commissione bilancio sui profili finanziari di un provvedimento: è la presa d'atto della rassicurazione fornita dal Governo circa l'osservanza di oneri finanziari correlati.)

- il decreto n. 72 del 31 marzo 2021 recante le Linee guida sul rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore (Ets). Il decreto intende offrire un quadro condiviso di analisi degli istituti introdotti dal codice del Terzo settore, allo scopo di fornire un utile supporto alle pubbliche amministrazioni nella concreta applicazione degli art. 55, 56 e 57 del Codice. Le linee guida licenziate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali tengono conto della sentenza della corte costituzionale n. 131 del 2020,¹¹⁴ la quale ha ravvisato nell'art. 55 del Codice “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118 quarto comma della Cost. In questo ambito si segnalano inoltre le Linee Guida n. 17 in materia di affidamenti di servizi sociali licenziate dall'ANAC (delibera del 27 luglio 2022 n. 382) che, oltre ad individuare e descrivere le fattispecie estranee escluse dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici, chiariscono meglio che quest'ultimo Codice si applica nei soli casi in cui le stazioni appaltanti decidano di affidare i servizi sociali ricorrendo alle procedure previste dal codice medesimo. Sono escluse, quindi, le ipotesi in cui la scelta dell'amministrazione ricada su modalità alternative di svolgimento del servizio quali la co-programmazione e co-progettazione, le convenzioni con le Organizzazioni di volontariato e le Associazioni di promozione sociale, le forme di autorizzazione o di accreditamento previste dalla legislazione regionale;
- il decreto 19 maggio 2021 n. 107 recante il Regolamento per l'individuazione di criteri e limiti delle attività diverse degli Ets di cui viene consentito l'esercizio a condizione che esse siano previste dall'atto costitutivo o dallo statuto e che siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale. Viene anche posta l'attenzione sulla definizione di secondarietà e strumentalità delle attività diverse, sull'indicazione di parametri per la corretta valutazione e, infine sulle sanzioni previste in caso di violazione dei parametri;
- il decreto n. 89 del 23 febbraio 2022 relativo alle modalità di attuazione del social bonus (un credito di imposta, come già visto precedentemente, in favore delle persone fisiche enti o società che effettuano erogazioni liberali in denaro ad Ets che hanno presentato al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali un progetto per il recupero di immobili pubblici inutilizzati o di beni mobili confiscati alla criminalità organizzata) il decreto reca disposizioni sulla misura del credito e sulla sua fruizione, le modalità di individuazione dei progetti di recupero, i requisiti di partecipazione, l'avvio del procedimento e le modalità di esame dei progetti, gli adempimenti previsti nonché le spese, il controllo e il monitoraggio di tali progetti;

¹¹⁴(Sovra citata)

- il decreto 9 giugno 2022 che adotta le Linee guida in materia di raccolta fondi degli Enti del Terzo settore che rivolte, a tutti gli Ets, indipendentemente dalla loro forma giuridica, dimensione, missione, attività e classificazione, intende conformare l'attività di raccolta fondi ai principi di verità, trasparenza e correttezza. Alle linee guida è allegato un modello di rendiconto, al fine di agevolare gli Ets nell'assolvimento degli obblighi di rendicontazione delle raccolte fondi.

Dal punto di vista operativo una data da ricordare è quella del 23 novembre 2021, quando si è dato avvio al nuovo Registro Unico nazionale del Terzo settore (Runts), che a regime, sostituirà i registri delle Associazioni di promozione sociale (APS), delle Organizzazioni di Volontariato (OdV) e l'anagrafe delle Onlus previsti dalle precedenti normative di settore. Si ricorda infine che il codice prescrive l'obbligo per gli enti del Terzo settore qualificati nello statuto come Ets di iscriversi nel registro unico nazionale del Terzo settore e di indicare gli estremi dell'iscrizione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico. I primi a migrare nel nuovo codice sono stati come già detto ODV e APS che sono trasigrate nelle corrispondenti sezioni regionali. Il decreto legge n. 73 del 2022¹¹⁵ ha introdotto una sospensione del termine per il computo dei centottanta giorni entro i quali gli uffici regionali del Runts, ricevute le informazioni contenute nei registri preesistenti, provvedono a richiedere agli enti già iscritti le eventuali informazioni o documenti mancanti e a verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione. Ai fini del computo di tale termine, a far data dalla ricezione delle informazioni contenute nei registri antecedenti al Runts, si prevede infatti che non si debba tener conto del periodo compreso tra il primo luglio 2022 e il quindici settembre 2022. Inoltre, in considerazione del periodo pandemico emergenziale, è stata prevista una proroga e un regime per così dire "alleggerito" per le modifiche statutarie di cui avranno bisogno gli Ets per iscriversi al Runts (proroga prevista fino al 31 dicembre 2022 ai sensi dell'art. 26-bis del decreto legge n. 73 del 2022). Entro tale data le Odv e le Aps iscritte nei rispettivi registri hanno dovuto verificare l'adeguatezza del proprio statuto ed apportare le relative modifiche al fine di rendersi conformi alla disciplina del Codice. Tali modifiche sono state effettuate con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarle alle nuove disposizioni previste dal Codice.

- Il decreto legge n. 73 del 2022 ha inoltre introdotto una numerosa serie di modifiche alla disciplina delle agevolazioni fiscali e finanziarie prevista dal Codice del terzo settore di quella relativa all'impresa sociale. Nello specifico, sono state introdotte modifiche in:

¹¹⁵ (Decreto semplificazioni)

- materia di imposte sui redditi: in relazione alle attività di interesse generale degli Ets si è previsto che i costi effettivi siano determinati computando, oltre ai costi diretti, tutti quelli imputabili all'attività di interesse generale e, tra questi i, i costi indiretti e generali, ivi compresi quelli finanziari e tributari. Inoltre le attività di interesse generale si considerano non commerciali qualora i ricavi non superino di oltre il sei per cento i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre tre periodi d'imposta consecutivi. Sono state prese poi disposizioni specifiche circa il mutamento della qualifica da Ets non commerciale a Ets e viceversa.
- Materia di imposte indirette e tributi locali: riguardo le imposte di registro, ipotecaria e catastale da applicare agli atti costitutivi e alle modifiche statutarie degli Ets, comprese le imprese sociali, l'imposta di registro si applica in misura fissa agli atti, ai contratti, alle convenzioni e a ogni altro documento relativo alle attività di interesse generale svolte in base all'accreditamento, contratto o convenzione con le pubbliche amministrazioni, con l'Unione Europea, con le amministrazioni pubbliche di altri stati o con organismi pubblici di diritto internazionale. I prodotti finanziari, i conti correnti e i libretti di risparmio detenuti all'estero dai soggetti no profit (Ets comprese le cooperative sociali ed incluse le imprese sociali costituite in forma di società) sono esenti dall'imposta sul valore dei prodotti finanziari esteri.
- Materia di detrazione e deduzioni per erogazioni liberali: si rendono detraibili dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche le erogazioni liberali agli Ets e si rendono deducibili dal reddito netto delle persone fisiche le liberalità a favore di Ets. L'eventuale eccedenza dell'erogazione liberale rispetto all'importo deducibile può essere computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito complessivo dei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto, fino a concorrenza del suo ammontare. Le disposizioni in materia di deduzioni o detrazioni fiscali si applicano a condizione che le liberalità ricevute siano utilizzate per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale;
- Materia di regime fiscale delle organizzazioni di volontariato e degli enti filantropici: i redditi degli immobili, destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte delle Odv, sono esenti dall'imposta sul reddito delle società;
- Materia di regime fiscale delle Associazioni di promozione sociale: non si considerano commerciali le attività svolte dalle Aps in diretta attuazione degli scopi istituzionali

ed effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti degli iscritti, dei propri associati e dei familiari conviventi degli stessi, di altre Aps che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento, atto costitutivo o statuto fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale, dei rispettivi associati o iscritti e dei tesserati dalle rispettive organizzazioni nazionali. Infine i redditi da immobili destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciali da parte delle Aps, sono esenti dall'imposta sul reddito delle società.

Misure specifiche sono infine state adottate nel periodo pandemico appena trascorso. Per ciò che riguarda da vicino gli Ets il Decreto Legge n. 18 del 2020 ha introdotto misure volte a tutelare gli Ets. Si vedrà ora in che modo. L'interesse a preservare gli enti del terzo settore dagli effetti negativi della pandemia era di primaria rilevanza in quanto il compito svolto da tali enti ha giocato un ruolo chiave nella tutela dei principi di solidarietà, assistenza e utilità sociale durante l'emergenza sanitaria. A tale scopo il Governo ha messo in atto misure urgenti per il loro sostegno, in particolare è stata prevista la sospensione dei versamenti, delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria; inoltre è stato consentito l'accesso alla cassa integrazione in deroga e la proroga dei termini per l'approvazione del bilancio di esercizio da parte di associazioni e fondazioni e proroghe anche per deliberare le eventuali modifiche statutarie necessarie a conformarsi al Codice del Terzo settore e alla riforma dell'impresa sociale. Sempre a sostegno del terzo settore è stato elaborato il Decreto Legge n. 34 (così detto decreto Rilancio) del 19 maggio 2020¹¹⁶ il quale è intervenuto prevedendo un importante incremento del ruolo e delle risorse disponibili per la realizzazione degli interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza delle Odv, delle Aps e delle Fondazioni del Terzo settore. Nel dettaglio è stata riconosciuta l'importanza della collaborazione degli enti del terzo settore con le amministrazioni pubbliche. Nell'ambito dell'art. 1 in materia di assistenza territoriale, il comma 4-bis ha previsto la stipula di un'Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, sulla base della quale vengono attribuiti al Ministero della salute incarichi di coordinamento per la sperimentazione, nel biennio 2020-2021, di strutture di prossimità, ispirare al principio della piena integrazione sociosanitaria. In tale sperimentazione devono essere coinvolte tutte le istituzioni presenti sul territorio unitamente al volontariato locale ed a enti del terzo settore. L'art. 67¹¹⁷ ha autorizzato

¹¹⁶ (Convertito con Legge 17 luglio 2020 n.77)

¹¹⁷ (L'art. 67 legge 17 luglio 2020 n. 77 recita "Incremento Fondo Terzo settore": al fine di sostenere le attività delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle fondazioni del Terzo settore, volte a fronteggiare le emergenze sociali ed assistenziali determinate dall'epidemia di COVID-19, la dotazione della seconda sezione dei fondi di cui all'art. 72 del d.lgs. 3 luglio 2017, è incrementata di 100 milioni di euro per l'anno 2020. Ai relativi oneri si provveda ai sensi dell'art. 265.)

l'incremento di 100 milioni di euro per il 2020 della dotazione del Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale del terzo settore, che ha previsto trasferimenti per progetti presentati da Ets in base agli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività individuati dal Decreto Ministeriale n. 93 del 7 agosto 2020. Tali risorse si sommano a quelle assegnate al Fondo dalla legge di bilancio 2020.¹¹⁸

Sempre per far fronte all'emergenza pandemica è stata modificata la disciplina dei contributi per la sicurezza e il potenziamento dei presidi sanitari (art 77)¹¹⁹ prevedendo non solo contributi alle imprese come originariamente previsto ma anche agli enti del terzo settore per l'acquisto di dispositivi e di altri dispositivi di protezione individuali. Su questa scia il Decreto Legge n. 104 del 2020 ha esteso agli Ets¹²⁰ l'accesso alle risorse del Fondo di garanzia per le PMI.¹²¹ Sono state inoltre accelerate le procedure di riparto del 5 per mille anticipandone al 2020 l'erogazione relativamente all'anno finanziario 2019, con la finalità di favorire gli enti del Terzo settore che svolgono attività di rilevante interesse sociale. (art. 156 l. 77/2020). In particolare sono stati autorizzati con la legge 77 del 2020 anche i trasferimenti volti al sostegno degli Ets delle regioni del mezzogiorno¹²² pari a cento milioni di euro per l'anno 2020 di cui venti milioni riservati al contrasto alla povertà educativa e di venti milioni per l'anno 2021 con la finalità di rafforzare l'azione a tutela delle fasce più deboli della popolazione a seguito dell'emergenza sanitaria. L'ambito di applicazione della misura è stato poi esteso agli enti del Terzo settore operanti nelle

¹¹⁸ (La legge di Bilancio 2020 aveva assegnato 34 milioni di euro ai quali sono stati aggiunti 17 milioni di euro destinati al sostegno degli Ets per le attività non aventi carattere progettuale)

¹¹⁹ (Art. 77 legge n. 77 del 17 luglio 2020 “modifiche all’art. 43 in materia di contributi per la sicurezza e il potenziamento dei presidi sanitari in favore di enti del terzo settore”: all’art. 43 del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27 sono apportate le seguenti modificazioni: a) nella rubrica le parole “contributo alle imprese” dalle seguenti “contributo alle imprese e agli enti del terzo settore” b) al comma 1, sono apportate le seguenti modificazioni: 1) dopo le parole “dei processi produttivi delle imprese “sono aggiunte le seguenti “nonché delle attività di interesse generale degli enti del terzo settore di cui all’art. 4 comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117”; 2) dopo le parole alle imprese sono aggiunte le seguenti “e agli enti del terzo settore di cui all’art. 4 comma 1 del decreto lgs. 3 luglio 2017 n. 117”)

¹²⁰ (Compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, esercenti attività di impresa o commerciale anche in via esclusiva o prevalente o finalizzata all'autofinanziamento)

¹²¹ (Il fondo istituito con Legge 662 del 1996 art. 2 comma 100 lett. a) è uno strumento finanziario varato dal Ministero dello Sviluppo Economico per sostenere l'economia delle piccole e medie imprese. La solvibilità di tali imprese è garantita dallo stato e le risorse derivano parzialmente dall'Unione Europea nell'ambito degli interventi atti a sostenere le PMI. In applicazione delle modifiche introdotte dal d.l. del 14 agosto 2020 n. 104 pubblicato nella G.U. n. 203 del 14 agosto 2020 recante “misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia” convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126 pubblicato in G.U. n.253 del 13 ottobre 2020, il Governo ha deliberato l'adozione dei provvedimenti necessari ai fini dell'applicazione delle modifiche introdotte dal d.l. in particolare al comma 3 in riferimento all'art. 13, comma 12-bis, del d.l. Liquidità, è stata prevista la sostituzione delle parole: “Enti del terzo settore, compresi gli enti religiosi civilmente riconosciuti, esercenti attività di impresa commerciale, anche in via non esclusiva o prevalente o finalizzata all'autofinanziamento” con le parole “enti non commerciali, compresi gli Enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti”. Il Consiglio ha deliberato di applicare quanto previsto alle richieste di ammissione alla garanzia del Fondo presentate a partire dalla data comunicata dal Gestore tramite apposita circolare e di ammettere alla garanzia di cui sopra tutti gli enti non commerciali, anche non iscritti presso il Registro delle Imprese o il Registro Economico Amministrativo.)

¹²² (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia)

regioni di Lombardia e Veneto (particolarmente colpite dall'emergenza COVID). Il contributo è stato concesso in forma di sovvenzione diretta per il finanziamento dei costi ammissibili e a seguito di selezione pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento ed è cumulabile con il sostegno proveniente da altre fonti per gli stessi costi ammissibili. In proposito l'Agenzia per la Coesione territoriale si è impegnata ad indire pubblici avvisi finalizzati all'assegnazione del contributo, che si configura a fondo perduto. Sotto il profilo fiscale sono state adottate una serie di misure indirette di sostegno nella forma del credito di imposta, anche a favore degli enti del terzo settore: un credito di imposta nella misura del 60% dell'ammontare mensile in relazione al canone di locazione, di leasing o di concessione di immobili ad uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività istituzionale a favore anche degli enti non commerciali compresi gli enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti con ricavi o compensi non superiori a cinque milioni di euro che abbiano subito una diminuzione del fatturato o dei corrispettivi (art 28); misure agevolative in materia di Ecobonus, sismabonus, fotovoltaico e colonnine veicoli elettrici, per gli interventi effettuati anche dagli enti del Terzo settore (art. 119); un credito d'imposta pari al 60% delle spese sostenute nel 2020 e per un massimo di ottantamila euro, per gli interventi necessari a far rispettare le prescrizioni sanitarie e le misure di contenimento del COVID esteso anche alle associazioni, alle fondazioni e agli altri enti privati compresi gli enti del Terzo settore. Il credito d'imposta è cumulabile con altre agevolazioni per le medesime spese, comunque nel limite dei costi sostenuti (art. 120); l'applicazione anche da parte degli enti del Terzo settore dell'istituto della cessione dei crediti d'imposta, anche a istituti di credito e altri intermediari finanziari, per canoni di locazione, la sanificazione e l'adeguamento degli ambienti di lavoro nonché per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuali (art. 122); un credito d'imposta per la sanificazione degli ambienti di lavoro, per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale quali mascherine, guanti, visiere e occhiali protettivi, tute di protezione e calzari conformi ai requisiti essenziali di sicurezza previsti dalla normativa europea, di prodotti detergenti e disinfettanti, prodotti di installazione relativi a dispositivi di sicurezza diversi da quelli di protezione individuale, quali termometri, termoscanner, tappeti e vaschette decontaminanti e igienizzanti e di dispositivi per garantire la distanza di sicurezza interpersonale, quali barriere protettive e pannelli protettivi(art. 125)

Per quanto riguarda il sostegno economico degli Ets il Decreto Legge n. 137 del 2020 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali il "Fondo straordinario per il sostegno degli Enti del terzo settore" con una dotazione per il 2021 pari a 70 milioni di euro. Il fondo, istituito per far fronte alla crisi economica degli Ets, determinatasi in ragione delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da covid-19 è

espressamente rivolto alle organizzazioni del terzo settore che non svolgono attività di impresa, ovvero alle Odv, alle Aps e alle Onlus. Successivamente, il fondo è stato ulteriormente incrementato per il 2021: 100 milioni di euro dal Decreto Legge n. 41 del 2021 e di 60 milioni di euro dal Decreto Legge n. 73 del 2021, di cui una quota di 20 milioni di euro destinati al riconoscimento di un contributo a fondo perduto a favore degli enti non commerciali residenti, degli enti religiosi civilmente riconosciuti, nonché delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale iscritte nella relativa anagrafe, titolari di partita IVA, fiscalmente residenti nel territorio dello Stato che svolgono attività di prestazione di servizi socio-sanitari e assistenziali, in regime diurno, semiresidenziale e residenziale a favore di anziani non autosufficienti e disabili, ancorché svolte da enti pubblici.¹²³

Il decreto interministeriale del 30 ottobre 2021 ha invece individuato i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie, pari a complessivi 210 milioni di euro messe a disposizione dai sopra citati decreti.¹²⁴ Il fondo è espressamente rivolto alle organizzazioni del Terzo settore che non svolgono attività di impresa ovvero alle organizzazioni di volontariato, alle Associazioni di promozione sociale nonché alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Da ultimo al fine di sostenere gli Ets e gli enti religiosi civilmente riconosciuti che gestiscono servizi sociosanitari e sociali svolti in regime residenziale, semiresidenziale rivolti a persone con disabilità, a fronte dell'aumento dei costi dell'energia termica ed elettrica nel terzo e quarto trimestre del 2022, il decreto legge n. 144 del 2021 ha istituito un apposito fondo con una dotazione di centoventi milioni di euro per il 2022. Un ulteriore fondo di cinquanta milioni è stato istituito a favore degli enti iscritti al Runtis, le Odv e le Aps coinvolte nel processo di tras migrazione nonché le Onlus per i maggiori oneri nell'anno 2022 per l'acquisto della componente energia e del gas naturale.

¹²³ (Risorse ripartite con decreto interministeriale 10 gennaio 2022)

¹²⁴ (Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il ministero dell'Economia e delle Finanze ha stabilito il riparto del fondo Straordinario Ristori in attuazione dell'art. 13- quaterdecies del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 convertito con modificazioni dalla Legge 18 dicembre 2020 n.176.)

IL CONCETTO DI RETE

Si deve qui fare un passo indietro e analizzare il concetto di rete.

L'origine del concetto nasce nella scienza antropologica. La rete viene utilizzata per la prima volta per lo studio delle realtà africane dagli studiosi britannici. Un importante contributo nella definizione della rete sociale perviene dalla scuola di Manchester fondata da Gluckman.¹²⁵ Degna di nota è anche l'evoluzione dello studio dovuta a J. Barnes che analizzando le relazioni della piccola comunità di Bremnes, pescatori norvegesi, sottolinea come inizialmente si distinguano due tipi di relazioni le une, ricche e stabili, le altre basate sul sistema industriale di dipendenza dovute alla pesca ma non stabili nel tempo. Accanto a questi tipi di relazione Barnes ne individua una terza la rete costituita da relazioni tra amici, vicinato e parenti trasversali agli altri due campi. Le caratteristiche delle relazioni della rete erano: indefinitezza spaziale e temporale, non erano necessariamente relazioni stabili e durature. Barnes studiando la configurazione delle reti arriva a fare una distinzione tra società tradizionale e contemporanea sulla base della differente configurazione della rete. Nella società contemporanea anche se gli individui possono conoscere più persone hanno in proporzione meno amici e meno conoscenze in comune rispetto ad una società più piccola avendo quindi una conoscenza parziale della rete avendo di conseguenza più difficoltà a raggiungere un altro punto della rete. Successivamente Elisabeth Bott conduce una ricerca incentrata sulle relazioni familiari evidenziando tre modelli di diverse relazioni coniugali caratterizzati da una rigida separazione dei ruoli (famiglie a ruoli segregati) relazioni in cui i ruoli sono condivisi (famiglie a ruoli condivisi) e relazioni a livello intermedio di separazione dei ruoli con condivisione e intercambiabilità dei ruoli. Partendo dallo studio delle famiglie emerge che la rete sociale non svolgerebbe solo un semplice azione a livello di interazione tra i coniugi ma risulterebbe anche un elemento centrale che attraverso l'interiorizzazione di norme e valori caratterizza il processo di socializzazione della persona, la definizione dello status e dell'identità nonché del ruolo che essa svolge all'interno della comunità. Il termine rete sociale rimanda a due concetti opposti una di apertura e di collegamento l'altra di costrizione e di chiusura. Nell'ambito degli studi sulle reti sociali un importante contributo è quello reso dalla network analysis che ha sviluppato tecniche di ricerca per l'analisi dei reticoli sociali. Questa prospettiva teorica che parte da una concezione della rete come realtà puntiforme in cui l'aspetto funzionale e strutturale è quello che assume maggiore rilevanza. È alla network analysis che si deve l'individuazione analitica delle caratteristiche strutturali delle reti sociali. Si possono distinguere diverse tipologie di reti partendo da quella primaria o naturale ossia l'insieme delle persone che fanno parte della stessa

¹²⁵ (Max Gluckman antropologo britannico che analizzò i cambiamenti dell'Africa post coloniale. L'analisi delle reti sociali è un filone di studi teorico metodologici che si occupano dello studio delle reti sociali ovvero l'insieme degli attori sociali e delle relazioni che tra loro si definiscono.)

famiglia di ego, i suoi amici, vicini di casa colleghi di lavoro, tale rete interagisce con le reti secondarie informali e formali. Queste ultime corrispondono all'insieme delle istituzioni e delle organizzazioni deputate a fornire determinati servizi agli individui e si distinguono dalle reti primarie per il rapporto asimmetrico tra i componenti caratterizzati da un contenuto professionale. Da una parte c'è un soggetto che fornisce il servizio dall'altra il fruitore dello stesso.

Le reti secondarie informali comprendono invece le associazioni e le organizzazioni di volontariato o di privato sociale nate per fornire determinati servizi a fronte di bisogni della comunità. Tra le caratteristiche che descrivono una rete sociale ci sono aspetti strutturali e aspetti interazionali, i primi descrivono la forma del reticolo e si possono tradurre in una rappresentazione grafica i secondi riguardano principalmente il funzionamento della rete ed i legami tra i suoi componenti. Gli aspetti strutturali si identificano a seconda che la rete venga definita rete sociale ego-centrata che viene generalmente rappresentata come una rete con cerchi concentrici di relazioni chiamate zone. Nel centro più piccolo si insedia l'ego che costituisce l'elemento centrale della configurazione da cui si irradiano le linee di relazione, tanto più queste zone risulteranno centrali rispetto ad ego tanto maggiori saranno i rapporti. La prima zona comprende la famiglia nucleare ed è caratterizzata da rapporti regolari relazioni strette e con un alto livello di scambio. Via via le zone dalla seconda alle altre rappresentano relazioni e contatti meno frequenti e legami meno stretti comprendendo infine soggetti con i quali si è legati solo in funzione di specifici bisogni.

Gli aspetti funzionali riguardano il tipo di relazione che può essere descritto in base a vari criteri.

Si tiene conto perciò della plessità ossia dell'area di contenuto della relazione. In base a ciò si può identificare una rete di rapporti uniplex caratterizzati da un tipo di relazione che interessa una sola area di contenuto e reti che si caratterizzano da relazioni multiple ossia generano rapporti legati da più aree di contenuto. È possibile prevedere che una rete inizialmente legata da un solo tipo di relazione possa crescendo generare rapporti multiplex cioè legati da più aree di relazione. Altro aspetto che può essere interessante analizzare è la reciprocità o simmetria della rete cioè analizzare i rapporti che legano i soggetti all'interno della rete se posti sullo stesso piano o se vi siano soggetti in posizione di supremazia o superiorità, in questo caso si analizza la bi-direzionalità della rete. Ma il concetto di rete in ambito sociale rappresenta un insieme di nodi interconnessi che permettono lo scambio di informazioni e la collaborazione tra i vari operatori nella risoluzione dei problemi comuni. I nodi rappresentano gli individui, i gruppi, le organizzazioni mentre le linee identificano l'insieme delle relazioni. Il concetto di rete può essere considerato un modo per definire la realtà di una persona cioè il significato che questa attribuisce alle relazioni al contesto in cui vive e viceversa il significato che gli altri, le relazioni e il contesto attribuiscono alla persona stessa. Il concetto di rete assume così

un ruolo di uno strumento di lettura della realtà psicologico-sociale. La differenza tra rete e sistema sta proprio nel fatto che mentre nel sistema, interazione significa interdipendenza, nel modello della rete questa interazione significa comunicazione. Le unità della rete rimangono unità non necessariamente in reciproca interrelazione. Nello studio delle reti si possono individuare due tipologie quelle a-centrate cioè reti prive di un centro, con una struttura non gerarchica ma paritaria dove ogni nodo equivale all'altro e in cui qualora manchino nodi che collegano aree adiacenti il collegamento può avvenire per lontane connessioni. Ciò che caratterizza queste reti è la prevalenza dell'elemento orizzontale sull'elemento verticale. Esistono poi le reti ego-centrate. Come si è detto l'ego rappresenta l'elemento primordiale di una rete e in una visione "tolemaica" la rete viene costruita e descritta ponendo al centro una persona, un soggetto dalla quale si dipanano le sue relazioni. In questo modo la rete sociale può essere vista come l'insieme delle persone che girano intorno a "ego" in una posizione satellitare.

Passando ad un'analisi economica del concetto, per rete o network s'intende "un insieme di attori economici che interagiscono ripetutamente nell'ambito di relazioni non competitive di scambio e produzione. Tale durevole interazione genera da un lato, interdipendenza negli esiti delle decisioni dei singoli attori economici, e dall'altro, l'emergere di una struttura relazionale tendenzialmente stabile definita da norme sociali condivise. Elemento caratterizzante la rete è inoltre l'assenza di una legittima autorità organizzativa deputata alla definizione unitaria ex ante degli obiettivi e dell'indirizzo della rete stessa così da preservare l'autonomia dei soggetti partecipanti e alla risoluzione delle dispute che eventualmente emergano nell'ambito dell'interazione. L'aspetto sul quale si intende richiamare l'attenzione è il fatto che la natura ripetuta e interdipendente delle relazioni all'interno del network tende a coordinare le aspettative sul comportamento reciproco sia facilitando la creazione di un framework cognitivo basato su un comune set di parametri attraverso i quali le informazioni relative all'interazione di un comportamento prevedibile in quanto congruente con i "credible commitments" assunti. Le norme sociali condivise che strutturano il rapporto cooperativo all'interno della rete contribuiscono dunque a rendere ad essa disponibile un più vasto set di strumenti di regolazione dei rapporti, vale a dire strumenti informali in aggiunta a strumenti formali quali il meccanismo contrattuale "classico" e l'allocazione dei diritti di proprietà sui risultati della cooperazione. Nel concetto di rete quindi ampiamente inteso ricadono soggetti diversi dalle imprese come università, laboratori e istituti di ricerca pubblici e fenomeni che seppur afferenti alle tematiche della collaborazione tecnologica sono tuttavia per altri aspetti del tutto eterogenei.¹²⁶

¹²⁶ (M.A. Rossi "Innovazione, conoscenza e allocazione dei diritti di proprietà intellettuali nelle reti di imprese", in F. Cafaggi "Reti d'impresa tra regolazione e norme social. Nuove sfide per diritto ed economia. Il Mulino, 2004, p. 339

La rete è un “sistema di riconoscibili e multiple connessioni e strutture entro cui operano “nodi” ad alto livello di autoregolazione, capaci di cooperare fra loro in vista di fini comuni o di risultati condivisi.¹²⁷

La forma network può intendersi come un processo di organizzazione dell’attività economica che scaturisce dall’interazione ripetuta nel tempo tra una diade o tra un gruppo selezionato e relativamente stabile di imprese. Tale interazione procede secondo routine inter-organizzative solitamente caratterizzate da scarsa formalizzazione e largamente emergenti, che riflettono l’esistenza di un progetto di divisione del lavoro tra le organizzazioni partecipanti, il quale tuttavia risulta altamente flessibile rispetto all’evoluzione delle condizioni ambientali delle specifiche caratteristiche delle attività da svolgere, dell’identità e della base di competenze delle imprese coinvolte oltre che delle connesse esigenze di coordinamento inter-organizzativo.¹²⁸

¹²⁷ F. Butera, *Il castello e la rete, Impresa e organizzazioni e professioni nell’Europa degli anni ’90*, F. Angeli, Milano 1990, p.63.)

¹²⁸ (A. Capaldo, *Network structure and innovation: the leveraging of a dual network as a distinctive capability*, *strategic Management Journal*, 28 p. 115)

LE RETI D'IMPRESA

In diritto il concetto di rete nasce in ambito commerciale. È proprio il contratto di rete l'antecedente normativo delle reti associative del CTS. Il riconoscimento delle reti associative rappresenta il modo per dare rilevanza giuridica a fenomeni di coordinamento tra ETS o ETS ed enti che rappresentano cointeressenze del Terzo settore¹²⁹. Nel diritto commerciale esso emerge come strumento dedicato alle piccole e medie imprese¹³⁰ proprio come strumento dove è prevista ed auspicata la mobilità delle singole risorse che rimangono tuttavia di proprietà delle singole imprese. Il successo di questo istituto è dovuto al ruolo di sempre maggiore rilevanza che stanno assumendo i contesti economici in cui le aziende sono inserite, contesti dove la conoscenza e l'innovazione tecnologica stanno rendendo sempre più ostile il mercato verso quelle aziende che non sono in grado di restare al passo con un mondo sempre più veloce ed innovativo. Se un tempo era sufficiente guardare alla sola produzione oggi non si può prescindere dal contesto in cui le aziende vivono. Ciò impone che le singole imprese sviluppino rapporti di collaborazione con altre realtà per far fronte agli ingenti costi da sostenere per raggiungere livelli di flessibilità e competenze sempre più specifiche nonché alla carenza delle risorse. La turbolenza e il repentino cambio di rotta del mercato hanno ulteriormente incentivato queste problematiche. La rilevanza delle reti non è più un fattore solo economico¹³¹ ma anche giuridico e la politica industriale¹³² ha cominciato a riconoscere il ruolo sempre maggiore di questa forma di aggregazione imprenditoriale.¹³³ Nell'ordinamento italiano il riconoscimento del fenomeno

¹²⁹ (L'ingerenza tra settore pubblico e privato, tra enti privati a scopo di lucro ed enti no profit appare sempre più evidente. Anche le forme giuridiche utilizzate per gli uni e gli altri si mescolano e la domanda che gli interpreti del diritto si pongono è "no profits in the marketplace?" Questo è il tema affrontato in D.C. Hammack – D. R. Young. Introduction: perspectives on Nonprofits in the MarketPlace, in Non profit organisations in a market economy a cura di D. C. Hammack D R. Young, San Francisco, 1993 P.1 Cfr., negli anni 80, la prefazione di Robert H. McNulty a J.C:Crimmis- M.Keil, *Entraprise in the non profit sector*, 1983, p.6, che osserva "the title of thi book, Entraprise in the Nonprofit Sector, might shock a few leaders. Il contains two word that many perceive as being contradictory" *entraprise*" and nonprofit. The object of *entraprise*, according to most definitions, is to produce income. The objective of a non profit organisatio, according to far too many people, is to avoid making profits". È oramai assodata la constatazione infatti che "non profit organisations cannot exist without participating in the ordianry markets for goods and services" in Italia come negli altri sistemi giuridici appare pacifico che gli enti del libro I del codice possano svolgere attività imprenditoriali di natura commerciale quale modalità attraverso cui da ultimo perseguire gli scopi di interesse generale. Ne consegue che le forme giuridiche messe a disposizione dal legislatore per le imprese a scopo di lucro appaiono appetibili anche alle organizzazioni no-profit, ecco il motivo dell'analisi delle reti d'impresa. L'istituto nasce nel diritto commerciale ad uso delle attività lucrative ma viene preso in prestito dal Terzo settore quale strumento di coordinamento, rappresentanza, promozione, supporto e sostegno delle attività di interesse generale degli enti appartenenti. Ecco svelato il collegamento con il tema trattato nel presente elaborato e l'interesse che lo stesso ha ad analizzare l'istituto delle reti d'impresa.)

¹³⁰ (Nell'UE le PMI rappresentano il 99% del totale delle imprese presente ed impiegano circa 65 milioni di persone. - Reti d'Impresa a cura di S. Cerato, U. Cignoli, M. Bana Ed. IPSOA ottobre 2012)

¹³¹ (L'intervento normativo deve considerarsi particolarmente esteso poiché potenzialmente indirizzato ad una platea innumerevole di soggetti quali le PMI.)

¹³² (Presso Confindustria è stata istituita un'Agenzia specialmente dedicata e denominata RetImpresa con l'obbiettivo di spingere le imprese verso questo processo di aggregazione)

¹³³ (La scelta di conferire valore giuridico al concetto economico-aziendale di rete risente degli esiti di talune ricerche condotte da una parte della dottrina civilistica influenzata dalla potente "suggerione" esercitata dal dibattito comparatistico. Si allude per esempio agli studi curati da Cafaggi: Reti di imprese tra regolazione e norme sociali. Nuove sfide per diritto ed economia, Bologna 2004 p.1 ss; (con Galletti) La crisi di impresa nelle reti e nei gruppi, Padova 2005,

attraverso l'istituto del contratto di rete¹³⁴ ha comporto un ulteriore diffusione del fenomeno anche per mezzo della credibilità che hanno acquisito le imprese che decidono di farne parte.¹³⁵ La teoria economica individua le motivazioni sottostanti alla nascita delle reti, definendo gli effetti sulle imprese coinvolte e sul mercato in cui esse operano. La rete è uno strumento di coordinamento delle

p. VIIss. (con Iamicieli), Reti di impresa tra crescita e innovazione legislativa: riflessioni da una ricerca sul campo, Bologna 2007, pp.11 ss. e 31 ss.

¹³⁴ (Art. 3 comma 4-ter l. n.33 del 2009, modificato per la prima volta nel luglio 2009 nell'art. 1 comma 1, legge 23 luglio 2009 n. 99 contenente disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia; ulteriori modificazioni sono state apportate all'art. 42 d. l. 31 maggio 2010 n. 78 conv. con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n.122)

¹³⁵ (La credibilità non è dovuta all'interazione con i soggetti pubblici come per i distretti industriali i quali, sono soggetti dello sviluppo locale e referenti delle politiche industriali la cui collaborazione e interazione con i soggetti privati è rilevante. Le reti d'impresa sono aggregazioni di imprese la cui disciplina va definita civilisticamente. Il loro successo è dovuto tutto all'abilità dei soggetti coinvolti. Il potenziamento delle capacità organizzative e gestionali delle aziende coinvolte fanno emergere caratteristiche, punti di forza e opportunità derivanti dall'evoluzione dell'esperienza collaborativa. Dati alla mano è possibile consultare il report dell'Osservatorio Nazionale sulle Reti d'Impresa. Rapporto 2022 pubblicato a marzo 2023 il quale traccia un profilo ben chiaro: "A 14 anni dalla sua introduzione, il contratto di rete continua il suo percorso di crescita e diffusione. Nello scorso quadriennio, 2019-2022, le reti d'impresa sono cresciute del 40,5%. Solo nell'ultimo anno i contratti di rete sono aumentati del 10% (+751 rispetto al 2021) e le imprese coinvolte in una rete del 6, 7% (+2846 rispetto al 2021), nonostante la turbolenza del quadro economico e internazionale. Dai dati da InfoCamere sulla base del Registro delle Imprese delle Camere di Commercio, al 1° marzo 2023 emerge che il numero totale di imprese coinvolte in progetti di collaborazione è di 45288 per 8382 contratti registrati. Le evidenze dell'Osservatorio Nazionale sulle Reti d'impresa 2022- curato da InfoCamere, RetImpresa e dal dipartimento di Management dell'Università Ca Foscari di Venezia confermano la crescita delle imprese in rete e delle reti sul piano dei risultati economico- finanziari. Anche per il 2022 si conferma il consolidamento delle micro reti con 2, 3 imprese che rappresentano il 52% delle reti totali, e il prevalere delle reti regionali (71,6%) reti provinciali (50,9%) con un leggero incremento delle reti interregionali (+4%). Le microimprese in rete (fino a 9 addetti) occupano oltre 69mila lavoratori (5%), mentre le piccole imprese (10-49 addetti) concentrano quasi 189mila lavoratori (13,7%). Il maggiore volume occupazionale è assorbito dalle medie e grandi imprese, che pur essendo un numero minore (quasi 3240) danno lavoro a 1,1 milioni di lavoratori (81% del totale). È il nord ovest ad assorbire il maggior numero di addetti (un terzo), in ragione della più elevata diffusione di grandi e medie imprese, seguito dal centro dove si concentrano quasi il 31% degli addetti. un quinto dell'occupazione lavora nelle regioni del nord-est e il restante 13% trova lavoro nel Mezzogiorno. A registrare la concentrazione più elevata di imprese Retiste sono le regioni del Centro (35%), nelle regioni del Sud operano quasi il 26% delle imprese retiste mentre il 21% si colloca nelle regioni del Nord-est. Il restante 18% si concentra nel Nord-ovest. I dati mostrano inoltre una spiccata vocazione per l'agroalimentare sia tra le realtà imprenditoriali del Mezzogiorno che nel Nord-est mentre nella regione del Centro è il commercio a prevalere su tutti gli altri settori. L'edilizia raggiunge un'incidenza piuttosto marcata tra le imprese del Nord mentre le aziende del centro e del Mezzogiorno propendono maggiormente per i servizi turistici. Analizzando i bilanci relativi al 2021 depositati dalle imprese retiste, l'Osservatorio ha riscontrato una crescita dei risultati economico-finanziari delle imprese in rete superiori alla media del quadriennio 2017-2022. Complessivamente, oltre il 65% delle imprese analizzate ha registrato un incremento dei ricavi, del valore aggiunto e del valore delle immobilizzazioni. Distinguendo per macroaree, il Nord-ovest registra la maggior percentuale di imprese che hanno realizzato un miglioramento dei ricavi (69%) e valore aggiunto (72%) mentre Sud e Isole si nota la percentuale più alta di imprese che hanno migliorato la misura delle immobilizzazioni rispetto al passato (64%). Le reti rappresentano una forma di collaborazione efficace anche per l'innovazione. Rispetto alla performance legata alla capacità della rete di sviluppare nuovi prodotti e servizi, il focus di questa edizione dell'osservatorio ha esplorato l'adozione di logiche di open Innovation nelle reti. Il primo risultato che emerge dall'analisi è che più aumenta il numero e l'importanza delle relazioni per l'open Innovation che si instaurano tra la rete e i suoi partner esterni (fornitori, concorrenti, università, centri di ricerca pubblici e privati,) più cresce il numero di innovazioni introdotte dalla rete. Nella direzione di un'ottimizzazione delle risorse condivise nonché di un rafforzamento organizzativo va anche l'introduzione dell'istituto della codatorialità, che l'Osservatorio analizza per sensibilizzare imprenditori e policy maker sulle potenzialità di questo nuovo strumento lavoristico, operativo da poco più di un anno. La codatorialità mette a disposizione delle aziende in rete la possibilità di assumere insieme personale qualificato, dotato delle competenze tecniche e manageriali necessarie ad affrontare le sfide della transizione verde e digitale, e quindi a raggiungere obiettivi di maggiore competitività ed efficienza nella gestione dei network collaborativi, anche in periodi di incertezza e recessione. I primi dati disponibili sui rapporti di lavoro attivati in regime di codatorialità evidenziano la presenza di 1416 imprese in posizione di co-datori all'interno di 264 contratti di rete.")

attività economiche e rappresenta una forma ibrida tra mercato e gerarchia; è una forma alternativa ad entrambi questi sistemi.¹³⁶ La riflessione inizia dal perché vi sia stato il bisogno di una legislazione che definisca il contratto di rete. Le reti costituiscono come si è visto uno degli strumenti di crescita e di innovazione aggiungendosi tuttavia alle già presenti opzioni rappresentate da integrazioni proprietarie acquisizioni, fusioni, gruppi societari di varia natura. Nella legislazione speciale di ausilio e sostegno alle piccole e medie imprese del secolo scorso, abbondano i riferimenti alle espressioni come consorzi, comunioni di imprese e società consortili i quali tuttavia costituiscono talvolta contratti incompleti che presentano difficili problemi di scelta collettiva ed importanti effetti sui terzi esterni ai contratti ma interni alla rete; infine le forme giuridiche precedenti pur rinnovate dalla riforma societaria non offrivano alle imprese risposte adeguate per le reti d'impresa. Le ragioni dell'inadeguatezza del quadro normativo precedente sono da ricercare nella carenza del mercato dei servizi cui le associazioni di categoria possono rispondere in maniera settoriale e incompleta. Mancano infatti adeguati servizi di carattere amministrativo, finanziario e tecnologico a sostegno delle PMI. La prospettiva passata appare superata per l'instabilità del coordinamento realizzato mediante il solo collegamento negoziale tra contratti bilaterali, l'assenza di una disciplina ancorché dispositiva di un modello di contratto plurilaterale avente ad oggetto la collaborazione tra imprese con caratteristiche di maggiore flessibilità e minori oneri organizzativi rispetto al modello consortile; La prospettiva ottimale appare una nuova stagione dove alla contrapposizione della funzione di scambio si affianchi anche la necessità di comunione di scopo considerando che il contratto di rete comprende sia reti di natura contrattuale che associative coinvolgendo anche gli enti del libro primo del Codice con la nascita perciò di reti-associazioni e reti-fondazioni.¹³⁷

La genesi dell'attuale struttura giuridica è stata piuttosto difficoltosa perché il suo sviluppo è avvenuto a ritroso, quasi legiferazione di stampo "common law" dalla "strada alle aule parlamentari". Le difficoltà che si sono incontrate in questo percorso sono state prima di tutto quelle di adattare una fattispecie alle abitudini e alle esigenze degli operatori professionali. Nonostante la distanza e la differenza di linguaggio che economia e diritto parlano, le finalità che hanno mosso il legislatore nella stesura dell'istituto sono, non solo quelle di proteggere questa fattispecie ma anche e soprattutto di incentivarne la diffusione promuovendone l'utilizzo tramite la previsione di agevolazioni e vantaggi fiscali. Oltre ai benefici di carattere tributario che il legislatore ha legato all'istituto è di rilevante

¹³⁶ (A. Grandori, il coordinamento organizzativo tra imprese in sviluppo e Organizzazione, n. 171, 1999; W.W. Powell, neither market nor hierarchy: networks form of organization, in Reserch in Organization behavior, vol. 12 1990; O.E. Williamson, Comparative Economic organisation: The analisys of Discrete Structural Alternatives, in Administrative Science Quartely, vol. 36, 1991.)

¹³⁷ (F. Cafaggi, Contractual networks and the Small Business Act: Towards European principles, in European Review of contract law, 2008, 483 ss.)

interesse osservare come da alcuni anni diversi bandi di finanziamento, indifferentemente dal progetto, siano stati specificatamente indirizzati alla fruizione da parte di reti di imprese. Ciò in una logica di incentivazione da parte delle pubbliche amministrazioni a spingere le aziende a presentarsi sotto forma di reti ai bandi pubblici. Nonostante l'interesse crescente di istituzioni e operatori economici verso queste forme di aggregazione rimane una certa ambiguità e confusione sul significato di rete. Sebbene analizzando da vicino la natura del contratto di rete appare subito chiaro il suo scopo, che si delinea fin da subito più ampio di altri istituti quali per esempio i consorzi, (tale istituto si differenzia dai consorzi che rispondono alla stessa medesima logica aggregativa delle imprese per l'ampiezza delle finalità essendo quella dei consorzi limitata in genere a fasi specifiche della produzione o alla messa in comune di mezzi produttivi finalizzati alla realizzazione di un segmento di prodotto)¹³⁸ la norma che predispose il contratto di rete appare ancora nebulosa¹³⁹ con riflessioni ancora attuali a distanza di parecchi anni: “nell'uso comune si sovrappongono nozioni di rete assai diverse.” È utile prendere ad esempio tre casi emblematici: in Italia il termine “rete” è stato usato prima per alleanze tra grandi imprese, poi per i distretti della Terza Italia¹⁴⁰, e oggi infine per

¹³⁸ (Il consorzio è un istituto giuridico che disciplina un'aggregazione volontaria legalmente riconosciuta che coordina e regola le iniziative comuni per lo svolgimento di determinate attività di impresa sia da parte di enti privati che pubblici, trova la sua fonte legislativa nel codice civile agli articoli: 2602 che disciplina i consorzi per il coordinamento della produzione e degli scambi; 2612 i consorzi con attività esterna; 2616 i consorzi obbligatori compresi quelli per l'ammasso dei prodotti agricoli; infine troviamo all'art. 862 c.c. i consorzi di bonifica e l'art. 863 c.c. i consorzio per il miglioramento fondiario. Il consorzio rimane un contratto liberamente sottoscrivibile anche tra società cooperative, le caratteristiche del consorzio pur impostato sulla falsariga dell'associazione si differenzia da tale istituto per il fatto principale che non pone in essere un rapporto strutturale tra i consorziati, per tale motivo esso si avvicina maggiormente alla disciplina e alla funzione della comunione come nel caso dei consorzi di bonifica definiti altrimenti di miglioramento fondiario per la delimitazione del loro scopo, il consorzio è uno schema aggregativo tra imprenditori che può comprendere diversi fenomeni. Si possono individuare infatti consorzi anticoncorrenziali con lo scopo prevalente di disciplinare la reciproca concorrenza, consorzi di coordinamento per conseguire un fine totalmente diverso o lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese consortili con lo scopo di ridurre perciò i costi di produzione e gestione, tali consorzi sono quelli che maggiormente si avvicinano allo scopo della rete di impresa tuttavia con dimensioni e finalità molto più modeste. Infine si possono inquadrare anche i consorzi di servizio atti a svolgere attività di interesse comune ai consorziati come ad esempio acquisiti collettivi o l'organizzazione di servizi nell'interesse delle imprese partecipanti. L'art. 2615 definisce come società consortili quelle società commerciali che assumono come oggetto sociale gli scopi indicati nell'art. 2602 c.c. in materia di consorzi, è dibattuta la loro natura si discute infatti se tale istituto debba inquadrarsi come società con scopo di consorzio o come consorzi in forma societaria. Si tratta di società caratterizzate da una compenetrazione tra oggetto e scopo che determina in capo alla società commerciale la prevalenza della mutualità consortile nell'ambito dell'attività di impresa, per quanto riguarda la disciplina applicabile, le società consortili sono regolate dalle norme inderogabili del tipo societario prescelto per la forma giuridica salvo deroghe della disciplina incompatibile con le caratteristiche del fenomeno consortile.)

¹³⁹ (La confusione presente in letteratura viene evidenziata anche da E. Rullani “Prefazione”, in S. Albertini, L. Pilotti Reti di reti, Apprendimento, comunicazione e cooperazione nel Nord est, Cedam 1996, p. XVII-XIX)

¹⁴⁰ In un periodo di grande crescita economica per l'Italia viene riconosciuta dagli economisti circa cinquant'anni fa una regione geografica costellata da piccole e medie imprese (PMI) destinate con il loro sviluppo a creare un nuovo tessuto sociale. Questo modello peculiare ha saputo far fronte alle battute d'arresto rappresentate dalle varie crisi rispondendo di volta in volta con una metamorfosi che ne ha permesso la sopravvivenza. Ora la sfida per le PMI (che è il modello industriale che il territorio in oggetto incarna) è rappresentata dall'automazione, dalla digitalizzazione e dalla rinnovata competenza internazionale. A. Bagnasco (1977) dà per la prima volta il nome di Terza Italia a quell'insieme di territori in precedenza ma analizzati come unico soggetto. Territori che negli anni avevano intrapreso processi di sviluppo economico convergente, trainato dalla piccola impresa quale gente dinamico dello sviluppo. Tuttavia risulta secondo Bagnasco svilente ridurre il modello Terza Italia al solo aspetto economico imprenditoriale, considerando che è nelle caratteristiche sociali che si celano alcuni importanti elementi distintivi: i distretti del nord-est e del centro poggiano su

etichettare la dilagante passione per l'internet telematica, ormai divenuta nell'immaginario collettivo la Rete per eccellenza. Ci si contenta di chiamare rete qualsiasi corrisponda a un modello stilizzato di relazioni: in altri termini, si avrebbe a che fare con una rete ogni qualvolta ci si trova davanti ad intrecci di relazioni tra molte entità che rimangono distinte ed autonome pur essendo in qualche misura tra loro interdipendenti. C'è anche chi ha fatto di necessità virtù e ha assegnato al networking il campo sterminato delle ibridazioni tra gerarchia e mercato: laddove il mercato diventa imperfetto minando qualche elemento della gerarchia (quasi-gerarchia) e laddove la gerarchia perde mordente, mimando qualche elemento del mercato (quasi-mercato). In quanto forma stilizzata, la rete si configura così come un concetto definito in negativo: una condizione che è, insieme, di non dipendenza e non indipendenza e che resta sospesa tra questi due estremi, senza divenire né piena dipendenza né piena indipendenza. In effetti da quando è scattata la moda del networking si scoprono reti ovunque, mettendo insieme con disinvoltura rapporti di natura estremamente diversi” questo è dovuto al fatto che spesso la rete è stata trattata come una forma intermedia tra impresa e mercato.¹⁴¹ Nel quadro degli istituti già noti alla disciplina civilistica il contratto di rete si configura infatti come un contratto che non ha l'intento di assorbire altre forme contrattuali ma destinato ad arricchire il quadro normativo come strumento “leggero” sul piano della governance¹⁴² si tratta di una fattispecie aggregativa in senso lato che può svolgere diverse funzioni o svolgere una sola funzione.¹⁴³ Esso

una compagine sociale coesa, determinata dalla comune origine di imprenditori e lavoratori e da una peculiare omogeneità politica. Protagoniste di questo sviluppo sono Emilia-Romagna, Toscana, Veneto, Friuli-Venezia Giulia; i cui imprenditori vengono dalle stesse classi rurali e artigiane dei propri dipendenti. Ne deriva un assetto poco conflittuale, in cui le relazioni tra gli attori dagli interessi spesso contrastanti diventano di più facile gestione. La crescita spontanea a partire da questi fattori è stata tanto rapida che si è rivelato difficile per le istituzioni politiche offrire adeguato sostegno e soprattutto direzione al fenomeno. Nella crisi che attraversò gli ultimi decenni dello scorso secolo fu fondamentale la flessibilità delle imprese della Terza Italia, abituate a da agire e a modificare il proprio comportamento sulla base dell'esperienza e a fare affidamento su associazioni locali e conoscenze diffuse sul territorio. Nuovi stimoli arrivano ora dall'Unione Europea con la strategia Europa 2020. Questa ha definito gli obiettivi prioritari (che in seguito in questo scritto si approfondiranno), per realizzare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso Strategie di Specializzazione Intelligente da elaborare a livello nazionale e regionale. Dando seguito alle disposizioni europee l'Italia ha sviluppato una visione decennale per la propria economia e per settori identificativi come prioritari, lasciando alle regioni il compito di elaborare strategie di innovazione per rispondere agli sviluppi del mercato e alle opportunità emergenti. La Terza Italia- reinventare la nazione alla fine del Novecento – F. Bartolini 2015 ed. Carocci editore)

¹⁴¹ Palmieri e Rullani, “Conclusioni e suggerimenti. Fare rete e perché” in Associazione Italiana Politiche Industriali (a cura di) Fare reti d'impresa. Dai nodi industriali alle maglie lunghe: una nuova dimensione per competere, Il sole 24 ore, 2010, p. 223.

¹⁴² (L'introduzione della nuova fattispecie ha sollevato un importante quesito circa la configurazione che la rete contrattuale può in concreto assumere ponendosi il dubbio se accanto a reti con le quali si dà origine ad un fascio di contratti di scambio uniti da un nesso logico di collegamento negoziale e a reti con cui si dà luogo a forme di collaborazione (ricducibili alla figura del contratto plurilaterale con comunione di scopo) sia ipotizzabile la costituzione di un terzo modello di rete, ossia il contratto di rete di tipo associativo, dove la rete assume la forma giuridica di soggetto “entificato”

¹⁴³ (Parte della dottrina ha quindi qualificato il contratto di rete come contratto trans-tipico: ovvero idoneo a raccogliere al suo interno (e a farne discendere l'applicazione delle relative agevolazioni) contratti di vario genere, tipici o atipici, a condizioni che presentino le caratteristiche indicate dalla legge: F. Cafaggi Il contratto di rete e il diritto dei contratti, in F. Macario -C. Scognamiglio (a cura di), reti di imprese e contratto di rete: spunti per un dibattito. Cit. 919 P. Iamicieli, il contratto di rete tra percorsi di crescita e prospettive di finanziamento, ivi, 944ss. F. Cafaggi, il nuovo contratto di rete: Learning by doing? In Contratti, 2010, 1144 s.; P. Iamicieli, dalle3 reti di imprese al contratto di rete: un percorso

costituisce uno strumento di coordinamento di funzioni indicate nel programma di rete operando come un contratto quadro.

Guardando alla diffusione del fenomeno, il suo sviluppo, più formale che sostanziale¹⁴⁴, ha dato vita a logiche reticolari che in alcuni casi hanno portato a confondere le reti con altri strumenti che consentono la loro implementazione. Nel concreto spesso si sono perseguiti gli strumenti piuttosto che gli obiettivi della rete dando vita a reti che di tale istituto hanno solo la forma ma non il contenuto. Su questa scia è ugualmente errato parlare di rete per qualsiasi forma di collaborazione. La nozione economica della rete di imprese si inquadra nei modelli di organizzazione dell'attività economica. Sovvertendo i ruoli che da sempre l'economia ha disegnato per il mercato da un lato e l'impresa dall'altro. L'impresa ha sempre governato il ciclo produttivo e perciò la produzione dei beni mentre il mercato ha sempre avuto il ruolo di scambio. Con il contratto di rete questi ruoli si sono offuscati. L'impresa è sempre più presente anche nei fenomeni distributivi e il mercato o più propriamente il contratto penetra nei sistemi produttivi non appena l'attività d'impresa si frammenta tra veri operatori nelle diverse fasi.¹⁴⁵ Lo scopo del contratto di rete è quello di accrescere individualmente e collettivamente la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato. La finalità perciò che il contratto di rete si prefigge è quella di incentivare l'innovazione e al competitività delle singole imprese che partecipano alla rete. Non è sufficiente avere una semplice collaborazione ma è necessario sviluppare un rapporto di cooperazione. Per chiarire quando ci si trova di fronte ad una rete e distinguerla da tutto ciò che non è rete è necessario darne una definizione il più possibile completa: si parla di rete nel "caso in cui esitano tra due o più organizzazioni relazioni di lungo termine caratterizzate da assetti relativamente stabili di regole e di rapporti, spesso identificabili come vere e proprie routine organizzative. In questa accezione, le imprese rimangono sostanzialmente autonome e dispongono di ampi spazi di decisione indipendenti dagli altri soggetti della rete. Tuttavia, le imprese accettano di creare relazioni che in qualche modo le rendono interdipendenti con l'obiettivo di ottenere vantaggi complessivi superiori rispetto all'operare in modo isolato o viceversa, in modo strettamente vincolato da logiche gerarchiche. La rete è perciò una forma di coordinamento basata sulla cooperazione, la condivisione di obiettivi di lungo termine, l'integrazione delle attività e la comunicazione in linea con i principi della partnership".¹⁴⁶ Quello

(in)compiuto, in P. Iamicieli (a cura di), AA.VV., *le reti di impresa e i contratti di rete* Torino, 2009, A Gentili, il contratto di rete dopo la L. n.122 del 2010, in *contratti* 2011, 617.)

¹⁴⁴ Prima ancora che essere una fattispecie giuridica esso è infatti un modello organizzativo dell'attività economica. C. Crea, *Reti contrattuali e organizzazione dell'attività d'impresa.*

¹⁴⁵ R.H. Coase, per una visione dell'impresa come un nodo di contratti, "La natura dell'impresa", in Id., *Impresa, mercato e diritto*, Bologna, 2006, 73 ss.)

¹⁴⁶ (Così R. Cagliano "I processi interaziendali nelle imprese. Le reti di imprese, i processi interaziendali e i principi di gestione per processi" in Bartezzaghi Emilio (2010) *l'organizzazione dell'impresa. Processi, progetti, conoscenza, persone.* Etas 2004, p. 236)

che emerge da questa definizione di rete è l'aspetto identitario che le imprese aderenti mantengono. Con la rete non viene messa in discussione la personalità giuridica, non si crea un nuovo soggetto di diritto. La rete è compatibile con forme di coordinamento parziale o di scopo, in cui le imprese conservano la propria autonomia decisionale rispetto alle funzioni strategiche ed assumono vincoli o delegano potere decisionale solo con riguardo ad alcune specifiche funzioni d'impresa (finanziamento, esportazione, commercializzazione, marchi ecc.) in cui la messa in comune delle risorse è finalizzata ad uno scopo comune.¹⁴⁷

Ma la rete è anche e soprattutto “l'insieme delle relazioni di tipo cooperativo tendenzialmente stabili tra due o più imprese formalmente e giuridicamente distinte, talvolta concorrenti tra le cui attività esista o si generi una qualche interdipendenza ed emerga l'esigenza di coordinamento alla quale la rete risponda ricorrendo a strumenti di governo diversi: formali e informali; contrattuali e non; la rete può essere intesa come la sintesi tra autonomia, interdipendenza e cooperazione ma anche tra stabilità e flessibilità.”¹⁴⁸ Nella letteratura di settore ciò che viene ribadito è che in tutte le forme di reti si ha un coordinamento ed una cooperazione che tuttavia non sfociano mai nell'annullamento delle sottostanti personalità giuridiche delle singole imprese le quali mantengono una personalità giuridica propria. Allo stesso modo le partecipanti non sono controllate in termini di proprietà unica da parte di un'impresa centrale ma non hanno con le controparti rapporti di puro mercato¹⁴⁹ Dopo aver cercato di dare una definizione di rete d'impresa e di quello che è il suo istituto giuridico ovvero il contratto di rete è necessario porre l'attenzione su alcune caratteristiche che la rete può presentare. Tali caratteristiche ricorrenti possono contribuire ad una classificazione di quelle che possono essere le reti oggi presenti nel mercato. Le reti come si vedrà possono assumere varie forme, tuttavia tali forme non rappresentano schemi chiusi ed esclusivi, si deve ricordare che ci si trova nel campo dell'autonoma iniziativa privata. La possibilità quindi che il legislatore conceda ai privati di esplorare forme e tipologie di reti diverse porta a forme di aggregazione notevolmente differenti tra loro.

Possiamo individuare:

- Reti di fatto o spontanee la cui nascita e sviluppo è frutto non di un percorso programmato e progettato, bensì di un processo emergente in assenza di intenti e volontà predefiniti. I fattori aggreganti della rete possono essere determinati dallo sviluppo di meccanismi di cooperazione spontanea legati alla prossimità geografica, all'affinità culturale, a esigenze comuni non

¹⁴⁷ (F. Cafaggi, Reti d'impresa tra regolazione e norme sociali. Nuove sfide per diritto ed economia, Il Mulino, 2004 pp. 80 e 82.)

¹⁴⁸(Così P. Iamiceli, Le reti d'impresa: modelli contrattuali di coordinamento” in F. Cafaggi Reti d'impresa tra regolazione e norme sociali. Nuove sfide per il diritto ed economia Il Mulino, 2004, p. 128.)

¹⁴⁹(G. Soda, Reti tra imprese. Modelli e prospettive per una teoria del coordinamento, Carocci, 1998, pp. 34-35 e 142.)

consapevolmente esplicitate, alla presenza di linguaggi e valori condivisi, alla disponibilità in capo ai diversi soggetti di risorse tra loro complementari. Ne sono un esempio i distretti italiani¹⁵⁰

- Reti progettate che sono al contrario il risultato di volontà e intenzioni predefinite di intenzioni accordi e obiettivi. I rapporti di collaborazione e i relativi meccanismi di gestione e di governo costituiscono la base dalla quale si crea la rete.

Un altro criterio sulla cui base le reti possono essere distinte è il grado di coordinamento ovvero l'intensità della relazione su cui la rete si basa. Sulla base di tale criterio si possono distinguere:

- Reti da impresa estesa o reti baricentriche. In questo tipo di reti è possibile individuare un'impresa centrale o baricentrica, la quale accentra su di sé il ruolo di coordinamento. L'impresa centrale svolge un ruolo di leader che funge da nodo centrale rispetto alle altre che le ruotano intorno. Molto spesso si tratta di aziende che pongono in comune mezzi di produzione o lo scambio di prestazioni (industriali, commerciali, tecniche, tecnologiche) per l'esercizio in comune di una o più attività (funzionale all'operatività di ciascuna azienda della Rete dovendo rientrare nell'oggetto dell'impresa)
- Reti tra imprese paritarie si tratta di quelle reti in cui il coordinamento è decentrato con distribuzione tendenzialmente simmetrica tra i vari soggetti attori appartenenti alla rete.
- Reti di imprese coordinate da facilitatori in cui la funzione di coordinamento è per lo più accentrata ma che a differenza delle reti baricentriche tale funzione leader viene affidata a soggetti terzi definiti facilitatori il cui compito esclusivo è quello di mediare tra le imprese aderenti. I facilitatori non sono aziende essi stessi ma svolgono esclusivamente il compito di coordinare i rapporti tra le imprese reticolari. Questo delicato ruolo può essere ricoperto da

¹⁵⁰(Polo industriale, ovvero agglomerazione di imprese, in generale di piccola e media dimensione ubicate in ambiti territoriali circoscritti e storicamente determinati; solitamente si tratta di aziende specializzate in una o più fasi del processo produttivo e integrate mediante una rete complessa di interrelazioni di carattere economico e sociale. La formazione dei distretti industriali ha interessato prevalentemente settori industriali connotati da processi produttivi ad alta intensità di lavoro umano e scarsa automazione, limitato fabbisogno di capitale fisso e scarse economie di scala a livello di intero ciclo produttivo. I distretti industriali si individuano tramite un ambito territoriale piuttosto circoscritto ben collegato da vie di comunicazione interne, la popolazione attiva che vive all'interno dell'area geografica presa in considerazione lavora in gran parte in tale ambito inoltre la concentrazione delle piccole imprese indipendenti l'una dall'altra in qualche modo porta a terminare una sola fase della produzione dei prodotti che interessano il distretto. La rete di contatti con l'esterno finalizzata sia all'acquisto di materie prime e di attrezzature sia per l'esportazione del prodotto finito. Vi è infine ad accumularne le imprese partecipanti una stessa cultura d'impresa questa caratteristica imprime un forte senso di appartenenza che conferisce all'insieme un'immagine unitaria e riconosciuta sia dai membri del distretto che dagli altri interlocutori esteri. Il raggruppamento aziendale crea un certo vantaggio soprattutto alle piccole e medie imprese che in questo modo hanno la possibilità di inserirsi nel mercato anche estero. Nel sistema economico italiano la realtà dei distretti è molto importante. Ne è un esempio la realtà della produzione orafa di Vicenza o sempre nella provincia di Vicenza il distretto industriale di produzione tessile di lavorazione della pelle.)

associazioni di categoria qualora forniscano servizi di coordinamento e supporto ai loro associati coinvolti nella rete.

Come si è visto all'interno della rete si possono delineare dei ruoli che determinano gerarchie tra le imprese aderenti e in base al livello di controllo è possibile classificare le reti:

- A conduzione gerarchica dove il potere decisionale è accentrato e fa capo a un'impresa guida in grado di esercitare un elevato grado di influenza sulla definizione delle strategie attraverso le quali raggiungere gli obiettivi e sulle azioni da intraprendere.
- A conduzione paritaria dove non vi è la presenza di un'azienda con un grado di controllo e di potere che prevalga sugli altri componenti.

Altro criterio in base al quale è possibile distinguere le reti è il grado di accessibilità delle stesse ovvero la capacità che hanno le reti di aprirsi a nuovi soggetti che intendano entrare a farne parte. Si possono perciò riconoscere:

- Reti chiuse, dove non è possibile per successivi sottoscrittori entrare. In tali reti al di là del gruppo dei fondatori della rete non è possibile l'accesso ad altre imprese;
- Reti aperte che al contrario delle precedenti permettono l'allargamento del raggio di cooperazione attraverso l'adesione di successivi sottoscrittori.

Le reti inoltre si differenziano a seconda del contesto in cui si inseriscono:

- Reti territoriali, in cui l'elemento "territorio" diventa la discriminante aggregativa della rete. La rete si crea proprio tra imprese appartenenti ad un certo territorio che le accomuna.
- Reti aziendali dove il contesto-piattaforma sulla quale si insedia la rete è di matrice aziendale

Altro criterio sulla cui base si può stabilire una differenza tra le reti è il tipo di legame che caratterizza la rete:

- Reti proprietarie, in cui i legami e il collegamento tra i soggetti-attori partecipanti alle reti si fondano su logiche proprietarie. Il rapporto cioè tra i soggetti è mediato da forme di proprietà congiunta quali ad esempio lo scambio di partecipazioni (non di controllo e di maggioranza), il conferimento di risorse e la condivisione dei diritti di proprietà con riferimento a entità organizzazioni terze esistenti o create ex novo come le joint-venture;
- Reti burocratiche dove il coordinamento viene affidato a contratti che determinano regole e procedure attraverso le quali vengono determinate modalità di interazione, obiettivi, ruoli e suddivisioni dei compiti, diritti e doveri, legati al rapporto di cooperazione alla base della rete;

- Reti sociali: in questo caso i legami che caratterizzano il rapporto di cooperazione sono di carattere informale e interpersonale e si fondano su elementi quali la fiducia e la tendenziale assenza di opportunismo;

a differenziare le reti influisce anche il raggio di estensione della rete, in base a ciò è possibile differenziare tra:

- Reti corte la cui estensione è legata alla prossimità territoriale o settoriale. Per esempio le reti locali e settoriali;
- Reti lunghe ovvero la cui estensione a livello territoriale o settoriale esula dai confini dettati dalla prossimità;

a seconda della posizione verso cui le reti sono proiettate cioè a seconda della posizione occupata nella catena del valore degli attori soggetti coinvolti si individuando:

- Reti verticali le quali sono formate da imprese che operano in posizioni differenti (a monte o a valle) contribuendo nel loro complesso a coprire parte del processo produttivo che conduce allo sviluppo del prodotto finito.
- Reti orizzontali che sono costituite da imprese che occupano tendenzialmente lo stesso stadio nella catena di produzione svolgendo attività tra loro simili o complementari.

Il concetto di rete fa ingresso nell'ordinamento italiano per mezzo dell'art. 6-bis della legge 133/2008.¹⁵¹ Questo articolo rinvia ad un decreto¹⁵² del Ministero per lo Sviluppo economico, la definizione delle caratteristiche e delle modalità di individuazione delle reti d'impresa, pur anticipandone la logica, che è quella di promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese attraverso azioni di rete che ne rafforzino le misure organizzative, l'integrazione per filiera, lo scambio e la diffusione delle migliori tecnologie, lo sviluppo di servizi di sostegno.¹⁵³ Una prima definizione giuridica della rete d'impresa la ritroviamo già nel secondo comma dell'art. 6-bis, il quale definisce la rete come "libere aggregazioni di singoli centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali, anche al fine di migliorare la presenza nei mercati internazionali." Ne consegue che le reti oggi esistenti si basano su contratti diversi lasciati alla libera autonomia contrattuale delle parti ma

¹⁵¹ (La legge 6 agosto 2008 ha convertito in legge con modificazioni, il decreto legge 25 giugno 2008 n.112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e per la perequazione tributaria. Essa è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008.)

¹⁵² (Detto decreto tuttavia non fu mai emanato, si dovrà attendere la legge 33/2009 per vedere disciplinata la rete di imprese. Il contratto di rete in particolare entra nell'ordinamento giuridico grazie all'art. 3 della stessa legge.)

¹⁵³ (M. di Pace -La rete di imprese- ed. ottobre 2011 Universitas Mercatorum, Roma. Università telematica delle camere di commercio italiane. Con la collaborazione. Di A. del Principe, P. Tanzilli, R. Tiscini)

tutti riconducibili ad un unico intento ovvero la sottoscrizione di un contratto che consenta alle imprese di mettere in comune della attività e delle risorse, allo scopo di migliorare il funzionamento di quelle attività, il tutto nell'ottica di rafforzare la competitività dell'attività imprenditoriale.

Il contratto di rete è stato disciplinato in Italia dall'art.3 comma 4 ter della legge 33 del 2009¹⁵⁴ e successive modificazioni. Esso è uno strumento che consente di promuovere forme stabili di collaborazione tra imprese. Si apre dunque uno scenario importante sotto il profilo organizzativo ammettendo forme di collaborazione nuove dove è consentito condividere capitale fisico e umano delle singole imprese che mantengono la loro soggettività.¹⁵⁵ Si tratta di contratti plurilaterali che nascono originariamente per il mero scambio di risorse ma che finiscono per combinare lo scambio alla comunione di scopo essendo stati in molte regioni emanati bandi che si rivolgono esplicitamente al contratto di rete come strumento per lo svolgimento dell'attività indicata nei progetti annessi. La dottrina definisce la rete come il "complesso di relazioni giuridiche tendenzialmente stabili tra imprese, volte a regolarne la collaborazione o la compartecipazione a un progetto di interesse comune, fondato sullo sfruttamento congiunto di risorse complementari e sul governo di indipendenza tra le imprese partecipanti che non annulla l'autonomia giuridica ed economica delle stesse, né le assoggetta a una direzione unitaria. La rete a cui si dà vita con questa nuova figura contrattuale è una fattispecie negoziale aggregativa. Le imprese che decidono di prendervi parte si prefiggono l'obiettivo di istaurare una reciproca collaborazione allo scopo di accrescerne individualmente e collettivamente la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato sulla base di un programma comune attraverso il quale scambiare informazioni o prestazioni a collaborare cioè in forme e ambiti predeterminati. È qui che sorge l'interrogativo circa la forma giuridica che permetta a tale nuova figura contrattuale di raggiungere appieno gli obiettivi che ella si prefigge. Tale interrogativo influisce di conseguenza sulle regole di organizzazione e funzionamento che la rete può adottare. In altre parole la domanda che ci si pone è quale modello strutturale/organizzativo meglio si configura agli obiettivi del contratto di rete.

Si fa spazio quindi la possibilità che la rete possa assumere la forma associativa in senso proprio e quella meramente contrattuale interna alle imprese che ne fanno parte ovvero non associativa.¹⁵⁶ Le

¹⁵⁴ (La legge 9 aprile 2009, n. 33 ha convertito il in legge, con modificazioni, il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (c.d. decreto incentivi). Pubblicata in G.U. n. 85 dell'11 aprile 2009)

¹⁵⁵ (Riferimento alle ricerche condotte negli ultimi anni da una parte della dottrina civilistica in particolare alle ricerche sul tema delle reti di imprese curate negli ultimi anni da F. Cafaggi e P. Iamiceli. In particolare si veda F. Cafaggi-P.Iamiceli "Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni da una ricerca sul campo, "il Mulino 2007; F. Cafaggi P. Iamiceli "Politiche industriali e collaborazione tra imprese nel contesto toscano, v. anche C. Crea, "reti contrattuali e organizzazione dell'attività di impresa, ESI 2008.)

¹⁵⁶ (Le possibili tipologie di reti sono addirittura tre in correlazione con i possibili scopi per cui la rete viene creata: quella della pluralità o fascio di contratti di scambio uniti da un nesso di collegamento negoziale e riassunti in uno schema

argomentazioni a favore della possibilità di una configurazione di reti di carattere associativo sono molteplici. In primo luogo la possibilità di nominare un organo comune infatti giustifica l'ammissibilità di tale tipologia di rete.¹⁵⁷ L'organo è figura di produzione di fattispecie ed effetti giuridici direttamente imputati all'ente per il quale agisce (il quale pertanto è figura o centro di imputazione delle fattispecie e degli effetti giuridici promananti dall'organo). Da questo ragionamento ne deriva che la presenza di un organo in senso proprio e tecnico è per sua natura correlata ad un fenomeno di rappresentazione organica, la presenza di un organo presuppone perciò l'esistenza di un soggetto giuridico "entificato", ovvero la rete stessa. Altri argomenti a favore dell'ammissione di reti di tipo associativo riguardano la presenza di un fondo patrimoniale comune idoneo a fondare un regime di autonomia patrimoniale come tale ragionevolmente riferibile a un centro di imputazione soggettivo autonomo e separato dalle parti contraenti finalizzato al raggiungimento dello scopo della rete, diverso dallo scopo dei singoli aderenti. L'esercizio in comune di attività stabilite nel programma di rete infatti ha i tratti di un contratto di società nel senso di un esercizio di attività giuridicamente riferibili non già a singoli soci individuati singolarmente, ma ad un nuovo e separato centro di imputazione. Dopo questa analisi circa la plausibile possibilità che il contratto di rete possa assumere la forma associativa si evidenzia come la peculiarità di tale fattispecie risieda nel fatto che la sua struttura sia del tutto rimessa alla libera autonomia negoziale. E in ciò appare la sua funzione: il contratto di rete interviene ad occupare uno spazio nelle figure associative con finalità di cooperazione tra imprese non coperto da altri contratti tipici.¹⁵⁸ Le reti d'impresa oggi esistenti si basano essenzialmente su due tipologie:

- quelle create tra il 12 aprile 2009 e il 30 luglio 2010, il cui contratto è redatto sulla base delle norme contenute nei commi 4-ter, 4-quater e 4-quinquies dell'art.3 della legge 33/2009;

contrattuale unitario propria delle reti che si propongono l'obbiettivo di scambiarsi informazioni o prestazioni di natura commerciale, industriale, tecnica o tecnologica, quella del contratto plurilaterale con comunione di scopo con o senza rilevanza esterna, privo di base associativa (reti che si pongono il fine di collaborare in diversi ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese e infine la tipologia del contratto associativo in senso proprio e tecnico ravvisabile nelle reti il cui fine sia quello di esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa)

¹⁵⁷ (Sarebbe ragionevole sostenere che istituendo l'organo di rete i contraenti darebbero vita a un centro di imputazione di regole di azione e di atti o attività imputati all'ente (soggetto giuridico, centro autonomo) per il quale l'organo agisce.

¹⁵⁸ (Diversa è la disciplina e gli oneri a carico delle reti, alla rete per esempio non si richiede l'iscrizione della stessa come soggetto nel registro delle Imprese a differenza di quanto previsto per consorzi o società ma del contratto. Il contratto di rete viene iscritto all'interno delle posizioni già aperte in nome delle imprese aderenti alla rete secondo quanto stabilito dall'art- 3 comma 4 quater secondo il quale "il contratto di rete è soggetto a iscrizione nella sezione del registro delle imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante" Altresì non viene richiesto che la rete si doti di una denominazione autonoma a differenza di quanto avviene di nuovo per i consorzi con attività esterna)

- quelle create dopo il 30 luglio 2010, il cui contratto è stato redatto sulla base dell'art. 42 della legge 122/2010¹⁵⁹ che ha riscritto i commi 4-ter e 4-quater dell'art. 3 legge 33/2009.

È possibile mettere a confronto la diversa disciplina partendo dalla definizione che il legislatore dà dell'istituto: già nella lettera della legge si può notare come nella precedente disciplina il legislatore si limiti a definire il contratto di rete come un accordo tra più imprese che si impegnano a collaborare nello svolgimento di un'attività economica allo scopo di accrescere la competitività sul mercato, diversamente nella più recente disciplina il legislatore specifica che deve trattarsi di più imprenditori, che sempre allo scopo di accrescere la competitività sul mercato si obbligano ad un programma comune a collaborare in forme ed ambiti predeterminati scambiandosi informazioni e prestazioni o semplicemente a svolgere insieme una o più attività rientranti nel oggetto della propria impresa. La nuova legislazione introduce anche il concetto del fondo patrimoniale comune e la nomina di un organo comune incaricato di gestire il nome e per conto della rete, l'esecuzione del contratto.

Per chiarire e definire in misura maggiore il contratto di rete d'impresa occorre analizzarne i caratteri strutturali che la connotano, nello specifico è d'obbligo delineare i criteri secondo cui le reti si diversificano:

- le finalità e gli obiettivi che la rete si prefigge: gli obiettivi per cui la rete viene creata possono essere molteplici e diversi in relazione al contesto e alla specifica rete. Stabilire le finalità e gli obiettivi alla base dello sviluppo della rete è fondamentale per il suo progresso al fine di scongiurare il fallimento del rapporto di collaborazione;
- la tipologia degli attori coinvolti: oltre alle imprese, una rete può coinvolgere anche istituzioni, università, centri di ricerca. L'estensione della varietà di attori coinvolti diventa tanto più importante tanto più si considerano le esigenze e le sfide presentate dai contesti economici in cui la rete opera;
- il contenuto del rapporto di cooperazione: le relazioni che si intrecciano tra i soggetti coinvolti sono la chiave del successo e l'unità di misura per capire il grado di interconnessione che la rete intende raggiungere. Gli scambi possono riguardare informazioni, lo sviluppo di attività congiunte, la condivisione di risorse (umane, conoscenze e macchinari, strutture produttive e competenze);
- la forma di governance della rete: tale carattere strutturale riguarda la distribuzione del potere decisionale e il controllo, la natura dei legami e i meccanismi che costituiscono, regolano e

¹⁵⁹ (La legge 30 luglio 2010 n.122 ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica. Essa è stata pubblicata in G.U. n.176 del 30 luglio 2010)

coordinano il rapporto tra i diversi soggetti appartenenti alla rete. I rapporti tra le imprese possono fondarsi su logiche proprietarie ovvero su rapporti di cooperazione supportati e regolati da forme di proprietà congiunta quali ad esempio lo scambio di quote societarie partecipazioni, o attraverso accordi formalizzati o contratti che definiscono regole, diritti e obblighi, programmi procedure che possono dar vita a strumenti e relazioni quali ad esempio consorzi e franchising, associazioni, integrazioni di carattere organizzativo o più semplicemente legami informali o interpersonali sulla base dei quali si sviluppano accordi informali fondati sulla fiducia;

- l'entità e la natura delle interrelazioni e delle interdipendenze tra i soggetti attori che costituiscono il tessuto della rete: uno degli elementi che caratterizza la rete è il rapporto di autonomia e interdipendenza che si viene a creare tra i soggetti appartenenti alla rete. Pur rimanendo autonomi, i soggetti conferiscono parte dei loro interessi in questa rete sviluppando inevitabilmente delle interconnessioni e relazioni orientate alla persistenza e all'affidabilità generando un elevato grado di dipendenza o interdipendenza;
- lo schema delle connessioni all'interno dell'aggregazione reticolare: strettamente connessa alla forma di governance e alla natura delle relazioni che si instaurano tra i soggetti aderenti, le connessioni tra i soggetti della rete sono la struttura portante che definisce la rete. Si distinguono reti centralizzate dove vi è la presenza di un soggetto che centralizza su di sé le connessioni, esso assume un ruolo centrale, vi sono poi reti in cui i membri della rete sono connessi tra loro in modo concatenato ma limitato e reti a cerchio dove i membri della rete sono connessi tra loro in modo circolare e paritario;
- le dimensioni della rete: un ulteriore elemento che differenzia le reti tra loro è la dimensione, la quale può essere misurata prendendo in considerazione sia il numero, la dimensione e il potere di mercato delle singole imprese appartenenti alla rete sia l'entità dei flussi di relazioni e interazioni tra i membri della rete.

Dopo aver visto le caratteristiche che differenziano una rete in forza dell'art. 3 comma 4-ter del d.l. n. 5 del 2009 è utile definire il programma di rete. Esso è essenziale per garantire il buon funzionamento e il successo della rete. In assenza di un programma di rete il contratto risulta nullo per mancanza dell'oggetto.¹⁶⁰ La legge n.33 del 2009 indica alcune prescrizioni negoziali e in particolare prevede che debbano essere indicate le modalità di realizzazione dello scopo comune e lo

¹⁶⁰ (Art. 1346 c.c.)

statuto regolante i diritti e le obbligazioni¹⁶¹ che gli aderenti si impegnano a rispettare. L'art. 42 del d.l. n. 78 del 2012 ha previsto che l'istituzione del fondo patrimoniale e dell'organo comune siano facoltative. La novità rende ancora più marcato il carattere di fluidità del contratto in oggetto. Si potranno avere reti molto differenti tra loro che si avvicinano le une a fattispecie contrattuali e le altre a fattispecie differenti più strutturate. Tali elementi sono perciò opzionali, in favore di una maggiore flessibilità ciò determina una maggiore attrattività dello strumento in termini di riduzione dei costi in quanto è noto che la presenza di organi sociali determina costi e tanto più la presenza di un fondo patrimoniale comporta che le adesioni siano suffragate da conferimenti che potrebbero costituire motivo di freno per l'adesione a questo strumento contrattuale.¹⁶² Per questo motivo il legislatore ha previsto che per costituire una rete siano sufficienti due sole aziende. Il concetto di rete richiama per l'appunto la pluralità di soggetti ma non impone un numero superiore a due. In secondo luogo non vi sono limiti territoriali, come si è affrontato in precedenza analizzando le diverse tipologie di reti vi sono reti di piccole dimensioni come allo stesso modo reti di grandi dimensioni.¹⁶³ L'intento del legislatore è quello di non determinare l'intensità della collaborazione da parte delle imprese che appartengono alla rete che può tuttavia modificarsi nel tempo andando a crescere o a decrescere a seconda delle aspettative che gli aderenti hanno rispetto agli obiettivi. Nella disciplina del contratto di rete al contrario si richiedono contenuti specifici quali:

- la denominazione delle imprese aderenti alla rete;
- gli obiettivi di innovazione, competitività che si intendono perseguire;
- le modalità che si intendono adottare per misurare l'avanzamento verso tali obiettivi;
- il programma di rete che stabilisce quali siano gli obiettivi da perseguire;
- i diritti e gli obblighi di ciascuna impresa;
- le modalità di realizzazione dello scopo comune;
- l'eventuale fondo patrimoniale¹⁶⁴ comune e l'indicazione dei conferimenti, nonché le regole di gestione del fondo;

¹⁶¹ (La lettera della legge stabilisce che a tal fine gli imprenditori si obbligano sulla base di un programma comune di rete a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni o ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa)

¹⁶² (D'altro canto non c'è dubbio che una rete dotata di adeguate risorse e un'autonomia contabile con autonomi centri di decisionali in grado di gestire le attività e di avviare le iniziative rende molto più efficace l'azione della rete nel raggiungimento degli obiettivi prefissati)

¹⁶³ (La circolare 15/E del 2011 a cura dell'agenzia delle entrate possono partecipare anche filiali di società estere)

¹⁶⁴ (Al fondo patrimoniale della rete si applicano le disposizioni dei fondi consortili, circostanza che determina un'autonomia patrimoniale che fa salvi i partecipanti da eventuali obbligazioni sorte in capo alla rete)

- la durata del contratto;
- le modalità di adesione successive alla stipula del contratto;
- le eventuali cause di recesso e di esclusione;
- i poteri di gestione del soggetto che rappresenta la rete;
- le procedure decisionali delle imprese partecipanti.

La norma che disciplina il contratto di rete affronta anche le procedure da seguire per assicurare la validità del contratto di rete di imprese. La legge prescrive innanzitutto che la forma del contratto di rete debba essere scelta tra:

- redazione per atto pubblico (analogamente a quanto previsto per le società di capitali) ciò comporta obbligatoriamente la presenza di un notaio o altro pubblico ufficiale¹⁶⁵ che redige l'atto.
- Scrittura privata autenticata, circostanza che richiede sempre la presenza di un notaio o altro pubblico ufficiale che si limita in questo caso all'autenticazione delle firme.¹⁶⁶
- Il contratto di rete successivamente alla sua redazione prevede il deposito per l'iscrizione nella sezione del registro delle imprese presso cui è iscritta la singola impresa partecipante. Il difetto di iscrizione determina l'inefficacia dell'atto. Con l'iscrizione dell'atto il contratto comincia a produrre i suoi effetti e a dirsi efficace a seguito dell'ultima delle iscrizioni da parte degli aderenti.¹⁶⁷

Come è stato più volte sottolineato tra gli obiettivi del legislatore con la nuova normativa si punta a promuovere l'efficacia dell'azione imprenditoriale degli ETS ed è in questa prospettiva che le reti acquisiscono notevole importanza. Il contratto di rete è stato ultimamente oggetto di attenzione da parte dell'ispettorato nazionale del lavoro che con la nota 274¹⁶⁸ del 2020 ha evidenziato i requisiti e le modalità da rispettare da parte delle imprese che intendono fruirne in particolare si è cercato di dissuadere le imprese dall'aggirare alcune disposizioni a tutela dei lavoratori.¹⁶⁹ Il legislatore ha

¹⁶⁵ (Pubblici ufficiali possono essere i segretari comunali e il personale preposto ai servizi anagrafici del Comune)

¹⁶⁶ (La sottoscrizione autenticata è disciplinata dall'art. 2703 c.c., il quale prevede l'intervento del notaio, o di altro pubblico ufficiale, che autentica la firma, in quanto apposta in sua presenza, verificando un documento di identità del firmatario)

¹⁶⁷ (Il ripensamento di una sola impresa può compromettere l'efficacia dell'intera costituzione della rete. Il condizionamento della validità del contratto all'adempimento dell'iscrizione è inoltre contrario alla logica dell'iscrizione nel registro delle imprese, che ha finalità pubblicitarie, e dunque di opponibilità ai terzi dei fatti iscritti (ex art. 2193) e non di validazione degli effetti del contratto)

¹⁶⁸ (L'ispettorato del lavoro con la nota 22 giugno 2020, prot. N. 274 ha fornito indicazioni al personale ispettivo per contrastare un utilizzo elusivo del contratto di rete)

¹⁶⁹ Con la circolare n.7/2018 l'ispettorato del lavoro ha evidenziato l'utilizzo del contratto di rete come strumento per aggirare la disciplina in materia di somministrazione del personale, violando in particolare i diritti retributivi dei lavoratori

guardato al contratto di rete come uno strumento utile per contrastare la crisi economica causata dalla recente pandemia e con la conversione in legge del decreto Rilancio ha introdotto il contratto di rete con causale di solidarietà¹⁷⁰ per la cui sottoscrizione sono previste modalità semplificate. Il contratto di rete appare per questo la giusta premessa per parlare delle reti associative.

e quelli degli istituti sulla commisurazione degli oneri contributivi. L'ispettorato si è così espresso ricordando che l'efficacia del contratto di rete nei confronti dei terzi "ivi compresi i lavoratori" è subordinata all'iscrizione nel registro delle imprese, che pertanto deve essere controllata dal personale ispettivo. In tema di codatorialità si chiarisce che la stessa deve risultare dal contratto di rete, così come deve risultare dal contratto, la "platea" dei lavoratori utilizzati "a fattore comune" al fine di collaborare agli obiettivi comuni)

¹⁷⁰ Con il nuovo art. 43 bis "Contratto di rete con causale di solidarietà" il decreto Rilancio convertito in legge amplia, anche alla situazione di emergenza da covid-19, la disciplina prevista dall'art. 3 del d.l. n. 5 del 2009 (convertito con L. n. 33 del 2009) si aggiungono infatti alcuni commi che disciplinano la possibilità di stipulare un contratto di rete per favorire il mantenimento dei livelli occupazionali delle imprese apparenti alle filiere che si sono trovate in particolare difficoltà economica a causa dello stato di crisi o di emergenza dichiarati con provvedimento delle autorità competenti. Nel concreto le imprese che stipulano il contratto di rete per lo svolgimento di prestazioni lavorative presso le partecipanti potranno ricorrere agli istituti del distacco e della codatorialità ai sensi dell'art. 30 comma 4 ter del d.lgs. 276 de 2003 per conseguire le seguenti finalità:

- Impiego di lavoratori delle imprese partecipanti alla rete che sono a rischio di perdita del posto di lavoro;
- Inserimento di persone che hanno perso il lavoro per chiusura attività o per crisi d'impresa;
- Assunzione di figure professionali necessarie a rilanciare l'attività produttiva nelle fasi di uscita dalla crisi.

La normativa introdotto deroga inoltre alle disposizioni generali in ordine all'obbligo di pubblicità previsto dal comma 4 quater (obbligo di iscrizione del contratto di rete nel registro delle imprese ove hanno sede le imprese contraenti). Tale obbligo viene assolto automaticamente con la firma del contratto, in deroga alle modalità previste dal comma 4 ter del citato art. 3 ai sensi dell'art. 24 del CAD "con l'assistenza di organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro rappresentativi a livello nazionale presenti nel CNEL". È stato previsto sin dalla sua stesura un decreto del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge per definire le modalità di comunicazione, a cura dell'impresa referente, necessarie per dare attuazione alla codatorialità.

Per ogni altro aspetto di disciplina resta confermato quanto già previsto dall'art. 3 del d.l. n. 5 del 2009. È previsto ad esempio per il settore privato, il distacco (temporaneo) regolamentato dal richiamato art. 30 del d.lgs. 276 del 2003 attraverso il quale un lavoratore può essere messo a disposizione di un soggetto diverso dal datore di lavoro, nell'interesse del datore di lavoro distaccante che rimane l'unico responsabile del trattamento economico e normativo dovuto al lavoratore. In materia aveva fornito specifiche indicazioni l'ispettorato nazionale del lavoro con la circolare 7del 2018. (v. nota 143)

REGOLAMENTAZIONE DELLE RETI ASSOCIATIVE ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL 2017

Così come nel diritto commerciale il fenomeno antropologico delle reti precede la sua disciplina positiva allo stesso modo il riconoscimento delle reti associative e il trattamento della materia avviene per dare rilevanza giuridica a fenomeni di coordinamento e cooperazione tra ETS che hanno come obiettivo perseguire interessi superindividuali facendo fronte a problematiche di interesse generale. Tuttavia il contratto di rete tra imprese presenta il limite della temporaneità ovvero il contratto nasce per far fronte ad esigenze raccolte nel programma di rete che si esauriscono entro un tempo determinato, si tratta perciò di una comunione di risorse finalizzata ad una comunione di scopo. Anche nel terzo settore possiamo trovarci di fronte a iniziative specifiche e predeterminate che possono essere raggiunte proprio attraverso un contratto di rete d'impresa. Diverso è il concetto di rete associativa.

Tali reti sono organizzate e predisposte a svolgere una funzione stabile. Si tratta di un ente associativo imprenditoriale che non si prefigge degli obiettivi, raggiunti i quali viene sciolto ma che raggiunge un livello organizzativo idoneo a divenire un punto di riferimento per gli enti del terzo settore che intendono aderirvi. Con obiettivi di coordinamento, tutela, rappresentanza e anche vigilanza di tali enti. L'obiettivo ultimo è perciò quello di attuare quel dinamismo all'interno del terzo settore che permetta agli enti che ne fanno parte di proiettarsi al di fuori del no profit per dare origine a forme di collaborazione con soggetti anche non appartenenti al terzo settore ad un coordinamento con gli enti territoriali. Ne deriva quindi che gli strumenti di interconnessione in mano agli ETS si moltiplicano¹⁷¹. La possibilità di interconnessione tra i due istituti giuridici, contratto di rete e reti associative si auspica diventino sempre più frequenti. In questo modo una rete associativa può attingere al contratto di rete per istaurare collaborazioni con altri enti esterni al terzo settore diversamente la stessa rete associativa può nel suo ruolo istituzionale di vigilanza controllo e coordinamento degli ETS promuovere contratti di rete tra i propri aderenti. In tutto questo ricordando la duplice veste della rete associativa: essa stessa ETS e legittimata ad un ruolo di promozione e rappresentanza degli ETS.

Come è stato ampiamente dimostrato la rete sociale è un concetto antropologico, prima ancora che giuridico, legato all'esigenza di costruire relazioni, di riunirsi attorno a principi e valori di sussidiarietà di mutuo aiuto per trovare soluzioni a problematiche sociali. La rete sociale è in primo

¹⁷¹ (Cfr., nella giur. Più recente, Cass. Civ., sez. un., 15/03/2016 n. 506; Cass. Civ., sez. I 08/03/2013 n. 5836. Sul problema della compatibilità delle forme giuridiche di cui al >Libro I 9c.c. con lo status di imprenditore v., in senso favorevole, P. Rescigno, Le fondazioni: prospettive e linee di riforma, in *Persona e comunità III*, Padova 1990, p.234 e già ID., *Fondazione e impresa*, in *Riv. Soc.*, 1967 p.812- 819; R. Costi, *Fondazione e impresa*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1968 I, p.17-28 ss.; F. Galgano, *delle persone giuridiche*, in *Comm. Scialoja – Branca*, Bologna – Roma 1969 p.191 ss. G. Ponzanelli, *gli enti collettivi senza scopo di lucro* Torino 200p. 84)

luogo una rete fisica. Traslando questo concetto nell'ambito del terzo settore ne emerge che la rete è intesa come quella costruzione di relazioni e di partner-ship tra chi condivide interessi e scopi comuni in grado di permettere la definizione di linee guida collettive. La costruzione di reti sociali è insita nel mondo dell'associazionismo e del volontariato. Le più arcaiche reti sociali sono state le famiglie per arrivare fino ad oggi alle comunità nazionali. Da qui si evince che le organizzazioni sociali devono considerarsi tutte reti sociali perché create allo scopo di perseguire interessi comuni. E continuando con lo specifico paragone, così come le persone di una comunità rappresentano i nodi di una rete allo stesso modo i singoli ETS rappresentano i nodi di una rete associativa. Esistono come abbiamo visto due tipologie di reti associative considerate e riconosciute dalla legislazione tuttavia esiste un terzo tipo di rete associativa. Definita come network di associazione ovvero un gruppo informale e non riconosciuto di piccole e medie o grandi dimensioni di organizzazioni generiche ed enti del terzo settore al fine di realizzare progetti specifici. Esse costituiscono la forma più primordiale di rete associativa. La loro caratteristica più peculiare è proprio il fatto della temporaneità, l'associazione per il perseguimento di un determinato obiettivo uno scopo prefissato al raggiungimento del quale le reti associative di questo tipo si sciolgono fino al ripresentarsi dell'obiettivo successivo attorno al quale riunirsi.

Tale tipologia di reti associative pur essendo frequente nel tessuto sociale non raggiunge quella stabilità e continuità per cui essere oggetto di interesse per la legislazione. Le reti di cui si occupa il legislatore nella riforma del terzo settore sono reti nello specifico maggiormente strutturate con compiti anche istituzionali e con dimensioni più ampie che ne dimostrano l'organizzazione. Si tratta delle reti nazionali o regionali.

Le reti associative nazionali o regionali infatti sono insiemi di organizzazioni e la nuova riforma del terzo settore se ne occupa definendole in maniera specifica. La disciplina specifica di tale forma di aggregazione tra enti del terzo settore la si ritrova nel decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117. Al capo V ritroviamo l'art. 41 il quale definisce le reti associative come Enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, che associano anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti del terzo settore o in alternativa, almeno 20 fondazioni del terzo settore, le cui sedi legali operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome; si tratta di enti che svolgono anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del terzo settore loro associati e delle attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne o accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

Le reti associative di secondo livello sono intese art. 41 CTS quali organizzazioni che associano enti del terzo settore anche allo scopo di accrescerne la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali sono quindi una particolare forma associativa di ETS e possono assumere la forma giuridica associativa riconosciuta o meno. L'art. 41 CTS al fine di definire in maniera precisa e riconoscere la loro importanza pone dei limiti precisi per acquisire tale qualifica. Tali requisiti mostrano due risvolti specifici ossia che le reti associative già esistenti che non rispondono ai requisiti della norma vengono stimolate a crescere ed aprirsi a nuovi orizzonti stringendo nuove relazioni coinvolgendo nuovi partner per allargare la propria rete per contro questi requisiti possono essere un freno alle realtà emergenti che vogliono costituirsi in una rete associativa nuova.

Ciò a dire che la nuova normativa vincola i piccoli e ultimi arrivati ad entrare in reti associative precostituite che pur essendo sotto il profilo funzionale ed organizzativo sicuramente più preparate non possono tuttavia rispondere alle specificità del nuovo ETS associato.

Ulteriore tipologia contemplata e definita specificatamente dalla riforma è la rete associativa nazionale disciplinata dall'art. 41 comma 2. Secondo la riforma del terzo settore gli enti che possono acquisire tale qualifica devono avere dette caratteristiche: associare direttamente o indirettamente almeno cinquecento ETS o cento fondazioni del terzo settore. Sedi legali o operative in almeno dieci regioni o province autonome. Anche in questo caso la riforma pone limiti stringenti alle reti nazionali esistenti obbligando le stesse ad una eventuale riorganizzazione e a quelle ancora da porre in essere cifre significative di enti da coinvolgere per ottenere tale riconoscimento.

Lo spazio che il codice del terzo settore dedica alle reti associative denota l'importanza che il legislatore riconosce alla rete quale istituto attraverso cui gli enti del terzo settore svolgono attività imprenditoriali.¹⁷² In particolare quanto previsto dall'art. 41 comma 1° lett. b) del codice del terzo settore nell'investire le reti del compito di valorizzare le attività dei singoli associati finalizza il compito delle reti a porsi quale strumento di valorizzazione dei singoli presso i soggetti istituzionali, rappresentando quindi un interlocutore privilegiato nei rapporti pubblici. Le reti associative quindi assumono una dimensione anche politica. Esse infatti si collocano nel panorama sociale come macro entità rappresentative di interessi diffusi attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale senza fini di lucro. In questa prospettiva si delinea il superamento della logica dicotomica che vede

¹⁷² ("I compiti assegnati alle reti associative dal codice del terzo settore rendono tali enti assimilabili, fatta eccezione per lo scopo di lucro, al contratto di rete tra imprese ai sensi dell'art. 3 comma 4 ter d.l. 10 febbraio 2009 ù, n.5 posto che anche in questa fattispecie giuridica gli scopi delle reti di imprese sono quelli di costituire un soggetto capace di aggregare il mercato valorizzando le potenzialità dei singoli associati, di godere di finanziamenti pubblici e agevolazioni fiscali nonché quelle di condividere il personale impiegato alle proprie dipendenze." Il codice del terzo settore commento al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117° cura di M. Gorgoni- Pacini giuridica le reti associative – contributo di A. de Mauro p.304)

lo stato contrapposto al privato. Emerge quindi l'intenzione di rafforzare il modello di interazione tra settore pubblico e terzo settore di tipo non conflittuale ma integrativo o complementare che sfrutti la prossimità degli ETS ai bisogni dei cittadini e la maggiore agilità organizzativa nell'affrontare bisogni eterogenei e difficilmente gestibili dalla pubblica amministrazione ancorata ad un modello organizzativo accentrato. Tutto ciò si rifà al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui si è già trattato precedentemente. Lo Stato prende parte collaborativamente al problema di mettere in comunicazione ed assicurarne l'effettiva capacità di risposta degli ETS alle domande del cittadino. Questa collaborazione tra Stato ed ETS è sigillata proprio dalla presenza delle reti associative che costituiscono l'intermediario ideale affinché gli ETS siano in grado di rispondere ai bisogni della popolazione e di contro di rapportarsi con le istituzioni in maniera efficace e celere. Tra gli obiettivi quindi che il CTS si pone vi è anche quello di promuovere l'efficacia dell'azione imprenditoriale degli ETS.¹⁷³

Ciò che differenzia ulteriormente i due istituti è anche lo scopo mentre il contratto di rete interessa solo la funzione economica fornendo uno strumento pro concorrenziale alle imprese che decidono di farne parte la rete associativa si presta ad essere uno strumento con una duplice funzione: da un lato essa si pone l'obiettivo di fornire un servizio di promozione agli enti che aderiscono, dall'altra ricopre una funzione politica di intermediazione nel dialogo con le istituzioni ricopre quindi sia una funzione economica che una funzione politica che ritroviamo nell'art. 41 CTS¹⁷⁴ da un lato l'attività

¹⁷³(In tal senso la legge delega 6 giugno 2016 n.106 art. 4 lett. P) "riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello intese quali organizzazioni che associano enti del terzo settore anche allo scopo di accrescerne al loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali.")

¹⁷⁴ (Le reti associative sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, che: a) associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore, o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome;

b) svolgono, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

2. Sono reti associative nazionali le reti associative di cui al comma 1 che associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 500 enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome. Le associazioni del terzo settore formate da un numero non inferiore a 100 mila persone fisiche associate e con sedi in almeno 10 regioni o province autonome sono equiparate alle reti associative nazionali ai fini di cui all'articolo 59, comma 1, lettera b).

3. Le reti associative nazionali possono esercitare, oltre alle proprie attività statutarie, anche le seguenti attività:

a) monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associati, eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale, e predisposizione di una relazione annuale al Consiglio nazionale del Terzo settore;

b) promozione e sviluppo delle attività di controllo, anche sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati.

4. Le reti associative possono promuovere partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e con soggetti privati.

5. È condizione per l'iscrizione delle reti associative nel Registro unico nazionale del Terzo settore che i rappresentanti legali ed amministratori non abbiano riportato condanne penali, passate in giudicato, per reati che comportano l'interdizione dai pubblici uffici. L'iscrizione, nonché la costituzione e l'operatività da almeno un anno, sono condizioni necessarie

di coordinamento promozione e supporto, dall'altro lo scopo di promuovere e accrescere la rappresentatività degli ETS presso i soggetti istituzionali. Perciò le reti associative oltre ad essere esse stesse enti del terzo settore quindi con una funzione ausiliaria agli ETS che ne fanno parte nel raggiungimento di quegli obiettivi d'interesse generale di cui abbiamo già parlato, si qualificano come strutture atte al coordinamento delle attività economiche dei soggetti aderenti (sul piano normativo le reti associative si qualificano come ETS ossia come imprenditori operanti nel terzo settore) ma anche di raccordo tra essi e le istituzioni. Esse si prestano per i caratteri di stabilità e di omogeneità con cui si presentano al pubblico ad essere l'intermediario ideale.

Abbiamo dunque due tipologie di reti associative¹⁷⁵ che si distinguono per dimensioni anche territoriali alle quali viene affidato un ruolo di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione e supporto degli enti (e/o persone) loro associati. Proprio in previsione del loro ruolo la legge prevede che le reti associative possano promuovere partenariati e protocolli d'intesa con le pubbliche amministrazioni e con soggetti privati. Tuttavia in ragione della loro struttura, la stabile organizzazione e la loro copertura territoriale, alle sole reti associative nazionali vengono affidate attività di monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associate anche con riguardo all'impatto sociale che essi hanno; è prevista inoltre la predisposizione di una relazione annuale al Consiglio Nazionale del Terzo settore, la seconda attività affidata alle reti associative nazionali è quella di promozione e sviluppo delle attività di controllo anche sottoforma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati.

Le reti, come si è già lungamente dibattuto, sono soggetti già presenti nel panorama normativo degli enti no profit ma acquisiscono una nuova veste e nuove funzioni alla luce della riforma. Essi in primo luogo oltre ad essere enti del terzo settore hanno un ruolo di primaria importanza nel rapporto con la pubblica amministrazione. Le reti associative già esistevano prima del nuovo codice e venivano

per accedere alle risorse del Fondo di cui all'articolo 72 che, in ogni caso, non possono essere destinate, direttamente o indirettamente, ad enti diversi dalle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni di promozione sociale e dalle fondazioni del Terzo settore.

6. Alle reti associative operanti nel settore di cui all'articolo 5, comma 1, lettera y), le disposizioni del presente articolo si applicano nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione civile, e alla relativa disciplina si provvede nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 16 marzo 2017, n. 30.

7. Gli atti costitutivi o gli statuti disciplinano l'ordinamento interno, la struttura di governo e la composizione e il funzionamento degli organi sociali delle reti associative nel rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati e di elettività delle cariche sociali.

8. Gli atti costitutivi o gli statuti delle reti associative possono disciplinare il diritto di voto degli associati in assemblea anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 24, comma 2.

9. Gli atti costitutivi o gli statuti delle reti associative possono disciplinare le modalità e i limiti delle deleghe di voto in assemblea anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 24, comma 3.)

10. (Gli atti costitutivi o gli statuti delle reti associative possono disciplinare le competenze dell'assemblea degli associati anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 25, comma 1.)

¹⁷⁵ (Nazionali, i cui compiti istituzionali vengono chiaramente indicati dalla legge e regionali, che rimangono un fenomeno aggregativo di supporto e sostegno agli ETS che ne fanno parte.)

iscritte nei registri di promozione sociale territoriale e nazionale, con la riforma diventano peculiari enti del terzo settore che iscritti nella particolare sezione loro dedicata acquisiscono una qualificazione organizzativo/territoriale. Il nuovo ruolo che il codice del terzo settore delinea per questi soggetti è un ruolo istituzionalizzato e riconosciuto all'interno delle disposizioni di legge. Ma la distinzione dimensionale comporta anche la differenziazione dei compiti ad esse assegnati: in particolare alle sole reti associative nazionali è concesso di svolgere specifici compiti: il monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associati eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale, la predisposizione di una relazione annuale al Consiglio Nazionale del Terzo settore e la promozione e lo sviluppo delle attività di controllo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati, inoltre alle reti è riconosciuta la possibilità di predisporre atti costitutivi e statuti per gli associati approvati secondo modelli standard da parte del ministero del lavoro.¹⁷⁶ La riforma inoltre prevede per le reti associative un ruolo chiave anche nel Consiglio nazionale del terzo settore¹⁷⁷ all'interno dell'organo il peso delle reti associative è evidenziato dal fatto che ben 15 dei suoi componenti¹⁷⁸ sono rappresentanti delle reti associative dei quali otto derivano da quelle nazionali.¹⁷⁹

Le reti acquisiscono un peso rilevante anche sotto il versante dei controlli che sono chiamate a compiere: l'art. 92 del codice il quale parla appunto di attività di monitoraggio, controllo e vigilanza promuove in questo modo l'autocontrollo degli enti del terzo settore investendo appunto le reti (nazionali) di questo compito nei confronti degli enti che ne fanno parte come precisato dal successivo articolo 93.¹⁸⁰ Le attività di controllo sono svolte in supporto al Consiglio Nazionale del Terzo settore come dalla lettera della legge all'art. 60 comma 1 lettera "e" CTS- inoltre le attività di sostegno al Fondo per il finanziamento di progetti o di iniziative di attività di interesse generale promossi dai propri associati secondo quanto stabilito dall'art. 72 del codice.

¹⁷⁶ (In questi casi i tempi per l'iscrizione al RuntS vengono dimezzati da 60 a 30 giorni)

¹⁷⁷ (Art. 601 il Consiglio Nazionale del Terzo Settore svolge i seguenti compiti: esprime pareri non vincolanti ove richiesto sugli schemi di atti normativi che riguardano il terzo settore esprime pareri non vincolanti ove richiesto sulle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie di cui agli art. 72 e seguenti; esprime parere obbligatorio non vincolante sulle linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale dell'attività svolta dagli enti del terzo settore nonché sulla definizione dei modelli di bilancio degli enti del terzo settore; designa un componente dell'organo di governo della fondazione Italia sociale è coinvolto nelle funzioni di vigilanza monitoraggio e controllo con il supporto delle reti associative nazionali deroga i rappresentanti degli enti del terzo settore presso il cnel ai sensi della legge 30 dicembre 1986 n.936 n.2 per lo svolgimento dei compiti indicati al comma 1 il consiglio nazionale del terzo settore si avvale delle risorse umane e strumentali del ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le modalità di funzionamento del consiglio nazionale del terzo settore sono fissate con regolamento interno da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti. Il numero dei componenti è stato ritoccato dal recente correttivo al codice emanato con d.lgs. 105/2018.)

¹⁷⁸ (Il decreto legislativo n. 105/2018 ha modificato il numero dei componenti del comitato nazionale del terzo settore. Attualmente il comitato conta 37 membri effettivi e altrettanti supplenti. L'ultimo decreto di ricognizione dei suoi componenti risale a maggio 2020)

¹⁷⁹ (Ai fini dell'art. 59 comma 1 lett. b) vengono equiparate le associazioni del terzo settore formate da un numero non inferiore a cento mila persone fisiche associate e con sedi in almeno 10 regioni o province autonome)

¹⁸⁰ (L'art. 93 ultimo comma specifica che l'attività di controllo espletata dalle reti associative nazionali (e dai centri di servizio per il volontariato autorizzati) è sottoposta alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali)

I controlli sono finalizzati alla verifica della permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al registro unico, inoltre le reti nazionali hanno anche il compito di verificare l'effettivo svolgimento di attività finalizzate al raggiungimento di scopi civici, solidaristici o di utilità sociale. In conseguenza a tali attività l'ente è tenuto all'adempimento di obblighi derivanti dall'iscrizione al registro e le reti associative sono chiamate ad accertarsi che tali obblighi siano adempiuti. Per quest'ultimo compito le reti necessitano di ulteriori requisiti tecnico-professionali¹⁸¹

La riforma del terzo settore come si evince dai compiti che il legislatore ha dato a tali enti ha incrementato sensibilmente la responsabilità delle reti associative, in particolare rispetto al controllo al monitoraggio e alla raccolta dei dati relativi agli enti aderenti. Sull'importanza strategica che le reti hanno acquisito in seguito a questa delega di compiti è intervenuta la circolare n. 2 del 3 marzo 2021 del ministero del lavoro e delle politiche sociali. Dei diversi aspetti affrontati nella circolare importante è la funzione certificatrice che il ministero ha attribuito alle reti.

Le reti secondo il legislatore rimangono libere di organizzare la propria vita associativa potendo anche rinviare ad appositi regolamenti per il dettaglio delle previsioni statutarie, tuttavia è concesso alle reti di sostenere indirizzare e coordinare l'attività degli enti aderenti sia attraverso la contaminazione di alcune o tutte le disposizioni dei loro statuti sia attraverso l'assunzione in capo alla rete di una serie di adempimenti degli enti associati. La novità introdotta dalla circolare n. 2 sta nel fatto che con tale atto il governo riconosce l'eterogeneità dei modelli organizzativi che le reti sono libere di scegliere e in tale scelta sta la potenzialità della loro organizzazione. L'autonomia organizzativa infatti permette la più ampia libertà di adesione, espressione della volontà di ogni singolo ente. Tale libertà sta nel poter scegliere innanzitutto di aderire o meno alla rete o di aderire ad una o più reti. L'organizzazione della rete può inoltre essere letta come un indicatore delle finalità e delle modalità che la rete intende adottare per raggiungere quegli stessi fini. Per questo motivo la rete è anche l'interfaccia con cui i terzi, finanziatori o utenti, vengono in contatto e perciò gioca un ruolo di primaria importanza per la credibilità e la reputazione degli enti che decidono di farne parte. Tra i principi e criteri direttivi indicati dal delegante (legge delega 106/2016) assumono particolare rilievo le disposizioni in materia di amministrazione e controllo degli enti no profit. Sul punto l'art. 4 alla lett. d) del primo comma, individua i contorni della disciplina attuativa, che dovrà definire le forme e le modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti improntando le relative disposizioni ai principi generali di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori, nonché ai più specifici principi di efficienza, efficacia, trasparenza, correttezza ed economicità della gestione degli enti, mediante la previsione di strumenti idonei a garantire il rispetto dei diritti degli

¹⁸¹ (Stabiliti dall'art. 96 del codice affiche sia garantito un efficace controllo)

associati e dei lavoratori. L'importanza della funzione di controllo svolta dalle reti associative nei confronti degli enti del terzo settore che aderiscono alla stessa è pienamente compresa dal legislatore che riconosce l'importanza dei controlli "interni" anche grazie alla recente legge del 6 giugno del 2016 n. 106¹⁸² la quale specifica la necessità di adottare discipline differenziate che tengano conto delle caratteristiche peculiari e della struttura associativa degli enti destinatari. In sede di attuazione è stato necessario perciò comprendere e ridefinire il sistema di governance degli enti no profit nel suo complesso, coniugando i tradizionali principi poc' anzi enunciati con i principi di natura economico-aziendalistica non direttamente inerenti alle logiche del terzo settore ma in ragione anche della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche, tenuto conto quanto previsto dal d.lgs. 231/2001.¹⁸³ I successivi decreti delegati 112 e 117 del 2017¹⁸⁴ accolgono le indicazioni della legge 106 prevedendo l'istituzione dell'organo di controllo, la presenza di sindaci che insieme collaborino vigilando sull'osservanza della legge e dello statuto e sul corretto rispetto dei principi di corretta amministrazione facendo riferimento esplicito al d.lgs. 231/2001. Gli enti del Terzo settore in conseguenza dell'applicabilità di tale modello devono dotarsi di un modello di organizzazione che preveda: l'individuazione delle aree a maggior rischio di compimento di reati,¹⁸⁵ la previsione di idonee procedure per la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente nelle

¹⁸²(Art. 4 comma 1 lett. g) l. 106/2016 "disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e di informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, tenendo conto di quanto previsto dal d.lgs. 231/2001)

¹⁸³ (Art.1 comma 2 d-lgs- 231/2001 "Le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica")

¹⁸⁴ (Art. 30 comma 6 del d.lgs. 117 del 2017 e art. 10 comma 2 d.lgs. 112 del 2017)

¹⁸⁵ (Le attività di maggior sensibilità per quanto riguarda gli enti del terzo settore riguardano:

- la gestione della raccolta fondi attraverso il 5 per mille, la gestione dei fondi pubblici, la gestione dei progetti umanitari finanziati dallo Stato o altri enti europei (art. 24 d.lgs.231/2001); i reati di conseguenza riguardano la Malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis c.p.); l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter c.p.) e la Truffa ai danni dello Stato (art. 640 comma 2, c.p.)
- gestione dell'attività di advocacy/lobbying verso la Pubblica amministrazione; la gestione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione con le autorità di vigilanza(art. 25 d.lgs.231/2001); i reati connessi riguardano: la corruzione per l'esercizio delle funzioni (art. 318 c.p.) la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater c.p.), istigazione alla corruzione(art. 322 c.p.), traffico di influenze illecite(art. 346-bis c.p.)
- gestione degli adempimenti fiscali, gestione della tesoreria e gestione della contabilità generale e del bilancio (art. 25 octies d.lgs.231/2001); i reati connessi sono quelli di: riciclaggio (art. 648-bis), impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-ter), e autoriciclaggio (art. 648-ter 1)
- la gestione delle missioni, la gestione degli aiuti umanitari e la selezione assunzione ed impiego del personale (art. 25 quinquies); i reati connessi sono la riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.), la prostituzione minorile (art. 600-bis c.p.), la tratta di persone (art. 601 c.p.) e l'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro il cosiddetto caporalato (art. 603- bis. c.p.)
- la gestione degli acquisti, la selezione e gestione dei partner per i progetti umanitari (art. 25 quater); i reati connessi sono: l'attentato per finalità terroristiche o di eversione /art. 280-bis c.p.), l'atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (art. 280 bis c.p.)
- la gestione dei progetti di sviluppo, la gestione degli aiuti umanitari, la gestione della raccolta fondi, la gestione dei lasciti testamentari e delle donazioni, la gestione dei partner commerciali per la realizzazione dei progetti (art. 24 ter); i reati connessi sono l'associazione per delinquere (art. 416 c.p.) e l'associazione di stampo mafioso anche straniera (art. 416-bis c.p.)

attività definite a maggior rischio, l'adozione di modalità di gestione delle risorse economiche idonee ad impedire la commissione di reati, la previsione di un appropriato sistema di trasmissione delle informazioni all'Organismo di Vigilanza¹⁸⁶, infine oltre alla tutela dei dipendenti che denunciano illeciti, la previsione di sanzioni per l'inosservanza dei modelli adottati.¹⁸⁷ Queste incombenze determinano l'adozione di una strategia che si svolge in fasi: la prima di analisi e costruzione, la seconda di implementazione e la terza di monitoraggio sul corretto funzionamento del modello.¹⁸⁸

Nell'attuazione della legge delega si deve tenere presente che l'autorità nazionale anticorruzione si è già pronunciata sull'argomento prevenendo l'obbligo di adozione del "modello 231" per gli enti del terzo settore affidatari dei servizi sociali,¹⁸⁹ l'intento è quello di adottare un modello comune per tutti gli ETS aderenti alla rete che permetterebbe la designazione di un Organismo di Vigilanza congiunto e condiviso.¹⁹⁰ La dottrina si è espressa in maniera compatta in favore¹⁹¹ dell'applicazione del modello 231/2001 in quanto "il movente economico-finanziario alla base della commissione di molti degli illeciti rientranti nel campo di applicazione del d.lgs. 231/2001 appare perfettamente compatibile anche con enti di scopo non lucrativo, che comunque concorrono a creare utilità ai soggetti che operano nell'ambito delle loro organizzazioni (ancorché non attraverso la redistribuzione di utili)"¹⁹² e ancora per il fatto che "l'estensione delle disposizioni in materia di responsabilità

¹⁸⁶ (La composizione dell'Organo di Vigilanza può essere indifferentemente di solo personale interno (con il vantaggio di massimizzare la conoscenza dell'ente ma allo stesso tempo lo svantaggio di mettere a rischio l'indipendenza dello stesso), un mix di risorse interne ed esterne (con il vantaggio di bilanciare i principi di indipendenza e conoscenza dell'ente), infine utilizzando solo personale esterno (dove in vantaggi sono la massimizzazione dell'indipendenza ma sacrificando così la conoscenza dell'ente)

¹⁸⁷ (A.n.ac. delibera 32 del 2016 paragrafo 12.3 in accordo con quanto stabilito dal d.lgs. 231 del 2001 art.6 comma 2)

¹⁸⁸ Oltre alla prima fase di identificazione dei reati, di documentazione delle macro caratteristiche del modello di organizzazione e gestione vi è un'ultima fase di verifica del piano ad opera dell'OdV il quale verifica il funzionamento del modello. L'organo di controllo deve assicurare la continuità del processo di vigilanza e la sua reale efficacia, inoltre esso deve essere dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo e deve trattarsi preferibilmente di un organo Collegiale al fine di garantire l'imparzialità del proprio operato. Il ruolo dell'OdV può essere ricoperto dall'organo dirigente solo negli enti o reti di piccole dimensioni (art. 6 comma 4), dal collegio sindacale di sorveglianza per il controllo sulla gestione (art. 6 comma 4 bis) o da un organismo ad hoc la cui disciplina venga rimessa all'organo amministrativo che lo nomina ovvero allo stesso organismo in sede di autoregolamentazione. E fatto divieto all'organo amministrato (nella figura dell'amministratore unico o del CdA) e a tutti soggetti che in qualità di dipendenti dell'ente, svolgono mansioni per le quali non è opportuno l'affidamento agli stessi di funzioni di controllo sul proprio operato (ad es. il RSPP)

¹⁸⁹(L'obbligo dell'adozione del modello 231 riguarda il caso di affidamento di servizi da parte della Pubblica Amministrazione a Enti del Terzo settore e le cooperative sociali)

¹⁹⁰ (Il decreto legislativo 231/2001 ha inteso introdurre uno schema di responsabilità il cui destinatario è l'organizzazione pluripersonale a prescindere dalla qualifica formale ma comunque identificabile come soggetto distinto dalla persona fisica autrice del reato e di conseguenza autonomamente individuabile in quanto centro di imputazione della scelta criminosa. D. brunelli – M. Riverditi, sub art. 1 la responsabilità degli enti a cura di A. Presutti – C. Bernasconi- A. Fiorio, Cedam 2008, p.77)

¹⁹¹ Sull'argomento N. Abriani, La responsabilità da reato degli enti: modelli di prevenzione e linee evolutive del diritto societario, in *Analisi Giur. Econ.*, 2/2009 p.187 ss. V. Buonocore, Adeguatezza, precauzione, gestione, responsabilità: chiose sull'art. 2381, commi terzo e quinto, del codice civile, in *Giur. Comm.*, 2006 I, p.5 ss.; P. Montalenti, Organismo di vigilanza e sistema di controlli, Relazione al convegno Assonime "molte regole, nessun sistema: proposte per una razionalizzazione del sistema dei controlli societari" tenutosi il 31/03/2009 a Milano.

¹⁹² (Così I. Andretta in "L'applicazione del d.lgs. 231/2001 agli Enti del Terzo Settore e agli organismi di formazione. Novità e prospettive, anche alla luce del nuovo "codice Appalti")

amministrativa degli enti del Terzo settore è giustificata non soltanto dal tenore letterale della norma, ma anche dal fatto che il variegato mondo del non profit ricorre sempre più di frequente all'esercizio di attività imprenditoriali che nonostante il presunto carattere strumentale, diviene economicamente rilevante"¹⁹³. Infine c'è chi ha precisato che "il vantaggio o interesse di cui all'art. 5 del d.lgs. 231/2001 non ha alcuna caratterizzazione esclusivamente economica, ma può configurarsi anche per reati di natura non economica quali reati di lesioni gravi e gravissime o omicidio colposo"¹⁹⁴ Tuttavia appare necessaria una riflessione sul concetto di obbligatorietà del modello organizzativo e sulla prassi di imporne l'adozione mediante strumenti diversi dalla legge considerando che quest'ultima pone la questione in termini di facoltatività del modello 231. Il modello non è imposto coattivamente dal legislatore, il quale piuttosto si limita a suggerirne l'adozione con evidenti fini del contenimento del rischio e al verificarsi delle condizioni poste dal primo comma dell'art. 6 di esonero della responsabilità.¹⁹⁵ Per la corretta individuazione degli enti destinatari della responsabilità amministrativa¹⁹⁶ bisogna attendere un momento successivo infatti il decreto 231 all'art. 1 si limita a prevedere genericamente la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato senza preoccuparsi di individuare la nozione di "ente" ma semplicemente specificando al comma successivo che la disciplina si ritiene applicabile anche agli enti forniti di personalità giuridica e alle società o associazioni anche prive di personalità giuridica. È qui che entrano in gioco le reti associative riconoscendo alle stesse (in quanto enti privati talvolta privi di personalità giuridica) la funzione di controllo nei confronti del loro aderenti.

Partendo dal presupposto che il terzo settore svolge un ruolo fondamentale nel sostenere attività di interesse generale e che raggiunge tali obiettivi principalmente attraverso forme di finanziamento derivanti da donazioni e contributi, lo Stato riconosce che attraverso le reti è possibile raggiungere gli operatori del terzo settore con forme di sostegno adeguate. L'art. 72 del Cts. "Fondo per il finanziamento di progetti e di attività" dispone che il fondo previsto dall'art.9 comma 1 lett. g) legge 106/2016) è destinato a sostenere anche attraverso le reti associative di cui all'art. 41, lo svolgimento

¹⁹³ (Cosi A. Santuari in "il modello 231" negli Enti del Terzo settore - d.lgs. n.112 e 117/2017)

¹⁹⁴ (Cosi C. Manacorda in "la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale: presenze del d.lgs. 231 e aspetti problematici di applicazione)

¹⁹⁵ (Il primo comma dell'art. 6 pone alcune condizioni di esonero dalla responsabilità dell'ente in caso di reato compiuto dai suoi soggetti in posizioni apicali(si tratta di quelle persone che rivestono funzioni di rappresentanza di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché di persone che esercitano anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso secondo quanto stabilito dall'art. 5 comma 1, d.lgs. 231/2001) adozione ed efficace attuazione, prima della commissione del fatto illecito, di modelli organizzativi e di gestione idonei a prevenire reati analoghi a quello verificatosi; nomina di un organismo dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, per la vigilanza sul funzionamento di detti modelli e la cura del loro aggiornamento).

¹⁹⁶ (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica a nome dell'art. 11 della legge 29 settembre 200 n. 300 pubblicato in G.U. n. 140 del 19 giugno 2001)

di attività di interesse generale di cui all'art. 5 costituenti oggetto di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del terzo settore, iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore. Il successivo art. 76¹⁹⁷ ribadisce il ruolo fondamentale delle reti disponendo che per le organizzazioni di volontariato aderenti alle reti associative di cui all'art. 41 comma 2, la richiesta e l'erogazione dei contributi di cui all'art. 73 comma 2 lett. c) debba avvenire per il tramite di una rete associativa.¹⁹⁸ Con la legge delega il legislatore ha valorizzato perciò il ruolo delle reti sotto diversi aspetti organizzativi di promozione e di controllo. Affinché questi compiti indicati dal legislatore si realizzino è tuttavia necessario che tali soggetti siano identificati e strutturati. È necessario infatti che il terzo settore sia maggiormente rappresentato e prenda coscienza della forza che una maggiore rappresentanza, nel contesto della programmazione politica, è necessaria affinché il terzo settore possa proporre soluzioni e raggiungere obiettivi concreti conscio tuttavia dei differenti ruoli ma consapevole delle potenzialità che una sinergia dei due poli può rappresentare. La sfida che le reti devono cogliere consiste nella capacità di rinnovarsi e di strutturarsi, tenendo presente che alcuni compiti più di altri richiedono organizzazione preparazione e capacità professionali. I compiti che la rete è chiamata a svolgere presuppongono una conoscenza approfondita delle disposizioni di legge e competenze che non possono derivare dalla sola esperienza operativa. L'ultima nota ministeriale, n. 18244 del 30 novembre 2021, ha precisato come venga riconosciuto alle reti, nel periodo transitorio, la possibilità di svolgere funzioni di rappresentanza nei confronti degli enti aderenti. Il ministero del lavoro e delle politiche sociali con la suddetta circolare si è espresso anche sull'iscrizione al registro unico regionale del terzo settore e in particolare in relazione al ruolo di rappresentanza svolto dalle reti. Nel documento viene affrontato il quesito circa la possibilità di considerare nonostante l'attuale fase di trasmigrazione, le associazioni di promozione sociale iscritte al registro nazionale già come reti associative in particolare ai fini dell'eventuale presentazione di istanze di iscrizione al Runts per conto degli enti ad esse aderenti. La richiesta nasce dal fatto che le Aps nazionali essendo soggette alla trasmigrazione saranno eventualmente iscritte in modo effettivo nella sezione del registro quella appunto delle reti associative, tuttavia ciò si verificherà alla fine di tale processo il quale non può dirsi istantaneo ma richiede tempistiche più lunghe. Il ministero chiarisce che non c'è perfetta sovrapposizione tra Aps e reti associative a carattere nazionale e data la vecchia legge 383 del 2000¹⁹⁹ e la nuova definizione di rete associativa fornita dalla recente riforma art. 41 d.lgs.117/2017 Codice del terzo settore. Sulla base di tali argomentazioni

¹⁹⁷ (Contributo per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali)

¹⁹⁸ (Trattasi nello specifico dei contributi destinati a sostenere l'attività di interesse generale delle organizzazioni di volontariato per l'acquisto da parte delle medesime di autoambulanze di autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale nonché per la donazione dei beni ivi indicati nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche da parte delle organizzazioni di volontariato e delle fondazioni.)

¹⁹⁹ ("Disciplina delle associazioni di promozione sociale" (pubblicata in G.U. 27 dicembre 2000 n. 300))

la nota ministeriale stabilisce perciò che possono già essere individuate come reti associative ad oggi le:

- Aps nazionali iscritte al rispettivo registro alla data del 22 novembre 2021 non aventi procedimenti di cancellazione in essere e che in tale data risultino associate almeno 100 Aps in qualità di articolazioni territoriali o circolari ad esse affiliati (sulla base dei dati in possesso dell'ufficio statale del Runts)
- Le Odv in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 41 commi 1 e 2 del codice del terzo settore che sono già state coinvolte nel procedimento di richiesta ed erogazione per conto dei propri aderenti dei contributi per l'acquisto di autoambulanze autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali (disciplinati dall'art. 76 del codice).

L'elenco degli enti in possesso dei requisiti appena menzionati sarà pubblicato nel sito istituzionale del ministero e saranno solamente questi indicati coloro che nel periodo transitorio potranno essere già considerati reti associative, ma ciò esclusivamente ai fini di poter presentare domanda di iscrizione al Runts per gli enti ad essi aderenti sulla base di quanto prevede l'art. 41 c.1 del Cts e l'art.8 c. 2 del decreto ministeriale 106 del 2020.²⁰⁰ Il ministero precisa che nei confronti di tali enti l'ufficio statale dovrà comunque svolgere le necessarie verifiche previste dalla legge per valutare l'effettivo possesso dei requisiti per l'iscrizione alla sezione e) del registro unico del terzo settore. Un ulteriore quesito ha permesso di chiarire il ruolo di rappresentanza riconosciuto dalla legge alle reti associative nei confronti degli enti ad essa aderenti. Sia nella fase di iscrizione che nelle fasi di permanenza e di aggiornamento delle informazioni (con relativo deposito degli atti richiesti), la domanda che ci si è posta è se il ruolo di rappresentanza delle reti possa essere svolto dall'articolazione intermedia della rete a cui sul territorio di riferimento sono state demandate le funzioni proprie della rete stessa. Il ministero nel cercare di sciogliere il nodo sulla questione ha ripreso il contenuto della circolare n. 2 del 2021 riconfermando che la speciale autonomia riconosciuta alle reti associative può comprendere l'adozione di modelli organizzativi costruiti su più livelli (nazionale, regionale, provinciale, locale) rispetto ai quali la funzione di rappresentanza può essere collocata anche presso i livelli intermedi (come potrebbe essere un livello regionale o provinciale). Il governo chiarisce tuttavia che deve essere lo statuto della rete ad attribuire tale ruolo ai propri enti "intermedi": laddove ciò sia espressamente previsto tali articolazioni intermedie possono svolgere funzioni di rappresentanza nei confronti degli enti di base aventi sede legale sul proprio territorio sia per l'iscrizione al Runts che per il successivo

²⁰⁰(Art. 8 c.2° d.m. 106 del 2020 "la domanda di iscrizione nel Runts ai sensi del comma 1° è presentata dal rappresentante legale dell'ente o su mandato di quest'ultimo, dal rappresentante legale della rete associativa cui l'ente aderisce. Nel secondo caso il mandato è allegato dalla domanda unitamente all'attestazione di adesione dell'ente interessato alla rete associativa rilasciata dal rappresentante legale di quest'ultima.)

aggiornamento delle informazioni e deposito di atti. La nota ministeriale conclude chiarendo che per ricoprire tali funzioni non è necessario stipulare un vero e proprio contratto di mandato tra gli enti coinvolti ma è sufficiente presentare al momento dell'iscrizione al Runts:

- L'attestazione di adesione dell'ente rappresentato alla rete associativa, rilasciato dal rappresentante legale della rete e contenente l'individuazione dell'ente intermedio al quale sono attribuite le funzioni di rappresentanza nei confronti degli enti di base aventi sede legale nel territorio di riferimento.
- La manifestazione di volontà dell'ente di base di avvalersi per la prestazione dell'istanza della rete associativa cui esso aderisce, anche sotto forma di delega alla rete medesima, sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente da iscrivere (senza necessità di menzionare nello specifico l'ente intermedio che svolgerà poi nel concreto tali funzioni).

La volontà delle parti (rete associativa ed ente aderente) così manifestata in sede di iscrizione al Runts e che esplicherà i suoi effetti anche per le comunicazioni successive al Runts è sufficiente e non richiede quindi la stipula di un ulteriore specifico documento.

Nella circolare ministeriale ha avuto un certo rilievo la questione della comunicazione al registro dei soggetti che ricoprono cariche sociali nelle reti associative e nelle associazioni di grandi dimensioni. La domanda che ci si è posta è chi ricopra cariche sociali da dover essere comunicate al Runts (in base all'art. 48 c.1 del codice) nel caso in cui si tratti di reti associative o di associazioni di grandi dimensioni (con un numero di associati pari o superiore a 500 iscritti) il cui modello organizzativo preveda

- Un congresso dei delegati avente caratteristiche di organo assembleare di tipo congressuale convocato ad intervalli periodici pluriennali;
- Un consiglio nazionale avente caratteristiche di organo assembleare composto da più di 100 membri ed operanti nell'intervallo di due congressi;
- Due distinti organi denominati rispettivamente direzione nazionale e presidenza nazionale aventi funzioni diverse ma comunque riconducibili alla gestione e amministrazione dell'ente.

Il ministero in proposito ha chiarito che non vi sono obblighi di comunicare al Runts i componenti del congresso nazionale né del consiglio nazionale in quanto si tratta di organismi assembleari di secondo livello. Per quanto riguarda la presidenza nazionale, organo collegiale con le attribuzioni esecutive tipiche di un consiglio direttivo, appare chiara la necessità di comunicare al registro i componenti specificandone i poteri e le relative attribuzioni. Alcune criticità si pongono in relazione alla direzione nazionale organo collegiale composto da oltre 20 membri (parte dei quali privi del

diritto di voto) il fatto che lo statuto abbia attribuito ad essa compiti come la programmazione delle attività, la costruzione di organismi operativi, oltre che il potere di sciogliere e commissariare le articolazioni intermedie territoriali, conferma la volontà del governo di attribuire ad essa un'importante funzione amministrativa. Ciò comporta che l'ente dovrà comunicare all'ufficio del registro anche i nominativi dei soggetti che siedono al suo interno indicandone poteri e limitazioni. A conclusione di questa disamina circa il ruolo svolto dalle reti nella corretta iscrizione degli enti ad esse aderenti al registro unico nazionale del terzo settore il ministero del lavoro e delle politiche sociali ha pubblicato l'elenco²⁰¹ degli enti iscritti ai precedenti registri che possono operare come reti associative. Si tratta di 33 organizzazioni autorizzate a rispondere alle esigenze dei propri enti e presentare la documentazione necessaria per l'approvazione degli statuti standard.

²⁰¹ (L'elenco è rinvenibile nella nota ministeriale 18244 del 30 novembre 2021)

IL BILANCIO DELLE RETI D'IMPRESA

L'art 45 comma 1 del d.l. 83 del 2012 modificativo dell'art. 3 comma 4 ter del d.l. n. 5 del 2009 ha introdotto uno specifico adempimento a carico dell'organo comune qualora il contratto di rete preveda l'istituzione di un fondo patrimoniale comune²⁰² e del predetto soggetto di gestione destinato a svolgere anche attività commerciale con i terzi. L'organo comune è tenuto in tali casi entro due mesi²⁰³ dalla chiusura dell'esercizio contabile a redigere una Situazione Patrimoniale²⁰⁴ della rete, i criteri cui si informa tale documento sono gli stessi (per quanto compatibili in relazione alla diversità degli istituiti, delle forme e delle finalità) previsti per le società per azioni. La situazione patrimoniale sottoscritta digitalmente va depositata presso l'ufficio del registro delle imprese del luogo ove ha sede la rete e non necessita di alcuna dichiarazione di conformità. Per quanto riguarda i principi di redazione del bilancio per quanto la lettera della legge parli di situazione patrimoniale tale viene intesa in senso più ampio di quanto definito alla luce dell'art. n. 2424 del c.c. ma secondo quanto sostenuto dalla dottrina prevalente²⁰⁵ esteso al conto economico (art. 2425 del c.c.) e alla nota integrativa (art. 2427 del c.c.), analogamente perciò al bilancio di esercizio delle società per azioni. Per quanto riguarda gli schemi obbligatori è prospettabile l'utilizzo di strutture semplificate maggiormente aderenti alla peculiare realtà delle reti d'impresa.²⁰⁶ Per quanto riguarda i principi contabili che l'organo comune deve seguire per la redazione essi sono quelli previsti dal Codice Civile (art. 2423, 2423-bis, e 2423-ter) secondo i quali:

- La situazione patrimoniale deve essere redatta con chiarezza e rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria ed il risultato economico dell'esercizio. Qualora le informazioni richieste da specifiche disposizioni di legge non siano sufficienti a fornire la predetta rappresentazione veritiera e corretta è necessario esporre notizie complementari allo scopo. Diversamente non devono essere applicate le norme incompatibili con il conseguimento del predetto obiettivo: la nota integrativa deve motivare la deroga indicando la conseguente influenza della rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria, nonché il risultato economico dell'esercizio

²⁰² (L'obbligo riguarda i contratti di rete con personalità giuridica (reti soggetto))

²⁰³ Il termine di due mesi appare particolarmente ristretto in rapporto alla complessità della redazione, tenendo conto che le colleghe società per azioni beneficiano di un tempo assai più esteso previsto dall'art. 2346 comma 2, c.c.

²⁰⁴ (Redatta secondo le disposizioni relative al bilancio di esercizio delle società per azioni nel formato elaborabile xbrl tassonomia "04/11/2018" (dedicata alla codifica dei bilanci d'esercizio e consolidati redatti, rispettivamente secondo gli art. 2423 e ss. del c.c. e secondo le disposizioni del d.lgs. 127 del 9 aprile 1991) sottoscritta digitalmente dall'organo comune o da un professionista incaricato ai sensi dell'art. 31 comma 2 quater e 2 quinquies della legge 340 del 2000)

²⁰⁵ (A. Sacrestano "il punto dell'esperto/Bilanci" in Guida Normativa, n. 25/2011)

²⁰⁶ (È ipotizzabile che il bilancio si delinei tenendo in considerazione le caratteristiche stesse della rete perciò nella situazione patrimoniale sarà plausibile trovare all'attivo voci riguardanti i crediti verso i partecipanti o al passivo può ricorrere la voce fondo patrimoniale comune)

- Il bilancio deve essere redatto in unità di euro, senza cifre decimali, ad eccezione della nota integrativa che può essere redatta in migliaia di euro;
- La valutazione delle voci deve essere fatta secondo prudenza, e nella prospettiva della continuazione dell'attività, nonché tenendo conto della funzione economica dell'elemento dell'attivo o del passivo considerato;
- Si possono indicare esclusivamente gli utili realizzati dalla data di chiusura dell'esercizio;
- Si deve tenere conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento;
- Si devono considerare i rischi e le perdite di competenza del periodo amministrativo, anche se conosciuti dopo la chiusura dello stesso;
- Gli elementi eterogenei ricompresi nelle singole voci devono essere valutati separatamente;
- I criteri di valutazione non possono essere modificati da un esercizio all'altro, salvi casi eccezionali, da motivare nella nota integrativa, con l'esposizione della relativa influenza sulla situazione patrimoniale e finanziaria, e del risultato economico d'esercizio;
- Per ogni voce dello stato patrimoniale e del conto economico deve essere indicato anche il corrispondente importo del precedente esercizio. Qualora le voci non siano comparabili, quelle relative all'esercizio precedente devono essere adattate: la non comparabilità e l'adattamento, o l'impossibilità di questo devono essere segnalati e commentati nella nota integrativa.

Il termine di due mesi rispetto alla chiusura dell'esercizio annuale appare particolarmente restrittiva in rapporto alla complessità della redazione del documento contabile e alla sua conseguente pubblicazione prevista dall'art. 3 comma 4-ter del d.l. n. 5 del 2009 tanto più vista la precisione e la puntualità richiesta alle reti, quella prevista dalla normativa civilistica per le società di azioni, le quali tuttavia beneficiano di un tempo maggiore (art. 2364 comma 2c.c.). in conseguenza di ciò reti e consorzi hanno introdotto nei loro statuti la disciplina prevista per le società di capitali (120 giorni termine maggiore). La dottrina avvalsa questa possibilità ritenendo che l'informazione concernente i bilanci dei consorzi resta tempestiva anche se resa nei termini più lunghi concessi alle società di capitali.²⁰⁷

²⁰⁷ (Si può pertanto giungere alla conclusione che nel caso in cui la formale osservanza del termine stringente di due mesi dalla chiusura dell'esercizio conduca alla redazione del bilancio della rete privo del rispetto dei criteri di legge, l'organo di gestione deve rimandarne il deposito, assumendo il rischio di dover pagare la sanzione amministrativa prevista, ritenendo comunque più importante la pubblicazione di un bilancio che corrisponda ai criteri di verità e trasparenza)

L'adesione alla rete comporta l'obbligo di assolvere alcune incombenze poste a carico dei singoli aderenti. In particolare le imprese si trovano a dover redigere:

- Le rilevazioni contabili relative ai conferimenti nel fondo patrimoniale comune;
- Tenere le scritture contabili riguardanti il patrimonio destinato alla rete;
- Il rendiconto periodico del patrimonio destinato al network;
- La rappresentazione nel bilancio annuale della partecipazione alla rete;
- La redazione del rendiconto finale del patrimonio separato apportato al network.

II BILANCIO NEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Dopo aver visto gli adempimenti in tema di Bilancio delle Reti d'impresa occorre analizzare gli adempimenti contabili a carico degli enti del terzo settore. La legge delega (106 del 2016) con riferimento allo specifico tema della contabilità e del Bilancio si sofferma sui seguenti capisaldi:

- Previsione di obblighi di trasparenza e informazioni attraverso forme di pubblicità dei bilanci e di altri documenti fondamentali (art. 3, comma 1, lett. a);
- Applicazione delle norme in materia societaria (titoli V e VI libro V del Codice civile su società e cooperative) ove compatibili alle associazioni e fondazioni che esercitano in modo stabile e prevalente attività di impresa (art. 3 comma 1 lett. d);
- Principi di efficacia, efficienza, trasparenza, correttezza ed economicità della gestione degli enti (art. 4, comma 1, lett. d);
- Criterio per distinguere, nella tenuta contabile e nei rendiconti, la diversa natura delle entrate e uscite per il perseguimento dell'oggetto sociale (art. 4, comma 1, lett. f);
- Obblighi di controllo interno, rendicontazione, trasparenza e informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività e dell'impiego di risorse pubbliche, tenendo conto del D.lgs. n. 231/2001 (art. 4 comma 1, lett. g.).

Questi principi devono essere in ogni caso letti alla luce degli sviluppi apportati dai decreti delegati istitutivi 117 e 112 del 2017 rispettivamente per gli Enti del Terzo settore e per le Imprese Sociali. La legge delega si limita a affermare la centralità del principio di trasparenza. La legge 106/2016 afferma la necessità di prevedere obblighi di trasparenza e informazione verso terzi attraverso forme di pubblicità dei bilanci e anche attraverso la pubblicazione sul sito internet istituzionale dell'ente.²⁰⁸

Il tema degli obblighi contabili è affrontato dal codice del Terzo settore sia sul piano civilistico (art. 13 -15) che su quello fiscale (art. 87) creando qualche problema di coordinamento tra le norme.

Sotto il profilo civilistico infatti l'art. 13 (scritture contabili e bilancio) non contiene previsioni specifiche relative all'obbligo di tenuta delle scritture contabili.²⁰⁹

Gli obblighi di tenuta e conservazione delle scritture contabili sono invece previste solo ai fini fiscali dall'art. 87 del Codice, a pena di decadenza dai relativi benefici fiscali. L'art. 3 comma 2, CTS

²⁰⁸ (vedere anche l'art. 4, comma 1, lett. c); g); o), in materia di CTS; l'art. 6, comma 1 lett. a) relativamente all'impresa sociale; ed all'art. 7, comma 2 (controlli); art. 8, comma, lett. e) ed f) relativamente al servizio civile universale; (art. 9 comma 1, lett. d) per il cinque per mille)

²⁰⁹ (l'art. 15 del CTS prevede, peraltro, la tenuta di libri sociali obbligatori)

prevede l'applicazione del Codice Civile per quanto non previsto dal presente codice previa verifica di compatibilità.²¹⁰ Sotto il profilo civilistico non vi è nessun obbligo contabile per gli enti non lucrativi di cui al Libro Primo del Codice Civile, in quanto lo stesso Codice prevede²¹¹ tale obbligo esclusivamente per le imprese commerciali di cui al Libro Quinto. Tuttavia ove l'attività svolta dall'ente sostanzialmente di per sé un'attività di impresa ai fini civilistici, gli obblighi di contabilità e bilancio vengono inevitabilmente a delinearli indipendentemente dalla normativa fiscale, già solo per effetto delle disposizioni del Codice Civile che riguardano lo svolgimento di attività d'impresa. Questo quadro normativo con la disciplina fiscale e civilistica che si contrappongono ha generato incertezza e confusione tra gli operatori del terzo settore, ciò ha indotto molti enti a provvedere integrando la disciplina in materia di obblighi contabili ed amministrativi tramite norme statutarie ad hoc, che rappresentano, quindi, una fonte normativa per l'ente che le ha adottate.²¹²

Per quanto riguarda le scritture contabili, l'art. 13, comma 4 prevede che gli Enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale devono tenere le scritture contabili di cui all'art. 2214 c.c.²¹³ è da ritenere che gli Enti del Terzo settore che sono tenuti a redigere il bilancio d'esercizio in forma ordinaria (art. 13, comma 1) debbano necessariamente tenere una contabilità in partita doppia da cui discendono la tenuta del libro giornale e del libro degli inventari, anche se non svolgono la propria attività in forma di impresa. A livello civilistico, lo status di imprenditore commerciale è stato ritenuto estensibile anche agli enti del Libro Primo del Codice Civile e agli Ets che ne assumono la forma.²¹⁴ A conclusione di queste argomentazioni si giunge al fatto che la scriminante per ritenere obbligatoria la tenuta delle scritture contabili e la successiva redazione del Bilancio, non sia tanto la collocazione del soggetto all'interno del Codice Civile, ma l'attività in concreto svolta dallo stesso informando così il sistema di regole a cui sono sottoposti coloro che svolgono attività d'impresa a prescindere dalla finalità ultima per cui essa è compiuta. La legge delega (art. 3, comma 1, lett. d) prevede altresì l'adozione degli schemi di bilancio previsti dal Codice Civile per le imprese, in quanto compatibili.²¹⁵

²¹⁰ (Il rinvio generico al Codice Civile deve intendersi come riferito in particolare alle norme del Codice Civile e delle relative disposizioni di attuazione che disciplinano i vari tipi organizzativi (associazioni, fondazioni ecc.) per esemplificare si porta l'esempio di quanto previsto dall'art. 20 c.c. in tema di convocazione dell'assemblea delle associazioni riconosciute per l'approvazione del Bilancio)

²¹¹ (art. 2214 ss. c.c.)

²¹² (Discorso a parte riguarda le leggi speciali che prevedono per alcuni specifici enti per esempio pubblici obblighi contabili differenti)

²¹³ (L'imprenditore che esercita un'attività commerciale deve tenere il libro giornale e il libro degli inventari. Deve altresì tenere le altre scritture contabili che siano richieste dalla natura e dalle dimensioni dell'impresa e conservare ordinatamente per ciascun affare gli originali delle lettere, dei telegrammi e delle fatture ricevute, nonché le copie delle lettere, dei telegrammi e delle fatture spedite. Le disposizioni di questo paragrafo non si applicano ai piccoli imprenditori.)

²¹⁴ (A. Mazzullo, "Il nuovo Codice del Terzo Settore, Giappichelli, 2017, pag. 106)

²¹⁵ (La disciplina societaria del Codice Civile ha decisamente influenzato mediante continui rinvii, richiami e trasposizioni le regole tipicamente societarie. La formula "per quanto compatibile" è stata perciò ampiamente abusata: basta pensare

Secondo il codice del terzo Settore gli Ets possono svolgere attività di interesse generale (art. 5) e attività diverse (art.6) pur con vincoli di strumentalità e sussidi diversi rispetto alle prime. Queste ultime sono principalmente le attività da contabilizzare ma non esclusivamente²¹⁶

Per quanto riguarda gli obblighi di redazione del bilancio di esercizio l'art. 13 prevede l'obbligo di redazione del Bilancio di esercizio ma fa una differenziazione tra enti che svolgono la propria attività in forma di impresa commerciale (comma 4) ed enti che invece non svolgono attività economiche (commi 1 e 2). Già questa distinzione se nella teoria è di facile comprensione, nella pratica si dimostra di difficile applicazione agli enti del terzo settore in quanto tutti mossi dall'intento ultimo di finalità di carattere generale. L'art. 13 prevede per tutti gli Ets l'obbligo di approvare e pubblicare il bilancio relazionandolo sulla base delle dimensioni economiche dell'ente. Si avrà quindi:

- Il bilancio sotto forma di rendiconto finanziario di cassa che può essere redatto (trattandosi perciò di una facoltà) per gli enti cosiddetti "minori" ovvero quelli con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate, inferiori a euro 220.000;²¹⁷
- Bilancio costituito dallo Stato Patrimoniale, rendiconto finanziario (rendiconto gestionale nello schema del decreto) e dalla relazione di missione per gli altri enti;
- Bilancio redatto ai sensi degli art. 2423 e ss. del Codice Civile per gli enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale (ad esempio l'impresa sociale).
- I bilanci di cui al primo e secondo punto dovranno essere redatti secondo la modulistica approntata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, sentito il Consiglio Nazionale del Terzo Settore.

In sintesi quindi si prevede un regime ordinario di competenza per gli enti di maggiori dimensioni e un rendiconto semplificato di cassa per gli enti minori.

Va evidenziato l'importanza che acquisisce il documento contabile sotto il profilo pubblicistico. Pertanto dovrà essere depositato presso il Registro unico nazionale del terzo settore. Le imprese

alle modalità di redazione del Bilancio di esercizio nonché alla regolamentazione del controllo interno delle associazioni e fondazioni; composizione, nomine, requisiti, funzioni tipiche dell'organo di controllo di matrice societaria (art. 30, commi 5,6,7,8)

²¹⁶ (Qualora infatti un'attività di interesse generale venga svolta in maniera continuativa, organizzata e stabile producendo una conseguente entrata (si pensi alla raccolta fondi art. 7) di tale attività bisognerà tener conto in relazione alle esigenze di carattere fiscale.)

²¹⁷ (Questo intervento semplificativo appare del tutto opportuno, tuttavia potrebbe da un punto di vista pratico creare qualche problema nel momento in cui si pone mente al fatto che sotto il profilo fiscale, per la determinazione del reddito di impresa, vige il criterio di competenza e non quello di cassa; e altresì vero che nel momento in cui si perdesse nell'anno in corso la qualifica di ente non commerciale, ai sensi dell'art. 79 comma 5 ter del Cts, l'ente dovrebbe ricostruire una contabilità di competenza retroattivamente, cosa pressoché impossibile.)

sociali diversamente continueranno a depositare il proprio documento contabile presso il Registro delle Imprese.

Il comma 1, art. 13 del codice prevede secondo le disposizioni indicate dalla legge delega che il bilancio di esercizio sia formato da:

- Stato patrimoniale;
- Rendiconto gestionale con l'indicazione dei proventi e degli oneri;
- Relazione di missione che illustra le poste di bilancio, l'andamento economico e finanziario dell'ente e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie.

Le attività oggetto di rendicontazione possono essere così riassunte:

- Attività di interesse generale (art. 5 Cts);
- Attività diverse (art. 6 Cts), secondarie e strumentali rispetto alle prime;
- Attività di raccolta fondi (art. 87 comma 6).

L'art. 13 comma 2 fa riferimento a tutte le tipologie di entrate. Per il solo adempimento fiscale disciplinato dall'art. 87 del Cts le tipologie di interventi da considerare allo scopo di determinare il limite dimensionale di cui sopra sono quelli derivanti da attività di interesse generale e attività diverse mentre le attività di raccolta fondi non sono ricoperte nel calcolo.

Ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cts il Bilancio di esercizio degli Ets "ordinari e minori" deve essere redatto in conformità alla modulistica da definire con il decreto del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Il modello contenuto nelle linee guida del ministero deve tenere conto del disposto dell'art. 87 comma 1, lett. a) secondo cui l'apposito documento (di bilancio) deve essere redatto distinguendo le attività indicate nell'art. 6 da quelle di cui all'art. 5.²¹⁸

Di fondamentale interesse è il comma 4 dell'art. 13 del Cts, tale disposizione dispone che, agli Ets che svolgono la propria attività in forma principalmente o esclusivamente di impresa commerciale, gli schemi di bilancio devono seguire le regole di cui agli art. 2423 (bilancio ordinario), 2435 (bilancio delle micro imprese) e 2435-bis (bilancio in forma abbreviata) del Codice Civile. Gli enti che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale devono tenere le scritture contabili di cui all'art. 2214 del Codice Civile. L'obbligo di tenuta delle

²¹⁸ (Con la circolare 29 dicembre 2017 il ministero ha sottolineato come la mancanza della modulistica non interdice il contenuto del bilancio, consentendo agli enti l'utilizzo di forme eterogenee di scritture. Ciò che è essenziale è la redazione del documento contabile)

scritture contabili secondo il Codice è tipico dell'imprenditore commerciale.²¹⁹ Allo stesso modo l'art. 13 al comma 5 prevede che gli enti del terzo settore di cui al comma 4 devono redigere e depositare presso il registro delle imprese il bilancio di esercizio redatto, a seconda dei casi, ai sensi degli art. 2423 e seguenti, 2435- bis o 2435- ter del Codice civile.

Al termine di questo puntuale elenco di articoli e relativi oneri appare chiaro come diventi essenziale definire cosa si intenda per esercizio di attività "in forma di impresa commerciale", perché tale modalità di esercizio dell'attività fa scattare per essi sia gli obblighi contabili che di bilancio previsti dal Codice civile per le imprese commerciali pur non essendo gli Ets imprenditori in senso tecnico. In altre parole viene esteso ad enti soggettivamente non lucrativi che tuttavia svolgono attività commerciale in modo esclusivo o prevalente lo status di imprenditori.²²⁰ L'intenzione di far ricadere tali enti nella disciplina prevista per le società viene confermata anche dall'art. 11 del Codice del terzo settore.²²¹ Secondo il comma 4 dell'art. 13 pertanto gli Enti del terzo settore per ricadere a pieno nella disciplina dell'impresa commerciale devono necessariamente rispettare i profili delineati dalla qualifica di imprenditore (economicità nello svolgimento dell'attività, professionalità e organizzazione). Ai sensi dell'art. 4 del Cts gli Ets nel perseguimento delle finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale devono svolgere in via "esclusiva o principale" una o più delle attività di interesse generale. È pertanto a queste attività previste dalla art. 5 del Cts (e non quelle previste dagli art. 6 e 7) che si deve guardare per verificare la condizione prevista dall'art. 13 comma 4. In altre parole l'attività svolta in forma di impresa commerciale deve riguardare quelle comprese dall'art. 5 del Codice del terzo settore. I soggetti esclusi dalla disciplina dei commi 4 e 5 dell'art. 13 dovranno, pertanto redigere il bilancio di esercizio ai sensi dell'art. 3 dell'art. 13 Cts. Un inciso per quanto riguarda le imprese sociali il richiamo all'art. 9 del d.lgs. 112 /2017 rivela un contenuto identico a quello previsto dall'art. 13 comma. Vi è pertanto l'obbligo per l'impresa sociale di redigere e depositare presso il registro delle imprese il bilancio redatto secondo gli art. 2423 e seguenti, 2435 -bis o 2435-ter del Codice civile in quanto compatibili.

²¹⁹ (Artt. 2214 – 2220)

²²⁰ (Il Codice civile definisce il soggetto imprenditore non l'attività ovvero l'impresa. (art. 2082 c.c.) secondo il dettato del Codice la definizione è intesa in senso oggettivo rimanendo irrilevante lo scopo di lucro, e d'altra parte deve essere escluso il carattere imprenditoriale dell'attività nel caso in cui essa sia svolta in modo del tutto gratuito)

²²¹ (1. Gli enti del Terzo settore si iscrivono nel registro unico nazionale del Terzo settore ed indicano gli estremi dell'iscrizione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico.

2. Oltre che nel registro unico nazionale del Terzo settore, gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese.

3. Per le imprese sociali, l'iscrizione nell'apposita sezione del registro delle imprese soddisfa il requisito dell'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore.)

Per quanto riguarda i tempi di redazione e pubblicazione del bilancio non viene espressa dal codice una tempistica precisa, tuttavia l'art. 48, comma 3 prevede che i bilanci di cui agli art. 13 e 14 e devono essere depositati entro il 30 giugno di ogni anno.

Il bilancio sociale

L'art. 14 prevede l'obbligatorietà della redazione del Bilancio sociale per gli Enti del terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate, comunque superiori a un milione di euro. Il Bilancio sociale dovrà essere redatto secondo linee guida adottate con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, tenendo conto, tra gli altri elementi della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte. Il bilancio dovrà essere pubblicato nel Runts e sul proprio sito internet. La norma è riproposta dall'art. 9, secondo comma del decreto per tutte le imprese sociali. Per tutti gli enti con proventi superiori a cento mila euro annui si prevede inoltre la pubblicazione sul proprio sito o sul sito della rete associativa attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti e agli associati.) Con il decreto 9 luglio 2019 il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha previsto l'adozione delle linee guida²²² per la redazione del Bilancio Sociale degli enti del Terzo settore.²²³ L'introduzione del Bilancio sociale è uno degli aspetti più innovativi²²⁴ previsti dalla Riforma del Terzo settore²²⁵, un vero passo in avanti da parte degli enti no profit per entrare a pieno

²²²(Si parla di linee guida per la prima volta (con riferimento ai documenti contabili a carico degli enti senza scopo di lucro) nel 2002 con l'istituzione dell'Agenzia per il Terzo Settore (operativa dal 7 marzo 2002 al 2 marzo 2012) ente di diritto pubblico di emanazione governativa, vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Suddetta agenzia è stata istituita in osservanza delle disposizioni contenute nell'art. 3, commi 190/193 della legge 23 dicembre 1996- e regolamentata dal decreto del presidente del consiglio dei ministri n. 329 del 21 marzo 2001. L'agenzia ha operato per garantire la corretta osservanza delle disposizioni legislative in materia di Terzo settore. Nel suo secondo mandato le sue funzioni sono state di vigilanza, indirizzo, promozione e controllo sugli enti no profit. Nel corso del decennio di attività dell'agenzia è stato istituito l'osservatorio SaD il quale ha prodotto numerosi documenti cosiddetti di "soft law" finalizzati a fornire regole di trasparenza e indicazioni di condotta valorizzando il ruolo delle organizzazioni no profit nell'ambito della società civile. In particolare esso ha prodotto linee guida per il bilancio di esercizio, linee guida per il bilancio sociale, linee guida per la raccolta fondi e linee guida per la gestione dei registri del volontariato oltre che ad altri ambiti di intervento.)

²²³ (Ai sensi dell'art. 14 comma 1 d.lgs. n. 117/2017e, con riferimento alle imprese sociali, dell'art. 9 comma 2 d. lgs. n.112/2017 pubblicato G.U. n. 186 del 9 agosto del 2019)

²²⁴ (Non si tratta tuttavia di qualcosa di nuovo in senso assoluto in quanto già avveniva qualcosa di simile già nel lontano 8'' con riferimento alle Opere Pie. A tal proposito si riposta il contributo di M. Riva (1887) "Opere pie e altri istituti pubblici minori" Ed. Loescher Roma Quelli che venivano chiamati "Conti Morali," integrativi dei bilanci d'esercizio non si deve solamente dire vi furono tante spese, tante rendite e tanto profitto netto...ma bisogna che salendo in campo più elevato si metta a confronto i bisogni che sia avevano da soddisfare con i mezzi adoperati per farvi fronte; fa d'uopo che dimostri le cause di quei bisogni e le difficoltà vinte; è mestieri che metta in evidenza quali furono i risultamenti sia economici sia giuridici che morali e che per queste dimostrazioni si valga non solo dei conti economici ma ancora di dati statistici e degli fatti che si avverarono" come si evince da ciò i tempi sono cambiati ma le esigenze di chiarezza e trasparenza restano immutate e con il bilancio degli enti del Terzo settore si continua a perseguire tale scopo.)

²²⁵ (La previsione delle linee guida è già prevista dalla legge delega 6 giugno n. 106 per la riforma del Terzo settore la quale all'art. 3, comma 1 lett. a) prevede obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale.)

titolo come Terzo settore in collegamento con gli altri due settori, pubblico e privato. Il bilancio diventa uno strumento per consentire trasparenza e interazione con l'esterno. Esso è uno strumento che sta assumendo negli ultimi anni una notevole importanza: l'esigenza di comunicare agli investitori aziendali,²²⁶ l'insieme dei valori, delle risorse e degli obiettivi di un'organizzazione non profit e di rappresentarne i risultati raggiunti in termini economici e sociali, ha convinto il legislatore a prevederne l'obbligatorietà per determinati enti. Si tratta perciò di uno strumento contabile di rendicontazione per mezzo del quale un ente appartenente al Terzo settore registra sia i profili economici, patrimoniali e finanziari come previsto per la disciplina societaria del codice civile sia le attività e gli obiettivi raggiunti in campo sociale.²²⁷ In assenza di un dettato normativo specifico per il terzo settore è utile ricollegarsi alla disciplina prevista per il mondo del profit tenendo conto tuttavia che il sistema informativo per gli enti no profit non può seguire gli schemi e la prassi prevista per le imprese commerciali data. La diversità genetica del mondo non profit rispetto alle imprese che operano con fini lucrativi. In base al codice del terzo settore sono ora obbligati²²⁸ a redigere il Bilancio Sociale:

- Gli enti del terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate superiori al milione di euro;
- I centri Servizio per il Volontariato;
- Le imprese sociali e i gruppi di imprese sociali a cui è stato imposto l'obbligo di redazione del Bilancio Sociale, anche su base consolidata, in base alle previsioni dell'art. 10, comma 2, del D.lgs. n.155, 24 marzo 2006 e del relativo Decreto ministeriale di attuazione, che prevede uno schema sintetico del documento;
- Le cooperative sociali, per le quali in alcune regioni sono stati previsti principi, elementi informativi e criteri minimi di redazione del bilancio sociale, nonché la tempistica per l'adeguamento all'obbligo di redazione annuale dello stesso e la redazione del bilancio sociale quale condizione per l'accesso agli incentivi regionali, all'accreditamento per la stipulazione di contratti con il sistema pubblico o il mantenimento dell'iscrizione all'Albo;

²²⁶ (Certamente il bilancio non deve essere visto come uno strumento di marketing o di raccolta fondi, ma deve nascere da un percorso organizzativo che coinvolga tutte le componenti dell'organizzazione in vista di una crescita interna ed esterna dell'ente.)

²²⁷(Il bilancio sociale è uno strumento utile in quanto evidenzia quegli aspetti gestionali non rilevabili dai tradizionali bilanci o rendiconti di gestione. Tale strumento diventa interessante prospetto di consultazione e conoscenza degli impegni e dei risultati conseguiti anche per gli stakeholder (investitori)ovvero tutti coloro i quali collaborano e sostengono l'ente i quali possono verificare la correttezza e la trasparenza del suo operato. Esso interessa inoltre i fruitori dei servizi resi in quanto la qualità dei risultati negli enti non lucrativi dipende proprio dal tipo di relazioni instaurate con i soggetti ai quali si rende il servizio e di conseguenza il bilancio sociale rappresenta il documento più adatto che meglio descrive le performance ottenute.)

²²⁸ (È stato previsto l'obbligo di pubblicazione del bilancio a decorrere per la prima volta dal 2021, in relazione alle attività del 2020)

- Inoltre sono tenute alla redazione di un documento più circoscritto del Bilancio Sociale ovvero il “bilancio di missione” ed inserirlo in una specifica sezione della relazione al bilancio²²⁹ (D. lgs. 153/99);

Per gli altri enti non compresi in tale elenco che quindi decidono liberamente di redigere il Bilancio sociale non vi è alcun obbligo di rendicontazione²³⁰ pertanto essi possono seguire ugualmente le linee guida fornite da ministero oppure altri modelli (in questo caso non potranno riportare la dicitura che il documento è stato predisposto ai sensi dell’art. 14 del decreto legislativo n. 117 del 2017). In ogni caso qualsiasi sia il modello adottato l’ente deve riportarne la metodologia di rendicontazione²³¹ e gli standard adottati. Il bilancio deve indicare, oltre alla già menzionata metodologia adottata per la redazione dello stesso, una serie di contenuti:

- Informazioni generali sull’ente (nome dell’ente, codice fiscale dello stesso, partita IVA, forma giuridica e qualificazione ai sensi del codice del terzo settore, indirizzo sede legale, altre sedi, territoriali di operatività);

²²⁹ (La relazione al Bilancio o meglio la Nota integrativa)

²³⁰ (In tali casi il bilancio sociale resta uno strumento volontario che viene adottato qualora l’organizzazione no profit ritenga di “dare conto” del proprio agire ai vari portatori d’interesse (stakeholder)

²³¹ (Considerando le esperienze, le specificità e soprattutto le esigenze del settore no profit, che tende ad operare e a confrontarsi in un ambiente sempre più aperto oltre anche i confini nazionali, sono state scelte come principale riferimento della struttura di bilancio sociale per le Organizzazioni no profit, le Linee guida proposte dalla GRI (Global Reporting Initiative) versione pubblicata nel 2006 (GRI) inoltre è stato fatto riferimento anche ai principi di redazione del Bilancio Sociale del gruppo di studio per il Bilancio Sociale (GBS) che costituisce il modello più diffuso in ambito nazionale, e ad altri schemi di rendicontazione definiti in Italia tra cui alcuni specificatamente dedicati ai settore no profit. - inoltre sono stati considerati i seguenti documenti:

- social Statement, progetto CSR-SC del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2002;
- Il Bilancio Sociale nelle aziende no profit: principi generali e Linee guida per la sua adozione” della Commissione Aziende no profit del Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli Esperti contabili (CNDCEC 2004);
- Raccontiamoci responsabilmente. “Guida operativa per il Bilancio sociale delle Avis della Lombardia” Avis regione Lombardia, 2007;
- “Le linee guida per il Bilancio sociale e di Missione delle Odv del Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il volontariato” (CSVnet), 2008;
- Decreti attuativi 24 gennaio 2008 per la Legge delega 118/05 e il decreto Legislativo 155/06 della legge sulle imprese sociali;
- Linee guida per il Bilancio sociale delle Cooperative Sociali della Lombardia, regione Lombardia- circolare r. 29 maggio 2009 (BURL n. 23, 8 giugno 2009);
- Bilancio sociale per le cooperative sociali – guida per la realizzazione”, Confcooperative/Federsolidarietà, 2009;
- G.B.S. – gruppo di studio per il bilancio sociale, “la rendicontazione sociale per le aziende no profit”, documenti di ricerca n. 10, Giuffrè editore, ottobre 2009.

La scelta di un modello accreditato a livello internazionale presenta diversi vantaggi tra cui:

- L’adattabilità al settore no profit dei principi generali ivi contenuti;
- Il riconoscimento del modello a livello internazionale (e non solo a livello nazionale o locale);
- La chiarezza dello schema proposto per la rendicontazione;
- L’elevato livello di analisi delle indicazioni richieste, che forniscono una guida alla stesura;
- La capacità di adeguarsi alle differenti caratteristiche dimensionali dei soggetti no profit;
- L’attitudine a favorire diversi gradi di compilazione del modello, consentendo uno sviluppo graduale del sistema di rendicontazione all’interno dell’organizzazione,
- L’attitudine a fornire una vera e propria guida nella fase di rendicontazione che consente di redigere un documento con un apprezzabile grado di esaustività;

- Struttura, governo e amministrazione;
- Persone che operano per l'ente;
- Obbiettivi (missione dell'ente) e attività istituzionali volte al perseguimento diretto della missione (oggetto sociale)²³² e attività strumentali rispetto al perseguimento della missione istituzionale (attività di raccolta fondi e di promozione istituzionale)
- Situazione economico-finanziaria ²³³(SP e CE);
- Altre informazioni;
- Monitoraggio svolto dall'organo di controllo (con le modalità di effettuazione degli esiti);

inoltre deve riportare informazioni sul rispetto del parametro relativo alle differenze retributive del personale: il rapporto tra la retribuzione minima e massima non può essere superiore ad un ottavo. In assenza quindi di un modello di rendicontazione obbligatorio ed univoco, le Linee Guida predisposte dal governo per gli enti che non sono obbligati alla redazione del bilancio, rappresentano la traccia alla quale fare riferimento per fornire un contenuto informativo essenziale, nonché la modalità di redazione del Bilancio sociale facendo le adeguate differenziazioni in termini istituzionali, operativi e dimensionali. Inoltre le linee guida individuano i continenti minimi uniformi del Bilancio sociale al fine di garantire agli stakeholder informazioni utili chiare e attendibili circa l'Organizzazione che redige il documento, consentendo la comparabilità nel tempo e il confronto con altri enti analoghi che adottino le medesime linee guida. Queste ultime infine agevolano lo sviluppo dell'organizzazione no profit, in un sistema informativo di natura non esclusivamente contabile, utile ai fini sia della rendicontazione sia di un affinamento dei processi di pianificazione, programmazione e controllo capace di esprimere la multidimensionalità dei risultati raggiunti (sociali e ambientali, oltre che economici).

Le linee guida in sostanza non impongono un vincolo normativo ma sono un modello raccomandato e pertanto applicabile a tutte le Organizzazioni no profit perché esse sono redatte tenendo conto delle specificità del settore:

- La pluralità delle forme giuridiche (fondazioni operative e di erogazione, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali, organizzazioni non governative, ecc.);

²³² (Attività statutarie individuate facendo riferimento all'art. 5 del d.lgs. 117/2017 e/o dell'art. 2 del d.lgs. 112/2017, ed altre attività svolte in maniera secondaria/ strumentale)

²³³ (Indicando la provenienza delle risorse economiche con separata indicazione dei contributi pubblici e privati, con specifiche informazioni sulle attività di raccolta fondi e di promozione Istituzionale)

- I diversi ambiti di attività (formazione, servizi socio-assistenziali, cultura, tempo libero, sanità salvaguardia dell'ambiente, ecc.);
- La complessità organizzativa (spesso le organizzazioni no profit fanno parte di gruppi anche informali o reti).

In caso le suddette linee guida non si dimostrino esaustive per l'attività, le dimensioni o secondo altri indicatori è lasciato alla libera volontà dell'ente la possibilità di integrare con ulteriori informazioni che mettano in luce la realtà propria dell'ente e il contesto di riferimento in modo da permettere ai terzi una più completa lettura e valutazione dei risultati.²³⁴

Da questa introduzione si capisce come tale documento abbia le caratteristiche necessarie a soddisfare le esigenze di unitarietà e completezza e che possa riunire e sistemare le molteplici attività svolte dall'ente. Ciò che risalta è il fatto che il Bilancio è a tutti gli effetti un documento pubblico, rivolto a tutti i soggetti interessati, in primo luogo agli stakeholders. Attraverso il Bilancio Sociale i lettori destinatari devono essere messi nelle condizioni di valutare il grado di attenzione e considerazione che l'organizzazione riserva alla propria gestione rispetto alle esigenze degli stakeholders. Proprio per questo motivo è opportuno che il bilancio sociale sia approvato dagli organi interni di governo prima della sua pubblicazione, segnalando ai terzi l'assunzione di responsabilità in merito alla veridicità e correttezza del contenuto del documento. L'approvazione del Bilancio sociale dell'ente solitamente spetta all'Assemblea dei soci o al Consiglio di Amministrazione, tuttavia lo Statuto può affidare tale compito ad un organo diverso. Un passaggio indispensabile affinché il bilancio possa venire pubblicato è l'attività di controllo svolta dall'organo interno di controllo al fine di valutare la corrispondenza tra bilancio e le linee guida stabilite nello statuto. Nella sua attività di controllo l'organo che ricopre tale compito deve indicare nel bilancio stesso le attività di monitoraggio relative al rispetto dei requisiti fondamentali degli Ets contenuti nel Cts. Il Bilancio va infine pubblicato e depositato presso il Registro Unico nazionale del Terzo settore.²³⁵ La natura pubblica del bilancio comporta l'onere a carico dell'organizzazione no profit della diffusione del bilancio sociale tramite modalità e canali di diffusione idonei.

²³⁴ (Ciascuna organizzazione no profit può inserire informazioni aggiuntive rispetto a quelle "essenziali" e "volontarie" individuate dalle Linee Guida allorché le ritenga necessarie per rappresentare in modo completo e puntuale le proprie attività e i risultati ottenuti. Anche l'ordine delle informazioni scelto dall'ente può essere diverso da quello indicato. A tale proposito esso può dichiarare all'interno del proprio Bilancio il livello di applicazione delle Linee Guida fornite dal governo. La dichiarazione del livello di applicazione delle Linee Guida permette di indicare chiaramente le informazioni inserite nel Bilancio Sociale. Il sistema prevede tre livelli C, B, A che rappresentano rispettivamente livelli crescenti di applicazione delle direttive. Per il raggiungimento del livello C è necessario compilare almeno le Informazioni "Essenziali" contenute nelle schede comuni a tutte le organizzazioni no profit oltre alle Informazioni "Volontarie" selezionate in base alle caratteristiche proprie dell'ente. Per il raggiungimento del livello B è necessario fornire anche un certo numero di informazioni volontarie. Il livello A segna la piena conformità al modello.)

²³⁵ (Nel caso si tratti di un'impresa sociale il deposito del Bilancio va fatto presso il Registro delle Imprese)

I principi e i criteri di rendicontazione del bilancio sociale riavvicinano il documento allo stesso previsto per le imprese di natura commerciale. Infatti i principi e i criteri che ispirano l'attività dell'organo contabile sono simili a quelli contenuti nel codice civile per quanto riguarda le attività di natura lucrativa:

- La chiarezza: l'ente è tenuto ad esprimere le informazioni in maniera chiara e comprensibile;
- Coerenza: l'ente è altresì tenuto a fornire informazioni idonee a far conoscere agli stakeholders il nesso esistente tra la missione dichiarata, gli obiettivi strategici, le attività effettivamente svolte e i risultati prodotti;
- Completezza: nella redazione del bilancio l'organo amministrativo è tenuto ad identificare gli stakeholders che influenzano o che sono influenzati dall'organizzazione e inserire tutte le informazioni ritenute utili per consentire a tali stakeholders di valutare i risultati sociali economici e ambientali dell'organizzazione;
- Inclusione: devono, nella redazione del documento contabile, essere coinvolti tutti gli stakeholders rilevanti per assicurare che il processo e il contenuto del Bilancio sociale rispondano alle loro ragionevoli aspettative ed esigenze motivando eventuali esclusioni o limitazioni;
- Rilevanza: devono essere rendicontate tutte le attività che riflettono gli impatti significativi economici, sociali e ambientali, o che potrebbero influenzare in modo sostanziale le valutazioni e le decisioni degli stakeholders, motivando eventuali esclusioni o limitazioni questa volta delle attività rendicontate;
- Periodicità: la rendicontazione, analogamente a quanto avviene per le imprese commerciali, deve essere periodica, sistematica e tempestiva;
- Trasparenza: deve essere reso chiaro il procedimento logico di rilevazione e classificazione delle informazioni; le eventuali stime o valutazioni soggettive effettuate devono essere fondate su ipotesi esplicite e coerenti;
- Veridicità: devono essere fornite informazioni veritiere e verificabili, riguardanti gli aspetti sia positivi che negativi della gestione.

La struttura del bilancio deve essere più chiara e snella possibile per permettere una facile lettura e in modo da evidenziare:

- Le motivazioni, gli obiettivi e l'approccio seguito dall'ente nel processo di rendicontazione sociale;

- Le caratteristiche dell'ente ovvero chi è, quali obiettivi si propone di perseguire e quale forma giuridica e modello organizzativo ha scelto di operare;
- Le attività che l'ente ha sviluppato per raggiungere i propri obiettivi e i risultati generati dalla gestione nel periodo preso ad oggetto della rendicontazione (solitamente un esercizio che corrisponde ad un anno solare).

Oltre all'auto-dichiarazione effettuata dall'ente quest'ultimo può sottoporre ad un soggetto esterno il vaglio di conformità alle Linee Guida emanate dal governo.²³⁶

La stesura del Bilancio avviene ad opera di un gruppo di lavoro preposto alla realizzazione del documento contabile suddetto. Il processo si articola in quattro fasi:

- Mandato degli organi istituzionali: definisce gli ambiti oggetto di rendicontazione;
- Organizzazione del lavoro: prevede la costituzione del gruppo di lavoro interno e la definizione di un piano di azione che contempli tutte le fasi del processo di rendicontazione sulla base di quanto stabilito nel mandato rilasciato dagli organi istituzionali dell'ente;
- Raccolta delle informazioni e stesura del documento: predispone la raccolta delle informazioni qualitative e quantitative reperibili dal gruppo di lavoro con il supporto degli stakeholders interni (consiglieri, dipendenti) ed esterni (soggetti con i quali sono state sviluppate attività nel corso dell'esercizio). Redazione di bozze intermedie da sottoporre al vaglio degli organi interni di governo.
- Approvazione e diffusione del Bilancio Sociale: il documento redatto deve essere approvato dall'organo interno di governo. La successiva comunicazione può essere realizzata sulla base di un piano più o meno articolato di azioni di diffusione del documento.
- Valutazione delle informazioni e definizione degli obiettivi di miglioramento: valutazione delle informazioni complessivamente acquisite nelle precedenti fasi del processo definizione degli obiettivi di miglioramento da perseguire con la successiva edizione del bilancio sociale, anche grazie alla definizione di eventuali azioni correttive.

Le modalità e i canali di diffusione del bilancio sociale possono essere molto diversi a seconda dell'ente. Il documento può essere presentato in modo cartaceo oppure su supporti digitali e la sua distribuzione può essere associata ad eventi o a semplici attività relazionali promosse

²³⁶ (Il soggetto esterno può essere il revisore contabile iscritto all'albo o la società di revisione iscritta all'Albo speciale di revisione. Tale onere per le organizzazioni no profit consente di acquisire la simbologia C+, B+ A+)

dall'organizzazione. Il bilancio deve essere pubblicato sul sito internet dell'ente o su uno specifico sito creato ad hoc o veicolato da eventuali siti internet titolati oppure mediante reti e network a cui l'ente aderisce.

IL RUNTS: CRITERI DI ISCRIZIONE, PERMANENZA E MIGRAZIONE

La revisione organica che ha interessato il terzo settore e che è sfociata nella redazione di un codice è intervenuta a riordinare complessivamente l'intera categoria degli enti riconducibili alla nuova nozione di terzo settore. Il codice ha previsto al titolo sesto l'istituzione del RUNTS -registro unico nazionale del terzo settore al quale gli enti suddetti possono volontariamente iscriversi. Esso persegue gli obiettivi di omogeneità di trasparenza e di pubblicità che il codice del terzo settore sottolinea. È istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è gestito su base territoriale in collaborazione con ciascuna regione e provincia autonoma. Come il registro delle imprese è pubblico ed è accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica. Rappresenta il punto di arrivo della riforma poiché la sua istituzione ha l'obiettivo di superare l'attuale sistema di registrazione degli enti caratterizzato da una frammentarietà e sovrapposizione di iscrizioni e registri. Con il decreto ministeriale 106 del 15/09/2020 il ministro del lavoro e delle politiche sociali ha approvato il testo che ne disciplina il funzionamento e anche le modalità di migrazione dei dati dai vecchi registri speciali al Runts. Innanzitutto l'iscrizione avrà efficacia costitutiva in relazione alla qualifica di ETS ovvero gli enti che intendono qualificarsi di terzo settore così come inteso dalla riforma dovranno necessariamente iscriversi a detto registro. Con ciò la mancata iscrizione non inficerà la loro esistenza.

Gli enti che non intendano iscriversi a detto registro potranno continuare a operare rimanendo iscritti nei registri speciali attuali. A loro discapito questi ultimi non potranno godere delle agevolazioni soprattutto di carattere fiscale previste per gli enti del terzo settore. L'inaugurazione del registro è stata fissata per il 23 novembre 2021 tramite il decreto 561 del 26 ottobre 2021.

La sua importanza è fissata in quanto esso rappresenta il luogo fisico delegato a contenere tutte le informazioni relative alle organizzazioni no profit operanti in modo da offrire un prospetto esaustivo in merito alle generalità dell'ente ai suoi rappresentanti legali amministratori nonché ai cambiamenti che hanno interessato l'attività dell'ente stesso. Tra le informazioni che sarà possibile reperire ci sono infatti oltre l'area di interesse in cui l'organizzazione opera anche altri elementi importanti riguardo personalità forma giuridica cariche sociali o di rappresentanza. Ecco quindi che riemerge quel bisogno di trasparenza che la riforma esplicita. I terzi infatti in questo modo potranno accedere tramite una fonte ufficiale a tutte le informazioni di cui necessitano. I vantaggi tuttavia non sono solo a favore dei terzi ma sono trasversali interessando gli stessi enti che decidono di aderirvi e le pubbliche amministrazioni incaricate di vigilare sul terzo settore. L'iscrizione al registro agevolerà in primis le stesse associazioni che informando i requisiti potranno trarre vantaggi in termini di tempistiche consentendo l'accesso immediato a diverse agevolazioni di carattere fiscale nonché al diritto di

usufruire di fondi dedicati appositamente agli enti del terzo settore iscritti al registro. In questo modo si è cercato di superare quel particolarismo giuridico che impediva un'azione rapida e spedita di questi enti che spesso si trovano a dover confrontarsi con una legislazione speciale e differente. Le condizioni di accesso talvolta stabilite a livello locale da autorità provinciali governavano in questo modo la frammentazione delle norme a cui gli enti erano sottoposti.

La vera innovazione è perciò l'omogeneità di trattamento, la trasparenza e la facilità di controllo degli enti da parte anche delle stesse amministrazioni pubbliche. Con la nuova riforma il RUNTS è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tale scelta accentratrice è la chiara intenzione di sviluppare un sistema nazionale di vigilanza che garantisca uniformità nei requisiti di accesso delle regole di permanenza all'interno dell'albo. Ciò tuttavia non significa che il contributo degli uffici regionali e provinciali venga meno. Tali uffici periferici saranno ugualmente indispensabili nella gestione delle organizzazioni ma non sarà concesso potere decisionale, essi si limiteranno a svolgere operazioni organizzative.

Dal punto di vista pratico sarà di focale importanza la così detta "digital transformation" il processo di digitalizzazione a cui sembrano rivolte tutte le pubbliche amministrazioni. L'obiettivo è quello di rendere accessibili i registri via telematica in tempo reale accedendo a informazioni più possibile veritiere e aggiornate offrendo un quadro completo sulle attività svolte dagli enti presenti in tali registri e sulle informazioni che li riguardano. Secondo il decreto 561 del 26 ottobre 2021 il RUNTS sarà operativo a partire dal 23 novembre 2021 seguendo la trasmigrazione dei dati dai registri regionali dal giorno successivo. La procedura per iscriversi al RUNTS prevede la presentazione di una domanda di iscrizione da inoltrare all'ufficio regionale corredata da tutta la documentazione necessaria.

La documentazione comprende le informazioni relative all'organizzazione interna dell'ente all'attività che l'ente si propone di svolgere la sua situazione giuridica e patrimoniale e le informazioni relative ai suoi rappresentanti legali e amministratori. L'ufficio regionale competente ricevuta la richiesta provvede ad un'istruttoria che può richiedere diversi giorni (trenta, sessanta giorni), al termine della quale l'amministrazione pubblica non necessita di esprimersi esplicitamente ma superati sessanta giorni l'istanza si intenderà accolta per tacito assenso. Sarà onere di ogni ente che intenda iscriversi richiedere a quale sezione del registro intenda registrarsi.

Le organizzazioni presenti all'interno del RUNTS si distinguono in

- Organizzazioni di volontariato
- Associazioni di promozione sociale

- Enti filantropici
- Reti associative
- Imprese sociali incluse le cooperative sociali e società di mutuo soccorso
- Altri enti del terzo settore

Ad ogni tipologia di ente elencato corrisponde una sezione e ogni organizzazione viene iscritto in una sola delle sezioni elencate. Nessun ente può essere iscritto contemporaneamente a più sezioni ad eccezione delle reti associative che possono essere iscritte nella sezione omonima e contemporaneamente nella sezione che maggiormente ne rispecchia la natura purché in presenza dei relativi specifici requisiti. Inoltre per le imprese sociali e le cooperative sociali tenute ad iscriversi nel registro delle imprese l'iscrizione nella sezione d) del Runts è soddisfatta attraverso l'inserimento dell'ente nelle apposite sezioni del registro che ne gestisce le relative procedure.

Come si evince da ciò ogni sezione non è intercambiabile con un'altra ma alla scelta di presentare domanda di iscrizione ad una specifica sezione corrispondono per l'ente iscritto l'applicazione in via prevalente delle disposizioni specifiche regolano la specifica qualifica. Le quali prevalgono, se contrastanti, sulle disposizioni generali degli ETS.

Andando con ordine è possibile analizzare tutte le fasi della vita di un ente che interessano di conseguenza il registro unico nazionale del terzo settore.

Esso come si è già detto è un registro attraverso il quale è possibile riorganizzare il sistema di registrazioni degli enti che volontariamente desidereranno iscriversi ottenendo così la qualifica di ente del terzo settore, che ha oggi il compito di identificare tali organizzazioni sotto il profilo civilistico. L'iscrizione seppur libera ha natura costitutiva. Nel registro possono iscriversi sia gli enti di nuova costituzione sia gli enti già costituiti e registrati precedentemente presso un diverso registro.

Tale registro istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è gestito su base territoriale in collaborazione con le Regioni e le province autonome. Il Runts scandisce perciò tutti i momenti salienti della vita di tali enti. In particolare esso segue le procedure di iscrizione e la successiva cancellazione degli enti che desiderino acquisire tale qualifica o che la perdano volontariamente o per effetto di un provvedimento dell'ufficio competente. Il registro interviene nelle procedure di deposito degli atti necessari all'iscrizione e monitora il permanere di tali requisiti, inoltre detto registro interagisce con il registro delle imprese nelle procedure di acquisizione dei dati con specifico riguardo agli enti che siano iscritti a quest'ultimo registro.

L'iscrizione al RUNTS (e la conseguente acquisizione della qualifica di ente del terzo settore) non è perciò obbligatoria ma lo diviene nel caso in cui l'ente voglia fruire delle agevolazioni fiscali e di quella legislazione di favore di cui godono gli enti iscritti.

Le procedure che porteranno all'attuazione e gestione del registro sono contenute negli art. 45-54 e seguenti del codice del terzo settore e nel decreto ministeriale n. 106 del 15 settembre 2020 (decreto Runts) che si compone di 40 articoli che disciplinano tutto ciò di cui il registro è tenuto ad occuparsi.

Il RUNTS innova il sistema di tenuta dei registri che fino ad oggi seguivano regole disorganiche e frammentate più mirate a riconoscere la particolarità che a realizzare un'uniformità di regole e di trattamento. Il nuovo registro persegue obiettivi diametralmente opposti, ovvero crea un unico reale archivio che seppur detenuto per competenza dalle Regioni e province autonome fa capo ad un unico ufficio assicurando l'uniformità di disciplina.

Esso perciò viene gestito attraverso il combinato operato di un ufficio statale e con l'ausilio di uffici regionali e provinciali per ciascuna regione provincia autonoma. Ma le competenze sono differenti. Agli uffici regionali e provinciali competono l'adozione di provvedimenti di iscrizione o cancellazione nelle diverse sezioni del registro ad eccezione di quanto riguarda le reti associative di competenza esclusiva dell'ufficio statale.

Competono inoltre agli uffici regionali la registrazione delle informazioni e la tenuta degli atti riguardanti gli atti soggetti a deposito presso il registro stesso e dei provvedimenti emanati l'accertamento delle cause di estinzione o scioglimento di un ente con obbligo di darne comunicazione agli amministratori e al presidente del tribunale dove abbia sede l'ufficio regionale o provinciale, la revisione dei requisiti previsti per la permanenza nella relativa sezione del registro ad eccezione nuovamente delle reti associative la quale compete come già detto alla competenza esclusiva dell'ufficio statale. Infine agli uffici periferici competono il controllo del perseguimento delle finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale che l'ente ha in precedenza dichiarato. Nello svolgimento di questo ruolo si evidenzia la specialità delle reti associative (oltre che dei centri per il volontariato) in quanto possono esse stesse surrogare a sé questo ruolo di controllo nei confronti degli enti che ne fanno parte.

Per contro l'ufficio statale del registro svolge nei confronti degli enti iscritti alla sezione reti associative le stesse attività che svolgono gli uffici regionali e provinciali per le altre sezioni.

La competenza dell'ufficio regionale o provincial avviene su base territoriale ovvero sul territorio in cui l'ente ha la propria sede legale. Ciò comporta che lo spostamento della sede dell'ente comporta il trasferimento della competenza e all'ufficio nel cui territorio si intenda trasferire l'ente. La relativa

documentazione viene trasferita d'ufficio, da ufficio ad ufficio, senza nessuna incombenza da parte dell'ente. Per quanto riguarda le reti associative, nel caso in cui un ente acquisisca solo successivamente la qualifica di rete, la competenza verrà trasferita in toto all'ufficio statale.

Criteri di iscrizione

La prima fase che mette in relazione l'ente con il nuovo registro del terzo settore è sicuramente la sua volontaria iscrizione. Detta iscrizione è preceduta da una ponderata scelta circa l'individuazione della sezione alla quale iscriversi. Da tale scelta come si è detto corrispondono regole diverse.

Innanzitutto dobbiamo sottolineare l'importanza dell'iscrizione al RUNTS. È l'iscrizione al registro che determina l'acquisizione della qualifica di ETS da parte dell'ente che ne ha fatto richiesta essa perciò ha un effetto costitutivo, ed è il presupposto per godere di regimi fiscali favorevoli i quali sono previsti dallo stesso codice del terzo settore e che cambiano in relazione alla sezione cui si è iscritti

Dall'iscrizione deriva anche un obbligo di forma, l'ente è tenuto a utilizzare in tutti gli atti a rilevanza esterna (corrispondenza, atti formali, nelle comunicazioni al pubblico) nella denominazione la dicitura ETS o la locuzione "ente del terzo settore", questo perché l'acronimo rende identificabile ai terzi che trattasi di ente del terzo settore come inteso dall'attuale legislazione. La locuzione o l'acronimo devono inoltre comparire nello statuto.²³⁷ qualsiasi organizzazione utilizzi impropriamente la suddetta locuzione incorre in gravi sanzioni.

Tra i requisiti necessari all'iscrizione vi è l'obbligo di registrare l'atto costitutivo e lo statuto presso l'agenzia delle entrate, tale obbligo è indipendente dal fatto che l'ente abbia scelto di dotarsi di personalità giuridica o meno. Come già detto il registro si compone di una sezione centrale e di sezioni regionali/provinciali a cui corrispondono un ufficio centrale e uffici periferici, in conseguenza di ciò vi sono enti che possono richiedere l'iscrizione presso gli uffici periferici e altri enti che devono necessariamente richiedere l'iscrizione presso l'ufficio statale.

Iscrizione al registro per gli enti privi di personalità giuridica:

secondo l'art. 8 decreto Runts i seguenti enti:

- Organizzazioni di volontariato (ODV)

²³⁷ (Le organizzazioni di volontariato possono utilizzare l'acronimo ODV o l'indicazione organizzazione di volontariato, mentre non è obbligatorio aggiungere la sigla ETS)

⁷⁷(Questo requisito non è previsto dal codice del terzo settore ma dal decreto Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore. (20A05564) (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020)

- Associazioni di promozione sociale (APS)
- Enti filantropici
- Società di mutuo soccorso (non iscritte al registro delle imprese)
- Altri enti del terzo settore

Devono prestare domanda per mezzo del loro rappresentante legale o attraverso il rappresentante legale della rete di cui l'ente fa parte. La richiesta deve essere corredata di diversi specifici documenti: atto costitutivo (per gli enti che siano già costituiti ma che non riescano a produrre l'atto costitutivo è prevista la possibilità di dichiararne l'insussistenza o l'irrecuperabilità e di conseguenza poter esibire l'autocertificazione), copia dello statuto, i bilanci consuntivi degli ultimi due anni e copia dei verbali assembleari di approvazione. Qualora l'ente faccia parte di una rete associativa è richiesta ai fini della registrazione l'attestazione di adesione rilasciata dalla rete. Ulteriore requisito per gli enti che superino per due esercizi consecutivi due dei tre limiti previsti dall'art. 31 del CTS²³⁸ è l'acquisizione dell'attestazione antimafia.

Visti i documenti necessari per richiedere l'iscrizione è possibile vedere ora come viene presentata la domanda: essa deve contenere la sezione del registro alla quale si chiede l'iscrizione, la denominazione, il codice fiscale o eventuale partita iva dell'ente, deve esser indicata la forma giuridica dell'ente e la sede legale, l'ente inoltre deve necessariamente dotarsi di un indirizzo di posta elettronica certificata poiché le comunicazioni e la stessa richiesta di iscrizione avviene in via telematica. Fondamentale nella domanda di iscrizione è indicare l'attività di interesse generale che l'ente ha scelto di perseguire con l'indicazione di eventuali attività secondarie che l'ente ha intenzione di esercitare per recuperare fondi. L'organizzazione può contemporaneamente essere iscritta al registro imprese qualora eserciti la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale.²³⁹

Iscrizione al registro per enti privi di personalità giuridica²⁴⁰

²³⁸ (Art.31 cts:1. Salvo quanto previsto dall'articolo 30, comma 6, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, e le fondazioni del Terzo settore devono nominare un revisore legale dei conti o una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro quando superino per due esercizi consecutivi due dei seguenti limiti: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 1.100.000,00 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 2.200.000,00 euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 12 unità. 2. L'obbligo di cui al comma 1 cessa se, per due esercizi consecutivi, i predetti limiti non vengono superati. 3. La nomina è altresì obbligatoria quando siano stati costituiti patrimoni destinati ai sensi dell'articolo)

²³⁹ (Per le ODV e per le APS sono previsti ulteriori adempimenti deve infatti essere indicato il numero degli associati con diritto di voto distinti per persone fisiche o enti specificando se siano iscritti essi stessi al registro del terzo settore e in quale sezione. Il numero dei lavoratori dipendenti e dei volontari iscritti al registro dei volontari e il numero dei volontari degli enti aderenti).

²⁴⁰ (Sezione E art. 9 decreto RUNTS)

Reti associative: la domanda è ugualmente presentata formalmente dal rappresentante legale in via telematica per mezzo di posta elettronica certificata. Valgono gli stessi documenti richiesti per gli altri enti facenti parte del registro tuttavia per le reti associative sono richiesti specificatamente l'elenco degli enti del terzo settore aderenti alla rete. Tale elenco è necessario per rientrare nel requisito numerico e territoriale richiesto per essere riconosciute reti associative di BASE (art. 41 del Cts) o NAZIONALI. Inoltre devono essere riportati i riferimenti degli articoli dello statuto da cui risulta lo svolgimento delle attività previste per le reti associative.

La fase successiva parte dalla ricezione della domanda di iscrizione da parte dell'ufficio del registro. L'ufficio competente ha un termine di 60 giorni per iscrivere con apposito provvedimento l'ente richiedente nella sezione del RUNTS indicata nella domanda presentata dall'ente. Nel caso in cui la domanda risulti non corretta o incompleta o necessiti di chiarimenti o dati mancanti l'ufficio entro il termine di 60 giorni di cui dispone invita l'ente a completare, integrare o rettificare la domanda assegnando un termine di ulteriori 30 giorni.

Entro 60 giorni dalla ricezione della documentazione o dalla scadenza del termine assegnato all'ente per apportare integrazioni o modifiche l'ufficio procede all'accoglimento della domanda oppure in caso contrario a comunicare i motivi ostativi che ne impediscono la registrazione.

In caso di atto costitutivo o statuto redatto in conformità al modello predisposto da una rete associativa (art. 47 c.5 del Cts) e fatta salva regolarità formale della restante documentazione i termini di sessanta giorni sono ridotti della metà.

In caso di qualsiasi comunicazione o provvedimento con cui l'ufficio competente dia notizia dell'avvenuta o meno iscrizione dell'ente si intende approvata la richiesta e pertanto si applica il principio del silenzio assenso ritendendo perciò approvata la domanda.

Tanto vale per le reti associative per le quali la competenza esclusiva come abbiamo detto è dell'ufficio statale del RUNTS ma segue le stesse modalità e tempistiche.

Le reti associative sono l'unico ente che può contemporaneamente richiedere l'iscrizione al registro in due diverse sezioni, quella loro assegnata dalla riforma (sezione E) e una sezione a discrezione dell'ente in relazione all'attività che intende svolgere. In ogni caso la competenza rimane a carico dell'ufficio statale, che una volta ritenuta conforme la richiesta dopo necessaria istruttoria procedere a comunicare all'ufficio regionale o provinciale territorialmente competente il provvedimento d'iscrizione nella sezione Reti associative ai fini dell'automatica iscrizione nell'ulteriore sezione scelta dall'ente con pari decorrenza. Inversamente se la richiesta d'iscrizione come rete associativa fosse respinta l'intera istanza si considera bocciata. In questi casi all'ente è possibile fare ricorso al

Tar competente per territorio, a pari modo al rigetto dei provvedimenti dell'ufficio statale del RUNTS il ricorso va presentato al tar del Lazio.

Gli enti che iscrivendosi al RUNTS vogliono o siano obbligati (fondazioni) ad assumere la personalità giuridica seguono una procedura differente rispetto a quella che abbiamo visto finora per gli enti non riconosciuti. La procedura prevista è quella indicata dall'art. 22 Cts ed è ammissibile solo per gli ETS che acquisiscano tale qualifica in conseguenza dell'iscrizione al registro. L'iscrizione al Runts ha natura costitutiva anche ai fini dell'acquisizione della personalità giuridica.

Oltre a prevedere l'iscrizione e migrazione da altri registri, tenuti dalle prefetture, commissariato del governo o dalle regioni/province autonome per gli enti già costituiti, il nuovo registro prevede anche la possibilità che l'ente possa costituirsi contestualmente alla richiesta di iscrizione e fare domanda per l'ottenimento della personalità giuridica.

Vi sono quindi due canali differenti che l'ente può seguire a seconda che esso sia privo di personalità giuridica o per gli enti che ne sono dotati in conseguenza di precedenti iscrizioni a differenti registri ma che intendano acquisire la qualifica di ETS.

Per gli enti di nuova costituzione, per gli enti già costituiti che intendano iscriversi al nuovo registro del terzo settore e gli enti del terzo settore che vogliono in seguito acquisire la personalità giuridica.

Per queste categorie di soggetti è necessario procedere alla verifica delle condizioni patrimoniali, gli elementi informativi e documentali richieste dal CTS. La procedura è seguita da un notaio il quale si occupa di reperire e attestare la veridicità di quanto presentato all'ufficio del RUNTS competente. Per quanto riguarda l'ammontare di patrimonio minimo richiesto esso si attesta intorno ai 15.000,00 euro per le associazioni e 30.000,00 euro per le fondazioni. Il notaio deve entro venti giorni dal ricevimento degli atti provvedere al deposito della documentazione presso il registro e richiederne l'iscrizione ove manchi e l'ottenimento della personalità giuridica.

Anche qui l'ufficio ha sessanta gironi di tempo per verificare la regolarità formale della documentazione, successivamente dispone l'iscrizione dell'ente nella sezione indicata nell'istanza, nel caso in cui risconti irregolarità entro i successivi sessanta giorni il registro invita il notaio a provvedere a completare, rettificare o integrare la domanda nel termine di trenta giorni. Trascorsi 30 giorni dall'adempimento della richiesta l'ente richiedente si ritiene iscritto in conseguenza del principio del già nominato silenzio assenso anche in mancanza cioè di un provvedimento espresso.

Nel caso in cui un'associazione riconosciuta o una fondazione sia già in possesso della personalità giuridica ai sensi del dpr 361 del 2000 il notaio che riceve il verbale dell'organo competente che attesta la richiesta dell'ente di iscriversi al RUNTS deve innanzitutto verificare le condizioni previste

dall'art. 22 del Cts e dell'art 16 del decreto RUNTS specificando tuttavia dove l'ente sia già iscritto successivamente onere del notaio è quello di provvedere entro venti giorni dal ricevimento dell'atto al deposito della documentazione presso l'ufficio competente del RUNTS e richiederne l'iscrizione.

In conseguenza di ciò l'ufficio del registro competente come di consueto entro i termini stabiliti verificherà i requisiti e darà un'opinione di conformità o in caso contrario richiederà ulteriori integrazioni o correzioni in merito a quanto presentato. Molto importante sottolineare che l'iscrizione al RUNTS determina la sospensione della personalità giuridica acquisita precedentemente in base all'art. 361 del dpr del 2000. Sospensione tuttavia non significa perdita ma solamente che per il periodo di permanenza dell'ente nelle pagine del RUNTS per esso rimarranno inapplicate le disposizioni contrastanti comprese quelle relative all'autorità chiamata a vigilare sulla personalità giuridica. L'entrata in vigore del RUNTS pone fine ai numerosi registri territoriali gestiti ad oggi dalle regioni e province autonome, in particolare i registri delle ODV e delle associazioni di volontariato APS che confluiranno nel RUNTS attraverso una specifica procedura di migrazione identificando una specifica sezione del registro. Il decreto RUNTS prevede un iniziale azione di popolamento del nuovo registro attraverso la migrazione di APS e ODV e un successivo processo di iscrizione degli enti di nuova formazione attraverso una politica di attrazione per mezzo di agevolazioni fiscali e facilitazioni burocratiche. La data di decorrenza a partire dalla quale gli enti suddetti potranno essere trasferiti al nuovo registro rappresenta anche il termine iniziale di iscrizione dei nuovi enti (nuovi o già esistenti) che possono in tale data presentare la domanda.

Secondo l'art. 31 del RUNTS la migrazione di ODV e APS segue ad una stretta collaborazione tra vecchi registri e nuovo registro, i vecchi registri regionali e provinciali sono infatti tenuti a comunicare i dati in loro possesso e a inviare copia dell'atto costitutivo e dell'ultimo statuto di ognuno degli enti interessati alla migrazione, i vecchi registri rimangono operativi solo per le procedure relative a tali enti precedenti alla data di apertura del nuovo registro. Di contro il nuovo registro ha 180 giorni dalla presa in carico dei dati e delle informazioni fornite dai vecchi registri per verificare la sussistenza dei requisiti richiesti per tale sezione. Se la documentazione risulta completa e la verifica si conclude con esito positivo l'ufficio dispone con provvedimento l'iscrizione dell'ODV o della APS nella relativa sezione, in caso contrario qualora la documentazione risulti incompleta o inesatta il registro richiede all'ente le informazioni o i documenti mancanti. Tale correzione o integrazione deve essere fatta tassativamente entro 60 giorni i quali decorrono a partire dalla data di pubblicazione nel RUNTS dei riferimenti dell'ente che chiede l'iscrizione. Superati i termini l'ente non viene iscritto al registro e viene inserito in una lista di "enti non iscritti" senza nessun ulteriore adempimento da parte del registro; solo in presenza di particolari motivi ostativi il registro né da

comunicazione all'ente e assegna al soggetto dieci giorni per opporsi presentando controdeduzioni o di nuovo per regolarizzare la sua posizione (in quest'ultimo caso il termine si dilaziona fino a 60 giorni), la mancata regolarizzazione entro 60 giorni o l'assenza di controdeduzioni da parte dell'ente manifesta la non volontà di procedere all'iscrizione.

La mancanza di requisiti per accedere alla specifica sezione prevista per ODV e APS non esclude, come già detto in precedenza, che gli stessi enti possano avere i requisiti necessari per poter accedere ad una diversa sezione. L'iscrizione alla diversa sezione non è automatica ma all'ente viene concesso il termine perentorio di 10 giorni per manifestare l'intenzione di iscriversi alla sezione proposta.

Le reti associative con qualifica di ODV competono all'ufficio del ministero del Lavoro e delle politiche sociali il quale comunica alla sezione del RUNTS le informazioni delle ODV in possesso dei requisiti previsti per la qualifica di rete associativa (art. 41 commi 1 e 2 del Cts) già coinvolte nel procedimento di richiesta dei contributi afferenti all'acquisito delle autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali (art. 76 del Cts)

Tutte le procedure riguardanti le reti associative vengono prese in carico dall'ufficio statale del RUNTS che procede entro 180 giorni alla verifica dei dati e dei requisiti necessari per l'iscrizione nella sezione reti associative e procede alla verifica dei requisiti di onorabilità del rappresentante legale e degli amministratori prevista dal codice del terzo settore.

Al procedimento si applicano in quanto compatibili le disposizioni previste per la migrazione delle ODV e delle APS. L'ufficio statale del RUNTS verifica sia i requisiti per l'iscrizione alla sezione dedicata alle reti associative che quelli relativi alla sezione delle Odv, nel caso di esito positivo della verifica comunica all'ufficio regionale competente l'avvenuta iscrizione dell'ente nella sezione "reti associative", questa comunicazione tra i vari uffici comporta l'automatica iscrizione con pari decorrenza dell'ente nella sezione di competenza regionale delle Odv. Tuttavia finché l'ente conserva l'iscrizione presso la sezione "reti associative" tutti i relativi procedimenti rimangono di competenza statale. È ora il momento di affrontare la migrazione delle Associazioni di promozione sociale presenti nel relativo registro nazionale²⁴¹ Tale procedura è attuata dall'ufficio che gestisce il vecchio registro delle Aps, il quale, (verificato che per Aps per le quali si chiede la migrazione non siano in

²⁴¹(Registro nazionale delle Aps. Ai sensi dell'art7 della legge dicembre 2000 n. 383 "disciplina delle associazioni di promozione sociale" è stato istituito il registro nazionale delle associazioni di promozione sociale al qual possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale, costituite ed operanti da almeno un anno. Per associazioni di promozione sociale a carattere nazionale si intendono quelle che svolgono attività in almeno cinque regioni e in almeno venti province del territorio nazionale. Le associazioni interessate dall'iscrizione al registro potranno inviare la richiesta a mezzo raccomandata, comprensiva della relativa documentazione prevista dal decreto n. 471/2001 al ministero del Lavoro e delle politiche sociali, alla direzione generale del terzo settore e delle formazioni sociali)

corso processi di cancellazione), entro trenta giorni dalla data in cui è operativo il nuovo Runts comunica i dati delle Aps nazionali iscritte. Tale ufficio provvede ad individuare le Aps nazionali alle quali risulti affiliato un numero non inferiore a cento enti iscritti al medesimo registro nazionale e le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome; tale controllo è finalizzato all'iscrizione nella sezione "reti associative" del Runts.

Successivamente lo stesso ufficio del vecchio registro trasferisce copia dell'atto costitutivo e dello statuto degli enti interessati alla migrazione.

Si deve qui fare una distinzione tra le competenze dell'ufficio statale del Runts e gli uffici regionali e provinciali, il primo prende in carico le informazioni e le documentazioni relative agli enti che hanno i requisiti per essere iscritte alla sezione specifica prevista dal nuovo registro per le Reti associative, e procede alla relativa verifica successivamente verifica i requisiti per l'iscrizione dell'ente anche nell'ulteriore sezione APS mentre gli uffici regionali e provinciali prendono in carico le informazioni relative agli enti che non hanno i requisiti di rete associativa ma che sono Aps con sede legale ed operativa nel territorio regionale o provinciale di loro competenza.

Le onlus nel nuovo registro del terzo settore

La disciplina relativa alle onlus trova la sua genesi nel decreto legislativo 4 dicembre 1997 n.460 "disposizioni riguardati le organizzazioni non lucrative di utilità sociale". L'art. 26 del decreto suddetto ne rinvia la disciplina ove compatibile alle disposizioni relative agli enti non commerciali mentre l'art. 11 prevede l'istituzione di un'anagrafe unica presso il ministero delle finanze. I soggetti che intraprendono un'attività prevista dall'art. 10 del presente decreto erano tenuti entro trenta giorni a darne comunicazione alla direzione regionale delle entrate del ministero delle finanze del cui ambito territoriale si trovava il domicilio fiscale della onlus. Il codice del terzo settore dispone che la disciplina relativa alle onlus sia definitivamente abrogata dalla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni fiscali ²⁴² tale periodo coincide con il periodo di imposta successivo all'entrata in vigore del Runts e dopo che la Commissione europea abbia dato l'autorizzazione al nuovo regime fiscale del terzo settore. Fino a tale periodo le onlus hanno potuto continuare ad applicare le norme previste dal sopracitato decreto 460 del 1997. Qualora una Onlus voglia acquisire la qualifica di Ets prima dell'entrata in vigore del nuovo regime fiscale l'ente perde la qualifica di Onlus data dalla permanenza nell'anagrafe Onlus e viene meno anche il relativo regime fiscale senza che l'ente possa accedere ai nuovi benefici fiscali previsti dall'iscrizione al RUNTS, pertanto appare prudente attendere l'entrata in vigore del nuovo regime fiscale a meno che la Onlus in questione non abbia già i requisiti per

²⁴² (Disposizioni fiscali previste dal titolo X del Cts)

richiedere l'iscrizione sotto forma di Odv o di Aps. In questo caso la onlus può ottenere l'immediata iscrizione fin dal momento dell'operatività del Runts, venendo comunque cancellata dall'anagrafe delle Onlus ma senza essere tenuta a devolvere il suo patrimonio.

Con la nuova normativa anche la qualifica stessa di onlus non ha più valore legale ma viene abrogata assieme a tutta la relativa normativa. Con la nuova normativa si viene a creare una situazione alquanto singolare infatti le onlus che decidano di non iscriversi al nuovo registro del terzo settore non continueranno ad operare al di fuori degli enti del terzo settore ma saranno tenute a devolvere il proprio patrimonio nella misura dell'incremento verificatosi nel periodo di detenzione della qualifica di Onlus. Diversamente l'iscrizione al Runts permetterà ad esse di entrare a far parte degli enti del terzo settore senza soluzione di continuità, mantenendo quindi, l'intero patrimonio e continuando a perseguire i fini dichiarati dello statuto sociale solamente con la nuova qualifica di ETS.

Per la loro iscrizione le Onlus sono seguite nella procedura dall'ufficio statale del Runts che stabilisce la data a partire dalla quale inizia la migrazione.

Anche qui la comunicazione tra gli uffici gioca un ruolo fondamentale: l'agenzia delle entrate comunica al Runts i dati e le informazioni relativi agli enti iscritti presso l'anagrafe Onlus. L'elenco viene pubblicato sul sito dell'agenzia delle entrate e ne viene data comunicazione in gazzetta ufficiale. Informati quindi gli stessi enti, essi hanno la possibilità di procedere con la domanda di iscrizione al Runts, nella quale deve essere indicata la sezione presso la quale intende iscriversi e devono essere allegati copia dello statuto e dell'atto costitutivo accompagnati da copia degli ultimi due bilanci approvati. In seguito alla ricezione della domanda ciascun ufficio competente procede a verificare la sussistenza dei requisiti e dispone l'iscrizione della sezione richiesta se possibile, altrimenti rigetta la domanda con richiesta di integrazione o propone esso stesso una diversa sezione alla quale l'ente può venire iscritto. In caso l'ufficio non esprima un parere la domanda si intende accolta per la sezione richiesta.

Nel caso in cui l'ente richieda l'iscrizione nella sezione reti associative la domanda d'iscrizione viene presentata all'ufficio statale del Runts il quale verificati i requisiti necessari se presenti da comunicazione all'ufficio territorialmente competente per l'automatica iscrizione nell'ulteriore sezione, se assenti l'ufficio rigetta interamente la domanda e l'ente può proporre una nuova domanda all'ente territorialmente competente.

Permanenza degli enti iscritti al Runts

Successivamente all'approvata iscrizione gli enti sono tenuti ad aggiornare le informazioni comunicate al momento dell'iscrizione nonché a depositare determinati documenti in concomitanza di determinanti periodi fiscali.

Una volta iscritti al Runts l'ente deve entro 30 giorni dall'avvenuta modifica, comunicare le variazioni relative ai documenti inviati all'atto della domanda, in particolare modifiche allo statuto, all'atto costitutivo, il bilancio, i provvedimenti dell'autorità giudiziaria e tributaria che modifichino la natura o la struttura dell'ente infine la variazione da ente senza scopo di lucro ad ente con scopo di lucro. Il mancato adempimento di tali oneri da parte di amministratori delegati e rappresentanti legali comporta la responsabilità di tali soggetti. A ciò segue una sanzione amministrativa pecuniaria per trasmissione tardiva di informazioni oltre i termini di legge aumentata di un terzo nel caso di omissione di deposito di bilanci. L'ufficio del registro provvede a fissare un termine di 180 giorni, in caso di ulteriore inadempimento l'ente verrà cancellato dal registro.

Come abbiamo avuto modo di vedere la comunicazione tra i vari registri garantisce un rapido ed efficace aggiornamento del quadro del singolo ente e di conseguenza permette un adeguamento delle condizioni fiscali applicabili. In particolare l'art. 53 del codice del terzo settore rinvia ad un apposito decreto ministeriale le modalità con cui deve avvenire la comunicazione dei dati: l'art. 13 del Runts dispone che per gli enti che esercitano in via principale o esclusiva la propria attività in forma di impresa commerciale, sono tenuti alla contemporanea iscrizione presso il registro delle imprese anche qualora abbiano concluso positivamente la procedura di iscrizione al nuovo registro unico, viceversa per gli enti iscritti al Runts sorge l'obbligo di iscrizione al registro imprese qualora esercitino la loro attività in via principale o esclusiva in forma di impresa commerciale. Differisce da tale disciplina l'impresa sociale la quale assolve gli obblighi di legge con la sola iscrizione alla sezione d) del Runts che comporta l'automatica iscrizione al registro delle imprese.

La migrazione in altra sezione del Runts

All'ente del terzo settore inizialmente iscritto in una sezione del nuovo registro è concessa la facoltà di migrare in un'altra sezione. Ciò avviene principalmente per due motivi, il primo è dovuto al fatto che i requisiti di permanenza per la vecchia sezione sono venuti a mancare e l'ente per non essere cancellato dal registro si trova a dover scegliere una diversa sezione per la quale abbia i requisiti, il secondo motivo che spinge un ente a migrare verso un'altra sezione è per una variazione strutturale e di forma volontaria dell'ente che si adatti maggiormente agli scopi ultimi dell'attività conseguita.

La migrazione, come si capisce da questa breve introduzione, è possibile ovviamente solo se sono rispettati da parte dell'ente i requisiti per la sezione di destinazione.

Le varie casistiche che si presentano sono affrontate dall'art. 22 del Runts: in particolare l'Ets iscritto in una sola sezione del Runts deve presentare all'ufficio regionale o provinciale competente una richiesta di migrazione ad una diversa sezione del Runts seguendo una diversa procedura a seconda che si tratti di ente con personalità giuridica (procedura di iscrizione art. 16 decreto Runts) o meno (procedura di iscrizione art. 9 decreto Runts). Differentemente gli enti iscritti nella sezione che fa capo alle reti associative e contemporaneamente in un'altra sezione devono rivolgere la domanda di migrazione all'ufficio statale del Runts che ne comunica l'esito all'ufficio territorialmente competente. Mentre le reti associative iscritte solamente alla sesta sezione del Runts devono rivolgersi ugualmente all'ufficio centrale del Runts ma se la richiesta riceve esito favorevole, l'ufficio statale ne darà comunicazione all'ufficio regionale o provinciale e quest'ultimo diverrà il nuovo ufficio di competenza per l'ente che cessa di essere una rete associativa.

Una precisazione merita il caso di un ets che migra verso la sezione dedicata alle imprese sociali: la richiesta va presentata al registro delle imprese sulla base di quanto previsto dal decreto ministeriale 16 marzo 2018. Per gli enti invece che vogliono fuoriuscire dalla sezione imprese sociali verso differente sezione l'istanza viene presentata all'ufficio del Runts territorialmente competente, secondo quanto già detto se ente con personalità giuridica seguendo quanto stabilito dall'art. 16 del Runts e seguendo l'art 8 se si tratta di ente senza personalità giuridica.

Gli effetti del provvedimento di migrazione tuttavia restano sospesi sino alla data di cancellazione dell'ente dalla sezione impresa sociale del registro delle imprese la quale deve essere richiesta dall'ente stesso.

Questi sono i principali casi che gli uffici si possono trovare a gestire, con una precisazione l'iscrizione nella nuova sezione e la cancellazione dalla precedente sono disposte contestualmente e senza soluzione di continuità perciò l'ente che intende beneficiare di questa possibilità non si trova in nessun modo estromesso dal registro ma continua a godere della qualifica di Ets mantenendo i benefici derivanti dalla sezione di provenienza fino a quando la procedura di migrazione non sarà conclusa. La migrazione in altra sezione del Runts non comporta effetti ai sensi della devoluzione del patrimonio come invece accada per perdita della qualifica di Ets e conseguente cancellazione dal registro (art. 24 decreto Runts).

Passando in rassegna tutte le varie fasi della vita di un ente non si può non considerare la sua cancellazione dal registro con eventuale epilogo. La cancellazione degli ETS dal Runts è disciplinata dagli art. 48, 49 e 50 del Codice del terzo settore oltre che dagli art 23, 24 e 25 del decreto Runts.

La competenza del procedimento è in capo all'ufficio regionale o provinciale del Runts ad esclusione delle reti associative che come si è più volte detto rimangono di esclusiva competenza dell'ufficio statale del registro.

Le possibili cause che possono portare alla cancellazione da parte degli uffici indicati sono molteplici e sono elencate dall'art. 23 del Runts mentre i successivi art. 24 e 25 ne indicano rispettivamente il procedimento e le conseguenze.

Ma andando nel dettaglio tra le cause si possono elencare:

- l'istanza motivata da parte dell'ente che intende rinunciare alla qualifica di Ets ma continuare ad operare secondo il codice civile. L'ufficio acquisisce la delibera dell'organo competente e procede alla cancellazione del registro. Per continuare ad operare l'ente deve procedere alla devoluzione parziale del patrimonio.
- Scioglimento ed estinzione dell'ente con deposito del bilancio di liquidazione oppure per gli enti dotati di personalità giuridica con l'ordine da parte dell'autorità giudiziaria di cancellazione dell'ente dal registro delle persone giuridiche. L'ufficio dispone la cancellazione dal Runts una volta adempiuti gli obblighi di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 9 del Cts.
- Per perdita dei requisiti e conseguente incompatibilità con le finalità del registro. La perdita dei requisiti può essere conseguente ad un provvedimento definitivo dell'autorità giudiziaria o tributaria o per accertamento d'ufficio derivante anche da parte di altre amministrazioni.

L'ufficio competente avvia il procedimento di cancellazione dandone comunicazione motivata all'ente, il quale ha due possibilità o far pervenire all'ufficio le osservazioni o la documentazione che l'ufficio deve valutare prima di arrivare ad adottare il provvedimento di cancellazione, oppure entro lo stesso termine (30 giorni) può presentare una domanda di migrazione in altra sezione del Runts ai sensi dell'art 22 del decreto Runts. In questo caso il procedimento si interrompe e riprende ove vi sia un provvedimento che rigetta la richiesta mentre la cancellazione si estingue se la richiesta di migrazione viene accettata. Il provvedimento di cancellazione si conclude entro 60 giorni successivi alla ricezione da parte dell'ufficio competente delle osservazioni presentate dall'ente, in assenza di osservazioni entro 60 giorni la comunicazione di cancellazione diviene effettiva.

- Inutile decorso del termine assegnato dall'ufficio del Runts con apposita diffida al fine di adempiere agli obblighi di deposito degli atti, dei loro aggiornamenti e delle informazioni. Il procedimento di cancellazione da parte dell'ufficio competente si conclude entro 60 giorni dal termine assegnato con diffida.

Contro i provvedimenti di cancellazione l'ente ha la possibilità di ricorrere al TAR competente per territorio, per i provvedimenti di cancellazione approvati dall'ufficio statale è competente il Tar del Lazio. È importante precisare che per quanto riguarda gli enti iscritti contemporaneamente in due sezioni differenti del registro ovvero reti associati e una diversa sezione, il venir meno di un requisito per una sola sezione non costituisce causa di cancellazione dal registro. In particolare se mancano i requisiti per la specifica sezione l'ufficio statale comunica a quello regionale o provinciale l'esito dell'istruttoria ai fini dell'adozione del provvedimento di cancellazione dell'ente da tale sezione, nel caso la carenza dei requisiti riguardi invece la sezione "Reti associative" l'ufficio statale procede alla cancellazione della stessa, la competenza in tal caso passa interamente all'ufficio periferico.

Conclusa la procedura di cancellazione dal registro l'ente non può più essere annoverato tra gli enti del terzo settore intesi come dalla riforma, le conseguenze perciò non sono solo terminologiche ma a seguito del provvedimento l'ente non è più legittimato ad utilizzare nella denominazione sociale e nei rapporti con i terzi gli acronimi e le locuzioni previste per le singole tipologie di Ets oltre che le parole ad esse equivalenti o ingannevoli.

La cancellazione dal registro non coincide con lo scioglimento e la cancellazione reale dell'ente ma la sua attività non potrà più essere svolta come ente del terzo settore. Gli amministratori sono tenuti a trasmettere all'ufficio competente del RuntS la richiesta di parere in merito alla devoluzione del patrimonio, anche l'ente che successivamente alla cancellazione continui ad operare è tenuto a devolvere preventivamente il patrimonio limitatamente all'incremento patrimoniale che ragionevolmente si ha avuto negli anni in cui è stato iscritto al RuntS in conseguenza delle agevolazioni fiscali e tributarie riservate agli iscritti al registro.

Gli atti di devoluzione del patrimonio residuo compiuti in assenza o in difformità dal parere dell'ufficio sono nulli e i rappresentanti legali e gli amministratori ne rispondono in prima persona. Un eventuale cancellazione non preclude una successiva iscrizione da parte del medesimo ente. Tra le funzioni del RuntS è prevista d'ufficio la revisione periodica triennale per verificare che nei confronti degli enti iscritti permangano i requisiti previsti per l'iscrizione. Al verificarsi di cause di estinzione o scioglimento gli uffici ne danno comunicazione agli amministratori e al presidente del tribunale competente che dispone le procedure di liquidazione e cancellazione dal registro. La cancellazione può essere disposta anche nel caso l'ente superi i limiti stabiliti del rapporto economico tra attività secondarie ed attività principale di interesse generale.

Quando si parla di registro unico ci si riferisce ad un archivio telematico nel quale sono raccolti e registrati tutti gli atti e informazioni attinenti agli enti che fanno parte del terzo settore.

Il registro tuttavia non è solo un archivio polveroso ma la sua funzione principale è la consultazione che può avvenire da parte dei terzi in via telematica attraverso un portale ad essi dedicato da parte delle pubbliche amministrazioni che vi possono accedere scambiando così informazioni e fornendo servizi standardizzati secondo quanto è previsto dal codice dell'amministrazione digitale.

Le pubbliche amministrazioni non possono richiedere atti e documenti direttamente agli enti quando questi siano già a disposizione delle amministrazioni proprio tramite la consultazione del registro.

Dal canto suo l'iscrizione al registro rappresenta per l'ente la facoltà di poter beneficiare di vantaggi fiscali e semplificazioni burocratiche. Attraverso il portale del Runts previa registrazione ed autenticazione l'ente accede alle funzionalità telematiche di compilazione invio ed integrazione delle istanze, deposito atti e visualizzazione degli stati di avanzamento dell'istruttoria e consultazione dei dati. Ad ogni ente iscritto al registro unico del terzo settore è associato un numero di repertorio progressivo univoco al quale sono associati tutti i numeri di protocollo delle comunicazioni. Il numero di repertorio rimane invariato anche nel caso di trasferimento della sede dell'Ets in altra regione o provincia autonoma. Trattandosi di un registro pubblico gli atti e le informazioni in esso contenute seguono le regole della pubblicità legale dando la possibilità oggettiva agli interessati di venirne a conoscenza per assicurare la certezza nei rapporti giuridici, gli atti per i quali è previsto l'obbligo di iscrizione, annotazione o di deposito presso il Runts sono opponibili ai terzi soltanto dopo la pubblicazione nel registro stesso, a meno che l'ente non provi che i terzi ne erano cmq a conoscenza, inversamente gli atti compiuti entro 15 giorni dalla loro pubblicazione non sono opponibili ai terzi qualora questi riescano a dimostrare che sono stati impossibilitati ad averne notizia.

In particolare l'art 26 del Runts prevede che gli enti che intendano iscriversi procedano al deposito con finalità di pubblicazione da parte dell'ufficio competente di tutti gli atti i documenti e le informazioni richieste ai sensi dell'art. 8 comma 5 e 6 del decreto stesso, con l'integrazione se si tratta di reti associative delle informazioni previste dall'art. 10 c. 2 dello stesso, mentre per gli enti con personalità giuridica si richiedono inoltre le informazioni e i documenti secondo quanto richiesto dall'art.16 commi 2 e 6 dello stesso.

Una volta iscritti tutti gli enti sono tenuti ad aggiornare le informazioni qualora l'ente subisse delle modifiche ai sensi dell'art. 8 oltre che il deposito degli atti elencati nell'art. 20. Come già detto, in fase di cancellazione il registro d'ufficio provvede con cadenza triennale alla revisione delle informazioni in esso contenute ai fini della verifica della permanenza dei requisiti. L'attività di revisione è programmata e condotta da ciascun ufficio circa i propri iscritti.

I vari uffici seguono criteri di uniformità nell'applicazione della disciplina e di efficacia dell'azione, qualora l'acquisizione delle informazioni richieda un approfondimento istruttorio l'ufficio

competente può effettuare verifiche in loco presso la sede dell'ente anche tramite la collaborazione di altre pubbliche amministrazioni, consultando libri contabili bilanci e tutto ciò che l'ufficio ritiene necessario anche al fine di verificare il mantenimento di quella finalità solidaristica, di utilità sociale che ne giustifica l'iscrizione al registro e l'appartenenza al terzo settore modernamente inteso.

Sono esclusi dall'attività di revisione gli enti iscritti nella sezione "imprese sociali" e "società di mutuo soccorso."

LE AGEVOLAZIONI FISCALI PER GLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Quando precedentemente si è parlato del mutamento del terzo settore si è sottolineato come il cambiamento sia partito dalla disciplina tributaria e come gli enti che attualmente ne fanno parte abbiano spinto il legislatore tributario a riconoscere una disciplina di favore quasi ad hoc per i diversi soggetti operanti nel mondo nel no profit. Allo stesso modo appare evidente come la novella riforma del 2016 sia caduta inevitabilmente a toccare la disciplina fiscale. La novità più rilevante introdotta dal decreto del 2017 che introduce il codice del terzo settore è indubbiamente relativa alla normativa fiscale che interessa gli enti che decidono di iscriversi al registro unico del Terzo settore. Il quadro normativo risulta molto diverso da quello previsto per gli enti associativi in genere e disciplinato nel TUIR (testo unico delle imposte sui Redditi) che continua a regolamentare la tassazione, oltre che delle persone fisiche, in maniera residuale di quelle associazioni ed enti che decidono di non iscriversi al nuovo registro unico per il terzo settore. Nel TUIR la nozione di reddito trae origine dalla qualificazione civilistica, in particolare il riferimento è all'art. 2082²⁴³ del c.c. che dà la definizione di imprenditore ma ne amplia in campo tributario i presupposti; l'individuazione della nozione di reddito di impresa presuppone l'analisi della disciplina dettata ai fini IRES. La fonte del reddito per le società di capitali e per gli enti ad esse equiparati si basa su criteri oggettivi²⁴⁴ e soggettivi.

Si è già fatto cenno alla riforma della disciplina tributaria del terzo settore introdotta nel nostro ordinamento dal d.lgs. 460/1997, nonostante la revisione del libro primo del Codice Civile sia unanimemente riconosciuta da sempre un passaggio necessario per i successivi sviluppi del no profit, il legislatore ha per molto tempo cercato di aggirare il problema tamponando con una legislazione tributaria ad hoc. Diversi sono gli inconvenienti che questa politica ha comportato dovuti dalla lontananza della disciplina civilistica, ferma al 1942, da una realtà in continua evoluzione, a cui si è aggiunta una nuova disciplina tributaria, quella del decreto legislativo del 1997.²⁴⁵ Per affrontare la disciplina di favore che la riforma organica del 2017 ha ideato è pertanto necessario passare per la disciplina fiscale precedentemente fissato nel decreto 460/1997.

²⁴³ (È imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi. Così come in Commentario breve al codice civile edito da Cedam a cura di G.Cian e A. Trabucchi)

²⁴⁴ (Art. 55 TUIR secondo il quale il reddito è il risultato derivante dall'esercizio di impresa commerciale e art. 6 e 81 TUIR in relazione alla natura giuridica del soggetto imponibile)

²⁴⁵ (La lontananza della disciplina civilistica da quella fiscale ha comportato incongruenze e limiti di applicabilità: esempi ne sono l'art. 5 del d.lgs. 460/1997 che prevedeva che norme a favore degli enti non commerciali fossero applicabili a condizione che atto costitutivo e statuto si conformassero a determinati parametri, specificati nello stesso articolo. Il problema era legato al fatto che solo alle associazioni era consentito nel codice assumere la forma costitutiva e regolamentare che esse ritenevano opportuna. Difficoltà maggiori sorgevano poi per gli enti dotati di personalità giuridica che per modificare i loro statuti dovevano richiedere l'approvazione governativa: in tal caso mancava il coordinamento tra le autorità competenti, con tutti i relativi problemi.)

Dopo aver colto che i confini della materia oggetto del decreto 460/1997 si limitavano a quelli tributari è necessario, per un'analisi più completa, capire lo scopo che la commissione artefice del decreto si era posta, ossia attraverso il riordino della disciplina fiscale, quello di far emergere il terzo settore. Il decreto era diviso in due parti la prima contenente le norme in materia di enti non commerciali, la seconda più innovativa introduceva la figura delle Onlus, organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Secondo la commissione parlamentare consuntiva sulla riforma "l'attribuzione all'una o all'altra di queste sezioni viene effettuata comprendendo tra gli enti non commerciali quelli che svolgono attività mutualistica (cioè istituzionalmente rivolta verso i propri associati) e tra le onlus quelle che svolgono prevalentemente attività verso i terzi soggetti individuali e collettivi". Il decreto legislativo 460/1997 presenta caratteri di indubbia novità. Secondo alcuni, tale decreto ha comportato una vera rivoluzione in campo fiscale²⁴⁶. Tale rivoluzione consisterebbe nel fatto che per la prima volta il fine acquista valore dal punto di vista fiscale mentre fino ad allora contava più che altro l'oggettività commerciale. In effetti questa nuova impostazione sarebbe stata di grande aiuto nella crescita e nell'emergere del terzo settore fino ad allora confinato in una posizione marginale. L'obbiettivo era molto lontano in realtà dalle motivazioni che avevano spinto la commissione a produrre un tale atto. Nel progetto presentato alle camere dalla commissione investita del compito i principi cardine erano quasi agli antipodi rispetto a quelli poi messi in atto. La commissione era ancora legata alla visione del codice del '42, nutriva infatti una "cultura del sospetto"²⁴⁷ che indusse a marcare più che le norme agevolative del terzo settore quelle repressive dei possibili abusi.²⁴⁸ Pertanto sono apprezzabili i passi in avanti fatti nella redazione finale. Tuttavia il decreto legislativo del 1997 lasciava ampi margini di lavoro per le successive legislature.²⁴⁹ Si può affermare perciò che non si trattava di un traguardo raggiunto ma di un trampolino di lancio per una riforma che abbracciasse la disciplina tributaria e civilistica. Era qui però necessario partire da tale decreto per poter giungere alle agevolazioni fiscali previste dal recente decreto del 2017. In attuazione dell'art. 9 comma 1° della l. 6 giugno 2016 il legislatore delegato con la disciplina contenuta nel titolo X del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 ha tentato di compire un'armonizzazione della precedente disciplina per garantire una migliore sistematicità ed equità di trattamento per gli enti del terzo settore²⁵⁰

²⁴⁶ (S.Pettinato Le Onlus)

²⁴⁷ (Francesco Salinas Avv., la nuova disciplina tributaria degli enti no profit: il d.lgs. 460/1997)

²⁴⁸ (Venne posto un limite di 100 milioni di fatturato, di 40 per i ricavi dalla vendita di servizi, si era stabilito un tetto di due milioni annui alla quota di partecipazione del singolo agli enti non profit, oppure la raccolta dei fondi era consentita solo due volte l'anno e al massimo per due giorni consecutivi. Ciò avrebbe significato ridurre il non profit a settore minore, di nicchia escludendo così tutte le attività senza scopo di lucro che necessitassero invece di dimensioni maggiori come istituti di istruzione privati o alle banche etiche)

²⁴⁹ ("Parte dal fisco la sfida del non profit" *ibid.*, 19 novembre 1997, p. 26)

²⁵⁰ (Accanto a disposizioni di carattere generale e residuale sugli enti non commerciali previsti dagli art. 143 ss. del d.P.R. 22 dicembre 1986 n.917 testo unico sulle imposte sui redditi TUIR, sussisteva una molteplicità di disposizioni specifiche

arrivando così ad una disciplina unitaria nonostante la difficile opera di coordinamento tenendo conto della meritevolezza degli interessi. Il primo passo infatti per la nuova disciplina era identificarne i destinatari grazie al conio di una definizione di ente del terzo settore che non lasciasse margine all'interpretazione ma che fosse il più precisa possibile. L'assenza di una definizione univoca di ente non commerciale aveva per lungo tempo creato sovrapposizioni di disciplina e atti normativi ad hoc causa di discriminazioni e agevolazioni ingiustificate.²⁵¹ d'altra parte le amministrazioni avevano risposto con diffidenza e disponendo frequenti verifiche da parte dell'amministrazione finanziaria che si traducevano spesso nella sospensione del regime agevolativo e con l'applicazione del regime ordinario. Il legislatore del 2016 è chiamato perciò a compire un lavoro di particolare finezza giuridica: tenendo conto delle finalità (civilistiche e di utilità sociali) degli enti, dal punto di vista civilistico deve fissare altresì criteri e vincoli alle modalità²⁵² di svolgimento dell'attività.²⁵³ la creazione di una definizione di ente del terzo settore ha perciò comportato la revisione anche della definizione di ente non commerciale rilevante ai fini fiscali. Tuttavia al legislatore delegato era stato richiesto questo sforzo definitivo a monte per poter concedere a valle, agevolazioni fiscali più eque a quegli enti che effettivamente svolgessero attività di interesse generale. Tuttavia quello che la riforma è riuscita a produrre è un regime fiscale agevolato non tanto in base alle finalità perseguite²⁵⁴ dagli enti richiedenti ma in base alla prevalenza o meno dei ricavi commerciali conseguiti dagli stessi.²⁵⁵ Tali attività commerciali²⁵⁶ rimangono attività con la funzione precisa e strumentale di supporto finanziario all'attività di interesse generale che rimane di carattere primario. La coesistenza di attività di interesse generale con attività a carattere lucrativo non rappresenta una contraddizione in termini assoluti al contrario quest'ultima permette la sopravvivenza dell'altra. Tuttavia il legislatore ha sentito la necessità di porre dei limiti al fine di prevenire un abuso e un utilizzo

recanti la disciplina fiscale di favore per diverse tipologie di enti: associazioni di promozione sociale, ONLUS, organizzazioni di volontariato, ecc.)

²⁵¹ I destinatari della nuova disciplina vengono desunti per esclusione rispetto alle disposizioni relative all'esercizio dell'impresa commerciale, il riferimento è all'art. 55 del TUIR e all'art. 4 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 "istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto" o sulla base del combinato disposto degli art. 73, comma 4° e 143 ss. del TUIR. Tali disposizioni pur non fornendo una definizione generale di ente non commerciale disciplinano le modalità di determinazione dell'oggetto sociale, del reddito complessivo di tali enti ecc.

²⁵² In modo non prevalente

²⁵³ C.d. art. 9 c. 1° lett. a) della l. 6 giugno 2016 n. 106 e art. 4 comma 1° lett. f) della stessa legge

²⁵⁴ l'elenco delle attività svolte può essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanarsi ai sensi dell'art. 17 comma 3 della legge 23 agosto 1988 n.400

²⁵⁵ Le agevolazioni fiscali previste dal codice non spettano all'ente del terzo settore in quanto tale ma all'ente del terzo settore "non commerciale" ovvero all'ente che nel corso dell'esercizio abbia ottenuto dei ricavi derivanti da attività commerciali in maniera non prevalente.

²⁵⁶ Art. 6 d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 CTS indica le attività diverse da quelle elencate nell'art. 5 strumentali secondarie alle attività di interesse generale, secondo criteri e limiti definiti con decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze da adottarsi ai sensi dell'art. 17 comma 3, della legge 23 agosto 1988 n. 400 sentita la cabina di regia di cui all'art. 97 tenendo conto dell'insieme delle risorse, anche volontarie e gratuite, impiegate in tali attività in rapporto all'insieme delle risorse anche volontarie e gratuite impiegate nelle attività di interesse generale.

improprio della figura dell'ente del terzo settore²⁵⁷ ciò anche a salvaguardia delle norme derivanti dalla comunità europea²⁵⁸ in tema di aiuti di stato e libero mercato. La perplessità è perciò dovuta al fatto che l'esito di questa riforma è una disciplina guidata in ambito civilistico da tali timori ma che in ambito fiscale non comporta un altrettanto risultato. L'elemento oggettivo del fine, in campo tributario viene superato dall'elemento soggettivo dell'attività svolta (commerciale o non commerciale).²⁵⁹

Finora si è dato uno sguardo alla situazione in cui si innesta la riforma, il terreno in cui viene ad erigersi il nuovo impianto fiscale in un'ottica di giudizio. Rimane tuttavia un ampio margine di sovrapposizione tra le normative applicabili agli enti del terzo settore.

Gli aspetti fiscali:

Viene riordinata l'intera disciplina cercando di fare ordine in primo luogo sulla distinzione tra attività commerciale e non commerciale

La volontà è stata quella di prevedere un regime tributario unificato per tutto il mondo del no profit, anche se ovviamente permangono alcune differenze. Le disposizioni del testo unico del terzo settore devono comunque ancora essere coordinate con la disciplina presa a prestito dal titolo II del TUIR (d.p.r. n. 917/86) le attività di interesse generale elencate dall'art. 5 del decreto stesso si considerano non commerciali quando sono svolte a titolo gratuito o verso corrispettivi che non superano i costi effettivi, ivi comprese le attività in regime di convenzionamento o accreditamento. Rimane la previsione della non commerciabilità delle raccolte pubbliche di fondi nonché i contributi da parte delle pubbliche amministrazioni, così come definito dal d.lgs. n.165/2001 per le attività di interesse generale. Vengono inoltre stabiliti i criteri in base ai quali l'ente può definirsi commerciale sotto l'aspetto fiscale. In sostanza la distinzione si basa sull'attività in concreto svolta e sulla prevalenza delle attività commerciali su quelle non commerciali intendendo per queste ultime tutte le entrate derivanti da contributi, sovvenzioni le liberalità le quote associative e ogni altro provento assimilabile comprese le stesse attività indicate dall'articolo in questione. Si tratta di un criterio già utilizzato dalla legislazione speciale ma dai contorni più definiti. È un criterio quantitativo che tuttavia tiene conto del valore normale delle attività non commerciali. In futuro il legislatore attraverso appositi decreti ministeriali dovrà definire i limiti di alcune attività commerciali le quali saranno consentite per non perdere la qualifica di ente del terzo settore. La riforma continua prevedere la possibilità di svolgere

²⁵⁷(Ove le attività imprenditoriali non fossero secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale dell'ente del terzo settore, quest'ultimo perderebbe immediatamente la qualifica di Ets)

²⁵⁸(Le disposizioni agevolative potrebbero incidere sulla concorrenza tra imprese)

²⁵⁹(Il codice del terzo settore – commento al d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 ed. Pacini giuridica. A cura di G. Girelli- "il regime fiscale del terzo settore" p. 395 di M.Gorgoni.)

attività non commerciale a favore dei propri associati e partecipanti compresi familiari e conviventi, in conformità alle finalità istituzionali dell'ente stesso (comma 6).

Partendo dal fatto che l'art. 79 del Cts specifica che agli enti del terzo settore si applicano in quanto compatibili, oltre alle disposizioni contenute nel nuovo codice, anche le disposizioni contenute nel titolo II del TUIR e perciò le norme riferite ai soggetti IRES in generale e relative agli enti commerciali e non commerciali non si può non notare come il legislatore abbia commesso l'imprecisione di non specificare quali articoli nello specifico fossero applicabili.²⁶⁰ Il merito tuttavia che all'art. 79 si deve riconoscere è quello di aver delineato con chiarezza i criteri volti a distinguere le attività commerciali da quelle non commerciali.²⁶¹ Secondo la disciplina fiscale ideata per gli enti del terzo settore le attività di interesse generale da loro svolte (elencate dall'art. 5 del d.lgs. n.117 del 2017) si considerano di natura non commerciale quando vengono svolte a titolo gratuito o dietro versamento di corrispettivi simbolici che non superano i costi effettivi della prestazione erogata secondo quanto stabilito dall'art. 79 del suindicato decreto. In conseguenza di ciò l'attività svolta dall'associazione a favore dei soci o dei terzi potrà essere remunerata ma sarà considerata di natura non commerciale fintanto che i costi per erogarla saranno superiori alle entrate conseguenti alla sua concessione. Allo stesso modo non sono considerate entrate di attività a scopo di lucro le raccolte fondi effettuate occasionalmente, i contributi erogati dalle amministrazioni pubbliche e le quote associative dei partecipanti. Pertanto a differenza della disciplina che si ritrova nel testo unico in materia di redditi, per il codice del terzo settore se un'attività svolta da un'associazione anche se tra quelle considerate ad interesse generale, produce dei ricavi o comunque un risultato economico positivo, sarà considerata commerciale. Le agevolazioni riguardano inoltre la deducibilità o la detraibilità delle erogazioni liberali di cui all'art. 83, le agevolazioni sulle imposte minori previste dall'art. 82, la "de-commercializzazione" delle raccolte fondi, dei contributi ed apporti pubblici. Tuttavia è necessario precisare che ogni attività, comprese quelle di natura evidentemente non commerciale come liberalità e contributi a fondo perduto, viene considerata commerciale e quindi finisce per contribuire al reddito d'impresa qualora l'ente sia considerato di natura commerciale e contribuiscono a formare l'imponibile applicandosi di conseguenza la disciplina prevista per le società e gli altri enti non commerciali dal TUIR Conseguentemente l'ente del terzo settore che abbia

²⁶⁰ (In tal modo ricalcando gli errori del passato relativi ad una legislazione frammentata e disorganica spesso con norme che si sovrapponevano, in questo caso, il legislatore sordo all'appello del consiglio di stato che nel parere reso allo schema del decreto 3 luglio 2017 n.117 aveva invitato a puntualizzare quali articoli del TUIR applicabili, è andato incontro a grossi problemi interpretativi)

²⁶¹(Art. 79 commi 2°,3°,6° d. lgs. 3 luglio 2017 n.117 il cui criterio di discernimento rimane la modalità di svolgimento dell'attività)

svolto in via principale o esclusiva tale attività a carattere lucrativo perderà la qualifica di ente e i relativi benefici venendo cancellata dal Runts²⁶².

Il principio contabile che guida l'attività economica degli enti del terzo settore è riconosciuto come la gestione in pareggio.²⁶³ Questo a sottolineare come l'attività economica sia comunque consentita ma legata a vincoli e limiti tali da correlare la non commercialità²⁶⁴ ad un'attività di per sé economica. Determinate attività economiche inoltre, qualora svolte da enti del terzo settore, vengono ritenute per ciò solo non commerciali, ne fa menzione l'art. 79 che parla di attività di ricerca scientifica e di particolare interesse sociale²⁶⁵, si tratta di una "de-commercializzazione" vincolata al reinvestimento degli utili dalle stesse generati in altrettante attività di ricerca e dirette alla diffusione dei risultati raggiunti in tal modo da consentire la condivisione delle utilità derivatene.²⁶⁶ Il principio che ha guidato il legislatore nel concedere la possibilità di esercitare tali attività di ricerca scientifica con regime agevolato a tutti gli enti del terzo settore sta nell'importanza che lo stesso riconosce al progresso scientifico per la società civile ma anche come attività di importanza strategica nell'evoluzione del terzo settore.²⁶⁷

Una precisazione merita di essere fatta circa le attività svolte dagli enti del terzo settore nei confronti dei propri associati, loro familiari o conviventi, l'art. 79 c. 6²⁶⁸ Cts precisa che si considerano non commerciali le attività svolte nei confronti di tali soggetti in conformità alle finalità istituzionali

²⁶²(Se nel corso di un anno fiscale i proventi dell'attività commerciale siano superiori ai proventi dell'attività non commerciale.)

²⁶³ (In economia il pareggio di bilancio è una situazione contabile di un ente economico che si verifica quando nel corso di un esercizio commerciale le uscite finanziarie sostenute eguagliano le entrate conseguire, evitando situazioni di deficit e conseguente ricorrendo all'indebitamento o alla monetizzazione. Il principio di pareggio di bilancio evoluzione e prospettive ed. Cedam a cura di C. Golin)

²⁶⁴ (Nella risoluzione dell'agenzia delle entrate del 9 aprile 2002 l'ente ha precisato che la non commercialità viene concessa solo se i citati quattro requisiti- prestazioni non rientranti nell'art. 2195 c.c., assenza di organizzazione, conformità ai fini istituzionali e gestione in pareggio- ricorrano congiuntamente. Banca dati fisco online.)

²⁶⁵ (Le attività appena menzionate sono ritenute non commerciali anche se svolte in via secondaria da Università o organismi di ricerca per conto di enti del terzo settore. Legittimazione derivante dal d.P.R. 20 marzo 2003, n. 135 il regolamento che definisce gli ambiti e le modalità di svolgimento dell'attività di ricerca scientifica, di particolare interesse sociale, da parte delle fondazioni senza scopo di lucro.)

²⁶⁶ (In merito appare di considerevole interesse la risoluzione dell'agenzia delle entrate del 10 settembre 2002, n. 294/E e la risoluzione del 22 settembre, n. 123/E. quest'ultima sembrerebbe confermare che tale attività possa essere svolta anche con modalità di gestione "economiche". In tali documenti l'agenzia fiscale a fronte di un'istanza di interpello volta a chiarire la natura dei proventi derivanti dall'attività scientifica svolta da una fondazione Onlus in convenzione con una casa farmaceutica, ha chiarito che l'attività di ricerca scientifica svolta dalle fondazioni Onlus in collaborazione con le case farmaceutiche rientra tra le attività istituzionali nel caso in cui la fondazione Onlus rimanga proprietaria dei risultati scientifici raggiunti mettendo questi ultimi a disposizione delle comunità scientifica. In caio in cui i risultati scientifici passino di proprietà della casa farmaceutica l'attività di ricerca deve intendersi rientrante tra le attività direttamente connesse e dunque deve mantenersi entro i limiti previsti dall'art. 10, c. 5° del d.lgs. 4 dicembre 1997)

²⁶⁷ (Con riferimento alle attività sopra citate la considerazione non commerciale delle stesse è totale e non condizionata all'entità del corrispettivo ricavato che non è peraltro soggetto a limiti civilistici di secondarietà di cui all'art. 6 del Cts.)

²⁶⁸ (La normativa precedente, art. 148 c.1° del TUIR si riferiva in modo restrittivo ai partecipanti dell'associazione il generico riferimento intendeva sostanzialmente restringere la categoria ai soli associati, escludendo perciò familiari e conviventi)

dell'ente. Si parla invece di esclusione dell'imposizione fiscale e non di de-commercializzazione per quanto riguarda le attività di raccolta fondi²⁶⁹. Ciò che cambia è la prospettiva e non il risultato. Le raccolte fondi devono poter essere considerate occasionali²⁷⁰ e la raccolta deve essere pubblica ovvero deve trattarsi di raccolte pubbliche cioè proposte dirette al pubblico mediante mezzi di comunicazione di massa. A fronte di queste maglie larghe nella disciplina si contrappone una rigorosa rendicontazione delle raccolte fondi in un'ottica antielusiva.²⁷¹ Al termine di questa analisi la conclusione che si può trarre è che un ente del terzo settore si configura come commerciale qualora i proventi derivanti dall'attività di interesse generale svolti con modalità commerciali siano superiori rispetto ai proventi derivanti da attività non commerciali ovvero da contributi, liberalità, quote associative dell'ente ed ogni entrata assimilabile, mentre si considerano non commerciali solo gli enti del terzo settore che svolgono in via esclusiva o prevalente le attività di interesse generale di cui all'art. 5 Cts con le modalità previste dai commi 2° e 3° dell'art. 79 Cts. In conseguenza di questa distinzione si veda ora ciò che è nello specifico la disciplina fiscale dopo il via libera della commissione europea. La distinzione come detto è fissata tra attività svolte in modalità commerciale e non commerciale. Se prevale l'una sull'altra cambia il regime fiscale a cui l'ente del terzo settore è sottoposto. L'art.80 prevede un regime forfettario di determinazione del reddito d'impresa distinguendo per tipologia di attività e per volume di affari. Ulteriore novità introdotta dalla riforma è l'impossibilità per il futuro per gli enti del terzo settore di optare per il regime agevolativo previsto dalla legge 398/1991 che rimane in vigore in maniera residuale esclusivamente per il settore dello sport dilettantistico. La scelta del regime vincola l'ente per un triennio e deve quindi essere valutata con attenzione anche se in linea di principio sembra comunque un regime agevolato. Il regime forfettario²⁷², che rimane il più conveniente, si applica agli enti del terzo settore che non svolgono

²⁶⁹ Le modalità di raccolta fondi si riferiscono ai fondi pervenuti agli enti del terzo settore per mezzo di raccolte pubbliche, mediante offerte di beni di modico valore o servizi offerti in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze campagne di sensibilizzazione.

²⁷⁰ I chiarimenti circa il contenuto delle raccolte fondi sono di difficile individuazione, mentre le condizioni e i limiti affinché l'esercizio delle attività possa considerarsi occasionale erano stati demandati dall'art. 2 c.3° del d.lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 ad un decreto ministeriale da emanarsi ai sensi dell'art. 17 comma 3° della legge 23 agosto 1988, n.400 il quale tuttavia non è mai stato emanato

²⁷¹ Art. 87 c.6° Cts "gli enti del terzo settore non commerciali di cui all'art. 79 c. 5° che effettuino raccolte pubbliche di fondi devono inserire all'interno del bilancio redatto ai sensi dell'art. 13 un rendiconto specifico redatto ai sensi del c. 3° dell'art 48 tenuto e conservato ai sensi dell'art. 22 del decreto del presidente della repubblica del 29 settembre 1973 n. 600, dal quale devono risultare, anche a mezzo di una relazione illustrativa, in modo chiaro e trasparente le entrate e le spese relative a ciascuna delle celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione di cui all'art. 79 c. 4° lett. a)

²⁷² Regime forfettario opzionale di cui all'art. 80 che prevede l'applicazione all'ammontare dei ricavi conseguiti nell'esercizio delle attività di cui agli art. 5 e 6 quando svolte con modalità commerciali, il coefficiente di redditività nella misura indicata nelle lett. a) e b) e aggiungendo l'ammontare dei componenti positivi di reddito di cui agli art. 86, 88, 80 e 90 del TUIR

attività commerciale.²⁷³ in tal modo il legislatore ha riconosciuto oltre che possibile, fisiologico il fatto che la commercialità costituisca un elemento che contribuisce alla sopravvivenza degli enti del terzo settore al fine di raggiungere le finalità di interesse generale perseguite, purché esse non acquisiscano peso prevalente nella rendicontazione finale.²⁷⁴ Tale regime forfettario rimane una scelta arbitraria dell'ente il quale esercita tale facoltà nella dichiarazione annuale dei redditi ed ha effetto retroattivo per l'anno in cui è stata esercitata. Rimane fermo il diritto di revoca dell'autorità di controllo nel caso non sussistano o si perdano i requisiti fino ad ora descritti. Infine si sottolinea come detto regime agevolativo valga esclusivamente ai soli fini delle imposte dirette e non ai fini IVA, la quale seguirà pertanto le modalità ordinarie.

Necessario sembra anche soffermarsi sui benefici in materia di imposte sul reddito per chi sostiene gli enti del terzo settore, la riforma ha previsto la revisione e il riordino della disciplina riguardante gli enti no profit sia dal punto di vista fiscale che civilistico. Tra le misure introdotte a sostegno degli Ets particolare rilievo riveste la disciplina introdotta dall'art. 81²⁷⁵ del Cts.

Nel quadro delle forme di sostegno attuate in seguito al percorso che ha visto riformato l'intero terzo settore il legislatore ricomprende anche forme di agevolazione non prettamente fiscali, l'elenco delle modalità di supporto studiate a favore degli ETS si arricchisce di provvidenze creditizie, fidejussioni e di altra natura in parte derivanti dalla precedente legislazione speciale (l. n.266/1991 e l. 383/200) e in parte modulata dalla disciplina di favore delle imprese soprattutto di quelle cooperative. Queste forme di sostegno possono essere classificate nelle seguenti tipologie:

- agevolazioni finanziarie: accesso al fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale al credito agevolato e al fondo sociale europeo; privilegi sui crediti risorse finanziarie specifiche per ODV e APS; titoli di solidarietà e social lending.
- agevolazioni reali: utilizzazione gratuita di strutture e di beni pubblici autorizzazioni temporanee per manifestazioni pubbliche.

Fra gli strumenti più innovativi figurano titoli di solidarietà e di social lending.

²⁷³ Per le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale sono previste specifiche disposizioni sulla vendita di beni e prestazioni di servizi ma anche per la somministrazione di cibi e bevande e per l'accesso ad una serie di semplificazioni sull'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.

²⁷⁴ L'art. 80 conscio della necessità per gli enti del terzo settore non commerciali di svolgere in maniera seppur marginale attività commerciale prevede una tassazione agevolata della attività commerciali svolte dall'ente: ai ricavi derivanti dalle attività commerciali si applicano i coefficienti di redditività differenziati per il tipo di attività svolta per gli scaglioni di ricavi conseguenti a cui si sommano le eventuali plusvalenze patrimoniali, le sopravvenienze attive, i dividendi e gli interessi, nonché i ricavi immobiliari.

²⁷⁵ Norma che costituisce a sua volta diretta attuazione dell'art.9 c.1°lett.1) della l.6 giugno 2016 n.106 "previsione di agevolazione volti a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti di cui alla presente legge."

I titoli di solidarietà sono stati introdotti in Italia con il c.d. decreto Onlus e il codice del terzo settore ne amplia l'operatività prevedendo che le banche italiane ma anche quelle comunitarie e internazionali autorizzate ad operare in Italia emettano obbligazioni certificati di deposito e di altri titoli di debito per sostenere le attività istituzionali degli ETS. Su tali titoli le banche non possono applicare le commissioni di collocamento ed hanno l'obbligo di destinare l'intera raccolta effettuata agli Ets, tenendo conto degli obiettivi di solidarietà speciale perseguiti.

Con il social lending si promuove la raccolta di capitale di rischio degli Ets. La remunerazione di questo capitale viene assoggettata allo stesso trattamento fiscale previsto per i titoli di stato attraverso l'applicazione di una ritenuta a titolo di imposta.

La disciplina prevista dalle onlus dal decreto legislativo n.460/1997 di cui si è già parlato viene in seguito alla riforma abrogata pertanto perde di ogni efficacia.

Per le organizzazioni di volontariato oltre alle norme che fin qui si sono viste che valgono genericamente per tutti gli enti che decidono di iscriversi al registro unico del terzo settore la nuova disciplina prevede norme ad hoc che ricalcano parzialmente il vecchio concetto di attività commerciale "marginale" e disciplinato dal decreto ministeriale del 25 maggio 1995 (Il decreto individua i criteri per definire le attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato: ad opera del ministero della famiglia e della solidarietà sociale viene stabilito che una serie di attività tra cui la vendita occasionale, le iniziative di raccolta fondi nel corso di celebrazioni o ricorrenze, le attività di cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari sempreché la vendita avvenga a cura dell'organizzazione stessa e non per mezzo di intermediari e purché le attività vengano svolte in funzione della realizzazione del fine istituzionale dell'organizzazione di volontariato senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente senza l'uso di mezzi pubblicitari finalizzati alla concorrenza ne attraverso l'uso di marchi insegne a distinzione dell'impresa, tali attività debbano considerarsi al di fuori delle attività commerciali vere e proprie. Inoltre il decreto stabilisce che i proventi derivanti da attività commerciali e produttive marginali (o derivanti da convenzioni) di cui si è appena fatta sintesi non costituiscono redditi).

È previsto dalla nuova disciplina un particolare regime forfettario se le attività commerciali non superano il limite di 130 mila euro. Per le APS viene richiamata la normativa generale comunque valida per la totalità degli enti associativi in base alla quale non è considerata commerciale l'attività svolta in diretta attuazione delle finalità istituzionali dell'ente nei confronti dei propri associati e partecipanti nonché di partecipanti ad altri enti appartenenti alla stessa rete. Per le APS si ricorda inoltre che le attività commerciali non sono considerate tali quando siano svolte in maniera strettamente complementare all'attività dell'ente e non vi sia comunque l'uso di pubblicità. Anche

per le APS come per le ODV è prevista la possibilità di essere iscritte al medesimo regime forfettario. Dopo aver considerato le imposte dirette si deve dedicare attenzione anche a ciò che cambia con la nuova normativa per quanto riguarda i tributi indiretti e locali. La materia trova posto con una risposta positiva da parte dei soggetti destinatari in quanto prevede grossi vantaggi considerando per prima l'esenzione dalla tassa di successione e donazione considerando per l'appunto che per molti soggetti tali plusvalenze decidono le sorti di tali enti. Inoltre la disciplina prevede anche il trasferimento a titolo gratuito agli ETS di liquidità utilizzati per finalità istituzionali. Le imposte di registro ipotecaria e catastale sono infine fissate in misura fissa per gli atti di acquisto oneroso a favore degli ETS. A livello locale è prevista l'esenzione IMU per una vasta categoria di immobili utilizzati per finalità proprie dell'ente comprese anche le cooperative sociali. L'esenzione in particolare si applica agli immobili utilizzati esclusivamente per lo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali previdenziali sanitarie e di ricerca scientifica didattiche ricettive, culturali sportive e religiose. A fronte del regime di favore pensato per gli enti del terzo settore l'art. 13 e l'art. 87 del Codice del terzo settore tali articoli dettano disposizioni inerenti alle scritture contabili dai caratteri rigidi in una visione stringente e di maggior controllo ma anche a favore di una maggiore trasparenza circa l'impiego delle risorse. Cambiano così le regole contabili e di redazione del bilancio introducendo un generale obbligo di rendicontazione per cui tutti gli enti del terzo settore sono tenuti ad una ordinata contabilità alla redazione ed approvazione annuale del bilancio d'esercizio da pubblicare sul registro del terzo settore. Per la prima volta gli obblighi contabili sono individuati espressamente anche per gli enti non commerciali che svolgono esclusivamente attività istituzionali. Si individuano perciò tre regimi contabili: regime ordinario previsto per gli ETS (art. 13 CTS primo e terzo comma ed art. 87 comma 1 lettera a)

Regime previsto per gli enti con proventi ed entrate inferiori a duecentoventimila euro (art. 13 secondo e terzo comma) e soggetti con proventi non superiori a cinquantamila euro (art 87 terzo comma)

Regime per enti commerciali (art. 13 comma 4 e art.87 comma 4) e dell'impresa sociale.

Viene poi prevista la tenuta della contabilità separata per le attività elencate nell'art. 6 distinguendole dalle attività di interesse generale tipiche degli enti terzo settore di cui all'art. 5 e per l'attività commerciale esercitata (per le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale che svolgono attività commerciale e che non hanno superato il limite di 130 mila euro di ricavi annui è previsto l'esonero dall'obbligo della tenuta delle scritture contabili. La contabilità specifica delle raccolte fondi.

Per quanto riguarda la redazione del bilancio d'esercizio²⁷⁶ l'art. 13 del cts stabilisce che gli enti del terzo settore devono redigere il bilancio di esercizio formato dallo stato patrimoniale dal rendiconto gestionale con l'indicazione dei proventi e degli oneri dell'ente e dalla relazione di missione che illustra le poste di bilancio l'andamento economico e gestionale dell'ente e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie. Vi è quindi un obbligo per tutti gli ETS di approvare e pubblicare il bilancio sulla base delle dimensioni economiche dell'ente. In particolare la legge stabilisce che gli enti cosiddetti minori ovvero con ricavi, rendite proventi o entrate inferiori a 220 mila euro sono tenuti alla redazione del rendiconto finanziario per cassa. Per gli altri enti resta ferma la prescrizione di redigere lo stato patrimoniale, il rendiconto finanziario (rendiconto gestionale nello schema di decreto) e dalla relazione di missione. Infine l'obbligo del bilancio redatto ai sensi dell'art. 2423 e ss. Del C.c. riguarda gli enti che esercitano la loro attività esclusivamente o prevalentemente in forma di impresa commerciale. La redazione di questi documenti contabili dovrà avvenire in ogni caso secondo quanto stabilito dal ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il consiglio nazionale del terzo settore. La riforma del terzo settore ha voluto mettere al centro il principio di trasparenza dell'attività degli enti perciò e di primaria importanza sottolineare il carattere pubblicistico di tali documenti fortemente voluto dal legislatore. In conseguenza di ciò il bilancio insieme ai documenti che lo accompagnano dovrà essere depositato presso il registro unico del terzo settore per favorire la sua lettura e analisi da parte dei terzi. Le imprese sociali continueranno invece a depositare il proprio bilancio presso il registro delle imprese.

L'art. 14 del CTS. Prevede che la redazione del bilancio sia obbligatoria per tutti quegli enti che 'decidano di far parte del terzo settore attraverso l'adesione al registro i quali abbiano ricavi rendite o entrate superiori a 1 milione di euro. Il bilancio sociale dovrà essere redatto secondo linee guida adottate con decreto del ministero del lavoro tenendo conto tra gli altri elementi della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte. Il bilancio dovrà essere pubblicato come si è poc' anzi detto nel registro unico del terzo settore e sul proprio sito internet. Per gli enti con ricavi, entrate o rendite superiori a cento mila euro annui si prevede inoltre la pubblicazione sul proprio sito internet o su quello della rete associativa di cui l'ente fa parte dei compensi attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo ai dirigenti e agli associati.

²⁷⁶ (Bilancio d'esercizio prospetto informativo in grado di dare informazioni sia sul patrimonio dell'ente che sul reddito esso è formato in tre parti: lo stato patrimoniale e il conto economico corredati dalla nota integrativa. Il bilancio è perciò un insieme di documenti contabili informativi che un'azienda o un ente deve redigere periodicamente allo scopo di perseguire il principio di verità e trasparenza in modo da accertare in modo chiaro le fonti di finanziamento, gli investimenti e la redditività della stessa. Attraverso i vari indici contabili è possibile inoltre per dottori commercialisti avere una chiave di lettura in grado di stabilire la solidità finanziaria e la capacità reddituale del soggetto.)

IBRIDAZIONE DEL TERZO SETTORE

In questo scritto è più volte emerso come il settore pubblico e quello privato non siano più compartimenti separati in maniera netta ma la contaminazione tra i due ambiti si sia sempre più intensificata delineando un Terzo settore che nella realtà dei fatti ha sempre affiancato il mercato e la pubblica amministrazione. I dati parlano chiaro, l'istituzione del nuovo registro unico nazionale del terzo settore previsto dalla riforma voluta dalla legge delega 106 del 2016 conta, dopo soli tre mesi, 485 nuovi iscritti.²⁷⁷ Enti che precedentemente non comparivano nei vecchi registri di settore delle organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e onlus e che quindi si sono iscritti ex novo al RuntS. In questo lavoro si è partito dalla lettura del Terzo settore nel tempo, di come esso si sia contratto ed ampliato a seconda delle epoche storiche, modulandosi in contemporanea con la società civile, le istituzioni e il mercato. Se un tempo il settore del no profit era soltanto lo spazio della solidarietà e del volontariato oggi la lettura del Terzo settore ci mostra un mondo completamente ridefinito dove si è passato da un settore basato sulla spontaneità ad uno professionale dove i volontari stessi sono sempre più preparati specializzati, orientati al fare non occasionale ma a lungo termine, in maniera stabile. Le spinte al cambiamento sono dovute alla crisi del volontariato organizzato e alla crescente sfiducia verso le cooperative e le Ong in seguito agli scandali che le hanno coinvolte. Anche la stessa riduzione dei finanziamenti pubblici ha imposto agli operatori del terzo settore un'organizzazione e una modalità di ricercare fondi, differente.²⁷⁸ È in questo contesto che le organizzazioni no profit hanno dato vita a forme ibride abbandonando le strutture esclusivamente dell'associazionismo e della donazione spontanea, il rischio è chiaramente nel senso della mercatizzazione e della professionalizzazione²⁷⁹ del settore ma queste trasformazioni non devono essere viste solo come un aspetto negativo. La sfida sta nel combinare in modo non contraddittorio volontariato e professionalità. Di fronte alle possibili obiezioni all'adozione di queste modalità di azione da parte degli enti del terzo settore gli operatori del settore fanno appello ai cambiamenti che la società ha subito: se i tempi sono cambiati e non è più sostenibile un bilancio basato su eventi occasionali e il lavoro di volontari saltuari, se il singolo ente deve competere con la concorrenza di altre organizzazioni no profit e non può soccombere al restringimento del welfare statale, è inevitabile

²⁷⁷ (Ad oggi 10/05/2023 gli enti iscritti con trasmigrazione sono 65195 dati rinvenibili dalla consultazione degli elenchi contenuti nel sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nella sezione dedicata al RuntS)

²⁷⁸ (Una fetta sempre maggiore del bilancio degli enti no profit deriva dalle donazioni regolari che permettono di ottenere una quasi illimitata autonomia dal finanziamento pubblico e da donatori più ingombranti e più scomodi, inoltre le attività di natura economica strumentali al conseguimento degli scopi ultimi dell'ente dà il vantaggio di una miglior programmazione delle attività e permettono anche di stabilire una presenza sul territorio e una più facile riconoscibilità)

²⁷⁹ Un esempio tra tutti è la nascita della figura del "Dialogatore" che archivia la vecchia figura del volontario (che svolge il suo compito in maniera spontanea e occasionale), egli svolge un'attività, a pagamento, non finalizzata a coinvolgere e sensibilizzare l'eventuale donatore ma piuttosto orientata unicamente alla raccolta fondi. Un'attività perciò utile al raggiungimento del risultato attraverso il maggior numero di donazioni e adesioni. Il suo lavoro è contraddistinto da tecniche di marketing tipiche della vendita diretta.

ricercare le fonti di finanziamento in altre direzioni. Tuttavia l'aspetto del cambiamento non interessa solo le fonti di finanziamento, si passa da una socialità strutturata e di appartenenza ad una più flessibile e mutevole che si serve di figure prese a prestito dal diritto commerciale. A influenzare notevolmente la direzione della società civile vi è anche l'agire dell'Unione Europea. A seguito della crisi i fondi che le politiche europee hanno messo a disposizione hanno modificato sia il terzo settore che il mercato: le spinte alla europeizzazione del Terzo settore sono diventate particolarmente marcate e un forte impulso si è avuto anche verso il mercato ne è una dimostrazione il Social Business Initiative²⁸⁰ attraverso cui si prevedono progetti di imprenditorialità per la promozione del modello dell'impresa sociale come attore chiave per la realizzazione dell'economia solidale (social economy) e progetti come lo small business act (di cui si approfondirà più avanti in questo scritto) con cui promuovere la collaborazione tra imprese di piccole dimensioni. Tutte queste politiche trasversali elaborate dall'Ue sono la risposta al mutamento della società civile. Il potenziale di crescita e di diffusione del modello delle imprese sociali nel mercato interno continua ad essere sottovalutato e sottoutilizzato. Tali imprese, infatti, sono confrontate ad una serie di ostacoli, oltre alle sfide cui sono confrontate tutte le PMI, le quali possono beneficiare delle iniziative previste dallo Small Business Act per l'Europa, le imprese sociali si trovano a far fronte a sfide specifiche. Le diverse crisi politiche, culturali ed economiche che si sono susseguite hanno condotto a definire la stessa solidarietà in crisi, a partire dall'integrazione europea.²⁸¹ Le crisi economiche che hanno portato a scelte di austerità economica hanno ampliato il divario tra paesi ricchi che contribuiscono maggiormente rispetto agli

²⁸⁰ (Il social business initiative (SBI) nasce dal lavoro compiuto nel corso di alcuni anni dalla Commissione Europea ed è attualmente fissata in una specifica "Comunicazione" del 25 ottobre del 2011. Il testo descrive in maniera molto ampia e non senza una certa confusione terminologica (frutto probabilmente di difficili compromessi tra posizioni distanti) l'iniziativa della Ue per sviluppare l'imprenditoria sociale. è un documento importante che va letto e fatto conoscere a livello soprattutto regionale sia alle istituzioni che alle Organizzazioni di Volontariato. I settori d'intervento riguardano il miglioramento dell'accesso al credito, della visibilità dell'imprenditoria sociale e del contesto giuridico. In riferimento a quest'ultimo settore la commissione Europea ha elaborato un'azione di idonee forme giuridiche da utilizzare nell'ambito dell'imprenditoria sociale, gli appalti pubblici e gli aiuti di Stato. Fonte Cevot (Centro servizi volontariato Toscana) - report su SBI maggio 2014)

²⁸¹ (L'Unione è stata aspramente criticata sia con riguardo alla democraticità delle istituzioni europee sia verso le politiche di austerità, le quali hanno generato anche specifici movimenti di protesta. Il primo perno su cui si sono innestate le critiche riguarda il dibattito sul deficit di democraticità delle istituzioni europee. (S.S. Anderson, Eliassen K.A. (1996), The European Union: How democratic is it? - London: sage) Depolitizzazione e tecnocrazia sono i concetti attorno ai quali si possono riassumere le critiche sul piano della rappresentanza. I partiti e i cittadini eurosceettici, a partire dal trattato di Maastricht, contestano all'Unione Europea l'ampliamento dei suoi poteri regolatori e di prelievo fiscale, non compensati da adeguate politiche redistributive e di protezione sociale. Le critiche all'Europa riguardano non solo la gestione interna ma anche le relazioni internazionali. L'unione non è stata in grado di dimostrarsi all'altezza nel far fronte comune alle politiche migratorie e nelle relazioni con i paesi di provenienza dei migranti, incapace di introdurre politiche comuni. La crisi di Schengen ne è la massima espressione, come anche la crisi ucraina. La seconda critica riguarda la cittadinanza europea, modello basato su comuni diritti, quest'ultima è sostanzialmente fallita in favore di un modello basato sul liberalismo economico che ha indebolito i sistemi di protezione nazionale ma non ha restituito in cambio un modello di integrazione basato sui diritti (G. Delanty European Citizenship: a critica Assessment, Citizenship Studies, p.63-72 (2007)

altri e paesi poveri che si sono viste imporre dall'alto queste politiche,²⁸² tale manovra ha indebolito la solidarietà tra i paesi europei e all'interno degli stessi. Con la riduzione della spesa pubblica l'attenzione alla dimensione sociale è passata sempre più in secondo piano. Ne è emerso un quadro dove sono esplose le disuguaglianze sociali e si è sempre più allargata la forbice tra ricchi e poveri con sempre un maggior numero di poveri e un minor numero di ricchi che nel contempo diventano sempre più ricchi. La polarizzazione delle disuguaglianze si è acuita anche per la precarizzazione del lavoro e la disoccupazione crescente.²⁸³ La risposta delle istituzioni europee alla crisi è la costituzione di strategie di innovazione sociale, resilienza e resistenza alla crisi, socializzazione dell'economia e percorsi di welfare individualizzati, orientati all'attivazione dei soggetti e integrati con il terzo settore. Compaiono sempre più spesso termini come innovazione sociale, economia sociale, welfare mix e attivazione dei cittadini. Concetti legati tra loro dalla ricerca nella società civile attiva ad alternative e rimedi alla crisi del welfare statale. La conseguenza di ciò è la crescente commistione tra mondo economico e sfera sociale verso un paradigma non capitalistico del mercato.²⁸⁴ Si afferma in questo scenario la volontà di non separare più il mercato dal sociale ma anzi di proporre²⁸⁵ modelli versatili che incoraggino la socializzazione dell'economia sempre più necessaria e indispensabile.²⁸⁶ Questi nuovi modelli hanno il fine di pensare, progettare e implementare, collaborando con le istituzioni pubbliche soprattutto a livello locale e all'interno di reti multi-attore, nuovi modi per favorire lo sviluppo e l'inclusione anche degli stessi cittadini attivi nella costruzione di quello che può essere definito secondo welfare.²⁸⁷ Come è già stato detto nell'introduzione di questo scritto il Terzo settore

²⁸² (L'Italia insieme ad altri paesi del sud Europa (Grecia, Portogallo, Spagna) è tra gli stati che maggiormente hanno subito le scelte di politica europea improntate al rigore e al contenimento di costi per ridurre il debito pubblico.)

²⁸³ (S. Giubboni, 2012 *Solidarietà, Politica del Diritto*, XLIII p. 525-553)

²⁸⁴ (Molti gli autori che mettono in discussione l'idea liberale e con essa le categorie liberali considerate le uniche possibili, per cui la società deve tendere inevitabilmente alla costruzione di una società di mercato: A. Reggiardo (2018) "Marketisation and reflexivity in Human rights and Advocacy associations. An Analysis on the Italian case, International Society for Third sector Research working paper series", XI, dello stesso autore inoltre "Fiducia e mutamenti nel Terzo settore, Cahiers di Scienze Sociali", e *Distust and Stigmatization of NGOs and volunteers at th time of the European Migrant "crisis". Conflict and implication on social solidarity, Partecipazione e conflitto*"; K. Polanyi (2010) *La grande trasformazione* Torino: piccola biblioteca Einaudi; A. Salsano, *Introduzione*, in K. Polanyi *La grande trasformazione*, la piccola biblioteca Einaudi.)

²⁸⁵ (Il riferimento è all'invito del Parlamento Europeo che già nel 2006 esortava la Commissione a "rispettare l'economia sociale e a presentare una Comunicazione su questa pietra miliare del modello sociale europeo (dal documento "L'economia sociale nell'Unione Europea" redatto dal CESE (comitato sociale economico Europeo) nel 2013)

²⁸⁶ (L.J.Laville (1998) *L'economia solidale*, Torino: Bollati Boringhieri ed ancora L. Bruni, S. Zamagni (2014) *L'economia civile. Un'altra idea di mercato*, Bologna. Ed. Il mulino; F. Maino a cura di M. Ferrera (2017) *nuove alleanze per un Welfare che cambia. Quarto rapporto sul Secondo Welfare in Italia 2019*, Torino ed. Giappichelli; M. Pianta (2009) *L'Altraeconomia: tra mercato E Società civile*, Sociologia del Lavoro.)

²⁸⁷ (Nell'introduzione al Primo rapporto sul secondo welfare in Italia pubblicato nel novembre del 2013 dal Centro Einaudi (in partnership con ANIA, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fondazione cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione con il Sud, KME Group, Luxottica e Corriera della Sera) M. Ferrara precisa che l'aggettivo "secondo" ha una duplice connotazione:

- temporale: si tratta di forme che si innestano sul tronco del "primo" welfare, quello edificato dallo stato nel corso del novecento, soprattutto durante il Trentennio Glorioso 1945-1975;)

è la chiave del cambiamento, da un sistema dove gli aiuti vengono dallo stato (welfare state) ad un sistema dove convivono in maniera sinergica gli aiuti di origine diversa (welfare mix).²⁸⁸ Il contesto di crisi ha accentuato la distanza tra il welfare statale e quello di diversa origine: come ripetuto, da un lato si ha una crescente professionalizzazione²⁸⁹ e imprenditorializzazione del Terzo Settore, dall'altra una sempre maggiore dipendenza dagli apparati istituzionali, Stato e Unione Europea,²⁹⁰ il successivo percorso, nel quale si è assistito al dissolvimento del welfare esclusivamente statale, sempre più integrato da realtà appartenenti al Terzo Settore, ha creato crepe nel sistema dove si sono fatti largo spazi di innovazione sociale rafforzando servizi non omogenei sul territorio. Un ruolo chiave in questo contesto di welfare frammentato lo ricopre anche il cittadino che non è più solo e semplicemente il fruitore dei servizi offerti ma svolge un ruolo attivo²⁹¹ ne condivide i rischi. A livello europeo l'obiettivo è quello di creare una responsabilità e conferire nuovi poteri, competenze e conoscenze in capo ai cittadini superando un sistema dove gli aiuti sono disposti dall'Autorità ma in cui al contrario vi sia la consapevolezza e un potere di scelta in capo a chi fruisce dei servizi e che ne può diventare artefice. L'aspirazione è al superamento dei servizi di welfare universali, uguali per tutti verso invece una specializzazione di servizi mirati. In questo lungo percorso di evoluzione del welfare il ruolo chiave dei protagonisti spinge ad una maggiore responsabilizzazione e queste sono le criticità maggiori oltre all'ingresso della logica di mercato nel welfare. Questo si traduce come si è più volte detto in un welfare integrato dove la sua massima espressione si ha con la welfare community²⁹² la quale integra differenti logiche di azione: si spazia dall'aspetto competitivo tipico delle logiche di mercato a quelle tipiche del mondo associativo solidale. In questo differente assetto l'obiettivo è quello di fare in modo che nessun soggetto dia privilegiato rispetto ad un altro, in questo modo lo Stato si spoglia del suo ruolo passato di unico fornitore di servizi in posizione sovraordinata rispetto agli alti operatori e diventa promotore delle logiche di mercato delle comunità e della

- funzionale: il secondo welfare si aggiunge agli schemi del primo integra le sue lacune, ne stimola la modernizzazione sperimentando nuovi modelli organizzativi, gestionali, finanziari e avventurandosi in sfere del bisogno ancora inesplorate (e inesplorabili in parte) dal pubblico.

²⁸⁸ (U. Ascoli e C. Ranci, *Il welfare mix in Europa*, Roma Carocci 2003)

²⁸⁹ (M. Weber (2004) *La scienza come professione. La politica come professione*, trad. a cura di F. Tuccari, Torino Einaudi. La definizione weberiana di professione necessita che ci sia la specializzazione e la continuità. È quindi il tempo e la specializzazione che trasformano un agire economico, un lavoro, in una professione. La professione del Terzo settore testimonia una sempre maggiore specializzazione di staff e volontari. La distinzione tra professionalizzazione e lavoro è ciò che distingue il viver "di" e il vivere "per" (il Terzo settore, in questo caso)

²⁹⁰ (S. Busso, "Quarant'anni e due crisi dopo. L'equilibrio fragile tra il ruolo economico e politico del terzo settore, Autonomie locali e servizi sociali", Citroni, 2018 (483-502)

²⁹¹ (A questo scopo è fondamentale, affinché le strategie di innovazione sociale, economia sociale e politiche di attivazione del welfare siano efficaci, che ciò avvenga in un complessivo superamento del paradigma liberal per cui si attribuisce valore solo alla posizione sul mercato del lavoro degli individui e la loro conseguente capacità di tradursi in forza lavoro in condizioni di richieste del mercato in costante mutamento)

²⁹² (G. Marcon e C. Scilletta "Il ruolo del welfare civile nel welfare mix. I bisogni non evasi dal welfare pubblico", Osservatorio di Economia civile, Treviso: Camera di Commercio di Treviso, 2013)

cooperazione tra di esse. In questo modo si ha l'opportunità non solo di avere più attori che concorrono alla realizzazione delle politiche sociali, ma la vera novità sta nel fatto che sistemi di regole e logiche di azione siano mischiate tra di loro.²⁹³ Dal canto suo anche il Terzo settore mostra confini sempre più sfumati, infatti nonostante si parli di crisi della solidarietà questo non si traduce semplicisticamente nell'assenza di politiche atte a fornire servizi ma nella diffusione di un volontariato che si avvicina ad attori tradizionalmente diversi della società civile con pratiche e politiche inizialmente nate con obiettivi diversi.

²⁹³ (S. Razavi, "The political and social economy of care in a development context. Conceptual issues, research questions and policy options, Gender and Development Programme, Paper n. 3, Ginevra: United Nations Research Institute for Social Development, 2007)

I RAPPORTI TRA TERZO SETTORE E PA

Quando in questo scritto, precedentemente, si è parlato di reti d'impresa lo si è introdotto come un istituto che si colloca a metà strada tra la costituzione di un nuovo soggetto giuridico e la forma del contratto. La rete perciò non ha una valenza giuridica immediata nel senso che non individua una fattispecie normativa ma è prima di tutto una espressione sociale. Nella scienza economica essa si identifica come forma di coordinamento e cooperazione tra imprese, il concetto di rete ha perciò la potenzialità (per queste sue caratteristiche e per quelle viste a suo tempo trattando le reti d'impresa) di assumere un ruolo attivo nell'ambito dei servizi pubblici.²⁹⁴ Sulla base di tali presupposti che pongono la rilevanza della rete in termini non solo giuridici ma anche sociali ed economici, si può valutare come questo istituto di origine privatistica, possa essere utilizzato nell'ambito della gestione in house dei servizi pubblici da parte di società pubbliche e verificare se la rete si presti come modello organizzativo per garantire forme di collaborazione tra privato e pubblico per il soddisfacimento di interessi pubblici²⁹⁵ Per quanto l'idea di fare rete sia innata nell'attività di impresa (ben prima della sua positivizzazione da parte del legislatore) come tale la rete d'impresa è una nozione che entra nel nostro ordinamento sulla base di un'elaborazione sviluppatasi in sede comunitaria²⁹⁶ con art. 6 bis Legge n. 133 del 2008 di conversione del d.l. n.112 del 2008 nell'ambito delle previsioni volte a favorire la competitività e trova poi disciplina nel successivo d.l. n. 5 del 2009. L'entrata in vigore di tali previsioni ha dato legittimazione a un fenomeno già diffuso nell'autonomia privata, rientrante nelle attività meritevoli di tutela degli operatori economici con il solo limite della salvaguardia della concorrenza. Da questo punto di vista l'utilizzo di tale strumento da parte delle società di servizio pubblico consente, nell'ambito delle libertà delle forme riconosciute all'autonomia privata, il perseguimento dei fini posti alle società in house parti della rete. Per questo il contratto di rete si presta allo sviluppo nell'ambito dell'erogazione dei servizi pubblici riuscendo a porre attività in comune realizzate in forza di obiettivi, tutti convergenti, di servizio pubblico. Negli ultimi anni la fluidità delle forme giuridiche ha consentito una migliore gestione di servizi pubblici per mezzo di istituti giuridici propri del diritto privato; con la riforma del terzo settore e con il riconoscimento di organizzazioni no profit di carattere privato, i cui interessi non sono legati a finalità di lucro ma, le

²⁹⁴ (E. Predieri e M. Morisi (a cura di) "L'Europa delle reti." Torino 2001 ed. Giappichelli)

²⁹⁵ (Cfr. (S. Cassese "le reti come figura organizzativa della collaborazione, 2001 p. 43) che individua la rete come modo di collaborare e quindi forma organizzativa che supera l'idea di separazione funzionale e gerarchica)

²⁹⁶ (Cfr. decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo n. 1639/2006 che ha promosso un'azione finalizzata al rafforzamento dell'industria comunitaria e all'incentivazione della creazione e dello sviluppo di reti transeuropee. Ciò consente di evidenziare come anche sotto il profilo della rete di impresa seppure innanzitutto nell'ambito della partecipazione alle gare pubbliche, l'impulso evolutivo dipenda dalla disciplina comunitaria anche in ottica di implementazione per le piccole e medie imprese quale strumento per l'accesso al mercato delle commesse pubbliche. La decisione evidenzia le azioni che possono facilitare la cooperazione internazionale e regionale delle imprese anche mediante la creazione di reti che favoriscono lo sviluppo di attività economiche e industriali così F. Angeli in "le reti di imprese nella gestione dei servizi pubblici locali verso nuove forme di collaborazione tra società pubbliche.)

cui modalità di approvvigionamento di capitali possono emulare il mercato tali enti svolgono servizi sociali che si collocano a metà strada tra il volontariato di carattere privato ed il welfare statale.

Insieme alla disciplina tributaria quella inerente ai rapporti con la P.A. riveste un ruolo centrale nell'ambito delle politiche di promozione del terzo settore. Si tratta di un ambito che sfocia nel diritto pubblico e come abbiamo già visto richiede un'attenta lettura della Carta Costituzionale. Come ripetuto il terzo settore non rappresenta un fenomeno nuovo da punto di vista sociale, politico ed economico in Italia, ciò che è nuovo è il suo riconoscimento giuridico e il suo inquadramento come settore in stretto contatto con gli altri due settori: pubblico (lo stato) e privato (il mercato).²⁹⁷

La riforma del terzo settore ha iniziato a prendere corpo in Italia a partire dal 2014, il governo inizialmente ha deciso di pubblicare e sottoporre a consultazione alcune "linee guida per una riforma del terzo settore"²⁹⁸ con tale primo approccio si è cercato di individuare le direttrici per la possibile evoluzione della legislatura italiana in tema di enti senza fine di lucro, con l'intento di riorganizzarli entro una convenzione linguistica che li rappresentasse in maniera onnicomprensiva. Questa riforma si basa su una stretta relazione giuridica tra i soggetti pubblici e una categoria di enti - gli enti del terzo settore - a cui la stessa Costituzione riconosce meritevolezza sul piano sociale. Il rapporto tra PA e Terzo Settore si basa su una relazione giuridica tra soggetti pubblici a vari livelli e gli enti del terzo settore che rimangono pur sempre enti di carattere privato. Le basi infatti su cui poggiano i contratti pubblici sono totalmente differenti.²⁹⁹ I rapporti tra PA e Terzo settore³⁰⁰ sono invece informati al principio di sussidiarietà orizzontale che spesso in questo scritto è emerso e che è contenuto nel titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 nell'art. 55 come una norma di valenza generale, e in alcune disposizioni del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 112, avente ad oggetto la revisione della disciplina dell'impresa sociale.

²⁹⁷ G. Alpa, il linguaggio omissivo in riv. trim. Dir. Proc. Civ., 3 2017, p.427 il termine terzo settore in Italia, può essere ricondotto al lavoro di G. Ruffolo, la qualità sociale, Roma Bari, Laterza 1985 spec. 199 ss. dove Alpa parla di un terzo sistema quale insieme di attività non finalizzate al lucro e produttrici dirette di valori d'uso: un sistema di relazioni economiche e sociali dirette, che non ha né la possibilità, né la pretesa di sostituire gli altri due, la possibilità concreta di sviluppare una nuova dimensione della complessità sociale, che con gli altri due oggi determinanti, possa coesistere e integrarsi. Anche in il terzo sistema della nuova dimensione della complessità economica e sociale, Padova, fondazione Emanuela Zancan, 1987 a cura di C. Borzaga.

²⁹⁸ Le linee guida per la riforma del terzo settore sono state poste in consultazione fra il 13 maggio e il 13 giugno 2014

²⁹⁹ Art. 4 del Codice degli Appalti Pubblici: L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori o servizi e forniture dei contratti attivi esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficienza, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica

³⁰⁰ P. Donati, 1997 "L'analisi sociologica del terzo settore: introdurre la distinzione relazionale terzo settore/settore privato sociale", in G. Rossi (a cura di) Terzo Settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa, Milano, Angeli.

Come previsto dalla legge delega (art. 1 comma 2 lett. b) della legge 6 giugno 2016 n. 106) il codice riordina e rivede in modo organico la disciplina vigente anche di natura tributaria sugli enti del terzo settore.³⁰¹ La norma si presta ad una duplice lettura:

- dal punto di vista soggettivo il catalogo dei soggetti coinvolti è molto ampio comprendendo le varie amministrazioni ai diversi livelli;
- sotto il profilo oggettivo l'art. 55 riguarda le funzioni di programmazione e progettazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi, e in quanto tali le stesse amministrazioni sono tenute al coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore in tutti gli ambiti di interesse generale definiti dall'art. 5 Cts.

Tale coinvolgimento attivo è riconosciuto come un vero e proprio obbligo in capo alla PA di mettere in campo strumenti idonei a sostenere la capacità degli Ets di implicarsi nelle diverse forme di partecipazione attiva. Obbligo che presumibilmente risulterà esigibile dai destinatari e pertanto suscettibile di eventuale tutela in sede giurisdizionale.³⁰²

Le prescrizioni del codice (art. 5 Cts) a riguardo si esprimono verso la totalità delle attività di interesse generale e sostanziano in due direzioni: nella co-programmazione e nella co-progettazione; ciò che rimane da chiarire è se tali prescrizioni siano di carattere generale e di conseguenza coinvolgano anche gli enti del terzo settore o il coinvolgimento (avvenendo in attuazione dei principi di sussidiarietà cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare) non riguardi propriamente ed esclusivamente i soli enti del terzo settore.³⁰³ Per chiarire le modalità con cui questo coinvolgimento attivo il legislatore non ha negato di esprimersi con indicazioni di principio e attraverso linee guida ministeriali e circolari a carattere esplicativo – applicativo.³⁰⁴ Il

³⁰¹ I principi e i criteri direttivi ispiratori sono pertanto quelli indicati dall'art. 20, comma 3 e 4 della legge 15 marzo 1997 n. 59 e cioè la definizione di riassetto normativo e la codificazione della normativa primaria che regola la materia; il coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti; l'indicazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene alla informazione, alla partecipazione, al contraddittorio, alla trasparenza e pubblicità che disciplinano i procedimenti amministrativi e ciò in riferimento sia alla l. n. 241/1990 che al d.lgs. n. 33/2013; la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la riduzione dei termini per la loro conclusione, la generatore possibilità di utilizzare, da parte delle amministrazioni e dei soggetti a queste equiparati, strumenti di diritto privato, salvo che nelle materie o nelle fattispecie nelle quali l'interesse pubblico non possa essere perseguito senza l'esercizio di poteri autoritativi.; la conformazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nella ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali.

³⁰² Così in F. Scalvini – una nuova stagione. Il codice del terzo settore e le relazioni tra enti del terzo settore e le pubbliche amministrazioni in Welfare oggi 2 -2018, 22

³⁰³ Sentenza Corte Costituzionale n.131 del 2000 chiarisce il punto non ammettendo estensioni soggettive e neppure interpretazioni a carattere sistematico poiché il presupposto giustificativo della disciplina sul “coinvolgimento attivo” risiede nel profilo costituzionale del Terzo Settore.

³⁰⁴ (D.m. n.72 del 2021 – linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli art. 55-57 del d- lgs. n. 117/2017 Codice del Terzo Settore)

coinvolgimento attivo degli Ets avviene nel rispetto ovviamente dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241³⁰⁵ tuttavia in presenza di norme che disciplinano specifici provvedimenti tale disciplina specifica di settore deve essere preferita.³⁰⁶

Il legame che unisce questi due settori, pubblico e terzo, ha radici diverse da quelle che legano il pubblico al privato.³⁰⁷ Si è già menzionato in questo scritto il principio di sussidiarietà orizzontale nel campo delle relazioni tra enti del terzo settore e pubblica amministrazione.³⁰⁸ Il codice tuttavia non ha chiarito del tutto i rapporti con gli enti pubblici, soprattutto ciò che riguarda le procedure di affidamento di servizi e forniture di interesse generale. Le radici della riforma si collocano in concomitanza con il processo di ritorno degli enti delle libertà sociale all'area privatistica che si ha nel XX secolo. Gli strumenti predisposti dal codice del terzo settore per porre in relazione le Pubbliche Amministrazioni e il Terzo Settore li ritroviamo così disposti:

- art. 55³⁰⁹ Cts: già dalla sua rubrica si intuisce che gli strumenti posti in essere dal legislatore si snodano lungo una filiera che dopo i principi comuni individuati nel primo comma (come già riportato nella nota 143) guidano le amministrazioni procedenti nella realizzazione di progetti di intervento e promozione di servizi attraverso partenariati. La previsione che la legge ha voluto creare è una sequenza di istituti legati da un nesso di presupposizione logico-giuridica finalizzata non tanto al riconoscimento degli Ets ma alla loro valorizzazione ovvero

³⁰⁵ (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo)

³⁰⁶ (L'art. n. 55 comma 1° si configura perciò come una clausola di chiusura del sistema a valenza generale che consente al principio del coinvolgimento attivo degli Ets di trovare realizzazione qualora non sussistano procedimenti e atti specifici di programmazione o progettazione secondo il principio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni)

³⁰⁷ (Il riferimento è al d. lgs. 50 del 2016 in tema di contratti pubblici, di appalto o concessioni aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture oppure l'esecuzione di opere o lavori posti in essere da enti privati che rispondono richieste delle pubbliche autorità)

³⁰⁸ (Titolo VII Codice del terzo settore art. 55 coinvolgimento degli enti del terzo settore: in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2° del decreto legislativo 20 marzo 2001 n. 165, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'art. 5 assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona. La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2. Ai fini di cui al comma 3. L'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.)

³⁰⁹ (Coinvolgimento degli enti del terzo settore: "la co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.")

a promuoverne e sostenerne l'attività. Sul presupposto ovviamente della meritevolezza degli interessi coinvolti. Tuttavia rimane da riconoscere la titolarità delle funzioni amministrative in capo agli enti pubblici, l'equiparazione tra PA e ETS avviene infatti solo per quanto riguarda la fase di progettazione in senso stretto e per quanto riguarda la programmazione. Gli strumenti descritti dall'art. 55 cts infatti necessitano a monte di un formale procedimento amministrativo³¹⁰ e la sua conclusione ad opera della competente amministrazione "precedente".

Il primo comma indica come già detto i principi guida che le amministrazioni devono osservare nell'attivazione delle varie fasi. I principi si rivolgono pertanto alle amministrazioni, non sono rivolti direttamente agli Ets i quali rimangono i destinatari di tali provvedimenti e conseguentemente il loro rispetto determina la legittimità del procedimento e il coinvolgimento dell'ente. La norma si rivolge a tutti gli enti pubblici qualificabili come "amministrazioni pubbliche"³¹¹ l'elenco appare molto esteso e per favorire ulteriormente la nascita di forme di collaborazione con gli enti del terzo settore la legge ha voluto includere nei procedimenti amministrativi concessi alle amministrazioni suddette anche le forme di autonomia organizzativa e regolamentare proprie di ciascuna PA arricchendo così con regolamenti generali o specifici l'elenco da cui attingere per avviare queste forme di collaborazione. La co-programmazione è disciplinata dal secondo comma dell'art. 55 del Cts, la quale ha il merito di essere particolarmente chiara nonostante la sinteticità. La natura giuridica dell'attività di co-programmazione sembra essere quella di una qualsiasi istruttoria³¹² ai sensi della legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo già più volte menzionata in questo scritto. Tale considerazione diviene facilmente intuibile dalle finalità che alla norma vengono assegnate. La particolarità tuttavia che caratterizza tale istruttoria è il fatto che si tratti di un procedimento condiviso e partecipato. A differenza degli ordinari procedimenti svolti internamente e unicamente dalla Pa qui l'istruttoria viene compiuta insieme ai vari soggetti interessati e partecipanti al procedimento il quali insieme all'amministrazione pubblica costituiscono le maglie di informazioni e di dati utili per decidere. La possibilità di agire in stretta collaborazione con enti privati consente che i

³¹⁰ Ai sensi della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 e ss.

³¹¹ Ai sensi del d. lgs. n. 165 del 2001 sono da intendersi amministrazioni pubbliche: tutte le amministrazioni dello stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni; le Province; i Comuni; le Comunità montane e loro consorzi e associazioni; le istituzioni universitarie; le Camere di commercio, industria e artigianato, agricoltura e loro associazioni; tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale; l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN); le agenzie di cui al decreto lgs. 30 luglio 1999 n. 300.

³¹² Così come espresso nel parere di A. Bassi gli enti del terzo settore. Ed. editoriale scientifica pp. 238 e ss.

contributi offerti permettano una visione completa e particolarmente aderente alla realtà fattuale dei bisogni della comunità di riferimento con un innegabile impatto positivo sull'efficacia e sull'efficienza delle scelte degli enti. In questo modo la co-programmazione po' contribuire alla considerazione incrociata dei diversi bisogni fra loro eterogenei ma comunque correlati consentendo così l'ingresso di questa modalità di lavoro in altri campi e non solamente al settore del "welfare". Il successivo passo è la coprogettazione: non è una vera innovazione in quanto già introdotta dall'art. 7 del D.P.C.M. 30 marzo 2001³¹³ tuttavia rispetto al citato art. 7 del D.pcm del 2001 l'art. 55 fa riferimento non a "interventi innovativi e sperimentali" ma a "specifici progetti di servizio o di incentivo" e sottolinea che essi si pongono in attuazione del distinto procedimento di co-programmazione. In sintesi la co-programmazione e la co-progettazione fanno parte di un unico procedimento diventando pezzi della stessa filiera uniti dall'intento di soddisfare un'attività di interesse generale elencata dall'art. 5 Cts che ne diventa la causa. L'approvazione del Cts allarga il campo di azione delle relazioni fra P.a. ed Ets sulla base di ciò che la legge indica attraverso la relazione governativa di interazione al decreto delegato.

L'ultimo comma dell'art. 55 disciplina l'accreditamento che è un presupposto necessario a fare co-progettazione, l'accreditamento si applica a tutte le attività di interesse generale previste dall'art. 5 del Cts. Sulla base di ciò il soggetto terzo in possesso dei requisiti strutturali e funzionali per gestire un servizio richiesto dall'amministrazione eroga la prestazione in condizioni di parità agli altri soggetti accreditati. La determinazione dei requisiti e dei criteri di affidamento del servizio con conseguente regime economico segue un meccanismo oggettivo per il tramite di soggetti terzi in assenza tuttavia di selezione dei concorrenti o di valutazioni discrezionali da parte dell'ente pagatore.

- la convenzione con Aps e Odv (art. 56 Cts) la norma descrive nel dettaglio un'ulteriore innovazione introdotta dal codice del terzo settore. Si tratta di convenzioni il cui utilizzo da parte della P.a. è delimitato alla concorrenza di tre requisiti
 - a) l'ambito soggettivo: le convenzioni si rivolgono a Aps e Odv che siano iscritte da almeno sei mesi al nuovo registro Unico per il Terzo Settore

³¹³ (Con riferimento ai servizi sociali: Art. 7 "Istruttorie pubbliche per la coprogettazione con i soggetti del terzo settore" Al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno)

- b) l'ambito oggettivo: attività e servizi sociali di interesse generale
- c) le convenzioni vengono scelte qualora siano più favorevoli al mercato.

La disposizione stabilisce che la convenzione tra Pa e Ets sia preceduta dall'evidenza pubblica pertanto è richiesto all'amministrazione pubblica di seguire un procedimento applicando i principi previsti dall'art. 55

- l'utilizzo e la valorizzazione dei beni pubblici anche culturali (art. 71, 81 e 89): il Codice dedica particolare attenzione all'utilizzo e alla valorizzazione dei beni pubblici intendendo con questi anche quelli culturali. Tale scelta si pone in coerente sviluppo di quel principio costituzionale che è stato più volte citato ovvero di sussidiarietà orizzontale, il Cts perciò affianca alla valorizzazione economica dei beni pubblici quella riguardante l'impatto sociale. ovviamente a fare da contraltare a questo principio va comunque tenuto in conto il principio di economicità che guida il processo amministrativo nella scelta di affidamento dei servizi il quale tuttavia viene mitigato dalle finalità sociali dell'utilizzo dei beni da parte degli Ets. Gli istituti di cui si serve il legislatore al fine di rendere operativi questi principi sono:

- a) la valorizzazione dei beni pubblici mediante comodato ai sensi dell'art. 71, comma 2³¹⁴
- b) la valorizzazione dei beni culturali pubblici mediante concessione, ai sensi dell'art. 71, comma 3³¹⁵
- c) la valorizzazione in senso proprio dei beni culturali pubblici, ai sensi dell'art. 89, comma 17³¹⁶

³¹⁴ (Lo Stato, le Regioni e le Province autonome e gli Enti locali possono concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a propria cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile.)

³¹⁵ (I beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a enti del terzo settore che svolgono le attività indicate all'art. 5 comma 1 lett. f), i), k), o z) con pagamento di un canone agevolato determinato dalle amministrazioni interessate, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate, ferme restando le disposizioni contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. La concessione d'uso è finalizzata alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione. Dal canone di concessione vengono detratte le spese sostenute dal concessionario per gli interventi indicati nel primo periodo entro il limite massimo del canone stesso. L'individuazione del concessionario avviene mediante le procedure semplificate di cui all'art. 151, comma 3 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50. Le concessioni di cui al presente comma sono assegnate per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni.)

³¹⁶ (In attuazione dell'art. 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le Regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con enti del

In sintesi è possibile individuare gli strumenti introdotti dal codice per sostenere e promuovere la collaborazione tra P.a. e Ets chiedendo agli operatori giuridici un salto organizzativo ma prima ancora culturale: il cambiamento non può basarsi solo su mere procedure ma deve informarsi prima di tutto ad una collaborazione alla pari tra organismi pubblici ed enti provenienti dal terzo settore. Seppur nel rispetto dei ruoli e delle competenze ma lo sforzo che si richiede è quello di una convergenza di intenti: è l'interesse generale che accomuna P.a. ed Ets. Fatto il primo passo di un riconoscimento culturale dove gli Ets non sono solo meri esecutori solo allora sarà possibile attuare un cambiamento di tipo organizzativo attraverso le fasi che si sono viste di co-progettazione e di co-programmazione. Dopo che il legislatore ha delineato il perimetro ora occorrerà che la P.a. attui la funzione amministrativa in modalità sussidiaria e non autoritativa.

Poiché il terzo settore ambisce a divenire uno dei protagonisti principali delle politiche locali si pone il tema cruciale del ruolo svolto dalle amministrazioni pubbliche e del modo in cui esse esercitano il potere che è loro affidato in base alla legittimazione democratica ricevuta.

Il terzo settore non ha una propria legittimazione democratica specifica, esso si muove secondo direttrici diverse che sono appunto gli spazi di libertà sociale che il legislatore prova a perimetrare, promuovere e controllare. Ne deriva che si possono delineare due opposti scenari:

- un sistema in cui si ha un terzo settore forte e autonomo dall'amministrazione esso finisce per erodere il ruolo e la legittimazione del settore pubblico il quale rischia di non reggere alla crescente ed eterogenea richiesta del pubblico
- contrariamente in un sistema dove il terzo settore appare costretto da un'amministrazione invadente negli spazi di quest'ultimo il potere pubblico finisce per ingessare il terzo settore ad un mero esecutore, una longa manus della pubblica amministrazione, senza di conseguenza riuscire a soddisfare le domande del cittadino.

In questo difficile rapporto è la Costituzione che funge da ago della bilancia³¹⁷ in quanto ricopre il suo ruolo di garante dei diritti e delle persone e allo stesso tempo limite del potere pubblico.

terzo settore che svolgono le attività indicate all'art. 5 comma 1 lett. f, i), k) o z) individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'art. 151 comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica.)

³¹⁷ (L'impatto sociale del terzo settore è motivo di continua riflessione perché gli attori in questione: pubblico e privato e terzo settore non sono immobili ma in continua evoluzione. Ne deriva che gli operatori giuridici si trovano di fronte a scenari sempre diversi. Innumerevole è la letteratura che tratta dell'argomento. Si veda per esempio – Il terzo pilastro – la comunità dimenticata da stato e mercati – R. Rajan Milano Bocconi editore 2019, Il terzo settore e la Costituzione della democrazia in Imp. Soc. 1, 2020 13 ss. di M. Revelli. E ancora Cambiamenti organizzativi e ruolo societario delle organizzazioni di terzo settore in Politiche Socail, 1 2016, 42, I controlli pubblici sull'attività dei privati L. Lorenzoni

I RAPPORTI TRA TERZO SETTORE E MERCATO

Il secondo interlocutore con cui il terzo settore deve interfacciarsi è il mercato, si è già accennato parlando del fenomeno del no profit in ambito europeo ai principi di libera concorrenza e di libero mercato che ispirano l'Unione. Ma la faccenda è più complessa di quanto appare. In un contesto segnato dalla neutralizzazione delle forme giuridiche e dalla ibridazione tra di esse il libro primo del codice appare superato e anacronistico. Sembra più coerente una lettura congiunta dei libri I e V del codice ovvero del libro delle persone e delle imprese.³¹⁸ Appare infatti sempre più frequente l'utilizzo da parte degli enti no profit di forme giuridiche proprie delle attività economiche sia come strumento diretto per il raggiungimento dei propri fini, sia come strumento di produzione di ricavi utilizzati per finanziare attività di interesse generale, cioè in via indiretta o strumentale. Si è fatto strada in questa consuetudine l'emergere di modelli organizzativi non profit che coniugano la realizzazione di un'attività di interesse generale con la gestione secondo modelli informati all'impresa commerciale. In questo contesto la legislazione tributaria appare inseguire la prassi civilistica consolidata.³¹⁹ queste forme ibride sono rappresentate da figure che rientrano nel novero degli enti del terzo settore ma attraverso le quali viene superato il divieto di non distribuzione degli utili consentendo così un più ampia patrimonializzazione delle risorse.³²⁰ In questo quadro di profonda integrazione tra le

³¹⁸ Per approfondimenti imprese ibride. Modelli di innovazione sociale per rigenerare valore, Milano, 2016 a cura di P. Venturi e F. Zondonai. L'impresa sociale in Italia. Identità e sviluppo in un quadro di riforma, rapporto Iris Network 2014 p.17, ove si osserva che si tratta di un ecosistema in formazione che si alimenta grazie a processi di ibridazione strategicamente orientati sia sul versante for profit che non profit. Il risultato è la nascita di imprese che ricombinano secondo modalità sui generis la produzione di valore economico e sociale a livello organizzativo, gestionale e di governance. I principali elementi trasformativi e di discontinuità rispetto ad altri stadi di ibridazione (come nel caso della cooperazione sociale) sono rinvenibili lungo quattro assi principali: modelli di business maggiormente orientati all'innovazione radicale, maggiore capacità di attrarre e combinare risorse, anche di natura finanziaria, organizzazione e leadership aperte alla contaminazione tra settori, attori e policies, governance attenta a coinvolgere attori portatori di bisogni ma anche di risorse

³¹⁹ Si pensi per esempio nel quadro del terzo settore alle misure di detassazione degli utili delle imprese sociali, inclusi proventi derivanti dallo svolgimento di attività diverse rispetto alle attività di interesse generale, alla de-commercializzazione delle attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale poste in essere direttamente dagli enti del terzo settore aventi come finalità principale lo svolgimento di attività scientifica di particolare interesse sociale, alla de-commercializzazione di specifiche attività svolte dalle organizzazioni di volontariato senza l'impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato, nonché alle associazioni di promozione sociale, anche verso pagamento di corrispettivi, nei confronti dei terzi, degli associati, o di altri enti del terzo settore. Inoltre alla de-commercializzazione, a determinate condizioni, delle attività commerciali commesse agli scopi istituzionali svolte dalle associazioni e società sportive dilettantistiche, ed essenziali per il finanziamento di tali enti, alla totale non imponibilità, ai fini dell'imposizione diretta, dell'attività commerciale svolta dalle fondazioni lirico-sinfoniche in conformità agli scopi istituzionali nonché delle attività accessorie e così via.

³²⁰ Esempio tra tutti art. 6 c.1° legge delega 106 del 2016. Sull'identità dell'impresa sociale quale soggetto del terzo settore è esplicitiva la relazione illustrativa dello Schema del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa social. Art. 1 dove si rileva che l'impresa sociale viene ricompresa nel perimetro degli enti del terzo settore in quanto anch'essa presenta l'elemento caratterizzante tale categoria giuridica, individuato nell'aspetto teleologico cioè il perseguimento senza scopo di lucro, di finalità civiche solidaristiche, e di utilità sociale realizzate attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'art. 118 della costituzione, mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi. I rilievi critici della Corte dei conti nel corso dell'iter di approvazione del disegno di legge delega, secondo cui i criteri direttivi contenuti nel d.d.l. accentuano le caratteristiche più propriamente commerciali e imprenditoriali dell'impresa sociale, prevedendo, in particolare, la possibilità per i decreti delegati di consentire non

discipline civilistiche il problema che viene a delinearsi è quello degli effetti di una sempre maggior concorrenza tra imprese for profit e imprese non profit³²¹ destinatarie come si è visto di un regime fiscale agevolato in considerazione della meritevolezza degli scopi. Gli esempi sono innumerevoli.³²² la contaminazione in senso mercantilistico da intendersi come straripamento della logica mercantile secondo la “mainstream dell’homo oeconomicus” che ha interessato gli enti collettivi inizialmente strisciante ha ormai conquistato e affascinato il legislatore.³²³Già durante i lavori preparatori alla riforma è più volte emersa l’esigenza che l’attribuzione di vantaggi fiscali ai soggetti non profit che operano anche sul mercato vada valutata alla luce dei vincoli comunitari in materia di libertà di concorrenza e di divieto di aiuti di Stato.³²⁴ Il codice del terzo settore Cts introdotto nel 2017 apporta novità importanti alla disciplina fiscale, quest’ultima tuttavia prevede talune disposizioni la cui entrata in vigore è subordinata all’autorizzazione della commissione europea richiesta dal ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 104 c. 2 Cts). Lo scopo è quello di permettere alla commissione europea di compiere un giudizio di compatibilità tra il regime tributario in questione e la disciplina in materia di aiuti di stato al fine di evitare che venga falsata la concorrenza del mercato interno. L’art. 107 par. 1 del trattato sul funzionamento dell’unione europea definisce gli aiuti di stato come aiuti concessi dagli stati ovvero mediante risorse statali sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli stati membri. Presupposto per l’applicazione di detto articolo è innanzitutto la sussistenza di un’impresa.³²⁵ Analizzando l’art. 107 TRUE è possibile desumere che, affinché una misura agevolativa possa configurarsi come un aiuto di stato devono sussistere quattro condizioni:

meglio precisate forme di remunerazione del capitale sociale e di ripartizione degli utili, previsione che sembrerebbe escludere l’impresa sociale da una piena “cittadinanza” all’interno del terzo settore(art.4 c. 1 lett.d)

³²¹ Il problema è stato sollevato anche dal Consiglio di Stato il quale nel corso dei lavori preparatori della riforma del terzo settore ha osservato che alcune delle attività svolte dagli enti del Terzo settore nonché da enti non lucrativi non appartenenti al terzo settore sono allo stesso modo erogate da imprenditori che operano in modo concorrenziale o che potrebbero subire ripercussioni nella loro attività in considerazione del regime di favore di cui godono gli enti del terzo settore. Consiglio di Stato – adunanza della commissione speciale del 31 maggio 2017

³²² Esempificativo ne è il caso della Fondazione San Raffaele che nel perseguimento della propria finalità statutarie di prestare cura agli infermi esercita un’attività di carattere imprenditoriale nell’ambito sanitario e offre prestazioni sanitarie in favore degli utenti del servizio sanitario nazionale ottenendone il rimborso da parte della regione. Risultando di tutta evidenza che il fatto che non persegua utili o che gli utili siano reinvestiti nell’attività non esclude che essa svolga attività di carattere economico con modalità tali da consentirle di permanere sul mercato e di concorrere con altre strutture, enti o società commerciali che operano nello stesso settore.

³²³ To profit or non to profit: commercial transformation of non profit sector, Cambridge, 200 passim. Weisbrod

³²⁴ Per aiuti di stato gli art. 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell’unione europea dispongono il divieto di concessione di aiuti di stato salvo deroghe previste dai successivi paragrafi 2 e 3 dell’art. 107 TFUE il particolare il primo paragrafo dell’art. 107 recita “salvo deroghe contemplate dai trattati sono incompatibili con il mercato interno nella misura in cui incidano sugli scambi tra stati membri gli aiuti concessi dagli stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni , falsino o minaccino di falsare la concorrenza”

³²⁵ In linea con quanto stabilito dalla corte di Giustizia ai fini della disciplina comunitaria, la nozione di impresa include qualsiasi ente che esercita un’attività economica a prescindere da suo stato giuridico e dalle sue modalità di funzionamento. La qualificazione di impresa perciò dipende interamente dalla natura delle sue attività poiché viene considerata di natura economica qualsiasi attività consistente nell’offrire beni e servizi in un mercato. Riferimento alla

- l'aiuto deve essere concesso dallo stato o comunque tramite risorse statali: l'origine pubblica degli aiuti è condizione imprescindibile per poter ragionare di aiuti di Stato comprendendo con questo anche gli aiuti derivanti da enti infra-statali, decentrati, federati regionali, imprese pubbliche. Si parla non solo dell'origine dell'aiuto ma anche del suo finanziamento;³²⁶ perché tale aiuto si configuri il trasferimento non deve essere solo positivo come versamento dalle casse statali verso l'ente ma è inteso anche in negativo come mancato prelievo di somme dovute allo stato³²⁷ in ogni caso non rispettando quello che viene definito in economia il criterio dell'operatore economico di mercato³²⁸

sent. CGUE del 16 giugno 1987 Commissione/Italia C-118/85 (punto 7: la distinzione indicata dal sesto considerando deriva dalla considerazione che lo Stato può agire vuoi esercitando il potere di imperio, vuoi svolgendo attività economiche di natura industriale o commerciale che consistono nell'offrire beni e servizi sul mercato. Onde poter fare detta distinzione è quindi necessario, di volta in volta, esaminare le attività svolte dallo Stato e determinare a quale categoria esse appartengono) la sent. della CGUE del 18 giugno 1998, Commissione/Italia C-35/96 (punto 36: occorre ricordare innanzitutto che, per giurisprudenza costante, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e delle sue modalità di finanziamento) la sent. della CGUE del 12 settembre 2000 Pavlov e altri, cause riunite C- 180/98 (punto 75: a questo proposito, dalla costante giurisprudenza risulta che costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato)

³²⁶ Benché tali condizioni vengano spesso considerate insieme quando si valuta una misura ai sensi dell'art. 107, par.1 del TFUE in quanto riguardano entrambe l'origine pubblica della misura in questione, la concessione di un vantaggio direttamente o indirettamente mediante risorse statali e l'imputabilità di queste misure allo stato sono condizioni cumulative separate ai fini dell'applicazione della disciplina degli aiuti di stato. Sul punto, la sent. della CGUE 16 maggio 2002 Francia/Commissione (stardust)c-482/99 (punto 24: Tuttavia, determinati vantaggi, per poter essere qualificati come aiuti ai sensi dell'art. 87 n.1 CE, debbono, da un lato, essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali)

³²⁷ A tal proposito sent. della CGUE del 15 marzo 1994 Banco Exterior de Espana, C- 387/92 (punto 14: di conseguenza, un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale che pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella di altri soggetti tributari passivi costituisce aiuto statale ai sensi dell'art. 92 n.1 del trattato) sulle esenzioni fiscali.

³²⁸ Tale dicitura richiama un principio fondamentale sviluppato dalla corte di giustizia in relazione a diverse operazioni economiche effettuate da enti pubblici (es. investimenti pubblici e in particolare conferimenti di capitale, rinegoziazione del debito da parte di creditori pubblici, vendite effettuate da un ente pubblici , ecc.) il quale impone di paragonare il comportamento degli enti pubblici a quello degli operatori economici privati simili che operano in normali condizioni di mercato al fine di stabilire se le operazioni economiche svolte da tali enti concedano un vantaggio (che non sarebbe stato ottenuto in normali condizioni di mercato) alle loro controparti, inducendo quindi a ritenere che le operazioni economiche effettuate da enti pubblici, comprese le imprese pubbliche non conferiscono un vantaggio alle controparti e pertanto non costituiscono aiuti di stato se sono svolte alle normali condizioni di mercato. Nello specifico si esclude quindi un aiuto di stato in caso di applicazione del principio dell'operatore di mercato MEOP (market economy operator principale) relativo tanto al proprietario promotore quanto all'operatore quando il pubblico indice una gara d'appalto ovvero una procedura di selezione concorrenziale. Il criterio del MEOP si fonda sul principio contenuto nell'art. 345 TFUE secondo il quale i trattati europei hanno una posizione neutra rispetto al regime di proprietà e non pregiudicano in alcun modo il diritto degli Stati membri di agire come operatori economici. Gli stati medesimi in conseguenza di ciò possono possedere o dirigere imprese, possono acquistare azioni o altre partecipazioni in imprese pubbliche e private e, in generale procedere a negozi e contratti, esercitando, dunque, una propria autonomia negoziale, alla stessa stregua e allo stesso titolo degli operatori privati. Il criterio dell'operatore in un'economia di mercato viene utilizzato per valutare se lo stato (o un ente pubblico) abbia concesso un vantaggio a un'impresa non agendo come operatore in un'economia di mercato per quanto riguarda una determinata operazione, cosicché l'impresa beneficiaria ha ricevuto un vantaggio economico che non avrebbe ottenuto in condizioni di mercato normali (cfr. sent. del tribunale del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein- Westfalen/Commissione, cause riunite T228/99 e T-233/99 punto 208) che l'ha posta in una posizione più favorevole rispetto ai suoi concorrenti.

- l'aiuto può essere erogato con ogni forma, purché rappresenti un vantaggio economico per il beneficiario. Tale beneficio economico deve essere nella misura che un'un'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, cioè senza l'intervento dello Stato.³²⁹ Dunque vi può rientrare qualsiasi alleggerimento di costi, conseguito anche attraverso agevolazioni fiscali. Tale valutazione va fatta alla luce di tale ragionamento: la situazione finanziaria in cui si trova l'impresa in seguito alla misura se confrontata alla situazione in cui si troverebbe in assenza di tale misura, comporta un miglioramento delle condizioni in cui essa si trova? E ciò indipendentemente dalla causa, dallo scopo, o dalla forma in cui è stato concesso;
- l'aiuto deve avere carattere selettivo, ovvero deve favorire solo specifiche imprese o produzioni³³⁰, non rientrano tra gli aiuti di stato contemplati dall'art. 107 del TFUE quelli di carattere generale. Per escludere la portata generale del provvedimento è necessario compiere una valutazione basata su tre fasi: 1) l'individuazione del sistema di riferimento, e cioè il parametro di riferimento nell'ambito del quale deve essere valutata la selettività di una misura, comprendendo così le norme di carattere generale che ne governano il campo; 2) la verifica che la misura costituisce una deroga a tale sistema in quanto si contrappone alle regole che disciplinano le imprese che di fatto si trovano nella stessa posizione; 3) ulteriore requisito è che una volta appurato che si tratta di una deroga che questa sia giustificata dalla natura e dalla struttura generale del sistema;
- non è necessario che l'aiuto falsi effettivamente la concorrenza, bastando la sola potenzialità dell'incidenza sugli scambi fra stati. La misura concessa dallo Stato si configura aiuto di Stato quando essa sia in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti delle altre imprese che operano nello stesso campo (distorsione della concorrenza)

Le agevolazioni fiscali previste per gli enti del terzo settore sicuramente integrano la prima, la seconda e la quarta condizione.³³¹ Da una lettura formale dell'art. 107 non sembra possibile invece l'integrazione della terza condizione dato che tale disposizione si riferisce solo alle imprese e non ad

³²⁹ Così la sent. della Corte di Giustizia del 2 luglio 1974 Italia /Commissione 173/73 (punto 13: l'art. 92 ha lo scopo di evitare che il commercio fra stati membri sia pregiudicato da benefici concessi dalle pubbliche autorità che sotto forme varie, alterano o minacciano di alterare la concorrenza favorendo talune imprese o la produzione di determinati beni)

³³⁰ Trattasi di selettività materiale ovvero misure riservate solo a imprese di una certa dimensione, operanti in alcuni settori, con una certa forma giuridica, a società costituite o recentemente quotate in un mercato regolamentato in un particolare periodo, a società appartenenti ad un gruppo avente determinate caratteristiche o a società appartenenti ad un gruppo avente determinate caratteristiche o a società incaricate di alcune funzioni all'interno di un gruppo, oppure si pensi a misure fiscali credito d'imposta riservate solo a favore di investimenti superiori a una certa soglia e cioè di fatto riservare alle imprese che dispongono di notevoli risorse finanziarie (mettendo di fatto barriere o condizioni imposte dagli stati membri che impediscono ad alcune imprese di beneficiare della misura)

³³¹ Sent. del Tribunale del 15 giugno 2000

altri enti e considerata la distinzione tra gli enti del terzo settore e le imprese presente nel nostro ordinamento. Tuttavia questa prima riflessione si scontra con la differente definizione di impresa attribuita dalla CGUE non coincidente con quella fornita da nostro legislatore.³³²

Secondo la legislazione europea quindi la discriminante si basa sull'attività economica esercitata. La commissione europea a tal proposito distingue tra servizi di interesse non economico generale e servizi di interesse economico generale: solo in riferimento al secondo caso sorge l'interrogativo se si tratti di aiuti di stato. Discorso analogo si deve fare per l'impresa sociale che è a tutti gli effetti un'impresa ma che ha come obiettivo principale il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. L'impresa sociale rappresenta una delle componenti più significative del progetto di riforma e da essa dipenderà in buona parte l'impatto di quest'ultima. Osservando il percorso evolutivo dell'impresa sociale emerge il consolidamento di un processo d'innovazione sociale che spinto da nuove categorie di bisogni insoddisfatti sta rafforzando la schiera di organizzazioni che generano un valore sociale incorporando elementi produttivi e imprenditoriali.³³³ La crescita negli ultimi anni della componente produttiva del non profit è un dato che evidenzia in maniera nitida un orientamento imprenditoriale da parte di attori diversi dalla cooperazione sociale (associazioni, organizzazioni di volontariato, fondazioni) attori che possono arricchire il panorama dell'impresa sociale in modo più significativo rispetto a quanto sia stato fatto finora puntando sul fattore d'impresa.³³⁴ Appare evidente dal dettato legislativo che l'impresa sociale non può avere carattere for profit³³⁵ anche se sono ammesse deroghe alla totale assenza di lucro. L'art. 18 del decreto istitutivo infatti destina all'impresa sociale benefici fiscali specifici. Per districarsi da questa difficile situazione di sovrapposizione di campi nella prospettiva di tutelare la concorrenza appare necessario trovare una giustificazione alle misure agevolative che debbono perciò risultare necessarie e proporzionate rispetto all'obiettivo che intendono realizzare in modo da evitare di conferire vantaggi ingiustificati

³³² Nell'ambito del diritto della concorrenza il concetto di impresa comprende qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni e servizi su un determinato mercato. CGUE causa C-222 Min. economia e finanza c. Cassa di Risparmio di Firenze, S.p.A., Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di San Miniato S.p.A. e, 10 gennaio 2006 punto 107. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla corte suprema di cassazione. Secondo la giurisprudenza costante in materia di diritto della concorrenza la nozione di impresa [...] v. in particolare, sentenza n. C -41/90 Hofner e Elser [1991] Racc. I- 1979 punto 21 e cause riunite C-264/01 C-306/01, C- 354/01 e C-355/01 AOK, Bundesverband e altri [2004] Racc. I- 2493, punto 46).

³³³ Così in "Dalla parte del terzo settore la riforma letta dai suoi protagonisti" a cura di A. Fici, E.Rossi, G. Sepio e P.Venturi ed. Laterza GLF

³³⁴ Cfr. P.Venturi, F. Zandonai, impresa sociale: i tre impatti della riforma, in "Non profit paper" 4, 2017, pp. 223- 241.

³³⁵ Anche art. 3 d.lgs. n. 112/2017 che reca il titolo "Assenza di scopo di lucro"

in capo tali categorie di imprese che possano esporre la disciplina a censure di natura concorrenziale anche in relazione a possibili violazioni della normativa in tema di aiuti di stato.³³⁶

Non va dimenticato che la tendenza incontrovertibile del mercato è quella di ricondurre alle regole dello scambio anche i reticoli sociali, le relazioni di fiducia, il capitale sociale, le relazioni interpersonali.³³⁷ Aver introdotto elementi di gratuità e di donatività entro il quadro mercantile significa non guardare alle esperienze già in vigore come l'esito di meccanismi adattivi, bensì di imprimere e incoraggiare con vari strumenti un ri-orientamento sistematico dell'economia allo scopo di ottenere anche vantaggi non economicamente valutabili³³⁸ l'economia sociale è sempre più un tema d'attualità se ne è parlato anche al festival dell'economia di Trento³³⁹ dove si è affrontato il tema della graduale contaminazione dei modelli culturali e organizzativi intorno ai quali ruota un mercato sempre più orientato ai temi della sostenibilità e agli obiettivi posti dalla Commissione Europea al centro del piano di azione per l'economia sociale.

³³⁶ Così si è espressa l'autorità Antitrust, sul tema degli aiuti di stato: N. Pesaresi K. Van De Castele, L.Flynn, C. Siaterli /eds.) State aid in EU competition law, Claeys E Casteels, Leuven, vol. IV, 2016 J.J. Piernas Lopez, the concept of state aid under EU law: from internal market to competition and beyond, Oxford University Press, New York, 2015

³³⁷ È affidato alla logica del mercato tutto ciò da cui è possibile trarre un profitto è sottratto al mercato ciò da cui si ritiene, in un dato momento storico, di non poter trarre alcun profitto. Ovviamente la distinzione tra attività lucrative e non lucrative è variabile, un tempo fotografata dalla opposizione delle attività economiche ai servizi sociali, non è intrinseca ad una obbiettiva natura delle cose, ma è il frutto di un mutevole equilibrio tra le forze sociali: Galgano, art. 43, in Galgano, Rodotà, Rapporti economici. Tomo II Bologna, Roma 1982, 210.

³³⁸ Il codice del terzo settore commento al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 a cura di M. gorgoni Pacini Giuridica il codice del terzo settore - tra luci e ombre p.20

³³⁹ Articolo Il sole 24 ore martedì 7 giugno 2022 a cura di G. Sepio

SMALL BUSINESS ACT E TUTELA DELLE PMI, STRATEGIA EUROPA 2020 E NUOVI OBIETTIVI

Come è stato più volte detto in questo scritto l'antecedente normativo della rete associativa è senza dubbio la rete di impresa. È nel mondo dell'iniziativa privata finalizzata ad un profitto che trova origine il concetto di rete come strumento per il perseguimento di scopi comuni. Il contratto di rete di impresa fa ingresso nel panorama dell'ordinamento giuridico italiano nel 2009³⁴⁰. Questo istituto arricchisce il panorama normativo consentendo agli operatori del mercato (in questo caso più imprenditori) di fruire di un contratto attraverso il quale perseguire lo scopo di accrescere individualmente e collettivamente, la propria competitività creando forme stabili di collaborazione tra imprese. Attraverso di esso i soggetti coinvolti possono perseguire obiettivi comuni quali la crescita della competitività ma anche la condivisione di risorse e conoscenze nonché di strategie, la collaborazione dinamica della risoluzione dei problemi che possono di volta in volta manifestarsi: tutto ciò comporta un vantaggio comune. Una collaborazione perciò che porta ad un accrescimento delle capacità innovative e competitive delle singole aziende. Il contratto di rete mira ad una sinergia tra imprese che consente di creare un soggetto che preserva l'autonomia giuridica ed operativa ma di tali dimensioni da poter affrontare meglio il mercato, ampliando l'offerta, condividendo i costi, godendo di agevolazioni fiscali, partecipando a gare per l'affidamento degli appalti pubblici. Uno dei punti di forza del contratto di rete d'impresa è proprio la flessibilità che consente alle imprese partecipanti di raggiungere un grado più o meno elevato di interazione e di indipendenza. Tale istituto è stato guardato con interesse anche dalla comunità europea che grazie al via libera della commissione ha potuto intervenire con una disciplina fiscale ad hoc. Importanti indicazioni in proposito si trovano del REWIEU dello small business act³⁴¹ la commissione in proposito per la prima volta fa una distinzione tra cluster³⁴² che è possibile assimilare ai distretti industriali e i networks ossia reti di

³⁴⁰ (Il contratto di rete è disciplinato dal decreto legge 10 febbraio 2009 n.5 convertito con modificazioni in legge 9 aprile 2009 n. 33 (art 3 commi 4 ter, 4 quater e 4 quinquies)

³⁴¹ (Progetto nato per promuovere lo sviluppo, la competitività delle piccole e medie imprese. "The commission is keen to promote the new form of collaboration among compains includinig between business loaled in differetn region of counties. They rappresentant of the new model of collanoration though cluster and businnes network s witch enable entrprises to join force and will stimulate e coherent and coordinate approche to archive a common objective without loosing their indipendence" SBA 14)

³⁴² cluster sono un modello economico di origine americana, oggetto di studio dagli economisti e spesso messi a confronto con i distretti industriali di origine europea, indicano una massa critica di successo al livello di rete inter-organizzativa localizzata. Il luogo di insediamento di volta in volta può riferirsi ad una regione, un'area metropolitana o un ambito territoriale più circoscritto. Secondo l'economista Michael Porter (1998, Cluster and the new economics of competition" Harvard Business Review, 76: 77-90 e ancora sempre in Porter Cluster adn Competition: new Agendas for Compaines, Governments and Istitutions, On Competition Boston, Harvard Business Schol") il cluster rappresenta una concentrazione geografica di imprese ed istituzioni interconnesse e operanti in un determinato settore. Ogni cluster al proprio interno include la presenza di tutta la filiera commerciale comprese istituzioni governative e altre organizzazioni quali università centri di formazione, associazioni di categoria centri di ricerca e sviluppo. Questi sono in grado di offrire prestazioni competitive poiché la forza economica deriva dalla copresenza di due condizioni: la competizione e la cooperazione. All'interno di un cluster infatti coesistono nello stesso mercato di sbocco sia imprese complementari facenti parte di

impresa che come si vedrà in seguito sono reti di impresa che non vengono prese in considerazione dalla riforma del 2017 e non sono perciò oggetto di specifica disciplina.

Lo small business act precede cronologicamente la comparsa del contratto di rete il quale ne abbraccia perfettamente la filosofia e le ambizioni. Viene presentato per la prima volta nel giugno del 2008 dalla commissione europea e dal consiglio europeo nel dicembre 2008, è un pacchetto di principi guida e misure concrete volte a sostenere la crescita e la competitività delle piccole imprese. Esso si compone di 10 principi nel quadro di una strategia comune da parte dei singoli governi per incoraggiare lo spirito imprenditoriale nell'unione europea e la crescita delle piccole imprese. Esso include proposte legislative per l'attuazione sia a livello comunitario che a livello locale. Tuttavia si tratta di un documento non vincolante ma è stato approvato dal consiglio e ha ricevuto il sostegno del consiglio e del parlamento europeo.

I punti chiave di questo profondo ripensamento della microeconomia consistono nel promuovere lo spirito imprenditoriale, aumentare l'accesso al credito, ridurre l'onere fiscale, facilitare lo sbocco sul mercato, tutto ciò in controtendenza a quella globalizzazione che annienta la piccola economia locale a favore di grandi realtà. Queste priorità sono descritte in dieci principi formulati per guidare i governi nazionali nella progettazione comune a livello di istituzioni europee e successiva attuazione a livello locale di tali politiche.

Tra gli obiettivi ritenuti più urgenti dalla commissione vi è sicuramente l'obiettivo di dar vita ad un contesto in cui imprenditori e imprese familiari possano continuare a crescere e a farsi largo nell'economia globale. Ulteriore principio menzionato nel SBA è quello di consentire ai piccoli imprenditori che siano incorsi nell'insolvenza la possibilità di accedere nuovamente e rapidamente al credito. Tutto ciò è possibile sintetizzarlo forse nella formula "pensare anzitutto in piccolo". Affrontare e perseguire tale obiettivo non è compito solo del mercato che si autoregola ma vi è anche un impegno concreto da parte delle pubbliche amministrazioni che rendono i propri organi adeguati alle esigenze delle PMI facilitando la partecipazione agli appalti pubblici usando in maniera più mirata gli aiuti di stato. Agevolare l'accesso al credito per le PMI sviluppando un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali, aiutare le PMI

settori correlati a monte e a valle del sistema produttivo, sia imprese che sono in concorrenza tra loro. Il punto di forza è dato dal fatto che la fiducia reciproca e il coordinamento sono stimolati dalla prossimità geografica e dai frequenti negoziati tra i soggetti economici. Ciò crea le condizioni per un livello superiore di produttività. Il modello americano del cluster si contrappone a quello europeo del distretto industriale perché nel primo è centrale l'articolazione spaziale della filiera ovvero il modello fisico di agglomerazione a discapito di altri elementi culturali, simbolici di un territorio centrali nei distretti industriali europei. -estratto di Economia liquida- lo sviluppo nell'instabilità del sociologo e saggista L. Gentili edito da Armando Editore)

a beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico, promuovere l'aggiornamento delle competenze e ogni forma di innovazione. Tra i punti toccati dallo small business act vi è anche uno sguardo all'economia sostenibile, obiettivo che la commissione si prefigge è anche quello infatti di permettere alle PMI di trasformare le sfide ambientali in opportunità.

Alla luce di questi principi fissati dalla comunità europea un esame condotto dalla commissione nel 2011 ha rilevato che la maggioranza delle iniziative era stata accolta con favore dai vari stati membri che avevano provveduto ad attuarla, inoltre, delle quattro proposte legislative, soltanto lo statuto europeo della società privata³⁴³ non era stato adottato. Esistono varianti negli approcci dei paesi dell'Ue all'attuazione di tali proposte che hanno portato a risultati differenti. La maggior parte dei paesi dell'Ue ha adottato gli obiettivi per ridurre gli oneri amministrativi ma non tutti li hanno raggiunti. L'esame ha portato a nuove riflessioni e a nuove sfide che sono state raccolte nella "Strategia Europa 2020" (nota strategia Europa 2020 la strategia Europa 2020 mira a fare in modo che la ripresa economica dell'unione europea (UE) in seguito alla crisi economica e finanziaria si accompagni a una serie di riforme che stabiliscano fondamenta solide per la crescita e la creazione di occupazione. Se da un lato affronta le debolezze strutturali dell'economia europea e le questioni economiche sociali, la strategia tiene conto delle sfide a più lungo termine quali la globalizzazione, la guerra delle risorse e l'invecchiamento.

La strategia che la commissione si era posta per gli anni a venire da raggiungere entro il 2020 poggiava su tre punti chiave, l'obiettivo era quello di raggiungere una crescita:

- intelligente attraverso lo sviluppo di conoscenze e dell'innovazione tecnologica;
- sostenibile, basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva;
- più inclusiva, volta a promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale;)

Per raggiungere questi scopi l'unione si era posta cinque obiettivi da concretizzare entro il 2020 portare almeno al 75% il tasso di occupazione delle persona di età compresa tra i 20 e i 64 anni, investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo, ridurre le emissioni di gas serra almeno al 20% e portare la quota di energie rinnovabili almeno al 20% aumentando l'efficienza energetica della stessa percentuale, ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare almeno al 40% il tasso dei giovani laureati, ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale. I paesi dell'UE sono stati invitati a tradurre gli obiettivi Europa 2020 in obiettivi nazionali. Tutti gli anni in aprile essi pubblicano i loro programmi nazionali di riforme nei quali espongono le azioni intraprese per raggiungere tali obiettivi nazionali. La commissione europea

³⁴³ Lo statuto europeo della società privata

in questo quadro è responsabile della valutazione dei progressi. Essa presenta ogni anno un esame sulla crescita, valuta l'agenda delle riforme dei vari paesi e presenta delle raccomandazioni specifiche per ogni membro. Se con uno sguardo al passato si torna al 2010 quando la Strategia per l'Europa³⁴⁴ 2020 era stata ideata non si può non considerare la crisi economico finanziaria in cui versava l'Europa esplosa due anni prima nel vicino continente americano e che aveva mietuto milioni di posti di lavoro creando un divario sociale tra ricchi e poveri che necessitava di un ampio e lungimirante piano da parte dei governi per riassetare l'economia europea e mondiale. La crisi che si era rapidamente propagata nel resto del mondo aveva reso le istituzioni europee consapevoli della necessità di un intervento unitario per dare un segnale di risposta concreto. La crisi aveva fatto emergere carenze strutturali dell'UE e il PIL era sceso di 4 punti percentuali. La strategia della commissione europea aveva l'obiettivo di avviare una riforma molto più profonda che interessasse aspetti socioeconomici. Dopo 10 anni la strategia sebbene mossa dalle migliori ambizioni si è rivelata molto difficile da attuare anche alla luce della appena superata pandemia, e la crisi economica e finanziaria è divenuta se possibile ancora più complessa. In questo quadro l'UE si è trovata sottoposta ad una fortissima pressione che l'ha portata a rivedere i propri obiettivi e la propria agenda. Nonostante la crisi di fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee. L'unione continua a perseguire gli obiettivi posti ormai più di 12 anni fa e alcuni punti sembrano quasi raggiunti. Sicuramente la nuova crisi economica verificatasi dopo la pandemia sta avendo ripercussioni ancor più gravi di quella seguita alla crisi finanziaria del 2008 e le stime della commissione sembrano parlare di un Pil che si attesterebbe ad un -8,7%.

Ma da questo quadro la nuova commissione guidata da Von der Leyer intende far convergere i progetti iniziali in una nuova e più ampia strategia di crescita e ripartenza (recovery Found).

Tali azioni comprendono la promozione del principio "una sola volta" il quale prevede che i privati possano rivolgersi agli organi amministrativi una sola volta per la richiesta di informazioni o documenti,³⁴⁵ il miglioramento dell'accesso alla finanza attraverso garanzie per aiutare le PMI ad affrontare la sfida della globalizzazione e dei mutamenti climatici e infine una base imponibile consolidata per le imprese volta ad aiutare le stesse nel mercato unico. Continuare a monitorare i successi di questa politica e correggerne le sbavature è sicuramente una strada in divenire che abbisogna di continui step intermedi dove il progetto non può esimersi da un confronto continuo e serrato tra istituzioni pubbliche e governi nazionali, a questo proposito una consultazione pubblica del 2014 sullo small business act ha evidenziato i progressi compiuti ma anche gli oneri

³⁴⁴ L'allora presidente della commissione José Barroso ritenne che la strategia dovesse rappresentare la solida base di una crescita intelligente sostenibile e inclusiva, da qui i punti chiave ispiratori della strategia.

³⁴⁵ (Le istituzioni europee potranno dialogare scambiandosi su richiesta dell'utente dati e documenti ufficiali già in loro possesso)

amministrativi e legali che rimangono la preoccupazione maggiore inoltre nonostante le misure adottate, l'accesso alla finanza rimane difficile per le piccole e medie imprese sono perciò necessari ulteriori sforzi per l'accesso ai mercati in particolare per migliorare i collegamenti tra i programmi dell'UE esistenti. Comunicazione della commissione al consiglio europeo, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al comitato delle regioni. "una corsia preferenziale per la piccola impresa" alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa³⁴⁶

Tornando all'istituto italiano delle reti d'impresa la relativa disciplina è stata sottoposta alla Commissione che ha concluso che essa non è configurabile in un aiuto di stato (intendendo con ciò qualsiasi trasferimento di risorse pubbliche a favore di alcune imprese o produzioni che attribuendo un vantaggio economico selettivo, falsa o minaccia di falsare la concorrenza. Vietati dalla normativa europea e dal trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che disciplina la materia art. 107 e 108) ed esprimendosi a favore circa la normativa fiscale connessa. La commissione tuttavia ha ritenuto necessarie alcune precisazioni dichiarando che l'intervento legislativo italiano non discrimina tra imprese nazionali e straniere né sulla dimensione, né sul numero delle imprese che costituiscono la rete, né sul settore in cui la rete opera³⁴⁷. In seguito al via libera della Commissione la disciplina fiscale è stata ulteriormente integrata da due circolari³⁴⁸ che hanno chiarito struttura e funzionamento del contratto di rete. In particolare hanno precisato che l'agevolazione d'imposta su cui pesava il sospetto di aiuto di stato consiste in una sospensione di imposta per utili accantonati e reinvestiti dalle singole imprese per sottoscrivere o aderire ad un contratto di rete. Detto beneficio spetta a condizione che le somme accantonate siano destinate al fondo patrimoniale comune o al patrimonio destinato all'affare per realizzare entro l'esercizio successivo gli investimenti previsti dal programma. Infine ci si chiede se sia possibile beneficiare dell'agevolazione fiscale anche per i costi derivanti dall'uso di risorse della singola impresa purché impiegati nella rete. (nota possono considerarsi costi ammissibili alla detrazione fiscale i costi relativi a beni, servizi e personale messi a disposizione da parte delle imprese aderenti al contratto di rete) La risposta pare essere affermativa introducendo così l'utilizzo del capitale sia fisico che umano al servizio della rete. A vantaggio della rete vi è che maggiori tipologie di conferimenti si traducono in maggiore capacità organizzativa ed operativa della rete. L'agevolazione

³⁴⁶ ("Small Business Act" per l'Europa) Bruxelles, 25/06/2008 COM (2008) 394 DEF

³⁴⁷ (Punti 21,22, 23, 24,25 della decisione della Commissione)

³⁴⁸ (Circolare n.4/e del 15 febbraio 2011 dell'agenzia delle Entrate: sull'assenza di soggettività della rete istituita ex l. n.122 del 2010 pur nel contesto di un'analisi incentrata sulla compatibilità tra agevolazione fiscale agli aderenti al contratto di rete e regime comunitario degli aiuti di stato dove si esclude la soggettività dei fondi comuni di investimento sulla base della considerata assenza di un'organizzazione minima con rilevanza anche esterna e circolare n.15/e del 14 aprile 2011 dove si afferma che la norma agevolativa ha per obiettivo il completamento del programma comune di rete previsto nel contratto e a tal fine istituisce un regime di sospensione di imposta sugli utili di esercizio accantonati ad apposita riserva e destinati al fondo patrimoniale per la realizzazione degli investimenti previsti dal programma stesso che abbia ottenuto la preventiva asseverazione da parte degli organi abilitati")

viene concessa a seguito di una valutazione di asseverazione del programma di rete (decreto ministero delle finanze 25 febbraio 2011- individuazione dei requisiti degli organismi espressione dell'associazionismo imprenditoriale che asseverano il programma comune di rete ai sensi del comma 2 – quater dell'art. 42 del decreto legge 31 maggio 2010 in G.U. 31 marzo 2011 n.74) Caratteristica del contratto di rete è la flessibilità che il nostro ordinamento ha riservato a questo istituto. La legge che ha plasmato il contratto di rete ha in primis voluto lasciare all'autonomia privata ampio margine non prevedendo vincoli sul piano territoriale, dimensionale né sul settore di appartenenza. Sul piano tributario, organizzativo e giuridico le reti non acquisiscono una propria soggettività ciò è dovuto al fatto che le singole imprese partecipanti rimangono enti separati con una propria soggettività giuridica e tributaria. Le agevolazioni fiscali sono concesse al soggetto beneficiario e non al progetto. Tale prospettiva comporta molti spunti di riflessione circa l'intenzione del legislatore ad incentivare lo sviluppo di questo istituto. Nel concreto non sarebbe più appetibile sviluppare una fiscalità di favore legata al progetto e non al soggetto? Rimangono molti interrogativi a tal proposito: giuridicamente la rete è uno strumento che nasce precedentemente nella realtà fattuale e non nella positività giuridica delle norme, le reti di per sé rappresentano una realtà consolidata nelle esperienze economica europea già da parecchi anni. Il legislatore interviene perciò per prendere atto di questa realtà consolidata e per darne una regolamentazione più completa ma anche per incentivarne e regolamentarne lo sviluppo. Come raggiungere tuttavia questi obiettivi se le norme non riconoscono le caratteristiche innovative della rete? Il contratto di rete si sviluppa come un contratto naturalmente plurilaterale redatto indifferentemente per atto pubblico o scrittura privata autenticata stilato e firmato digitalmente (a norma degli artt. 24 e 25 del codice dell'amministrazione digitale) da ciascun imprenditore. A tal proposito in molte regioni sono stati emanati bandi che per la prima volta contengono riferimenti alle reti d'impresa proprio per la capacità di soddisfare i requisiti che un singolo imprenditore per dimensioni ed organizzazione interna non potrebbe soddisfare, ma i bandi spesso interessano la formazione di nuove reti, non considerando invece la distinzione tra reti per lo start-up: una startup innovativa è un'impresa ad altissimo contenuto tecnologico o innovativo con un forte impatto economico nel paese in cui opera, per questo motivo si parla sempre di più delle startup innovative e il legislatore ha emanato nel 2012 un decreto legge che ne facilitò l'espansione. Le tre caratteristiche che la distinguono da una qualsiasi PMI tradizionale sono riconducibili all'innovatività:

- sviluppa un prodotto o un processo rivoluzionario;
- scalabilità: cresce velocemente, ad una velocità a cui le aziende tradizionali non possono competere;

- a forte impatto: influenza la vita di moltissime persone grazie ad un prodotto o un servizio che prima non esisteva

In primo luogo è uno status, concesso a quelle aziende che rispettano determinati requisiti, per beneficiare di determinate agevolazioni che ne facilitano lo sviluppo e la nascita. I requisiti che un'impresa deve soddisfare per essere considerata una startup innovativa sono di due tipi: oggettivi e soggettivi. I primi sono tutti obbligatori e necessari, i secondi lo sono in parte, nel senso che ne basta uno su tre.

Tra i requisiti oggettivi si fa riferimento alla costituzione da meno di 5 anni; al valore totale annuo della produzione inferiore a 5 milioni di euro; alla sede in Italia o in paese comunitario (in questo caso è necessaria una sede produttiva o una filiale in Italia); inoltre la start up non distribuisce utili e non è costituita a seguito di una fusione o di una scissione societaria; non ha quote o azioni del capitale sociale su un mercato regolamentato e soprattutto ciò che la distingue da tutte le altre imprese è il fatto che ha come oggetto sociale lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di un prodotto o servizio ad alto valore tecnologico o innovativo. Per quanto riguarda i requisiti soggettivi è sufficiente che ne venga soddisfatto uno tra questi: la start up si prefigge lo scopo della ricerca e sviluppo perciò la spesa in attività di ricerca e sviluppo deve essere pari o superiore al 15% rispetto al valore maggiore tra fatturato e costi annui; questo tipo di impresa inoltre deve dotarsi di personale qualificato: almeno $\frac{1}{3}$ della forza lavoro impiegata o complessiva deve essere in possesso di un titolo di dottorato di ricerca o che $\frac{2}{3}$ della forza lavoro siano in possesso di una laurea magistrale; terzo requisito soggettivo è la presenza di un brevetto riguardante un'invenzione innovativa. Ciò che può spingere un'impresa a strutturarsi come start up sono i vantaggi fiscali di cui godono che valgono fintanto che lo status di startup innovativa, appunto, sia effettivamente valido e comunque per non oltre 5 anni. Tale durata corrisponde alla permanenza di un'impresa nella sezione speciale del registro delle imprese, condizione imprescindibile per poter essere riconosciuta come tale³⁴⁹). I vantaggi fiscali sono molteplici:

1. incentivi all'investimento nel capitale della società;
2. accesso gratuito e semplificato al fondo di garanzia;
3. smart&start Italia e altri bandi (anche a fondi perduti) specifici;
4. accesso ai servizi dell'agenzia ice;
5. trasformazione in startup innovativa senza soluzione di continuità;
6. esonero da diritti camerali e imposte di bollo;

³⁴⁹ Procedura che dal 29 marzo 2021 necessita della presenza di un commercialista o di un notaio

7. raccolta di capitali tramite equity crowdfunding;
8. deroghe alla disciplina societaria ordinaria;
9. disciplina del lavoro flessibile;
10. remunerazione attraverso partecipazione al capitale;
11. esonero dall'obbligo di apposizione del visto di conformità per compensazione crediti iva;
12. proroga del termine per la copertura delle perdite;
13. deroga alla disciplina sulle società di comodo e in perdita sistematica;
14. fail fast;³⁵⁰
15. costituzione digitale, online e gratuita (attualmente annullata).

Per il consolidamento di forme di collaborazione già esistenti e per la gestione di situazioni di crisi. Ciò che appare indubbio è che la rete costituisce una fattispecie negoziale di tipo aggregativo con la quale si genera un fenomeno di aggregazione tra imprese che si propongono l'obiettivo di instaurare tra loro una specifica forma di collaborazione reciproca, il contratto a cui si dà vita è un contratto trans-tipico cioè idoneo a raccogliere al proprio interno contratti di vario genere³⁵¹

³⁵⁰ (Concetto che in economia corrisponde alla capacità di capire in brevissimo tempo se un'idea, un progetto, un modello di business possano o meno essere dei successi. Tale risultato si ha solo per mezzo della sperimentazione ed eventuale fallimento (il cosiddetto trial ed error). Capire velocemente se sia il caso di bloccare o continuare un progetto è fondamentale per qualsiasi business.)

³⁵¹ (F. Macario- C. Scognamiglio Reti di imprese e contratti di rete: spunti per un dibattito cit. 919)

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E TERZO SETTORE – INTERVENTI PROMOSSI E OBIETTIVI FUTURI

A conclusione di questo scritto è possibile provare a trarre le conclusioni di questo lungo percorso di riforma che parte ben prima della riforma del 2017, le origini di questo percorso le si possono leggere fin dalla stesura del libro primo del codice del '42, è proprio tra le incoerenze e le crepe di una legislazione inadeguata a cui fa seguito la confusione di una legislazione speciale che possiamo fissare la genesi di questo inevitabile epilogo. Il legislatore privatista molte volte nel corso degli ultimi decenni ha cercato di scaricare il compito di dare nuovo ordine al Terzo settore confidando nella sufficienza dell'azione del legislatore tributario ma la materia necessitava di un intervento di riorganizzazione ben maggiore. Giunti ormai alla fine del secondo semestre del 2022 a quasi un lustro dal decreto che ha dato inizio a questa riforma è possibile stabilire un quadro generale sull'attuazione delle misure e dei progetti relativi al Terzo settore contenuti nel PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILINENZA³⁵² e sui risultati raggiunti fino ad ora. Il piano di attuazione di questi investimenti è stato indirizzato verso vari settori:

- La riforma del codice degli appalti: nella seduta del 16 dicembre 2022 il consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare il decreto legislativo di riforma del codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 l. 21 giugno 2022 n.78 recante delega del governo in materia di contratti pubblici;
- Ad ottobre dello stesso anno è stata attivata la piattaforma digitale nazionale dati (Pdnd) il progetto che abilita lo scambio di informazioni tra gli enti e la pubblica amministrazione e favorisce l'interoperabilità delle basi dati pubbliche permettendo ai cittadini e alle imprese di non dover più fornire i dati che la pubblica amministrazione già possiede per accedere ad un servizio. Sulla piattaforma Pa digitale 2026 il 12 settembre 2022 il dipartimento per la trasformazione digitale ha pubblicato un avviso da 110 milioni di euro rivolto ai comuni (scadenza gennaio 2023) e il 22 dicembre 2022 ha pubblicato un avviso da 50 milioni di euro dedicato alle regioni e province autonome (scadenza giugno 2023) inoltre il 9 settembre è stato pubblicato un bando per 2160 posti di operatore volontario per 212 progetti della durata di 12 mesi specifici per il servizio civile digitale bando scaduto il 30 settembre 2022;
- Servizio civile universale: il 17 dicembre 2022 è stato pubblicato un bando per la selezione di più di 70 mila operatori volontari da impiegare in progetti afferenti a programmi di intervento di servizio civile universale da realizzarsi in Italia e all'estero. Fino al 10 febbraio 2023 è

³⁵² Piano di ripresa e resilienza, PRNN.

possibile presentare la domanda di partecipazione ad uno dei progetti che si realizzeranno tra il prossimo anno e il 2024 su tutto il territorio nazionale e all'estero;

- Luoghi e settori di cultura: con decreto 534 del 19 maggio 2022 è stato approvato il piano strategico per l'eliminazione delle barriere architettoniche che rappresentano il contesto metodologico di riferimento per la realizzazione dell'intervento. Il 25 luglio 2022 e il 1° agosto 2022 sono stati pubblicati due avvisi per la presentazione di proposte progettuali di intervento. Con decreti direttoriali n. 1501 e 1502 del 21 dicembre sono state approvate le graduatorie delle proposte progettuali ammesse al finanziamento suddiviso per le regioni del centro Nord e del Sud, pervenute in risposta all'avviso pubblico per la presentazione di proposte di intervento per la rimozione delle barriere architettoniche 2022 cognitive e sensoriali dei musei e dei luoghi della cultura privati e pubblici a valere sulle risorse del PNRR,³⁵³
- Inoltre il 20 ottobre 2022 è stato pubblicato l'avviso pubblico per la presentazione di proposte per l'erogazione di contributi a fondo perduto in favore di micro e piccole imprese enti del terzo settore e organizzazioni profit e no profit operanti nei settori culturali e creativi per favorire l'innovazione e la transizione digitale (scadenza 1° febbraio 2023). L'avviso è rivolto a micro e piccole imprese in forma societaria di capitali o di persone incluse le società cooperative, associazioni non riconosciute, le fondazioni le organizzazioni dotate di personalità giuridica non profit nonché gli enti del terzo settore (iscritti o in corso di iscrizione al Runts) ed è finalizzato a fornire supporto ai settori culturali e ricreativi per l'innovazione e la transizione digitale lungo l'intera catena del valore (produzione, coproduzione, gestione, distribuzione ed incontro con il pubblico) attraverso contributi finanziari;
- Asili nido: il 4 ottobre 2022 è stato pubblicato il decreto del ministero dell'interno di scorrimento delle graduatorie di 238 interventi ammessi in via di finanziamento all'avviso pubblico del ministero dell'istruzione del 20 marzo 2021. Con il decreto direttoriale del 26

³⁵³ (Il PNRR ovvero il piano nazionale di ripresa e resilienza si inserisce all'interno del pacchetto di aiuti europei stanziati dalla comunità europea in risposta alla crisi pandemica. In particolare il nostro paese ha presentato un piano di investimenti e un pacchetto di riforme che richiedono risorse per 190 milioni di euro. Tali impegni da parte del governo sono finanziati in parte per mezzo del dispositivo per la ripresa e la resilienza e per altra parte dal fondo complementare istituito con decreto legge 59 del 6 maggio 2021. Il totale dei fondi previsti ammonta a 222,1 miliardi di euro. Il piano fa perno su tre assi strategici condivisi dai paesi dell'unione: la digitalizzazione e innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale. si tratta di un intervento che intende far fronte alle difficoltà acute dalla crisi pandemica e per riparare i danni causati dalla stessa, risolvendo le debolezze strutturali che si sono messe in evidenza accompagnando il paese verso un percorso di transizione ecologica riducendo anche i divari territoriali, di genere e generazionali. Attraverso un ambizioso programma di riforme l'Italia dovrebbe uscirne più coesa più forte più preparata. Le riforme riguarderanno vari settori: la pubblica amministrazione, la giustizia, interventi di semplificazione, riforme per promuovere la concorrenza. L'obiettivo che ci si pone attraverso questi interventi è quello di una forte crescita economica e produttiva.)

ottobre 2022 si è inoltre provveduto allo scioglimento delle riserve dei progetti presenti nelle graduatorie dell'avviso pubblico del 2 dicembre 2021. Il cronoprogramma originario di attuazione dell'investimento fissava al 31 dicembre 2022 la scadenza per la progettazione esecutiva al 31 marzo 2023 la scadenza per l'aggiudicazione dei lavori e al 30 giugno 2023 l'avvio dei lavori. A questo proposito considerati i ritardi accumulati negli ultimi mesi è stata posticipata la scadenza interna dal 31 marzo 2023 al 31 maggio 2023 ed è tuttora in corso di valutazione da parte del ministero dell'istruzione in raccordo con le istituzioni europee l'opportunità di una proroga della successiva scadenza del 30 giugno 2023;

- Percorsi di autonomia per persone con disabilità con il decreto direttoriale n. 249 del 5 ottobre 2022 è stata prevista la riapertura dei termini di cui l'avviso n.1/2022 che finanzia proposte di intervento per l'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili, ciò al fine di colmare la sottorappresentazione del numero dei progetti ammessi rispetto al numero indicato per ciascuna regione;
- Piano nazionale per la non autosufficienza è stato pubblicato in gazzetta ufficiale n.294 del 17 dicembre 2022 il dpcm 3 ottobre 2022 di adozione del piano nazionale di non autosufficienza e riparto del fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022 2024 nel piano sono stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) prevedendo che a livello nazionale debbano essere garantiti agli anziani non autosufficienti o con ridotta autonomia: servizi domiciliari, di sollievo e di supporto. Le risorse complessive che sono state predisposte ammontano a circa 800 milioni di euro nel 2022 e sono destinate a crescere per gli anni a venire;
- Rigenerazione urbana e piani urbani integrati;
- Con il decreto del ministero dell'interno 19 ottobre 2022 sono stati individuati i comuni con popolazione inferiore a 15 mila abitanti che riceveranno i finanziamenti per progetti di rigenerazione urbana volti alla riduzione del fenomeno di marginalizzazione, emigrazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale. Il termine per fare richiesta da parte dei comuni è posto perentoriamente al 30 aprile 2022. Sono stati inoltre stanziati oltre 1,8 miliardi di euro per realizzare 399 interventi in 13 città metropolitane. Le procedure di gara sono state pubblicate il 3 ottobre 2022 attraverso 4 procedure per l'aggiudicazione di accordi quadro multilaterali al fine di affidare servizi tecnici e i lavori necessari alla realizzazione di questi interventi che mirano al miglioramento delle periferie delle aree metropolitane attraverso nuovi servizi per i cittadini di riqualificazione trasformando i territori in smart city. Le procedure riguardano lavori di

ingegneria per la ristrutturazione, manutenzione e rifunzionalizzazione ecosostenibile di edifici pubblici aree e spazi urbani per la mobilità inclusa quella ciclabile;

- Housing sociale: con il decreto 440 del 9 dicembre 2022 l'agenzia per la coesione territoriale ha pubblicato la graduatoria delle domande ammesse per gli interventi di potenziamento delle infrastrutture sociali di comunità. L'iniziativa mira a promuovere la risoluzione di problemi di disagio sociale mediante la creazione di nuovi servizi e infrastrutture sociali o il potenziamento di quelle esistenti. Favorendo l'accessibilità e il collegamento tra la struttura e i destinatari;
- Aree interne e farmacie rurali: con il decreto 14 settembre 2022 l'agenzia per la coesione territoriale ha assegnato i finanziamenti previsti dal bando PNRR a 800 farmacie rurali presenti nelle aree interne. Si tratta di un intervento di 15 milioni di euro con cui la graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento ha distribuito i fondi previsti per il finanziamento di servizi e infrastrutture sociali di comunità situate in aree interne al fine di creare nuovi spazi e infrastrutture o migliorare quelle esistenti aumentando l'offerta del servizio anche per le aree svantaggiate;
- Green communities: il 28 settembre è stata presentata una graduatoria di merito complessiva delle proposte ammesse a valutazione e finanziamento reattive all'avviso pubblico sulle green communities pubblicato il 30 giugno 2022 (nota l'obiettivo dell'investimento e favorire la nascita e la crescita di comunità locali coordinate e associate tra loro che vogliono realizzare assieme piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. I benefici sono la gestione integrata e certificata del patrimonio agro forestale e delle risorse idriche, la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, lo sviluppo di un turismo sostenibile e la costruzione e gestione del patrimonio edilizio e delle infrastrutture per una montagna più moderna, l'efficienza energetica e l'integrazione degli impianti e delle reti, l'integrazione dei servizi di mobilità e lo sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile. Entro giugno 2026 si prevede la realizzazione di oltre il 90% degli interventi previsti);
- Sport: nel corso del secondo semestre del 2022 sono stati pubblicati cinque distinti decreti di ammissione a finanziamento delle manifestazioni di interesse presente in adesione agli avvisi pubblicati il 23 marzo 2022;
- Povertà educativa il 27 settembre 2022 è stata pubblicata la graduatoria dei 220 progetti promossi da enti del terzo settore per combattere la povertà educativa nelle regioni, meridionali e finanziare nello specifico progetti di potenziamento dei servizi educativi

contrasto alle forme di disagio sociale e abbandono scolastico. Il successivo 17 novembre è stata pubblicata una graduatoria sostitutiva della precedente contenente i progetti ammessi a finanziamento gli idonei e quelli non idonei compreso il progetto meritevole di supplemento di valutazione. L'investimento complessivo previsto dal pnrr è pari a 220 milioni di euro. Dopo i primi 10 milioni di euro già assegnati attraverso lo scorrimento di una precedente graduatoria e i 50 milioni di euro attribuiti il 27 settembre 2022 rimangono a disposizione 160 milioni di euro che verranno attribuiscono i nuovi bandi a cadenza annuale. Il 14 dicembre 2022 è stato pubblicato il bando relativo all'annualità 2023 i progetti da finanziare dovranno ricadere nell'area dei servizi assistenziali dedicati alla fascia 0-6 anni e in quella per il contrasto alla dispersione scolastica e di miglioramento dell'offerta educativa nelle fasce 5-20 anni e 11-17. L'importo complessivo messo a disposizione è pari a 50 milioni di euro che saranno erogati sulla base della concessione di contributi per singolo progetto della durata di uno o due anni da un minimo di 125 mila euro ad un massimo di 250 mila euro per singolo progetto. A proposito dei possibili beneficiari a seguito della richiesta di chiarimenti avanzata dal forum nazionale del terzo settore. L'agenzia per la coesione territoriale ha risposto in questo modo: possono presentare domande sia le Onlus iscritte alla relativa anagrafe sia gli enti attualmente in fase di trasmigrazione al registro unico nazionale del terzo settore e ai quali sia stata richiesta integrazione documentale;

- Beni confiscati alla mafia: con il decreto del 19 dicembre 2022 sono stati ammessi a finanziamento 242 progetti sui 528 pervenuti per un valore di 249,5 milioni di euro, mentre 165 sono quelli ritenuti idonei;
- Fondo nuove competenze il 3 novembre 2022 è stato pubblicato il decreto interministeriale 22 settembre 2022 relativo al rifinanziamento del fondo nuove competenze. La finalità del fondo con una dotazione di 1 miliardo di euro e orientato al sostegno delle transizioni digitali ed ecologiche è quella di offrire ai lavoratori l'opportunità di acquisire nuove o maggiori competenze e di dotarsi degli strumenti utili per adattarsi alle nuove condizioni di mercato di lavoro, sostenendo le imprese nel processo di adeguamento ai nuovi modelli organizzativi e produttivi. Dal 13 dicembre 2022 al 23 febbraio 2023 è possibile presentare la richiesta di accesso al fondo sulla base dell'avviso pubblicato dall'Anpal.³⁵⁴

³⁵⁴ Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro. Promuove il diritto al lavoro, alla formazione e alla crescita professionale delle persone, coordina la rete nazionale dei servizi per il lavoro, è responsabile del sistema informativo del mercato del lavoro. L'agenzia ha sede a Roma e opera attraverso una rete di Unità territoriali in tutte le regioni d'Italia, è articolata in sette divisioni amministrative e quattro strutture di ricerca e consulenza tecnico-scientifica.

Se si dovessero trarre le conclusioni sull'opera di riforma compiuta dal legislatore in questi ultimi anni sicuramente ad opera di chi scrive né risulterebbe un parere positivo. È senza ombra di dubbio ad oggi un lavoro che necessita di ulteriori accorgimenti e appaiono chiare certe mancanze che soltanto la messa in opera della riforma ha rivelato.

Tuttavia non può essere trascurato il positivo tentativo di razionalizzare un settore la cui importanza, in Italia (e non solo), è cresciuta in modo esponenziale negli ultimi anni da punto di vista del rilievo sociale, economico e occupazionale con la conseguente necessità di individuare un idoneo apparato normativo in grado, almeno sulla carta, di sostenere queste accresciute esigenze regolative del settore anche in una dimensione economica sovranazionale. Ciò che va riconosciuto al legislatore è l'intenzione di creare un complesso organico e coerente di norme all'interno del quale gli enti del terzo settore possano riconoscersi ed essere riconosciuti. Come si riscontra nel "Primo rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia"³⁵⁵ la riforma è stata caratterizzata da un approccio multidisciplinare ed è finalizzata a fornire strumenti di azione adeguati ai cittadini interessati a perseguire in forma individuale o collettiva l'interesse generale.

Tra i profili generali emerge il carattere "culturale" prima ancora che giuridico dell'impianto normativo riformato del 2016 che, oltre ad aver riconosciuto una lacuna nell'ordinamento e un ritardo di decenni sulla realtà sociale ha avuto il merito di aver fornito una base normativa ed una veste giuridica definita (non definitiva) ad una serie di enti che da tempo avrebbero dovuto essere oggetto di adeguata attenzione da parte del legislatore. Nella storia più o meno recente abbiamo assistito invece a periodi di ostilità seguiti da periodi di tolleranza da parte del legislatore per poi assistere a periodi storici in cui l'importanza degli enti del terzo settore fu cruciale se non indispensabile. Con la riforma è stato inoltre superato il concetto di Terzo settore inteso semplicemente come una risposta al fallimento del settore pubblico e del mercato, attraverso una definizione puntuale ed inequivoca degli Enti che lo compongono, individuandone i confini e i compiti. Uno dei punti più innovativi della legge è da riconoscersi proprio nella capacità dell'ordinamento di introdurre una definizione di terzo settore declinata in finalità e oggetto. Il nuovo diritto in un'ottica di strategia "Integrata" ha quindi aperto il diritto privato delle organizzazioni alla tutela e alla valorizzazione di interessi non patrimoniali della persona e della comunità oltreché al principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale che ha trovato la sua massima espressione proprio nella riforma. Va riconosciuto inoltre che il lavoro del legislatore è stato arduo dovuto in primo luogo alla difficoltà di delineare un'identità del Ets. Data la molteplicità di organizzazioni, come affrontato in questo scritto, l'eterogeneità di

³⁵⁵ TERZJUS Reporter 2021- La realtà che si fa diritto realizzato da "Terzjus-Osservatorio del diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale" ed. Editoriale Scientifica

attività svolte e dei destinatari, le differenti modalità di acquisizione e l'impiego delle risorse economiche che lo connotano, non è stato facile creare un'identità univoca di destinatari. Un secondo elemento concerne il raccordo con la Costituzione, in particolare con riguardo ai principi fondamentali³⁵⁶ e al riparto di competenze legislative e amministrative tra Stato e regioni introdotto dalla riforma del titolo V del 2001. Un ulteriore elemento di cui la riforma deve tener conto attiene alla dimensione europea che condiziona anche il terzo settore. A partire dal trattato di Lisbona³⁵⁷ del 2009 che prevede che l'Unione Europea prosegua la propria azione "intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale" ciò ha favorito l'interlocuzione tra le istituzioni, i cittadini e le loro organizzazioni. Oltre all'obiettivo ultimo di garantire una maggiore organicità e coerenza giuridica il legislatore ha dovuto riconoscere e valorizzare le singole specificità e i fattori di comune interesse. Nel contempo si è prestato attenzione anche alla revisione e inquadramento dell'impresa sociale tenendo conto degli orientamenti europei in materia di economia sociale e abrogando il d.lgs. 155/20106 definendo anche qui l'impresa sociale introducendo misure di sostegno e fiscali volte a rendere l'istituto più snello e appetibile.

D'altro canto dall'analisi dei principali provvedimenti che sono seguiti alla riforma si evince la frammentarietà delle misure di sostegno per i soggetti del Terzo settore. Ma a discolpa di ciò vi è da dire che l'emergenza sanitaria ha comportato una revisione delle priorità d'intervento e gli errori sono da ricercarsi non tanto nella normativa emergenziale dell'ultimo biennio ma nelle mancanze sviluppate e trascurate in tempi meno recenti. Il lavoro ad oggi non appare terminato, occorre perseguire in maniera organica nell'opera di semplificazione, razionalizzazione e attuazione della normativa, promuovendo una fase di legislazione coordinata e integrata tra i diversi livelli di governo, gli enti del terzo settore, le organizzazioni operanti a vario titolo in tale ambito e le parti sociali³⁵⁸ anche alla luce delle opportunità offerte dall'Unione Europea prima tra tutte quelle messe in campo dal PNRR e nella nuova programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2021-2027.

³⁵⁶ (In particolare il riferimento va agli art. 2, 3 e 118 Cost.)

³⁵⁷ (Entrato in vigore il 1° dicembre 2009)

³⁵⁸ (Un percorso in fieri: la riforma del terzo settore in "Rapporto Inapp 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post. Covid-19"; Roma Inapp 256-261)

INDICE DELLA DOTTRINA

Abriani N., La responsabilità da reato degli enti: modelli di prevenzione e linee evolutive del diritto societario, in *Analisi Giur. Econ.*, 2/2009 p.187 ss. Buonocore V., Adeguatezza, precauzione, gestione, responsabilità: chiose sull'art. 2381, commi terzo e quinto, del codice civile, in *Giur. Comm.*, 2006 I, p.5 ss.; Montalenti P., Organismo di vigilanza e sistema di controlli, Relazione al convegno Assonime “molte regole, nessun sistema: proposte per una razionalizzazione del sistema dei controlli societari” tenutosi il 31/03/2009 a Milano;

Alpa G. e Conte G. Enti senza scopo di lucro nel diritto civile e profili di responsabilità civile articolo di *Altalex* 26 novembre 2013;

Anderson S.S., Eliassen K.A. (1996), *The European Union: How democratic is it?* - London: sage;

Andretta L. in “L'applicazione del d.lgs. 231/2001 agli Enti del Terzo Settore e agli organismi di formazione. Novità e prospettive, anche alla luce del nuovo “codice Appalti””;

Ascoli U. e Ranci C., *Il welfare mix in Europa*, Roma Carocci 2003;

Avis regione Lombardia Raccontiamoci responsabilmente. “Guida operativa per il Bilancio sociale delle Avis della Lombardia”, 2007;

Basile M. *le persone giuridiche* 2003, 33 trattato di diritto privato ed. Giuffrè;

Bassi A. *Gli enti del terzo settore, lineamenti generali* a cura di – ed. Scientifica;

Bartolini F. 2015 *La Terza Italia- reinventare la nazione alla fine del Novecento* –ed. Carocci editore;

Borzaga C. Padova, fondazione Emanuela Zancan, 1987 (a cura di);

Brunelli D. – Riverditi M. sub art. 1 la responsabilità degli enti a cura di Presutti A.– Bernasconi C.- Fiorio A., Cedam 2008, p.77;

Butera F., *Il castello e la rete, Impresa e organizzazioni e professioni nell'Europa degli anni '90*, F. Angeli, Milano 1990, p.63;

Busso S., “Quarant'anni e due crisi dopo. L'equilibrio fragile tra il ruolo economico e politico del terzo settore, Autonomie locali e servizi sociali”, Citroni, 2018 (483-502);

Cafaggi F. *Il contratto di rete e il diritto dei contratti*, in F. Macario -C. Scognamiglio (a cura di), *reti di imprese e contratto di rete: spunti per un dibattito*. Cit. 919 P. Iamicieli, *il contratto di rete tra percorsi di crescita e prospettive di finanziamento*, ivi, 944ss.

Cafaggi F., *il nuovo contratto di rete: Learning by doing?* In *Contratti*, 2010, 1144 s.;

Cafaggi: *Reti di imprese tra regolazione e norme sociali. Nuove sfide per diritto ed economia*, Bologna 2004 p.1 ss; (con Galletti) *La crisi di impresa nelle reti e nei gruppi*, Padova 2005, p. VIIss. (con Iamicieli), *Reti di impresa tra crescita e innovazione legislativa: riflessioni da una ricerca sul campo*, Bologna 2007, pp.11 ss. e 31 ss.

Cafaggi. F. *Reti d'impresa tra regolazione e norme sociali. Nuove sfide per diritto ed economia*, Il Mulino, 2004 pp. 80 e 82;

Cafaggi F., Contractual networks and the Small Business Act: Towards European principles, in *European Review of contract law*, 2008, 483 ss.;

Cafaggi F. - Iamiceli P. “Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessioni da una ricerca sul campo, “*il Mulino* 2007; Cafaggi F., Iamiceli P. “Politiche industriali e collaborazione tra imprese nel contesto toscano, v. anche C. Crea, “reti contrattuali e organizzazione dell’attività di impresa, *ESI* 2008;

Cagliano R. “I processi interaziendali nelle imprese. Le reti di imprese, i processi interaziendali e i principi di gestione per processi” in Bartezzaghi Emilio (2010) *l’organizzazione dell’impresa. Processi, progetti, conoscenza, persone*. Etas 2004, p. 236;

Capaldo A., Network structure and innovation: the leveraging of a dual network as a distinctive capability, *strategic Management Journal*, 28 p. 115;

Cassese S. “le reti come figura organizzativa della collaborazione, 2001 p. 43
Alpa G., il linguaggio omissivo in riv. trim. *Dir. Proc. Civ.*, 3 2017, p.427 il termine terzo settore in Italia, può essere ricondotto al lavoro di G. Ruffolo, *la qualità sociale*, Roma Bari, Laterza 1985 spec. 199 ss.;

Cerato S., Cignoli U., Bana M. *Reti d’Impresa* (a cura di) Ed. IPSOA ottobre 2012;

CESE (comitato sociale economico Europeo) nel 2013 “L’economia sociale nell’Unione Europea”

Cesvot (Centro servizi volontariato Toscana) (fonte) - report su SBI maggio 2014;

Cian G. e Trabucchi *Commentario breve al codice civile* edito da Cedam (a cura di) Pettinato S. *Le Onlus*;

Coase R.H., per una visione dell’impresa come un nodo di contratti, “La natura dell’impresa”, in Id., *Impresa, mercato e diritto*, Bologna, 2006, 73 ss.;

Confcooperative/Federsolidarietà *Linee guida per il Bilancio sociale delle Cooperative Sociali della Lombardia, regione Lombardia- circolare r. 29 maggio 2009 BURL n. 23, 8 giugno 2009;*
Bilancio sociale per le cooperative sociali – guida per la realizzazione”, 2009;

CSVnet “Le linee guida per il Bilancio sociale e di Missione delle Odv del Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il volontariato” 2008;

Crea C., *Reti contrattuali e organizzazione dell’attività d’impresa*;

De Giorgi M. V., nell’opera collettanea *il codice del terzo settore, commento al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117* a cura di Gorgoni M., p. 3;

De Gotzen S. *Le istituzioni del federalismo 1.2005, la competenza regionale in materia di banche* gennaio 2006 n.835;

Delanty G. *European Citizenship: a critica Assessment*, *Citizenship Studies*, p.63-72 (2007);

Di Pace M. - La rete di imprese- ed. ottobre 2011 Universitas Mercatorum, Roma. Università telematica delle camere di commercio italiane. Con la collaborazione. Di Del Principe A., Tanzilli P., Tiscini R.;

Donati P., 1997 “L’analisi sociologica del terzo settore: introdurre la distinzione relazionale terzo settore/settore privato sociale”, in Rossi G. (a cura di) Terzo Settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa, Milano, Angeli;

Ferrara M. Introduzione al Primo rapporto sul secondo welfare in Italia pubblicato nel novembre del 2013 dal Centro Einaudi (in partnership con ANIA, Compagnia di San Paolo, Fondazione Cariplo, Fici A., Rossi E., Sepio G. e Venturi P. ed. Laterza GLF Dalla parte del terzo settore la riforma letta dai suoi protagonisti” (a cura di);

Fondazione cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione con il Sud, KME Group, Luxottica e Corriera della Sera;

Galgano F., delle persone giuridiche, in Comm. Scialoja – Branca, Bologna – Roma 1969 p.191 ss. Galgano, art. 43, in Galgano, Rodotà, Rapporti economici. Tomo II Bologna, Roma 1982, 210;

Gentili L. (del sociologo e saggista) Economia liquida - lo sviluppo nell’instabilità edito da Armando Editore;

Gentili A., il contratto di rete dopo la L. n.122 del 2010, in contratti 2011, 617.;

G.B.S. – gruppo di studio per il bilancio sociale, “la rendicontazione sociale per le aziende no profit”, documenti di ricerca n. 10, Giuffrè editore, ottobre 2009;

Ginevra E., l’impresa sociale: verso un’evoluzione di un sistema? In Riv. soc. 2007, 1248
Frosini T.E. 2008) – Sussidiarietà (principio di) (dir. Cost.) in Enc. Dir., Annali, II. 2, Milano,2008;
Girelli G. Il codice del terzo settore – commento al d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 ed. Pacini giuridica. A cura di - “il regime fiscale del terzo settore” p. 395 di Gorgoni M.;

Giubboni 2004 solidarietà e concorrenza conflitto o concorso? Mercato concorrenza regole, 1.2004;
Pizzolato F. 2020, Il volontariato davanti alla Corte costituzionale diritti fondamentali.it 3 settembre 2020;

Giubboni S., 2012 Solidarietà, Politica del Diritto, XLIII p. 525-553;

Glukman M. antropologo britannico che analizzo i cambiamenti dell’africa post coloniale;

Golin C. Il principio di pareggio di bilancio evoluzione e prospettive ed. Cedam (a cura di);

Grandori A., il coordinamento organizzativo tra imprese in sviluppo e Organizzazione, n. 171, 1999;

Gorgoni M.- Pacini Il codice del terzo settore commento al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117° (cura di) le reti associative – contributo di De Mauro A. p.304;

Gorgoni M. Pacini Giuridica il codice del terzo settore - tra luci e ombre p.20 Il codice del terzo settore commento al decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 (a cura di);

Hammack D.C. – Young D.R. Introduction: perspectives on Nonprofits in the Marketplace, in Non profit organisations in a market economy a cura di Hammack D. C. e Young D R., San Francisco, 1993 P.1 Cfr., negli anni 80, la prefazione di Robert H. McNulty a J.C:Crimmis- M.Keil, *Entraprise in the non profit sector*, 1983, p.6, che osserva “the title of thi boook, Entraprise in the Nonprofit Sector, might shock a few leaders. Il contains two word that many perceive as being contradictory”*entraprise*” and nonprofit. The object of *entraprise*, according to most definitions, is to produce income;

Hansmann del 1987, Malani et al. Del 2003, Malani e Posner del 2007, Francois e Vlassopoulos del 2008;

Iamicieli P., dalle reti di imprese al contratto di rete: un percorso (in)compiuto, in Iamicieli P. (a cura di), *AA.VV., le reti di impresa e i contratti di rete* Torino, 2009;

Iamiceli P., *Le reti d’imprese: modelli contrattuali di coordinamento*” in F. Cafaggi *Reti d’imprese tra regolazione e norme sociali. Nuove sfide per il diritto ed economia* Il Mulino, 2004, p, 128;

Laville L.J. (1998) *l’economia solidale*, Torino Bollati Boringhieri ed ancora L. Bruni, S. Zamagni (2014) *l’economia civile. Un’altra idea di mercato*, Bologna. Ed. Il mulino; F. Maino a cura di M. Ferrera (2017) *nuove alleanze per un Welfare che cambia*;

Lorenzoni L. *Cambiamenti organizzativi e ruolo societario delle organizzazioni di terzo settore in Politiche Socail*, 1 2016, 42, *I controlli pubblici sull’attività dei privati*;

Macario F. - Scognamiglio C. *Reti di imprese e contratti di rete: spunti per un dibattito cit.* 919;

Marcon G. e Scilletta C. “*Il ruolo del welfare civile nel welfare mix. I bisogni non evasi dal welfare pubblico*”, Osservatorio di Economia civile, Treviso: Camera di Commercio di Treviso, 2013

Manacorda C. in “*la riforma del Terzo settore e dell’impresa sociale: presenze del d.lgs. 231 e aspetti problematici di applicazione*;

Mazzullo A., “*Il nuovo Codice del Terzo Settore*, Giappichelli, 2017, pag. 106)

Palmieri e Rullani, “*Conclusioni e suggerimenti. Fare rete e perché*” in Associazione Italiana Politiche Industriali (a cura di) *Fare reti d’impresa. Dai nodi industriali alle maglie lunghe: una nuova dimensione per competere*, Il sole 24 ore, 2010, p. 223;

Pesaresi N. Van De Castele K., Flynn L., Siaterli C. /eds.) *State aid in EU competition law*, Claeys Casteels E., Leuven, vol. IV, 2016 J.J. Piernas Lopez, *the concept of state aid under EU law: from internal market to competiton and beyond*, Oxford University Press, New York, 2015;

Perlingieri P. *Gli enti non profit tra codice civile e legislazione speciale*” di Visintini G. edizioni scientifiche italiane quaderni della rassegna di diritto civile;

Pianta M. (2009) *L’Altraeconomia: tra mercato E Società civile*, Sociologia del Lavoro;

Pizzolato, 2020;

Polanyi K. (2010) *La grande trasformazione* Torino: piccola biblioteca Einaudi;

Ponzanelli gli enti collettivi senza scopo di lucro nell'attesa della riforma in Giur. Comm. 1995 517s.;

Ponzanelli le fondazioni bancarie Torino 2005 Brusciaglia -Rossi 59 commento alla legge quadro sul volontariato;

Ponzanelli G., gli enti collettivi senza scopo di lucro Torino 200p. 84;

Porter M. (1998, Cluster and the new economics of competition” Harvard Business Review, 76: 77-90 e ancora sempre in Porter Cluster and Competition: new Agendas for Companies, Governments and Institutions, On Competition Boston, Harvard Business School”;

Powell W.W., neither market nor hierarchy: networks form of organization, in Research in Organization behavior, vol. 12 1990; Williamson O.E., Comparative Economic organization: The analysis of Discrete Structural Alternatives, in Administrative Science Quarterly, vol. 36, 1991.)

Predieri E. e Morisi M. (a cura di) “L’Europa delle reti.” Torino 2001 ed. Giappichelli;

Rapporto Iris Network 2014 L’impresa sociale in Italia. Identità e sviluppo in un quadro di riforma, p.17;

Rapporto quarto sul Secondo Welfare in Italia 2019, Torino ed. Giappichelli;

Rapporto Inapp 2021. Un percorso in fieri: la riforma del terzo settore in “Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all’era post. Covid-19”; Roma Inapp 256-261;

Razavi S., “The political and social economy of care in a development context. Conceptual issues, research questions and policy options, Gender and Development Programme, Paper n. 3, Ginevra: United Nations Research Institute for Social Development, 2007;

Reggiardo “Fiducia e mutamenti nel Terzo settore, Cahiers di Scienze Sociali”, e Distust and Stigmatization of NGOs and volunteers at th time of the European Migrant “crisis”. Conflict and implication on social solidarity, Partecipazione e conflitto”;

Reggiardo (2018) “Marketisation and reflexivity in Human rights and Advocacy associations. An Analysis on the Italian case, International Society for Third sector Research working paper series”, XI;

Rescigno P., Le fondazioni: prospettive e linee di riforma, in Persona e comunità III, Padova 1990, p.234 e già ID., Fondazione e impresa, in Riv. Soc., 1967 p.812- 819; R. Costi, Fondazione e impresa, in Riv. Dir. Civ., 1968 I, p.17-28 ss.;

Revelli M. Rajan R.– Il terzo pilastro – la comunità dimenticata da stato e mercati –Milano Bocconi editore 2019, Il terzo settore e la Costituzione della democrazia in Imp. Soc. 1, 2020 13 ss.;

Riolfo La trasformazione degli enti collettivi dal codice civile alle leggi speciali in cont. Impr. 1996

Riva M. (1887) “Opere pie e altri istituti pubblici minori” Ed. Loescher Roma; 942-950;

Rossi E. 2019 p.50 e seg. Rossi E. 2020 “Il fondamento del terzo settore è nella costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza 131 del 2020 della Corte costituzionale” forum costituzionale 3.2020

Giurisprudenza Commerciale D. Lenzi 894-920, 2016;

Rossi M.A. “Innovazione, conoscenza e allocazione dei diritti di proprietà intellettuali nelle reti di imprese”, in Cafaggi F. “Reti d’imprese tra regolazione e norme social. Nuove sfide per diritto ed economia. Il Mulino, 2004, p. 339;

Rullani E. “Prefazione”, in Albertini S., Pilotti L. Reti di reti, Apprendimento, comunicazione e cooperazione nel Nord est, Cedam 1996, p. XVII-XIX;

Salinas F. Avv., la nuova disciplina tributaria degli enti no profit: il d.lgs. 460/1997 “Parte dal fisco la sfida del non profit” ibid., 19 novembre 1997, p. 26;

Salsano A., Introduzione, in K. Polanyi La grande trasformazione, la piccola biblioteca Einaudi;

Sacrestano A. “il punto dell’esperto/Bilanci” in Guida Normativa, n. 25/2011

Santuari A. in “il modello 231” negli Enti del Terzo settore - d.lgs. n.112 e 117/2017;

Scalvini F.– una nuova stagione. Il codice del terzo settore e le relazioni tra enti del terzo settore e le pubbliche amministrazioni in Welfare oggi 2 -2018, 22;

Sepio G. Il sole 24 ore martedì 7 giugno 2022 (a cura di);

Social Statement, progetto CSR-SC del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2002;
Il Bilancio Sociale nelle aziende no profit: principi generali e Linee guida per la sua adozione” della Commissione Aziende no profit del Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli Esperti contabili (CNDCEC 2004);

Soda G., Reti tra imprese. Modelli e prospettive per una teoria del coordinamento, Carocci, 1998, pp. 34-35 e 142;

Tesoro manuale di diritto dell’Unione Europea Integrazione negativa: - capitolo IV la libera circolazione delle merci paragrafo 1. La centralità del mercato interno nel sistema dell’unione. Integrazione negativa e positiva;

TERZJUS Reporter 2021- La realtà che si fa diritto realizzato da “Terzjus-Osservatorio del diritto del terzo settore, della filantropia e dell’impresa sociale” ed. Editoriale Scientifica;

Venturi P.e Zandonai F. imprese ibride. Modelli di innovazione sociale per rigenerare valore, Milano, 2016 (a cura di);

Venturi P., Zandonai F., impresa sociale: i tre impatti della riforma, in “Non profit paper” 4, 2017, pp. 223- 241;

Visentini l’censimento delle istituzioni e imprese no profit (39-64) nota nel 2020 sono 363.499 le istituzioni no profit attive in Italia (+0,2% rispetto allo stesso dato del 2019) periodo di riferimento 2020 anno di pubblicazione dei dati ISTAT 14 ottobre 2022 (fonte ISTAT) censimento permanente delle istituzioni no profit Istat 2022;

Weber M. (2004) La scienza come professione. La politica come professione, trad. a cura di F. Tuccari, Torino Einaudi;

Weisbrod "To profit or non to profit: commercial trasformation of non profit sector", Cambridge, 200 passim;

Zoppini A. il riconoscimento delle persone giuridiche 2000 pag. 343;

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

CGUE 14 settembre 2006 C-386/04;

CGCE 27 gennaio 2009, C-318/07;

CGUE del 2 luglio 1974 Italia /Commissione 173/73 (punto 13);

CGUE del 16 giugno 1987 Commissione/Italia C-118/85;

CGUE del 15 marzo 1994 Banco Exterior de Espana, C- 387/92;

CGCE 11 agosto 1995, n. 453/93 Bulthuis c. Inspecteur Omzetbelasting;

CGUE del 18 giugno 1998, Commissione/Italia C-35/96;

CGUE del 12 settembre 2000 PavlovC- 180/98;

CGUE n. C -41/90 Hofner e Elser [1991] Racc. I- 1979 punto 21 e cause riunite C-264/01 C-306/01, C- 354/01 e C-355/01 AOK, Bundesverband e altri [2004] Racc. I- 2493, punto 46);

CGUE 16 maggio 2002 Francia/Commissione (stardust)c-482/99;

CGUE causa C-222 Min. economia e finanza c. Cassa di Risparmio di Firenze, S.p.A., Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di San Miniato S.p.A. e, 10 gennaio 2006 punto 107. Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla corte suprema di cassazione;

Corte Costituzionale n.131 del 20/05/2020 ;

Corte Costituzionale n. 500 del 31/12/1993

Cass. Civ., sez. un., 15/03/2016 n. 506; Cass. Civ., sez. I 08/03/2013 n. 5836;

Tribunale del 15 giugno 2000 (quarta sezione ampliata) nelle cause riunite T298/97, T315/97, da T600/97 a T607/97, T3/98 a T23/98;

Tribunale del 6 marzo 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale e Land Nordrhein-Westfalen/Commissione, cause riunite T228/99 e T-233/99 punto 208;

Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo n. 1639/2006 24 ottobre programma per la competitività e l'innovazione (2007-2013);

Procedura 2021/2179 (INI)ciclo del documento A-0192/2022 mercoledì 6 luglio 2022- Strasburgo Piano d'azione dell'UE per l'economia sociale – risoluzione del Parlamento europeo;

Risoluzione Agenzia delle entrate del 10 settembre 2002, n. 294/E e la risoluzione del 22 settembre, n. 123/E;

Dedico questo lavoro a me stessa, alla caparbia e all'ostinazione che mi hanno sempre accompagnato. Nonostante le difficoltà e lo scetticismo che mi hanno circondato.

Ricordando una frase di un grande accademico e statista dello scorso secolo, Piero Calamandrei, ringrazio la scuola, i miei insegnanti, quelli che con passione hanno fatto di me la persona che sono. Grazie perché "trasformare i sudditi in cittadini è un miracolo che solo la scuola può compiere"