



A DUE PASSI DALLA META VERSO IL COMPLETAMENTO DELLA RIFORMA

4° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE
DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN ITALIA

TERZJUS REPORT 2024

EDITORIALE SCIENTIFICA

TERZJUS REPORT 2024

FONDAZIONE TERZJUS ETS

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

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

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

PARTECIPANTI FONDATORI

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

PARTECIPANTI ADERENTI

AIL, UNIAMO

ORGANI SOCIALI

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Gianluca Budano, Antonino Calvano, Rossano Carrisi, Michele de Tavonatti, Giuseppe Dessì, Vincenzo Falabella, Giulia Frangione, Rocco Guglielmo, Ilaria Ioannone, Giampaolo Lazzeri, Antonino La Spina, Andrea Mancino, Giancarlo Moretti, Enrico Piron, Fabrizio Pregliasco, Felice Scalvini, Anna Simioni, Concetta Stanizzi, Stefano Tassinari

Organo di controllo: Matteo Pozzoli

Segretario generale: Gabriele Sepio

Direttore Scientifico: Antonio Fici

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



**A DUE PASSI DALLA META
VERSO IL COMPLETAMENTO DELLA RIFORMA**

**4° RAPPORTO SULLO STATO E LE PROSPETTIVE
DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE IN ITALIA**

TERZJUS REPORT 2024

Editoriale Scientifica
Napoli

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

Autori:

Andrea Bassi
Luigi Bobba
Daniela Bucci
Cristiano Caltabiano
Antonio Fici
Claudio Gagliardi
Claudia Ladu

Marco Livia
Chiara Meoli
Mara Moioli
Jessica Pettinacci
Mario Renna
Gianluca Salvatori
Gabriele Sepio

Il Terzjus Report 2024 è stato realizzato grazie al contributo di:



CONSULTA DELLE FONDAZIONI
DI ORIGINE BANCARIA DEL PIEMONTE E DELLA LIGURIA



Questo volume è stato impresso con il contributo di:



CATTOLICA
ASSICURAZIONI

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0149-8

I N D I C E

INTRODUZIONE

di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio

13

PARTE PRIMA

EVOLUZIONE E STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL TERZO SETTORE TRA NUMERI E NORME

19

1. Dimensioni attuali e articolazione interna del terzo settore 19
 2. Prospettive evolutive tra nuovi soggetti e nuove attività 27
 - 2.1. Gli enti sportivi dilettantistici quali ETS “di diritto”? 27
 - 2.2. Le ONLUS verso il RUNTS 34
 - 2.3. Lo sviluppo delle imprese sociali (soprattutto in forma societaria) 38
 - 2.4. Più “rami” di enti religiosi 42
 - 2.5. Verso le CER del terzo settore 44
 - 2.6. Gli ETS amministratori di sostegno 47
 3. Le novità normative 48
 - 3.1. Le forme del bilancio degli ETS 49
 - 3.2. L'obbligo di nomina dell'organo di controllo e del revisore legale 53
 - 3.3. Le assemblee on-line 54
 - 3.4. Volontari e lavoratori nelle APS 54
 - 3.5. La delega di iscrizione al RUNTS 55
 - 3.6. ONLUS e terzo settore 56
 - 3.7. Personalità giuridica di associazioni e fondazioni “imprese sociali” 57
 - 3.8. Sport e terzo settore: la liberalizzazione delle entrate da sponsorizzazioni 58
 - 3.9. Le restanti novità 58
 4. Nuovi orientamenti ministeriali 59
 5. Il contributo della giurisprudenza 62
 6. Novità dall'Unione europea 68
 - 6.1. La raccomandazione sull'economia sociale nella prospettiva del diritto italiano: enti dell'economia sociale ed enti del terzo settore a confronto 68
 - 6.2. La proposta di direttiva sull'associazione europea transfrontaliera 74
 7. Conclusioni: un diritto preso (sempre più) sul serio 78
- Appendice* 80

CAPITOLO II	
EVOLUZIONE E NOVITÀ PER IL FISCO DEL TERZO SETTORE	
TRA QUADRO NAZIONALE E SISTEMA EUROPEO	95
1. Premessa	95
2. Dal fisco di contribuzione a quello di restituzione. Le sfide della fiscalità del Terzo settore	97
3. In arrivo l'autorizzazione UE sulla fiscalità del Terzo settore: come gli enti possono prepararsi al nuovo scenario	100
3.1. Il test di non commercialità dell'art. 79 e la Legge delega per la riforma fiscale: come scongiurare il rischio di realizzare plusvalenze	102
3.2. Lo sviluppo delle imprese sociali e il ruolo delle nuove misure fiscali	104
3.3. Le imprese sociali come veicolo privilegiato per favorire la finanza sociale e attrarre investimenti	105
3.4. Le ONLUS verso il registro unico del terzo settore e la definitiva dismissione della veste fiscale	108
4. Fisco e Europa: dal conflitto al dialogo per la costruzione di un sistema tributario del terzo settore sempre più stabile	109
4.1. L'imposta sul valore aggiunto e gli enti non commerciali: ancora un anno di tempo per trovare soluzioni	110
5. La procedura di infrazione ICI e le conseguenze sugli enti che hanno beneficiato delle misure fiscali giudicate illegittime	113
5.1. Le modalità di verifica del plafond degli aiuti de minimis	115
5.2. Sulle modalità di applicazione della normativa sui Servizi di Interesse Economico Generale	116
5.3. Sulla possibilità di applicare il regime de minimis – SIEG di cui al Regolamento (UE) n. 360/2012	118
5.4. La procedura d'infrazione sull'ICI e l'opportunità di aggiornare e superare i "vecchi" standard di non commercialità	119
6. Il nuovo regime IVA del distacco del personale	120
7. Il rilancio delle donazioni a seguito della riforma del terzo settore e i rischi connessi ai nuovi tagli lineari alle <i>tax expenditures</i> introdotti dalla legge di Bilancio 2025	121
7.1. Il welfare italiano letto attraverso le spese fiscali	123
7.2. La crescita delle erogazioni liberali: come è distribuita la generosità degli italiani per tipologia di enti e fasce di reddito	124
7.3. I tagli alle spese fiscali. Quali effetti per il terzo settore e quali rimedi	127
7.4. Le sfide future: preservare il valore del dono e le sue ricadute sociali	130

PARTE SECONDA
LA RIFORMA IN LABORATORIO

CAPITOLO III**LA FILANTROPIA DOPO LA RIFORMA: UN'INDAGINE ESPLORATIVA
SUL RUOLO DEGLI ENTI FILANTROPICI**

135

1.	Introduzione	135
2.	Enti filantropici: una panoramica inedita dal RUNTS	136
2.1.	Enti filantropici nel Codice del Terzo Settore: un breve inquadramento	137
2.2.	Fotografia della sezione “Enti filantropici”	138
2.3.	Presenza digitale degli Enti filantropici: esiti della mappatura	152
3.	La parola agli ETS che fanno filantropia: i risultati della survey	159
3.1.	Metodologia	159
3.2.	Identikit del campione	161
3.3.	RUNTS e Riforma del Terzo Settore: opinioni, motivazioni e aspettative	162
3.4.	L'attività filantropica: forme, beneficiari e sostenibilità	171
3.5.	Collaborazioni e relazioni chiave	177
3.6.	Prospettive future: nuove strategie, sfide e proposte di miglioramento per il settore filantropico	183
3.7.	Approfondimento: l'influenza della tipologia di modello erogativo	187
4.	Motivazioni, sfide e nuove proposte: le voci dai focus group	191
4.1.	Metodologia dei focus group	191
4.2.	Iscrizione al RUNTS: il perché di alcune scelte strategiche	193
4.3.	Le sfide prioritarie	195
4.4.	Aspettative e proposte per il legislatore	199
5.	Conclusioni	202

CAPITOLO IV**GLI ENTI SPORTIVI DILETTANTISTICI IN PIEMONTE, LIGURIA E
VALLE D'AOSTA: RISULTATI DI UNA RICERCA DI TERZJUS**

205

1.	Premessa: il quadro di riferimento	205
2.	L'indagine sull'associazionismo sportivo in tre regioni del Nord Ovest	208
2.1.	Il profilo delle ASD e delle SSD	208
2.2.	Gli orientamenti nei confronti della riforma dello Sport e del Terzo settore	210
2.3.	Una chiave di lettura dei risultati della ricerca	216
3.	Le novità della riforma dello Sport e gli aspetti da chiarire	217
3.1.	Il nuovo modello giuridico di “ente sportivo dilettantistico del Terzo settore”	218
3.2.	Volontariato sportivo e personalità giuridica: il necessario raccordo con il Terzo settore	220
3.3.	Fisco e rendicontazione: il coordinamento alla luce degli interventi del 2024	223
	<i>Tabelle riassuntive</i>	226

CAPITOLO V**GLI ENTI DEL TERZO SETTORE: CARDINE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI** 229

- | | |
|--|-----|
| 1. Introduzione | 229 |
| 2. I censimenti e le rilevazioni campionarie Istat sulle Istituzioni non profit | 232 |
| 2.1. Censimento del 2011 | 233 |
| 2.1.1. Focus sui sotto-ambiti della “Donazione sangue e organi” e “Soccorso e trasporto sanitario” | 238 |
| 2.2. Dati registro statistico ISTAT - anno 2021 | 240 |
| 2.3. Andamento INP nei settori Sanità e Assistenza Sociale - decennio 2011-2021 | 242 |
| 3. Indagine Excelsior Unioncamere sui fabbisogni professionali e formativi degli enti dell’Economia Sociale (2023) | 244 |
| 4. Considerazioni conclusive e prospettive future | 250 |

CAPITOLO VI**GLI ENTI DELL’ECONOMIA SOCIALE DAL REGISTRO DELLE IMPRESE: SETTORI DI ATTIVITÀ, IMPATTO OCCUPAZIONALE E COMPETENZE** 257

- | | |
|---|-----|
| 1. La questione definitoria dell’economia sociale | 257 |
| 2. La mappatura dell’economia sociale nel Registro delle imprese e nelle altre banche dati del sistema camerale | 259 |
| 3. Il lavoro nell’economia sociale italiana | 262 |
| 4. Focus sull’evoluzione delle imprese sociali dopo la riforma del D.Lgs. n. 112/2017 | 266 |
| 5. La domanda di professioni e competenze nell’economia sociale | 269 |
| 6. Conclusioni | 277 |

**PARTE TERZA
FOCUS TEMATICI**

CAPITOLO VII**GLI ENTI FILANTROPICI: CARATTERISTICHE E FUNZIONI DI UNA NUOVA TIPOLOGIA DI ETS** 283

- | | |
|---|-----|
| 1. Introduzione | 283 |
| 2. La nozione di ente filantropico | 284 |
| 3. I requisiti essenziali della fattispecie “ente filantropico” | 286 |
| 3.1. Forma e personalità giuridica | 286 |
| 3.2. L’attività di interesse generale | 287 |
| 3.2.1. Natura ed oggetto dell’attività erogativa | 289 |
| 3.2.2. L’erogazione di servizi di investimento | 290 |
| 3.2.3. Il carattere gratuito dell’attività erogativa | 291 |
| 3.2.4. Il sostegno di persone svantaggiate | 292 |
| 3.2.5. Il sostegno di attività di interesse generale | 292 |
| 3.2.6. La natura degli enti destinatari del sostegno | 293 |
| 3.2.7. Le attività “diverse” degli enti filantropici | 293 |

4. La disciplina applicabile agli enti filantropici	294
5. Tipologie di enti filantropici e prassi statutarie	298
6. Conclusioni	303

CAPITOLO VIII

RETI ASSOCIATIVE: NATURA GIURIDICA, ATTIVITÀ E STATUTI-TIPO 305

1. Le reti associative: configurazioni, numeri e procedimenti	305
2. Profili strutturali	311
3. La dimensione operativa	314
4. La <i>governance</i> e l'assemblea	316
5. Iscrizione al RUNTS e modelli predisposti dalle reti associative	319
6. L'approvazione dei modelli standard: la procedura ministeriale	322
7. Sull'uso degli statuti da parte di enti non aderenti alle reti associative	327

CAPITOLO IX

ENTI DEL TERZO SETTORE E AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO 329

1. L'amministrazione di sostegno nell'integrazione delle fonti	329
2. Le persone giuridiche chiamate all'ufficio di amministratore di sostegno	333
3. Il ruolo delle organizzazioni di volontariato e degli enti filantropici	339
4. Uno sguardo all'estero	341
5. Conclusioni	342

CAPITOLO X

DALLA PROGETTAZIONE ALLA RENDICONTAZIONE. ANALISI ED ESITI DEI PROGETTI FINANZIATI DALL'ART. 72 DEL CTS 345

1. Introduzione	345
2. Un quadro dei progetti di rilevanza nazionale ammessi al finanziamento	346
3. Gli esiti della fase ispettiva	351
4. Dal finanziamento concesso a quello effettivamente riconosciuto	354
5. Le motivazioni delle decurtazioni	357
6. Cambiamenti apportati, criticità da sciogliere e possibili correttivi	361
7. Conclusioni e proposte migliorative	385
7.1. Semplificazione e chiarezza delle procedure amministrative	385
7.2. Capacitazione e supporto degli enti beneficiari	386
7.3. Valorizzazione dell'impatto e delle sinergie	387
7.4. In conclusione	388

CAPITOLO XI**IL VOLONTARIATO DI COMPETENZA: LEZIONI APPRESE IN UN PROGRAMMA DI RICERCA SU UN FENOMENO INEDITO E COMPLESSO** 389

- | | |
|--|-----|
| 1. Premessa | 389 |
| 2. L'esperienza del volontariato di competenza | 392 |
| 2.1. L'inizio: diventare volontario in un'azienda | 392 |
| 2.2. Ascolto attivo e perizia: come vengono messe in circolazione le competenze | 393 |
| 2.3. Un breve lessico per un impegno volontario sui generis | 394 |
| 2.4. Quattro tipi di impegno volontario | 394 |
| 3. La diffusione del volontariato aziendale nei dati della rilevazione Excelsior | 398 |
| 4. Il fattore organizzativo: studi di caso sulle pratiche di volontariato | 400 |
| 5. Il volontariato d'impresa dal punto di vista degli ETS | 401 |
| 6. Che fare? Dall'inquadramento giuridico alle misure per promuovere il volontariato di competenza | 403 |
| 7. Considerazioni finali | 405 |
| <i>Appendice</i> | 408 |

CAPITOLO XII**FORMARSI SUL TERZO SETTORE: LO STATO DELL'ARTE DELL'OFFERTA UNIVERSITARIA** 409

- | | |
|---|-----|
| 1. Perché formare competenze e professionalità del Terzo settore | 409 |
| 2. Una rassegna dell'attuale offerta formativa universitaria per il Terzo settore | 412 |
| 2.1. I corsi di laurea | 412 |
| 2.2. I corsi di insegnamento | 413 |
| 2.3. I Master e i corsi di perfezionamento | 415 |
| 2.4. Altre iniziative di interesse | 416 |
| 3. Una visione d'insieme | 417 |

CAPITOLO XIII**DAL PIANO D'AZIONE EUROPEO ALLA PROSPETTIVA NAZIONALE: IL MOMENTO DELL'ECONOMIA SOCIALE** 427

- | | |
|--|-----|
| 1. Introduzione | 427 |
| 2. Il Piano d'azione europeo | 428 |
| 3. La Raccomandazione del Consiglio europeo | 432 |
| 4. Le dimensioni dell'economia sociale in Europa e in Italia | 434 |
| 5. La Raccomandazione nel contesto italiano | 436 |
| 6. Conclusioni | 441 |

PARTE QUARTA
STORIE DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO XIV**LE RETI ASSOCIATIVE E I CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO: TRA IDENTITÀ, SERVIZIO E *ADVOCACY***

		445
1.	Premessa	445
2.	Come si configurano le Reti associative: dai dati strutturali alla costruzione dell'identità	448
3.	Le Reti in azione: sostenere la membership e dare voce alle sue istanze	462
4.	I Centri di Servizio per il Volontariato tra continuità e mutamento: un'analisi quantitativa	472
5.	Al servizio del volontariato sul territorio: quattro studi di caso	482
	5.1. Vol.To. L'incontro tra due culture del volontariato nell'area metropolitana di Torino	482
	5.2. CSV Emilia. Orientare i volontari e costruire un ponte con il mondo dell'impresa	484
	5.3. CESVOT. Una rete regionale al servizio del volontariato in Toscana	486
	5.4. Il CSV San Nicola. Alimentare la crescita del volontariato a Bari e BAT	489
6.	Considerazioni conclusive	491
	<i>Appendice</i>	494

PARTE QUINTA
SINTESI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

CAPITOLO XV**LO STATO DI SALUTE DEL TERZO SETTORE: URGENZE, ATTESE E PROSPETTIVE**

		499
1.	Premessa	499
2.	Le urgenze	500
	2.1. L'autorizzazione comunitaria dei regimi fiscali degli ETS	500
	2.2. Semplificazioni e decreto "controlli"	501
	2.3. Incrementare il Fondo del 5 per 1000	502
3.	Le attese	503
	3.1. Le ASD come ETS di diritto? Alcune proposte	504
	3.2. Premiare il volontariato di competenza	506
	3.3. Una fiscalità più favorevole per gli Enti filantropici	507
4.	Le prospettive	508
	4.1. Misure premiali e promozionali per le erogazioni liberali e il social bonus	509
	4.2. Rafforzare le reti associative e i centri di servizio del volontariato	510
	4.3. Accrescere l'efficacia dei progetti finanziati con l'art. 72 del CTS	512
	4.4. Un laboratorio per l'amministrazione condivisa	514

4.5. Il potenziale ruolo delle organizzazioni di Terzo settore nella realizzazione di un welfare comunitario	516
4.6. L'Ente di Terzo settore come figura di amministratore di sostegno	517
4.7. Il piano di azione per l'economia sociale	518
5. Conclusioni	519

INTRODUZIONE

di Luigi Bobba, Antonio Fici e Gabriele Sepio

Il titolo di questo quarto Rapporto annuale di Terzjus lascia trapelare una nota di ottimismo dei suoi curatori rispetto alla prossima realizzazione dei due passi ancora necessari per condurre la Riforma in meta, ovverosia il rilascio dell'autorizzazione europea, che renderà efficaci le principali norme sulla fiscalità degli ETS, e il decreto ministeriale sui controlli degli ETS, che salvaguarderà identità ed immagine dell'intero terzo settore contro eventuali abusi della qualifica.

Se pertanto, da un lato, l'auspicio è che il prossimo Terzjus Report, il quinto della serie, possa (finalmente) occuparsi delle rimanenti e tanto attese misure nel frattempo adottate, dall'altro lato, tuttavia, l'anno che ci siamo appena lasciati alle spalle è stato comunque molto intenso per il terzo settore e il suo diritto. Entrambi hanno subito evoluzioni importanti, che ne hanno ulteriormente accresciuto l'intrinseca varietà e complessità. Allo stesso tempo, un'ondata di semplificazioni ha reso il Codice maggiormente *user-friendly*. Non è un caso, dunque, se il Rapporto di quest'anno è così voluminoso, avendo superato per la prima volta le 500 pagine. Si fa già molta fatica, nonostante la riforma non sia ancora completata, a scegliere i profili da esaminare tra i tanti potenzialmente degni di nota.

La nostra prospettiva è stata anche quest'anno – in continuità col precedente Rapporto – da un lato quella di privilegiare i profili di maggiore novità, con riferimento sia a “nuove” tipologie di enti del terzo settore, come gli enti filantropici, sia a tipologie di enti che, seppur da tempo esistenti, sono state fortemente rinnovate dalla riforma, come le reti associative e i centri di servizio per il volontariato; dall'altro lato, di dare conto non solo dei profili più strettamente regolatori, ma anche di quelli di promozione del terzo settore.

Quanto al metodo, anche in questo Terzjus Report, l'analisi giuridica si combina con altre analisi, soprattutto sociologiche e statistiche, e trae da esse enorme giovamento. Il diritto del terzo settore che coltiviamo e promuoviamo è quello “vivente” con il quale quotidianamente le organizzazioni si confrontano e a volte si scontrano, che trae origine da strumenti di *soft law* e non solo dalla legge, che tutti gli operatori coinvolti nella riforma, dagli Uffici del RUNTS ai conservatori del Registro delle imprese, dai notai ai commercialisti, applicano ogni giorno nei loro rispettivi ruoli e con le rispettive responsabilità.

È un diritto articolato e complesso, come più volte abbiamo avuto modo di sottolineare, vuoi perché è articolata e complessa la realtà di cui si occupa, vuoi perché articolate e complesse sono le modalità con cui intende perseguire gli scopi promozionali che in ultima istanza si prefigge. Obiettivo del Rapporto annuale di Terzjus è pertanto renderlo accessibile, spiegarlo, analizzarlo criticamente, promuoverlo o, al

contrario, suggerirne modifiche, allorché ostacoli o rallenti l'ulteriore evoluzione del terzo settore.

Se questo è lo spirito che in generale ha animato ed orientato la programmazione e redazione di questo Terzjus Report, invariata ne è la struttura rispetto ai precedenti.

I capitoli iniziali (a cura di Antonio Fici e Gabriele Sepio), contenuti nella prima parte del Rapporto, fanno il quadro sull'evoluzione compiuta dal terzo settore e dal suo diritto, soprattutto dalla conclusione del precedente Terzjus Report, nonché sulle ulteriori traiettorie di sviluppo che è possibile per entrambi prospettare oggi.

Nella seconda parte, invece, si trovano analisi diverse mirate alla maggiore conoscenza del terzo settore *post* riforma e di particolari tipologie di soggetti che si muovono al suo interno, come gli enti filantropici o gli altri enti del terzo settore che svolgono azioni filantropiche (nel capitolo a cura di Claudia Ladu e Mara Moioli), gli enti sportivi dilettantistici (nel capitolo curato da Cristiano Caltabiano e Gabriele Sepio) e gli ETS operativi nei servizi socio-sanitari (nel capitolo a cura di Andrea Bassi). Completa la seconda parte un capitolo (a cura di Claudio Gagliardi) sugli enti dell'economia sociale, una categoria di enti, quest'ultima, di matrice europea e non corrispondente a quella degli enti italiani del terzo settore, che della prima costituiscono una particolare *species*. Ciononostante, il tema dell'economia sociale è per diverse ragioni di grande interesse ed importanza per il terzo settore e i suoi enti, soprattutto in un momento in cui il Governo italiano è all'opera per dare attuazione alla Raccomandazione europea in materia (si vedano al riguardo le considerazioni e proposte di Gianluca Salvatori nel capitolo XIII).

Nei *focus* della terza parte del Rapporto si esaminano in chiave eminentemente giuridica, ma con uno sguardo rivolto alla prassi statutaria, gli enti filantropici (nel capitolo a cura di Antonio Fici) e le reti associative (nel capitolo a cura di Antonio Fici e Mario Renna), si esplorano le relazioni tra ETS e nuovi possibili settori di attività, come quello della protezione delle persone prive di autonomia (nel capitolo sull'amministrazione di sostegno a cura di Antonio Fici e Mario Renna) e si analizza e valuta lo stato di applicazione dell'art. 72 CTS (nel capitolo curato da Daniela Bucci e Marco Livia). L'effetto leva del nuovo diritto del terzo settore emerge prepotentemente dalla rilevazione sull'offerta formativa in materia effettuata da Chiara Meoli nel capitolo XI, che mostra un numero di corsi decuplicato rispetto al passato *pre* riforma. L'intrecciarsi dei rapporti tra terzo settore e settore *for profit*, anch'esso non poco favorito dal rinnovato clima *post* riforma, vede nel c.d. volontariato di competenza – uno dei cavalli di battaglia della Fondazione Terzjus – uno strumento sempre più da conoscere e valorizzare, anche in chiave normativa: ad esso è dedicato il capitolo XI curato da Cristiano Caltabiano e Gabriele Sepio.

Nella quarta parte Cristiano Caltabiano ci racconta, come ogni anno, alcune storie di applicazione della riforma, in questo caso storie di reti associative e di CSV, i principali aggregatori riconosciuti e promossi dal legislatore della riforma, entrambi oggi di fronte a nuove sfide dalla cui soluzione il destino del terzo settore è strettamente dipendente.

L'ultimo capitolo del Rapporto, come di consueto a cura di Luigi Bobba, nel sintetizzare gli esiti della ricerca annuale, pone sul tavolo, anche in prospettiva *de iure con-*

dendo, le urgenze, le attese e le prospettive con cui il terzo settore dovrà confrontarsi nei prossimi tempi.

Si evoca in quest'ultimo capitolo lo "stato di salute" del terzo settore, che in verità, malgrado sfide e difficoltà di varia natura e una riforma ancora (ma si spera per poco) incompleta, ci appare nel suo complesso più che buono.

Il terzo settore cresce numericamente (gli ETS registrati sono ormai più di 131.000), nonostante le numerose cancellazioni nel frattempo intervenute di enti che erano esistenti soltanto sulla carta (diverse migliaia tra ODV, APS e cooperative sociali), l'ancora incerto quadro fiscale, il mancato perfezionamento del raccordo con la normativa sullo sport dilettantistico, la persistente esistenza delle ONLUS, che sottraggono al terzo settore diverse decine di migliaia di ETS "potenziali".

Il terzo settore è inoltre sempre più plurale al suo interno: non solo ODV e APS, ma anche tanti "altri ETS" (costituiscono circa il 25% degli enti di nuova iscrizione al RUNTS), nonché un numero crescente (ancorché pur sempre limitato, stanti le loro specificità) di enti filantropici e società di mutuo soccorso. Anche l'impresa sociale cambia al suo interno: non più soltanto cooperative sociali (come avveniva prima della riforma), ma anche altre forme giuridiche sono sempre più utilizzate dagli enti che aspirano ad ottenere questa qualifica.

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

Roma, 14 gennaio 2024

PARTE PRIMA

EVOLUZIONE E STATO DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL TERZO SETTORE TRA NUMERI E NORME*

SOMMARIO: 1. Dimensioni attuali e articolazione interna del terzo settore. – 2. Prospettive evolutive tra nuovi soggetti e nuove attività. – 2.1. Gli enti sportivi dilettantistici quali ETS “di diritto”? – 2.2. Le ONLUS verso il RUNTS. – 2.3. Lo sviluppo delle imprese sociali (soprattutto in forma societaria). – 2.4. Più “rami” di enti religiosi. – 2.5. Verso le CER del terzo settore. – 2.6. Gli ETS amministratori di sostegno. – 3. Le novità normative. – 3.1. Le forme del bilancio degli ETS. – 3.2. L’obbligo di nomina dell’organo di controllo e del revisore legale. – 3.3. Le assemblee on-line. – 3.4. Volontari e lavoratori nelle APS. – 3.5. La delega di iscrizione al RUNTS. – 3.6. ONLUS e terzo settore. – 3.7. Personalità giuridica di associazioni e fondazioni “imprese sociali”. – 3.8. Sport e terzo settore: la liberalizzazione delle entrate da sponsorizzazioni. – 3.9. Le restanti novità. – 4. Nuovi orientamenti ministeriali. – 5. Il contributo della giurisprudenza. – 6. Novità dall’Unione europea. – 6.1. La raccomandazione sull’economia sociale nella prospettiva del diritto italiano: enti dell’economia sociale ed enti del terzo settore a confronto. – 6.2. La proposta di direttiva sull’associazione europea transfrontaliera. – 7. Conclusioni: un diritto preso (sempre più) sul serio. *Appendice*

1. Dimensioni attuali e articolazione interna del terzo settore

A più di sette anni dall’entrata in vigore del Codice del terzo settore, avvenuta nell’estate del 2017, e poco più di tre anni dall’avvio del suo registro, nel novembre del 2021, il terzo settore sembra godere di uno stato di buona salute, per lo meno stando ai numeri forniti dal RUNTS.

Nell’esaminare e valutare i dati sul terzo settore, si deve innanzitutto apprezzare quel che è forse stato il principale merito della riforma, e del suo principale atto legislativo, cioè il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il Codice del terzo settore (di seguito anche “CTS”), ovvero sia aver creato un insieme organizzativo che, per la prima volta, si può (abbastanza agevolmente) contare.

Il Codice ha definito il “terzo settore” sulla base degli enti che lo compongono, ai quali ha attribuito una precisa identità giuridica, che tra le altre cose ne agevola la distinzione da altre categorie di soggetti, in particolar modo quelli ascrivibili ai cc.dd. “primo” e “secondo” settore.

Per la medesima ragione, **non è possibile più oggi acriticamente sovrapporre “terzo settore” e settore “non profit”**. Le due categorie non coincidono, né tra le medesime, a ben vedere, sussiste un rapporto di genere a specie. Esse, piuttosto, presenta-

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

no tratti diversi, che le rendono disomogenee sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Se il non profit rinviene infatti nel divieto di distribuzione degli utili il suo (unico) elemento identificativo, vari, ulteriori e diversi sono invece gli elementi identificativi del terzo settore, al punto che possono esservi enti del terzo settore (le imprese sociali societarie) cui è consentito, sebbene entro precisi limiti (oggettivi e soggettivi), distribuire utili ai soci. D'altra parte, non tutti gli enti non profit sono necessariamente del terzo settore, vuoi perché gli enti non profit per poter essere del terzo settore, oltre allo scopo non lucrativo, devono possedere ulteriori elementi di qualificazione (lo svolgimento di attività di interesse generale, l'iscrizione al RUNTS, ecc.), vuoi perché vi sono enti non profit ai quali l'accesso al terzo settore è *a priori* precluso dalla legge (ad es., sindacati, partiti politici, ecc.).

Com'è noto, il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore o RUNTS – come questo registro è più comunemente denominato, oggi anche in sede normativa – costituisce uno dei pilastri su cui è edificato il nuovo ordinamento del terzo settore.

Il ruolo essenziale svolto dal RUNTS nell'ambito del terzo settore e delle sue dinamiche interne è di facile comprensione (per tutte le funzioni del RUNTS si veda l'apposito box contenuto nell'Appendice). Basti ricordare che è dall'iscrizione in questo registro che dipende la stessa assunzione della qualifica di ETS. Pertanto, solo ad iscrizione nel RUNTS avvenuta, e fintanto che la registrazione permane, un ente potrà definirsi e qualificarsi “del terzo settore” ed avvalersi del regime promozionale previsto per questa categoria di enti giuridici. Al contrario, gli enti non iscritti o cancellati dal RUNTS non possono considerarsi enti del terzo settore, né possono ovviamente accedere alle diverse misure promozionali contemplate dalla normativa vigente in favore degli ETS.

Il RUNTS è senz'altro lo specchio del terzo settore post-riforma, non solo perché di quest'ultimo costituisce l'anagrafe ufficiale (attraverso la quale ogni interessato potrà attingere dati sul numero degli enti del terzo settore esistenti e le principali informazioni su ciascuno di essi), ma anche perché la sua struttura e il suo funzionamento riflettono la nuova configurazione che il terzo settore ha assunto a seguito dell'intervento di riforma. Per fare solo un esempio, il RUNTS è suddiviso in sette sezioni perché altrettante sono le tipologie di enti del terzo settore riconosciute dal Codice (organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, ecc.).

Dalla consultazione del RUNTS, emerge la presenza di **130.852 enti del terzo settore iscritti in data 8 dicembre 2024**.

Siamo ancora distanti dalle **360.061 istituzioni non profit censite dall'ISTAT alla data del 31 dicembre 2022**¹. Pur scorporando dal totale quelle INP che non potrebbero mai acquisire, per divieti di legge (in particolare dell'art. 4, comma 2, CTS), la qualifica di terzo settore², il divario tra ETS e INP, pari a circa 180.000 unità, rimane

¹ Cfr. ISTAT, *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2022*, 11 ottobre 2024, <https://www.istat.it/comunicato-stampa/struttura-e-profilo-del-settore-non-profit-anno-2022/>.

² Si tratta di un gruppo di INP stimato in circa 50.000-55.000 unità nel *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 24.

comunque consistente. Eppure, questo elemento non può di per sé condurre ad una valutazione negativa della riforma del 2017. Questo gruppo di 180.000 INP è infatti per lo più costituito da ETS “potenziali” o “di fatto” che per ragioni varie, anche legate – ciò che è bene sottolineare – a (risolvibili) difetti di coordinamento tra le normative del settore, preferiscono non acquisire o non hanno ancora acquisito la qualifica formale di ETS mediante iscrizione nel RUNTS. Tra questi ETS “potenziali” vi sono soprattutto gli enti sportivi dilettantistici iscritti al RASD e le ONLUS (ancora) iscritte all’Anagrafe, di cui ci occuperemo in seguito.

Del resto, mentre **il numero degli ETS è in costante crescita** a partire da quando (24 novembre 2021) è diventato possibile contare l’insieme³, **l’ISTAT ha rilevato un calo, ancorché lieve, dello 0,2%, del numero delle INP attive** al 31 dicembre 2022 rispetto a quelle dell’anno precedente.

Un utile indice di gradimento del terzo settore *post* riforma è costituito dal numero di enti che hanno spontaneamente deciso di acquisire la qualifica di ETS a partire dal 24 novembre 2021, il primo giorno in cui è stato possibile fare istanza telematica di iscrizione al RUNTS.

È importante infatti ricordare che dei 130.852 ETS oggi nel complesso registrati, **69.760 enti risultano pervenuti al RUNTS per trasmigrazione** dai preesistenti registri di ODV e APS. Questi enti del terzo settore, pertanto, non sono il portato della riforma del 2017, alla quale preesistevano. Unitamente ai 9.893 enti il cui procedimento di trasmigrazione si è concluso negativamente con la mancata iscrizione nel RUNTS⁴, nonché di quegli enti iscritti per trasmigrazione e successivamente cancellati dal RUNTS, gli enti trasmigrati configuravano il c.d. terzo settore antecedente alla riforma del 2017.

A questi 69.760 enti vanno altresì aggiunti gli enti che si trovavano già iscritti nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese al momento dell’entrata in vigore del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, che dovrebbero aggirarsi tra il 75% e l’80% dei 22.825 enti che in data 8 dicembre 2024 figurano nella sezione “imprese sociali” del RUNTS (si veda la tabella 1.1)⁵.

I “**nuovi**” ETS, cioè gli enti di “nuova” iscrizione al RUNTS, nel senso suindicato, dovrebbero dunque essere complessivamente (contando anche le “nuove” imprese so-

³ Si veda la figura 22 nel *Rapporto 2024 sul RUNTS*, a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di Unioncamere, in collaborazione con il Centro Studi Guglielmo Tagliacarne, Napoli, 2024, p. 79, disponibile al seguente link: <https://www.unioncamere.gov.it/sites/default/files/articoli/2024-05/Rapporto%20RUNTS%202024.pdf>

⁴ Il procedimento di trasmigrazione, infatti, pur essendo stato avviato d’ufficio, sulla base di precise disposizioni di legge, non conduceva all’iscrizione d’ufficio degli enti nel RUNTS, essendo tale iscrizione pur sempre subordinata alla verifica di sussistenza in capo agli enti in trasmigrazione dei requisiti necessari all’iscrizione nel RUNTS. Ecco perché circa il 12% degli enti complessivamente interessati dal procedimento di trasmigrazione non è stato alla fine iscritto al RUNTS.

⁵ Cfr. C. GAGLIARDI, *Le imprese sociali in Italia: un aggiornamento sulle principali caratteristiche a fine 2023*, in www.terzjus.it (3 novembre 2024); nonché Id., *Gli enti dell’economia sociale dal registro delle imprese: settori di attività, impatto occupazionale e competenze*, in questo *Rapporto*, dove la stima è del 23,2% di imprese sociali (che non figurano in liquidazione o soggette a procedura concorsuale) costituite o qualificatesi tali dopo la riforma del 2017.

ciali) **circa 43.403 enti** (38.267 sono gli enti diversi dalle imprese sociali), ovvero **quasi un terzo degli enti oggi complessivamente registrati**.

Come spiegato, non tutti questi enti sono “nuovi” nel senso di neocostituiti (potrebbe semmai verificarsi addirittura il contrario)⁶, e tra questi enti di “nuova” iscrizione possono esservi enti già iscritti nei registri di ODV e APS, il cui procedimento di trasmigrazione si è concluso negativamente⁷, nonché enti che erano precedentemente iscritti nell’Anagrafe delle ONLUS⁸. Ciononostante, il dato sulle nuove iscrizioni, quelle “su domanda”, è parecchio significativo e testimonia l’elevato gradimento del RUNTS (anche tra i piccoli enti)⁹, dovendosi inoltre considerare che il numero delle iscrizioni volontarie continua a progredire in maniera costante nonostante siano ormai trascorsi più di tre anni dall’avvio del RUNTS¹⁰: se la media nell’intero periodo è pari a circa 1.034 enti (diverse dalle imprese sociali) iscritti su domanda ogni mese al RUNTS, negli ultimi tre mesi questa media mensile è rimasta sostanzialmente invariata (si veda la tabella 1.2)¹¹.

⁶ In un’indagine svolta per il precedente Terzjus Report, abbiamo ad esempio appurato che la maggioranza degli enti marchigiani iscritti al RUNTS era stata costituita prima dell’entrata in vigore della riforma: cfr. A. FICI e M.E. TARTARI, *Il “nuovo” terzo settore nelle domande, procedure e provvedimenti dell’Ufficio RUNTS della Regione Marche*, in *Dalla regolazione alla promozione. Una riforma da completare. 3° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto sul terzo settore in Italia*, a cura di Terzjus, Napoli, 2023, p. 209.

⁷ Sarebbero circa 1.000 secondo quanto scritto nel *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 26, <https://www.osservatorioentirnp.it/documents/64583/316134/Rapporto-Terzo-settore-Digital.pdf/ed9347e8-60c3-a693-7f33-a883ca23125c?t=1729285927935>.

⁸ Circa il 25% delle ONLUS iscritte all’Anagrafe alla data di avvio del RUNTS dovrebbe già avere effettuato la scelta di iscriversi al RUNTS: cfr. *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 39.

⁹ Dall’indagine campionaria sui nuovi iscritti realizzata per il *Rapporto 2024 sul RUNTS*, a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di Unioncamere, in collaborazione con il Centro Studi Guglielmo Tagliacarne, p. 146, emerge una dimensione economica abbastanza modesta: il 51,3% delle “nuove” APS e il 59% delle “nuove” ODV hanno entrate annue inferiori a 10.000 euro, quota che sale intorno all’80% se si considerano entrate annue sino a 60.000 euro. Maggiori sono invece le dimensioni economiche dei “nuovi” enti che optano per la sezione “Altri enti del terzo settore”: oltre la metà di essi ha entrate comprese tra 60.000 euro ed 1 milione e circa il 13% supera il milione di entrate annue.

¹⁰ Sulla base di quanto disposto dall’art. 30 DM 106/2020, il successivo DD 26 ottobre 2021, n. 561, ha individuato nel 23 novembre 2021 la data di inizio di operatività del RUNTS, e contestualmente:

- ha precluso la possibilità di presentare da quel giorno nuove istanze di iscrizione ai preesistenti registri di ODV e APS, nonché all’Anagrafe delle ONLUS;
- ha dato avvio al procedimento di trasmigrazione; e
- ha stabilito che dal giorno successivo (il 24 novembre 2021) sarebbe stato possibile fare istanza di iscrizione al RUNTS.

¹¹ Per la progressione mensile delle iscrizioni ci si può rifare all’utile figura 15 del *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 28 s.

Tabella 1.1 – Modalità di accesso al RUNTS per categorie di enti (dati all'8 dicembre 2024)

Categorie di enti	Modalità di iscrizione	Numero enti
“Nuovi” ETS	Istanza telematica al RUNTS (da parte del legale rappresentante dell'ente o di altro delegato) ai sensi dell'art. 47 CTS	38.267
“Nuovi” ETS che già hanno o che richiedono la personalità giuridica al momento dell'iscrizione	Istanza telematica al RUNTS (da parte di un notaio) ai sensi dell'art. 22 CTS	
ODV e APS già iscritte alla data del 22/11/2021 nei registri di ODV e APS di cui alle leggi 266/1991 e 383/2000	Trasmigrazione	69.760
Imprese sociali (incluse le cooperative sociali) e SoMS “maggiori”	Trasferimento automatico di dati dalla sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, nella quale sono tenute ad iscriversi, alla sezione “imprese sociali” del RUNTS	22.825 (75-80% delle quali iscritte post-riforma)
Totale enti registrati		130.852

Fonte: elaborazione dell'Autore sulla base delle liste di enti pubblicate nel sito del Ministero competente nonché dei dati Unioncamere sulla sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese

Tabella 1.2 – Progressione nelle iscrizioni al RUNTS su domanda degli enti diversi dalle imprese sociali

5/6/2022	31/12/2022	28/8/2023	31/12/2023	3/9/2024	8/12/2024
3.289	9.164	20.097	24.776	34.994	38.267

Fonte: RUNTS, Terzjus Report 2023, Rapporto Terzo Settore 2024 di Generali e Cattolica Assicurazioni

Un altro dato molto interessante, già evidenziato nei precedenti rapporti annuali della Fondazione Terzjus, è quello relativo al **pluralismo che connota il terzo settore**.

Se prima della riforma il c.d. terzo settore era sostanzialmente costituito da tre sole tipologie di soggetti – ovvero le ODV di cui alla l. 266/1991, le APS di cui alla l. 383/2000, e le cooperative sociali di cui alla l. 381/1991 –, oggi il terzo settore propriamente detto è molto più articolato al suo interno e sempre più lo diventa per effetto di precise scelte legislative a suo tempo effettuate, quali l'istituzione di nuove tipologie di ETS, la previsione di fattispecie “a maglie larghe”, come quella degli “altri enti del terzo settore”, e la maggiore enfasi riposta sulla neutralità delle forme giuridiche ai fini della qualifica di terzo settore, aspetto, quest'ultimo, che è più evidente nella specifica area delle imprese sociali (si rinvia all'apposita tabella contenuta nell'Appendice per una descrizione delle caratteristiche di ciascuna tipologia di ETS in funzione dell'iscrizione nella relativa sezione del RUNTS).

Il dato complessivo di 130.852 ETS complessivamente iscritti al RUNTS, così come quello dei 43.403 “nuovi” ETS, può dunque essere disaggregato in ragione della sezione di iscrizione e valutato in funzione del popolamento di ciascuna di queste sezioni.

Tabella 1.3 – *Enti iscritti al RUNTS suddivisi per sezione di iscrizione*

Sezione del RUNTS	Numero enti iscritti al 28/8/2023	%	Numero enti iscritti all'8/12/2024	%
APS	48.486 (più 28 reti associative)	42,7	59.564 (più 40 reti associative)	45,6
ODV	35.177 (più 4 reti associative)	31,0	37.973 (più 6 reti associative)	29,0
Imprese sociali	24.314	21,4	22.825 (tra cui circa 250 società di mutuo soccorso “maggiori”)	17,5
Altri ETS	5.268	4,6	9.952	7,6
Enti filantropici	195	0,2	324	0,2
Società di mutuo soccorso	94	0,1	160	0,1
Reti associative	34	0,0	54	0,0
Totale	113.568	100	130.852	100

Fonte: Terzjus Report 2023 ed elaborazione dell'Autore sulla base delle liste di enti pubblicate nel sito del Ministero competente

Tabella 1.4 – *Enti iscritti al RUNTS su domanda suddivisi per sezione di iscrizione (escluse sezioni imprese sociali e reti associative)*

Sezione del RUNTS	Numero “nuovi” enti iscritti al 28/8/2023	%	Numero “nuovi” enti iscritti al 3/9/2024	%
APS	11.529	57,4	20.302	58,0
Altri ETS	4.728	23,5	8.420	24,1
ODV	3.553	17,7	5.822	16,6
Enti filantropici	192	0,9	298	0,9
Società di mutuo soccorso	93	0,5	148	0,4
Totale	20.095	100	34.990	100

Fonte: Terzjus Report 2023 e Rapporto Terzo Settore 2024 di Generali e Cattolica Assicurazioni

I dati sopra presentati confermano alcune tendenze già registrate nei precedenti Terzjus Report (il confronto nelle tabelle è fatto con riferimento ai dati presentati nel precedente Terzjus Report).

La **sezione delle APS continua ad essere la più popolata e la più gradita tra gli enti nuovi iscritti**: quasi 6 enti su 10, nel fare istanza di iscrizione al RUNTS, chiedono infatti di essere iscritti nella sezione delle APS.

Influiscono su questa scelta diversi fattori quali l'anzianità della categoria, che persiste alla riforma del 2017, il minor grado di definizione legislativa delle APS rispetto a quello delle ODV, la maggiore propensione delle APS ad aderire a reti associative che favoriscono il loro accesso al RUNTS, ciò che si rivela particolarmente importante per APS molto piccole, quali bande musicali, pro loco, circoli culturali, oratori religiosi, associazioni sportive dilettantistiche, ecc., che avendo entrate molto limitate (si stima infatti che circa la metà delle "nuove" APS abbia entrate annue inferiori a 10.000 euro)¹² si affidano alle proprie reti associative per le scelte legate al RUNTS e le relative procedure (di iscrizione, aggiornamento dati, ecc.).

Non è un caso, infatti, che i tre quarti delle reti associative iscritte al RUNTS (precisamente 40 su 54) abbiano anche la qualifica di APS, dovendo a tal fine associare APS in misura prevalente (almeno il doppio di altri enti eventualmente associati oppure almeno 500 APS nella particolare ipotesi degli enti di promozione sportiva).

Continua a ridursi il gradimento verso la sezione delle ODV, scelta soltanto dal 16,6% degli enti di nuova iscrizione. Pesa, qui, la forte caratterizzazione legislativa di questa tipologia di ente del terzo settore, ma anche la minore capacità delle ODV di fare rete, per quanto non manchino importanti reti associative di ODV (ve ne sono 6 su 54). Essendo le ODV indissolubilmente legate, ancor più delle APS, alla figura del volontario, anche il generale calo del numero dei volontari attivi nel non profit¹³ potrebbe essere causa della minore capacità della sezione delle ODV di attrarre nuove iscrizioni al RUNTS.

Sempre più apprezzata è invece la sezione generica degli "altri enti del terzo settore", preferita da circa un quarto degli enti nuovi iscritti. Alla base di ciò vi è l'elasticità della fattispecie: gli "altri ETS", infatti, possono avere sia forma associativa che fondazionale, non devono necessariamente avere almeno sette associati, non devono necessariamente avvalersi in prevalenza di associati volontari né incontrano limiti rispetto ai lavoratori remunerati impiegabili, possono svolgere una qualsiasi attività di interesse generale e possono farlo in qualsiasi forma (erogativa, mutualistica, produttiva), ecc. Quanto precede è del resto la naturale conseguenza della natura "generica" della qualifica di "altro ETS" rispetto alla natura "specificata" delle qualifiche di terzo settore derivanti dall'iscrizione in sezioni tipizzanti del RUNTS, come quelle delle ODV, delle APS, ecc.

¹² Cfr. la precedente nota 9.

¹³ L'ISTAT, com'è noto, ha stimato che il 72,1% delle INP attive nel 2021 si avvale dell'attività gratuita di 4,661 milioni di volontari, in consistente calo (-15,7%) rispetto agli ultimi dati disponibili riferiti al 2015 <https://www.istat.it/it/files/2023/05/Censimento-non-profit-primi-risultati.pdf>.

Anche le sezioni in assoluto meno popolate sono state tutto sommato apprezzate dagli utenti del RUNTS, nonostante l'esiguo numero di enti in esse iscritte. È del tutto normale, infatti, che il numero di reti associative, di società di mutuo soccorso ed enti filantropici sia di gran lunga inferiore rispetto al numero di APS, ODV ed Altri ETS, poiché il primo gruppo di soggetti comprende enti fortemente connotati dalle attività svolte, ciò che inevitabilmente si riflette sul numero di soggetti che concretamente possono esercitarle. Si avrà modo di notarlo anche nell'analisi specifica sugli enti filantropici che sarà svolta in un altro capitolo di questo Rapporto¹⁴.

Per quanto riguarda le imprese sociali, rinviando per un'analisi più approfondita ad un altro capitolo di questo Rapporto¹⁵, può essere qui sufficiente innanzitutto chiarire che il numero complessivo delle imprese sociali si è ridotto in maniera significativa, all'incirca del 6% in poco più di 15 mesi (si veda la tabella 1.3), non già perché la categoria attrae oggi meno che in passato, apparendo semmai vero il contrario, ma perché **tante cooperative sociali inattive da diversi anni sono state cancellate in massa dal Registro delle imprese**¹⁶. È in secondo luogo da sottolineare il maggior pluralismo che caratterizza la figura rispetto al passato, quando l'impresa sociale sostanzialmente finiva per identificarsi con la cooperazione sociale (prima della riforma più del 97% delle imprese sociali era costituito da cooperative sociali e loro consorzi *ex l. 381/1991*)¹⁷. Oggi, invece, **il numero di imprese sociali diverse dalle cooperative sociali che annualmente s'iscrive nel Registro delle imprese, nella sezione apposita, sta quasi per eguagliare quello delle cooperative sociali**¹⁸. Per un'ipotesi di pareggio o addirittura di sorpasso delle nuove iscrizioni su base annua bisognerà verosimilmente attendere il tassello ancora mancante, ovvero, come avremo modo in seguito di commentare, l'attivazione delle norme fiscali di cui all'art. 18, d.lgs. 112/2017, la cui persistente inefficacia impedisce il pieno decollo delle imprese sociali, in particolar modo di quelle diverse dalle cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, che, al contrario delle altre imprese sociali, già beneficiano di un regime fiscale *ad hoc*.

¹⁴ Cfr. A. FIGI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, in questo Rapporto.

¹⁵ Cfr. C. GAGLIARDI, *Gli enti dell'economia sociale dal registro delle imprese: settori di attività, impatto occupazionale e competenze*, cit.

¹⁶ Lo scioglimento coattivo è disposto dal Ministero delle imprese e del made in Italy ai sensi dell'art. 223-*septiesdecies*, disp. att., c.c., per mancato deposito del bilancio da oltre cinque anni: cfr. <https://www.mimit.gov.it/it/impresa/cooperative>.

¹⁷ Cfr. C. GAGLIARDI, *Gli enti dell'economia sociale dal registro delle imprese: settori di attività, impatto occupazionale e competenze*, cit., dove si rileva come oltre il 90% dello stock delle imprese sociali al 31/12/2023 è tuttora costituito da cooperative sociali e loro consorzi, ma il 31,1% delle imprese sociali costituito dopo la riforma ha assunto una forma giuridica e organizzativa diversa da quella della cooperativa sociale, e più specificatamente il 18,3% la forma delle società di capitali e l'11,3% altre forme, quali quelle dell'associazione, della fondazione, delle società di persone e della società cooperativa.

¹⁸ Nell'anno 2023, delle 527 imprese sociali iscrittesi nell'apposita sezione del Registro delle imprese, "solo" il 52% erano cooperative sociali *ex l. 381/1991*. Le società di capitali erano invece il 31,1%, mentre l'16,9% era costituito da associazioni, fondazioni, società di persone e cooperative: cfr. C. GAGLIARDI, *Gli enti dell'economia sociale dal registro delle imprese: settori di attività, impatto occupazionale e competenze*, cit.

2. Prospettive evolutive tra nuovi soggetti e nuove attività

Come già si osservava in precedenza, il terzo settore non coincide con il settore non profit, e stando ai dati attuali il primo rappresenta, numericamente, poco più di un terzo del secondo.

Ancora più netta è la distinzione tra terzo settore e “secondo” settore, cioè il settore delle imprese “ordinarie” in forma societaria, costituite per svolgere attività d’impresa “allo scopo di dividerne gli utili” ai soci, come recita l’art. 2247 del codice civile.

L’evoluzione, quantitativa e qualitativa, del terzo settore – un processo che in parte è già in atto – passa attraverso l’assorbimento progressivo di porzioni del settore non profit e del secondo settore. Per diverse ragioni, anche legate alla normativa vigente dopo la riforma, **il terzo settore può crescere grazie all’attrazione che è capace di esercitare da un lato sull’universo degli enti non profit, dall’altro sull’universo degli enti lucrativi**. Molti enti non profit e molti enti lucrativi potrebbero ritenere utile e conveniente transitare verso il terzo settore. Affinché questo percorso si compia, può essere sufficiente in alcuni casi attendere il verificarsi di alcune condizioni (come il rilascio dell’autorizzazione europea delle norme fiscali del CTS), mentre in altri casi potrebbero essere utili interventi normativi diretti ad agevolare l’accesso, in linea di principio già possibile, di alcune categorie di enti al terzo settore.

L’effetto positivo di questa evoluzione sarebbe da un lato la riduzione del gap attualmente esistente (stimato in circa 180.000 unità) tra enti non profit ed enti del terzo settore, dall’altro lato l’ampliamento del settore non profit grazie all’ampliamento del terzo settore che del primo finirebbe per costituire la componente principale.

Nel prosieguo di questo paragrafo si individueranno, senza pretesa di esaustività, alcune tra le principali linee del potenziale percorso evolutivo del terzo settore, unitamente ad alcune proposte utili a renderlo più fluido.

2.1. *Gli enti sportivi dilettantistici quali ETS “di diritto”?*

La riforma dello sport del 2021 (dopo le ultime correzioni ad essa apportate dal d.lgs. 120/2023) ha gettato un ponte tra la categoria degli enti sportivi dilettantistici (ESD) e quella degli enti del terzo settore (ETS), non solo per rendere manifesto quanto già si poteva ricavare dal sistema previgente, ovverosia che è possibile per un ente appartenere ad entrambi gli ordinamenti¹⁹, ma al fine soprattutto di incentivare l’as-

¹⁹ Cfr. A. FICI, *Terzo settore e sport dilettantistico. La riforma come opportunità per le associazioni (e le società) sportive dilettantistiche*, in ID., *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, p. 83 ss.; A.M. GAMBINO, *La riforma del terzo settore e l’attività sportiva*, in *Rassegna di diritto sportivo*, 2020, p. 11 ss.; A. FICI e G. SEPIO, *Sport dilettantistico e terzo settore*, in *Riforma in movimento. 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia*, Napoli, 2021, p. 231 ss. La compatibilità tra le due qualifiche era certa anche per l’Agenzia delle Entrate, che nella circolare n. 18/E dell’1 agosto 2018, infatti, si interrogava piuttosto sulle conseguenze che, sul versante fiscale, sarebbero derivate per una ASD dall’iscrizione nel RUNTS.

sunzione da parte degli enti della **doppia qualifica (sportiva dilettantistica e del terzo settore) mediante iscrizione in entrambi i registri di settore (RASD e RUNTS)**²⁰.

Il rapporto tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento del terzo settore è instaurato da due disposizioni tanto chiare negli obiettivi quanto incerte nella loro formulazione, e perciò foriere di delicate questioni interpretative²¹.

La prima norma è quella di cui all'art. 6, comma 1, d.lgs. 36/2021, e prevede che gli ESD possono costituirsi in ETS iscritti al RUNTS, se esercitano, come attività di interesse generale, l'organizzazione e la gestione di attività sportive dilettantistiche (attività peraltro contenuta nella lista di cui all'art. 5, comma 1, CTS, dove si trova collocata alla lettera t).

La seconda norma è quella di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. 36/2021, secondo cui “agli enti del terzo settore iscritti sia al Registro unico nazionale del terzo settore sia al Registro delle attività sportive dilettantistiche” le disposizioni del decreto medesimo si applicano “limitatamente all'attività sportiva dilettantistica esercitata”, nonché, relativamente alle disposizioni del capo I del decreto, in quanto compatibili con le disposizioni del CTS e, per quanto riguarda le imprese sociali, del d.lgs. 112/2017.

Da qui la **possibilità di configurare una nuova categoria giuridica di soggetti, quella degli enti sportivi dilettantistici del terzo settore (ESDTS)**²².

Gli ESDTS sono associazioni, con o senza personalità giuridica, e società, di capitali o cooperative, in possesso di una duplice qualifica:

- la qualifica di “ente sportivo dilettantistico” (ESD), e più precisamente di “associazione sportiva dilettantistica” (ASD) o di “società sportiva dilettantistica” (SSD), conseguita iscrivendosi nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (RASD) ai sensi del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36 e del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 39; e
- la qualifica di “ente del terzo settore” (ETS), o quella più specifica di “associazione di promozione sociale” (APS), conseguita iscrivendosi nel Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS) ai sensi del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, oppure, con riguardo a società di capitali e cooperative, nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese ai sensi del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112²³.

²⁰ Nella relazione illustrativa al c.d. decreto “correttivo *bis*” si legge infatti: “con questi interventi il decreto correttivo rende compatibile la riforma dello sport con quella del terzo settore, consentendo agli enti del terzo settore, che manterranno le loro caratteristiche, di poter svolgere come attività di interesse generale quella sportiva dilettantistica, applicando solo per quest'ultima la disciplina prevista dalla riforma dello sport”. Cfr. anche G. SEPIO e J. PETTINACCI, *Terzo settore e sport dilettantistico: rapporto tra le due riforme*, in *Dalla regolazione alla promozione. Una riforma da completare. 3° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto sul terzo settore in Italia*, cit., p. 334 s., secondo cui con l'introduzione della lettera *c-bis* nell'art. 6, comma 1, d.lgs. 36/2021, si sancisce “una volta per tutte la possibilità per gli enti sportivi di assumere la doppia qualifica”.

²¹ Per l'esame delle quali si rinvia a A. FICI, *Forme, requisiti e personalità giuridica degli enti sportivi dilettantistici del terzo settore*, in *Diritto ed economia del terzo settore*, 2024, p. 197 ss.

²² Cfr., anche per approfondimenti, A. FICI, *op. ult. cit.*

²³ Cfr., anche per approfondimenti, A. FICI, *op. ult. cit.*

Gli ESDTS non costituiscono ancora una realtà diffusa. Alla data dell'8 dicembre 2024, analizzando le denominazioni dei 130.852 enti complessivamente iscritti nel RUNTS²⁴, emerge **una presenza di enti sportivi dilettantistici complessivamente non superiore al 2% del totale**. La stragrande maggioranza di questi enti (circa il 90%) è costituita da ASD iscritte nella sezione “associazioni di promozione sociale” del RUNTS, e dunque da ASD-APS. Le SSD imprese sociali sono di poco inferiori a 100. Né mancano ASD iscritte nelle sezioni delle “organizzazioni di volontariato” e degli “altri enti del terzo settore” (ve ne sono alcune decine per ciascuna sezione). Questi dati non si discostano significativamente da quelli ricavabili interrogando la “sezione pubblica” del RASD²⁵. Il recente “Rapporto sul Terzo Settore” realizzato da Generali e Cattolica Assicurazioni conferma il risultato cui siamo pervenuti: si stima infatti che meno del 2% delle ASD abbia scelto di iscriversi al RUNTS per acquisire la qualifica di terzo settore (e più specificamente quella di APS)²⁶.

Il dato di cui sopra è reso ancora più sorprendente dal fatto che **tutti gli enti di promozione sportiva (EPS) riconosciuti dal CONI sono iscritti al RUNTS**²⁷. Più precisamente, dieci di essi hanno la doppia qualifica di rete associativa ed APS, mentre i restanti quattro hanno al momento soltanto la qualifica di APS²⁸.

Ciononostante, se da un lato l'interesse degli EPS per il terzo settore può senz'altro essere d'auspicio per il futuro incremento degli ESD che s'iscriveranno al RUNTS²⁹, dall'altro lato, però, la loro ampia presenza nel RUNTS di per sé non ha come conseguenza necessaria una altrettanto ampia presenza di ESDTS, e ciò essenzialmente per due ragioni:

²⁴ Le SSD, essendo società di capitali o cooperative, non hanno altra possibilità per accedere al terzo settore che acquisire la qualifica di impresa sociale, poiché le altre qualifiche del terzo settore (APS, ODV, ecc.) sono riservate ad associazioni e fondazioni, con esclusione esplicita degli enti societari. Come spiegato in precedenza, le imprese sociali non s'iscrivono nel RUNTS, bensì nel Registro delle imprese, alla sezione “imprese sociali”. Il loro comparire anche nel RUNTS è soltanto la conseguenza di un automatico travaso di dati dal Registro delle imprese (in cui le imprese sociali sono tenute ad iscriversi) al RUNTS.

²⁵ Precisamente, siamo andati alla ricerca delle formule “terzo settore”, “promozione sociale” e “impresa sociale”, nonché degli acronimi “APS” ed “ETS”, nelle denominazioni degli enti iscritti al RASD e il risultato non è stato molto diverso da quello che si è ottenuto interrogando il RUNTS.

²⁶ Cfr. *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 38.

²⁷ Sugli EPS cfr. G. LIOTTA e L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*⁶, Milano, 2023, p. 82 ss.

²⁸ L'8 dicembre 2024 risultavano dal RUNTS 54 reti associative iscritte nell'apposita sezione del RUNTS, dieci delle quali sono EPS iscritti anche nella sezione APS del RUNTS. Come detto, gli altri quattro EPS riconosciuti dal CONI sono iscritti soltanto nella sezione delle APS.

²⁹ Ciò anche in virtù del maggiore apprezzamento da parte degli ESD aderenti ad EPS rispetto a quelli non aderenti delle nuove opportunità derivanti dall'ordinamento del terzo settore e dunque dall'iscrizione nel RUNTS: cfr. CALTABIANO e J. PETTINACCI, *Gli enti sportivi dilettantistici in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta: risultati di una ricerca di Terzjus*, in questo *Rapporto*. Cfr. anche, più ampiamente, *Sport e terzo settore. Opportunità e novità per uno sport sempre più inclusivo*, a cura della Fondazione Terzjus ETS, 2024, in www.terzjus.it.

- innanzitutto, perché alle reti associative possono aderire (ciò che peraltro non necessariamente significa che di queste ultime debbano essere soci)³⁰ anche solo 100 enti del terzo settore (art. 41, comma 1, lett. a, d.lgs. 117/2017);
- in secondo luogo, perché, affinché un EPS sia iscritto nel RUNTS come APS, è sufficiente che esso associ un numero non inferiore a 500 APS, le quali però non devono necessariamente essere allo stesso tempo ASD iscritte nel RASD (art. 35, comma 4, d.lgs. 117/2017).

I dati sopra presentati dimostrano in maniera inequivocabile come la categoria degli ESDTS sia **ancora molto al di sotto del potenziale che potrebbe esprimere, che si aggira sulle 80.000 unità**. Infatti, nei suoi ultimi dati sulle INP, relativi al 31 dicembre 2022, l'ISTAT ha individuato più di 122.000 enti (pari al 34% del totale delle INP) la cui attività prevalente è quella sportiva³¹. Nel suo primo Rapporto del 2021, la Fondazione Terzjus aveva valutato come “ETS potenziali” poco meno dei due terzi delle ASD, escludendo soltanto per un terzo di loro (allora circa 40.000) l'interesse concreto ad iscriversi nel RUNTS³². Cosa fare, dunque, per condurre dentro il terzo settore “codificato” enti che già sostanzialmente vi appartengono in ragione della forma giuridica posseduta, delle finalità perseguite, dell'attività svolta e dell'assenza di scopo di lucro che li caratterizza?

Per promuovere la categoria degli ESDTS occorrerebbe innanzitutto far chiarezza sulla disciplina loro complessivamente applicabile³³, al fine di far comprendere agli

³⁰ Cfr. sul punto A. FICI, *Associazioni a base sociale diffusa, associazioni di secondo livello e reti associative: fattispecie, disciplina e questioni di governance*, in *LUISS Law Review*, 2021, n. 2, p. 126, dove si spiega: «Nonostante l'art. 41 parli di una rete che “associa”, il suo riferirsi ad un possibile associare “in via indiretta, attraverso gli enti aderenti” porta a ritenere che nel numero minimo possano rientrare tanto enti associati in senso stretto alla rete, e dunque iscritti nel suo libro degli associati, quanto enti che ad essa non siano associati. Per questi ultimi enti, v'è però da comprendere se essi debbano quanto meno essere associati ad un ente associato alla rete. La legge parla di associare in via indiretta, attraverso gli enti “aderenti” e non già “associati”, sicché tale condizione parrebbe non necessaria, anche se ovviamente, così argomentando, l'ipotesi della “associazione in via indiretta” finirebbe per smarrire il proprio significato (infatti, se un ente del terzo settore aderisce ad una rete associativa in forza di un autonomo rapporto di adesione o affiliazione con la rete, che rilevanza assume l'eventuale circostanza che questo ente aderisca ad un ente a suo volta aderente alla medesima rete?). Di conseguenza, l'art. 41 CTS, nel qualificare una rete associativa, richiede un numero minimo di “adesioni”, che non necessariamente postulano un rapporto associativo in senso stretto e che da esso, qualora sussistente, non conseguono in maniera automatica. Da un lato, dunque, aderire ad una rete non vuol dire associarsi ad essa. Dall'altro lato, associarsi ad una rete non implica automaticamente aderire alla medesima».

³¹ Cfr. ISTAT, *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2022*, 11 ottobre 2024, <https://www.istat.it/comunicato-stampa/struttura-e-profilo-del-settore-non-profit-anno-2022/>.

C. CALTABIANO e J. PETTINACCI, *Gli enti sportivi dilettantistici in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta: risultati di una ricerca di Terzjus*, cit., riferiscono di 115.000 ESD iscritti nel RASD nel mese di aprile 2024.

³² Cfr. A. BASSI e M. LORI, *Quanti e quali sono gli enti del terzo settore in Italia? Alcune riflessioni e proiezioni a partire dalle statistiche ISTAT sulle istituzioni non profit, in Riforma in movimento. 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia*, cit., p. 133.

³³ La norma cardine sul rapporto tra le fonti di disciplina degli ESDTS è qui l'art. 6, comma 2, d.lgs. 36/2021, ai sensi del quale agli enti muniti della doppia qualifica si applica in generale la disciplina del terzo settore con prevalenza su quella dello sport, salvo che con riferimento all'attività sportiva dilettantistica

enti potenzialmente interessati alla doppia qualifica (e dunque a molti ETS “potenziali”) che da quest’ultima potrebbero loro derivare diversi benefici e non solo oneri aggiuntivi, anche alla luce di recenti interventi normativi che si sono posti proprio nell’ottica di favorire l’iscrizione di ASD e SSD rispettivamente nel RUNTS e nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese.

Gli ESDTS godono ad esempio di maggiore flessibilità rispetto alle attività che possono svolgere.

Infatti, in virtù di quanto disposto dall’art. 7, comma 1-*bis*, d.lgs. 36/2021, in deroga al regime applicabile agli ESD non iscritti al RUNTS, **non è necessario che l’attività sportiva dilettantistica degli ESDTS sia “principale”**, essendo dunque consentito agli ESDTS esercitare in via prevalente attività di interesse generale (tra quelle di cui all’art. 5, comma 1, d.lgs. 117/2017, o di cui all’art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017) diverse da quella sportiva dilettantistica. L’iscrizione al RUNTS è pertanto l’unica via percorribile da un ente iscritto al RASD che intenda svolgere senza limiti ulteriori attività di interesse generale oltre quella sportiva dilettantistica.

Inoltre, dopo le modifiche subite dall’art. 6 CTS ad opera della l. 104/2024, **anche agli ESDTS si applica**, ai fini della determinazione dei limiti di ammissibilità delle attività diverse (da quelle di interesse generale), **l’esclusione dal computo dei proventi da attività diverse dei proventi di cui all’art. 9, comma 1-*bis*, d.lgs. 36/2021**, cioè dei “proventi derivanti da rapporti di sponsorizzazione, promo pubblicitari, cessione di diritti e indennità legate alla formazione degli atleti nonché dalla gestione di impianti e strutture sportive sono esclusi dal computo dei criteri e dei limiti da definire con il decreto di cui al comma 1”.

Se si volge lo sguardo agli oneri derivanti dalla partecipazione all’ordinamento giuridico del terzo settore, potrà notarsi come molti di questi oneri non siano in realtà così gravosi per gli enti poiché sostanzialmente in linea con gli oneri ai quali essi sarebbero sottoposti applicando la normativa dello sport; peraltro, alcuni oneri posti dalla disciplina del terzo settore sono più circostanziati rispetto a quelli previsti dalla disciplina dello sport, ciò che ne agevola l’adempimento da parte degli enti medesimi.

Ad esempio, per quanto riguarda la *governance* delle associazioni, l’art. 7, comma 1, lett. e), d.lgs. 36/2021, impone alle ASD di assumere per statuto un ordinamento interno “ispirato a principi di democrazia e di uguaglianza dei diritti di tutti gli associati, con la previsione dell’elettività delle cariche sociali”, sicché **l’applicazione da parte delle ASD iscritte al RUNTS delle regole di governance delle associazioni del terzo settore (artt. 21 ss. CTS), non dovrebbe essere per loro gravosa**, essendo queste regole “ispirate” ai medesimi principi di cui alla citata lett. e). Né possono destare particolare preoccupazione le disposizioni di cui agli articoli 30 e 31 CTS, considerato che, soprattutto dopo le modifiche “al rialzo” recate a questi articoli dalla l. 104/2024, le soglie di loro applicazione sono così elevate da non poter preoccupare i piccoli ESDTS.

esercitata, che è soggetta alla disciplina dello sport, fermo restando che gli articoli 6-12 del d.lgs. 36/2021 sono tuttavia applicabili agli ESDTS soltanto in quanto “compatibili” con il d.lgs. 117/2017 (ovvero, per le imprese sociali, con il d.lgs. 112/2017).

Un ulteriore esempio è offerto dalla disciplina del bilancio d'esercizio. L'art. 7, comma 1, lett. f), d.lgs. 36/2021, obbliga gli ESD alla redazione di rendiconti economico-finanziari senza però individuarne forme particolari, sicché **l'applicazione alle ASD del terzo settore dell'art. 13 d.lgs. 117/2017 non può che rivelarsi vantaggiosa** perché fornisce una modalità agevole di adempimento dell'obbligo di cui all'art. 7, comma 1, lett. f), tanto più adesso che gli enti con entrate inferiori a 60.000 euro potranno ricorrere ad un rendiconto per cassa semplificato.

Altri oneri derivanti dalla doppia qualifica hanno sugli ESDTS un impatto davvero minimo. Ad esempio, gli ESDTS, oltre ai riferimenti alla "finalità sportiva" e alla loro natura "dilettantistica", dovranno avere nella propria denominazione anche le formule "ente del terzo settore" o l'acronimo "ETS" (o "APS" se l'ente ha optato per questa specifica qualifica di terzo settore).

A fronte, pertanto, di oneri tutto sommato sopportabili, **vi sono benefici riservati agli ETS cui solo l'ente sportivo iscritto (oltre che al RASD anche) al RUNTS può ottenere accesso.**

In aggiunta a quanto già chiarito rispetto alle attività esercitabili, tra le principali opportunità derivanti dallo *status* di ETS risultano particolarmente apprezzate dai medesimi enti sportivi l'accesso automatico e semplificato (mediante opzione esercitata attraverso il RUNTS) al **regime del cinque per mille**, la possibilità di essere destinatari di **donazioni fiscalmente agevolate ai sensi dell'art. 83 CTS**, di intrattenere con pubbliche amministrazioni **rapporti di "amministrazione condivisa"**, di accedere a **fondi e contributi dedicati agli enti del terzo settore**, come quelli di cui agli artt. 72 e ss. CTS, e di usufruire del *social bonus*³⁴.

Non mancano naturalmente situazioni diametralmente opposte alle precedenti, in cui è la doppia qualifica ad impedire all'ente l'accesso ad un particolare regime agevolativo o quanto meno ad ostacolarlo.

Sul fronte fiscale, ad esempio, risolto con la modifica dell'art. 85, comma 1, CTS, il problema del trattamento dei corrispettivi specifici versati dai "tesserati" alle ASD del terzo settore³⁵, rimane l'incompatibilità (posta dall'art. 89, comma 1, lett. c), CTS) tra l'iscrizione al RUNTS e l'applicazione del regime fiscale di cui alla legge 398/1991.

Il diverso patrimonio minimo necessario per acquisire la personalità giuridica, che è di 10.000 euro per le ASD che si iscrivono al RASD e di 15.000 per gli ETS che s'iscrivono al RUNTS, potrebbe anch'esso rappresentare un (lieve) ostacolo per gli enti sportivi intenzionati ad assumere anche la qualifica di ETS, se non fosse che l'ostacolo può essere superato per via interpretativa, **non potendosi ritenere l'art. 22, comma 1-bis, CTS, applicabile alle ASD con personalità giuridica ottenuta mediante iscrizione nel RASD che successivamente s'iscrivano al RUNTS**³⁶.

³⁴ Cfr. C. CALTABIANO e J. PETTINACCI, *Gli enti sportivi dilettantistici in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta: risultati di una ricerca di Terzjus*, cit.

³⁵ Ad opera dell'art. 26, comma 1, lett. e, DL 21 giugno 2002, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2002, n. 122.

³⁶ Si rinvia per la spiegazione di questa tesi a A. FICI, *Forme, requisiti e personalità giuridica degli enti sportivi dilettantistici del terzo settore*, cit.

Più complesso è invece il tema dei volontari. Infatti, l'art. 29, comma 2, d.lgs. 36/2021, dopo le ultime modifiche subite, prevede la possibilità di riconoscere ai volontari sportivi rimborsi forfettari per le spese sostenute sino a 400 euro mensili. La norma appare in evidente contrasto con l'art. 17 d.lgs. 117/2017, che vieta ogni tipo di rimborso forfettario (fatta salva l'eventuale autocertificazione per il rimborso delle spese sino a 150 euro mensili). Se pertanto dovesse ritenersi l'art. 17 norma applicabile agli ESDTS con prevalenza sull'art. 29, comma 2, il disincentivo ad assumere la doppia qualifica sarebbe per gli enti sportivi molto forte. Ma **questa applicazione prioritaria dell'art. 17 agli ESDTS non è così scontata**, perché l'art. 29, comma 2, potrebbe ritenersi disposizione concernente l'attività sportiva dilettantistica, e dunque prevalente sull'art. 17 in forza di quanto disposto dall'art. 6, comma 2, d.lgs. 36/2021.

Quali conclusioni trarre dunque dall'analisi sin qui svolta?

Se da un lato il quadro normativo attuale appare nel complesso abbastanza favorevole per gli enti che aspirano ad assumere la doppia qualifica, di ESD e di ETS, dall'altro lato, però, la sua complessità ed alcune questioni interpretative da esso sollevato non lo rendono ancora il più adatto a promuovere il passaggio al terzo settore di circa 80.000 ETS potenziali. Sicuramente, campagne conoscitive e di sensibilizzazione potrebbero essere utili al suddetto scopo, ma forse non decisive. Potrebbe dunque essere necessario percorrere altre strade, per certi versi più decise e dirette, come il **riconoscimento *ope legis* della qualifica di terzo settore (e dei relativi benefici) alle ASD** (per le SSD, invece, il discorso sarebbe più complesso e non potrebbe essere affrontato, neanche sinteticamente, in questa sede). Le ASD, in fondo, possiedono già sulla base del loro statuto normativo tutte le caratteristiche essenziali degli ETS, sicché l'estensione automatica della qualifica di terzo settore sarebbe giustificabile³⁷, come del resto lo è stata, nell'area delle imprese sociali, per le cooperative sociali di cui alla l. 381/1991. Del resto, la scelta qui suggerita riproduce quella già operata dal legislatore con riferimento alle società di mutuo soccorso di cui alla l. 3818/1886, anch'esse ritenute sostanzialmente ETS sulla base della propria disciplina tipica.

Il riconoscimento automatico della qualifica non potrebbe pregiudicare le ASD, ma soltanto recare loro benefici. Essendo ETS "di diritto", alle ASD non sarebbero infatti applicabili gli oneri di qualificazione degli ETS, bensì soltanto le disposizioni premiali a questi ultimi riservate. Le ASD potrebbero inoltre continuare ad applicare il proprio regime fiscale, così come del resto accade alle cooperative sociali³⁸.

La proposta, che richiederebbe ovviamente una maggiore elaborazione (occorrerebbe, ad esempio, valutare se istituire una nuova sezione del RUNTS oppure includere le ASD tra le APS), risolverebbe radicalmente il problema dell'inclusione delle ASD

³⁷ E sarebbe altresì ampiamente in linea con quanto prescritto dall'art. 33, ult. co., Cost., costituendo un modo attraverso il quale "La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme". Agevole qui il parallelo tra questa norma costituzionale e l'art. 118, comma 4, e pertanto tra enti sportivi dilettantistici che si muovono nella cornice della prima ed enti del terzo settore che si muovono nella cornice della seconda, così come chiarito dalla fondamentale Corte Cost. n. 131/2020.

³⁸ Sul punto cfr. *infra* par. 5.

nel terzo settore, contribuendo così ad una significativa espansione di quest'ultimo oltre i suoi attuali confini.

2.2. *Le ONLUS verso il RUNTS*

È di qualche giorno fa una notizia attesa da diverso tempo: **l'autorizzazione europea** di cui agli articoli 101, comma 10, CTS, e 18, comma 9, d.l.gs. 112/2017, **sarebbe in procinto di arrivare**³⁹. Visto il momento in cui scriviamo, sarebbe un bellissimo regalo di Natale per il terzo settore e tutti coloro che gravitano nella sua orbita, perché consentirebbe di poter finalmente contare su norme per tanto tempo (ormai più di otto anni) rimaste inefficaci. Gli effetti positivi dell'autorizzazione europea sarebbero così numerosi da renderne faticosa un'elencazione esaustiva. La riforma potrebbe ritenersi completata (in particolar modo se sarà nel frattempo approvato anche il decreto ministeriale sui controlli sugli ETS) e il quadro giuridico degli enti del terzo settore diverrebbe certo e definitivo (anche se, naturalmente, sempre perfezionabile)

Cos'è questa autorizzazione e che effetti avrà?

Ebbene, le disposizioni precedentemente menzionate subordinano l'efficacia di alcune norme del CTS e del d.l.gs. 112/2017 ad un'autorizzazione da richiedersi a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e da rilasciarsi da parte della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, comma 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁴⁰.

Più precisamente, ai sensi dell'art. 101, comma 10, CTS, le norme soggette al *placet* della Commissione sono quelle di cui agli articoli 77, 79, comma 2-*bis*, 80 e 86, CTS, cui vanno aggiunte, per quanto specificamente riguarda le imprese sociali, quelle di cui agli articoli 16 e 18, d.l.gs. 112/2017.

In realtà, l'art. 104, comma 2, CTS, nell'individuare il termine iniziale di applicazione delle norme del Titolo X del Codice (articoli 79-89), subordina al rilascio dell'autorizzazione europea, tutte le disposizioni del Titolo X ad eccezione di quelle di cui agli articoli 81, 82, 83, 84, comma 2, e 85, comma 7. Al riguardo, la norma stabilisce che le disposizioni del Titolo X, inefficaci in attesa del nulla-osta della Commissione, sono applicabili "a decorrere dal periodo d'imposta successivo" a quello in cui l'autorizzazione sarà rilasciata.

Il primo fondamentale effetto dell'autorizzazione europea sarà dunque quello di **"sbloccare" il regime fiscale tipico degli ETS** (a partire dall'imposta sui redditi e dall'essenziale, al riguardo, art. 79, recante la dicotomia tra ETS commerciali ed ETS

³⁹ Cfr. G. SEPIO, *In arrivo l'autorizzazione europea per il fisco del Terzo settore*, in www.terzjus.it (17 dicembre 2024).

⁴⁰ L'art. 108, comma 3, TFUE, in tema di aiuti di stato e loro compatibilità col diritto dell'UE, così dispone: "alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale".

non commerciali), che ancora oggi è sospeso tra CTS e TUIR. Poiché il nuovo regime fiscale dovrebbe comunque entrare in vigore a partire dall'1 gennaio 2026 (anche qualora l'autorizzazione venisse rilasciata prima del 31 dicembre 2024)⁴¹, gli ETS avranno dunque un anno intero per comprendere come muterà il loro regime impositivo nel passaggio dalle pertinenti norme del TUIR (o di altri regimi particolari, come quello di cui alla l. 398/1991) al CTS⁴² e decidere eventualmente di assumere scelte sostanziali, quali la "migrazione" da una sezione del RUNTS ad un'altra (ad esempio da ODV ad impresa sociale oppure da "altro ETS" ad APS).

Sempre sul versante della fiscalità, di particolare interesse sarà l'effetto che produrrà sulle imprese sociali l'attivazione delle misure di cui all'art. 18 d.lgs. 112/2017, anch'essa tanto attesa.

La **non imponibilità degli utili reinvestiti dalle imprese sociali**, che porrà fine ad un'ingiustificata disparità di trattamento all'interno della categoria (segnatamente, tra cooperative sociali ex l. 381/1991 ed imprese sociali costituite in altra forma), dovrebbe ulteriormente favorire lo sviluppo di un modello organizzativo del terzo settore che già dimostra di essere abbastanza apprezzato dagli stakeholder. L'impresa sociale potrà così accogliere, ad esempio, fattispecie associative puramente imprenditoriali che oggi si trovano "forzate" nella veste dell'associazione ordinaria del Codice civile (talvolta munita della qualifica di ONLUS) o dell'associazione di promozione sociale di cui all'art. 35 CTS.

Anche se sul tema si tornerà più avanti, si deve subito mettere in evidenza il potente ruolo che sul "decollo" delle imprese sociali potranno altresì svolgere, una volta divenute efficaci, le misure di cui ai commi 3-5 dell'art. 18. Esse potranno attribuire alle imprese sociali societarie maggiore capacità di acquisire capitale di rischio, tanto più oggi che questo investimento dei soci può essere, ancorché parzialmente, remunerato mediante assegnazione di dividendi (cfr. art. 3, comma 3, lett. a), d.lgs. 117/2017). Specularmente, l'entrata in vigore dell'art. 18 potrà costituire il volano per l'istituzione di **fondi di investimento (anche moderatamente lucrativi) specificamente destinati alla promozione e allo sviluppo delle imprese sociali**, inclusi quelli costituiti dalle medesime imprese sociali sul modello dei fondi mutualistici di cui alla l. 59/1992 in materia di società cooperative⁴³. E i medesimi fondi, a loro volta, potrebbero essere utilmente ed efficacemente gestiti da imprese sociali societarie.

Il secondo effetto fondamentale dell'autorizzazione europea sarà quello di **eliminare la categoria delle ONLUS**, che sebbene "congelata" (per effetto di quanto disposto dal DD 561/2021) dal 23 novembre 2021, data di avvio del RUNTS, è tuttora presente nell'ordinamento giuridico italiano, così come ancora vigente ne è il regime fiscale.

⁴¹ Cfr. G. SEPIO, *In arrivo l'autorizzazione europea per il fisco del Terzo settore*, cit.

⁴² L'applicazione delle norme del Titolo X del CTS determinerà infatti l'inapplicabilità agli ETS degli articoli 143, comma 3, 144, commi 2, 5 e 6 e 148-149 del TUIR, nonché della l. 398/1991. Ciò non significa, però, che il TUIR non sarà più applicabile agli ETS. Oltre ai rimandi specifici che il CTS fa al TUIR, rimane infatti stabilito dall'art. 79, comma 1, CTS, che anche le norme del TUIR, in quanto compatibili, si applicano agli ETS (diversi dalle imprese sociali) in aggiunta a quelle di cui al titolo X del Codice.

⁴³ A queste ultime tipologie di fondi fa riferimento l'art. 16 d.lgs. 112/2017, nell'obbligare le imprese sociali a destinare loro il 3% degli utili netti annuali.

L'art. 101, comma 2, lett. a), CTS, prevede infatti l'abrogazione degli articoli 10-29 d.lgs. 460/1997 "a decorrere dal termine di cui all'articolo 104, comma 2", ovvero sia a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in cui l'autorizzazione europea sarà rilasciata⁴⁴. Se, come sembra, l'autorizzazione europea sarà prossimamente rilasciata, **la disciplina delle ONLUS cesserà di esistere a partire dall'1 gennaio 2026**.

A quel punto, le ONLUS che non l'abbiano già fatto, **avranno tempo sino al 31 marzo 2026 per iscriversi al RUNTS ed evitare così l'effetto devolutivo** di cui all'art. 10, comma 1, lett. f), d.lgs. 460/1997 (cfr. art. 34, commi 3 e 14, DM 106/2020, e art. 101, comma 8, CTS)⁴⁵.

L'ormai prossimo (a quanto sembra) rilascio dell'autorizzazione europea interesserà e coinvolgerà dunque, in maniera diretta, quella moltitudine di enti che ancora popola l'Anagrafe di cui al d.lgs. 460/1997.

Stando ai dati più recenti, **vi sarebbero circa 21.000 ONLUS tuttora iscritte all'Anagrafe**⁴⁶. Se **circa il 25% delle ONLUS** che erano iscritte all'Anagrafe nel novembre 2021 (data di avvio del RUNTS) **ha già spontaneamente scelto il RUNTS**⁴⁷, il restante 75% di ONLUS iscritte, che ancora (in molti casi, sarebbe da aggiungere, ragionevolmente)⁴⁸ tergiversa nel suo stato, si troverà presto costretto a dover affrontare l'alternativa tra iscriversi e non iscriversi al RUNTS, ed ancor più specificamente a decidere in quale sezione del RUNTS, tra le sette disponibili, iscriversi. Come si comporteranno queste ONLUS?

Gli scenari che possono al riguardo prefigurarsi sono i seguenti.

i) Vi sono innanzitutto **alcune ONLUS che per ragioni strutturali potrebbero avere difficoltà, pur volendolo, ad iscriversi al RUNTS**: il riferimento è ai trust ONLUS e a quelle ONLUS soggette al controllo degli enti "esclusi" di cui all'art. 4, comma 2, CTS. Proprio per queste ONLUS, non a caso, è stata di recente inserita, ad opera della l. 104/2024, un'esplicita previsione nel corpo dell'art. 101, comma 8, con lo scopo di esonerarle, a determinate condizioni, dall'obbligo di devoluzione patrimoniale nel caso in cui non fossero in grado di iscriversi al RUNTS.

Questo primo gruppo di ONLUS, la cui consistenza numerica non è nota, potrebbe dunque finire per non iscriversi al RUNTS, anche se – occorre dire – **nulla impedisce però che l'ostacolo che si frappone all'iscrizione venga rimosso** mediante una trasformazione dell'ente (ad esempio, da trust a fondazione) o modifiche della base

⁴⁴ Non è questa l'unica abrogazione che l'autorizzazione europea produrrà. Tra le più rilevanti v'è anche quella dell'articolo 8, comma 2, primo periodo e comma 4, l. 266/1991, che prevede norme fiscali *ad hoc* sulle organizzazioni di volontariato.

⁴⁵ Ai sensi di questa norma, le ONLUS hanno "l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge". Soppressa l'Agenzia per il Terzo Settore, l'organismo competente è oggi il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁴⁶ Cfr. *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 25 s.

⁴⁷ Cfr. *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 39.

⁴⁸ Ciò alla luce di quanto si osserverà subito dopo nel testo, con riguardo alle ONLUS che svolgono le proprie attività di interesse generale in forma commerciale.

associativa o dello statuto finalizzate ad eliminare o impedire il controllo dell'ente da parte dei soggetti "esclusi": così facendo, queste ONLUS potrebbero entro il 31 marzo 2026 iscriversi al RUNTS. Fare previsioni su quante ONLUS di questo primo gruppo potrebbero scegliere questa seconda strada (solo apparentemente più complessa, ma comunque impattante sulla struttura dell'ente) è ovviamente impossibile.

ii) Le **ONLUS che svolgono le proprie attività di interesse generale con modalità erogative o comunque non imprenditoriali**, avvalendosi prevalentemente di volontari e/o di entrate di natura non commerciale (liberalità, quote associative, contributi, ecc.), dovrebbero in teoria tutte quanto optare per l'iscrizione al RUNTS, poiché la qualifica di "ETS non commerciale" è quella che più, e forse ancora meglio di quella di ONLUS, si addice (per il regime, non solo fiscale, applicato) alla particolare modalità del loro agire per finalità sociali⁴⁹, né vi sono strade alternative percorribili (l'assenza di *status* determinerebbe l'assenza di "premi"). Così facendo, andrebbero inoltre esenti dall'obbligo di devoluzione patrimoniale di cui all'art. 10, comma 1, lett. f), d.lgs. 460/1997.

Che questo esito sia plausibile lo dimostra il fatto che **più del 70% di quelle ONLUS** che hanno già effettuato la scelta di (dismettere la qualifica di ONLUS ed) acquisire la qualifica di ETS mediante iscrizione nel RUNTS, **hanno scelto sezioni che necessariamente o in linea di principio ospitano ETS non commerciali**, ovverosia le sezioni delle ODV (scelta dal 38,2% delle ex-ONLUS già iscrittesi al RUNTS), delle APS (scelta dal 31%) e degli Enti filantropici (scelta dal 2,3%)⁵⁰. **Soltanto l'1,7% di queste ONLUS ha scelto la sezione delle imprese sociali**, mentre il 26,8% ha preferito la sezione degli "Altri ETS"⁵¹ che può ospitare sia enti commerciali che non commerciali.

iii) Le **ONLUS che esercitano le proprie attività di interesse generale in forma d'impresa** sono quelle che più avvertiranno il venir meno della disciplina ONLUS. Queste ONLUS, infatti, **non potranno più contare ai fini dell'imposta sui redditi sull'art. 150 TUIR**, che non considerando esercizio di attività commerciale lo svolgimento delle attività istituzionali, le qualifica *ope legis* come enti non commerciali, e sancisce inoltre (nel suo secondo comma) la non imponibilità dei proventi da attività direttamente connesse.

Il limitato numero di ONLUS (1,7%) che, in sede di iscrizione al RUNTS, ha sin qui optato per la sezione "imprese sociali" testimonia lo scarso indice di gradimento che le ONLUS di fatto commerciali nutrono verso la disciplina del terzo settore. Tuttavia, una volta abrogata la disciplina delle ONLUS ed in particolar modo l'art. 150 TUIR, anche queste ONLUS non potranno, a ben vedere, che iscriversi al RUNTS, e ciò non solo per evitare la devoluzione patrimoniale, ma anche perché non sembrano esservi nemmeno per loro alternative convenienti. Al contrario, al venir meno della

⁴⁹ Si pensi solo alla possibilità di avvalersi dei benefici di cui all'art. 83 CTS, nonché alla possibilità di poter esercitare attività "diverse" non necessariamente "connesse", tra cui le attività di sponsorizzazione.

⁵⁰ Cfr. *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 39.

⁵¹ Cfr. *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 39.

disciplina di cui al d.lgs. 460/1997, ospitalità potrà loro offrire l'ordinamento del terzo settore, e più specificamente la sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese, per quanto la relativa disciplina sia ancora suscettibile di miglioramento (si pensi soprattutto alla mancanza di norme *ad hoc* in tema di IVA). Né va trascurato che molte ONLUS "moderatamente" commerciali ed attive in determinati settori di interesse generale potrebbero, piuttosto, trovare conveniente iscriversi al RUNTS nelle sezioni degli "Altri ETS" o delle APS per poter ottenere la qualifica di non commercialità per effetto delle norme di cui agli articoli 79 e 85 CTS, e potere così avvalersi inoltre di un regime IVA potenzialmente più favorevole per le prestazioni rese (esclusione o esenzione a seconda dei casi).

In definitiva, ancorché sia impossibile effettuare previsioni certe, la cancellazione della figura delle ONLUS per effetto del prossimo rilascio dell'autorizzazione europea, non potrà che determinare un'espansione degli attuali confini del terzo settore. Escluse alcune ONLUS che non potranno iscriversi al RUNTS a meno di non intraprendere percorsi di modifica sostanziale della propria struttura, tutte le altre ONLUS, tanto quelle di natura imprenditoriale quanto quelle di natura erogativa, difficilmente potrebbero trovare alternative più convenienti dell'iscrizione al RUNTS, anche considerato l'obbligo di devoluzione patrimoniale cui andrebbero incontro ove non s'iscrivessero nel registro del terzo settore. Per tutte queste ONLUS **la sfida del prossimo anno sarà piuttosto quella di individuare**, tenendo conto principalmente della composizione della proprie risorse umane (lavoratori remunerati e volontari) e della natura delle loro entrate (commerciali e non), **la sezione del RUNTS nella quale iscriversi**, anche se, fortunatamente, la facoltà di "migrare" da una sezione all'altra, che la legge riconosce agli enti iscritti al RUNTS (cfr. art. 50, comma 3, CTS, e art. 22 DM 106/2020), può ridurre le conseguenze negative di eventuali errori compiuti in sede di prima scelta.

2.3. Lo sviluppo delle imprese sociali (soprattutto in forma societaria)

Tra i possibili fattori di crescita, numerica e qualitativa, del terzo settore vi è anche lo sviluppo delle imprese sociali, che costituiscono **una tipologia particolare di ETS ancora sottodimensionata**, soprattutto a causa della persistente inefficacia delle norme fiscali ad essa dedicate. Se pertanto sarà confermato il prossimo rilascio dell'autorizzazione europea, **lo sblocco delle misure di cui all'art. 18 d.lgs. 112/2017 non potrà che contribuire al rilancio** di uno strumento che, pur avendo cominciato ad attrarre nuovi stakeholder (come dimostrano i dati in precedenza forniti sull'attuale composizione della sezione "imprese sociali"), non ha ancora potuto esprimere tutto il suo potenziale.

Oltre alla fiscalità sono a quest'ultimo riguardo altresì determinanti le nuove regole di qualificazione della fattispecie adottate dal legislatore della riforma del 2017 al fine di rilanciare uno strumento giuridico, esistente dal 2006, ma di fatto inutilizzato. Tra esse spiccano l'ampliamento dei settori di attività di interesse generale (art. 2, comma 1) e il **rilassamento del vincolo di non distribuzione degli utili nelle imprese sociali**

societarie (art. 3, comma 3, lett. a). Non meno significativa è la possibilità (oggi esplicitamente riconosciuta dall'art. 11, comma 3, CTS) per associazioni e fondazioni di acquisire (anche) la personalità giuridica iscrivendosi nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese. L'intervenuta riformulazione di alcune disposizioni di legge ha inoltre contribuito a risolvere alcune questioni interpretative ed applicative che in precedenza si frapponavano all'uso dell'impresa sociale. Oggi, ad esempio, alcun dubbio può più sussistere sul fatto che le imprese sociali possano avere la forma (oltre che di associazione e di fondazione anche) di società, tanto di persone che di capitali, e che le imprese sociali possano eventualmente essere partecipate, ancorché non dirette e/o controllate, da enti con scopo di lucro e/o da pubbliche amministrazioni.

È così che l'impresa sociale si presenta, dopo la riforma, come una **figura organizzativa del terzo settore estremamente duttile e perciò capace di soddisfare esigenze concrete di varia natura** connesse al perseguimento di finalità sociali mediante lo svolgimento di attività d'impresa d'interesse generale.

L'impresa sociale dovrebbe innanzitutto porsi come **l'opzione principale per tutti gli enti che si propongano di svolgere o di fatto svolgano attività di interesse generale con modalità commerciali**. Tra questi enti possono esservi non solo enti neocostituiti ma anche enti esistenti già da diverso tempo, incluse ONLUS iscritte all'Anagrafe ed enti già iscritti nelle sezioni ODV o APS del RUNTS, che abbiano mutato la propria struttura o la forma del proprio agire. Si pensi, ad esempio, ad associazioni inizialmente composte in prevalenza da volontari ed in seguito in via esclusiva o prevalente da lavoratori retribuiti. Oppure a fondazioni che inizialmente svolgevano la propria attività in forma erogativa e successivamente abbiano richiesto agli utenti il pagamento di prezzi per accedere alle prestazioni offerte.

Dell'impresa sociale è possibile altresì prospettare ulteriori **usi "innovativi"**, alcuni dei quali già sperimentati in pratica.

L'impresa sociale potrebbe innanzitutto essere utilizzata dalle pubbliche amministrazioni per realizzare **forme innovative di welfare in partnership con enti del terzo settore**. Una di queste potrebbe essere la creazione di società miste pubblico-privato dotate della qualifica di "impresa sociale", cui affidare la gestione di servizi sociali. Siffatta scelta potrebbe interessare tanto le amministrazioni comunali quanto le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) sorte per effetto di trasformazione delle IPAB.

La legge, infatti, impedisce sì alle amministrazioni pubbliche di assumere la qualifica di impresa sociale (art. 1, comma 2, d.lgs. 112/2017) e di controllare un'impresa sociale (art. 4, comma 3, d.lgs. 112/2017), ma non già, come si diceva, di partecipare ad un'impresa sociale. Nel rispetto della disciplina sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016), l'ente pubblico interessato potrebbe pertanto affidare la gestione dei servizi sociali a società imprese sociali che abbia contribuito esso stesso a costituire assieme ad uno o più soci privati selezionati secondo la normativa applicabile. Per poter assumere la qualifica di impresa sociale, questa società "mista" ovviamente non dovrebbe essere controllata dal socio pubblico, bensì dal socio privato, che a sua volta potrebbe essere un ente senza scopo di lucro, un ente con scopo mutualistico oppure un ente del terzo settore (inclusa una impresa sociale o una cooperativa sociale), ma

non già un ente con scopo di lucro, perché a quest'ultimo il controllo di un'impresa sociale è impedito dall'art. 4, comma 3, d.lgs. 112/2017.

Questo modello ha già trovato un'applicazione concreta. Nel marzo del 2019 è stata infatti costituita un'impresa sociale, nella forma di consorzio di cooperative sociali (ai sensi dell'art. 8 della legge 381/1991), da ventisette comuni dell'ambito distrettuale di Lecco e da alcuni enti privati selezionati sulla base di un'apposita gara "a doppio oggetto", finalizzata cioè sia alla selezione del socio privato della costituenda società mista impresa sociale sia al successivo affidamento a quest'ultima dei servizi sociali. Questo originale modello organizzativo dei servizi sociali è divenuto oggetto di particolare interesse in tutto il territorio nazionale⁵².

L'impresa sociale potrebbe poi essere **impiegata da enti privati, formalmente estranei al terzo settore, per realizzare in forma stabile ed organizzata le proprie finalità sociali, esclusive o concorrenti con le altre finalità dai medesimi perseguite**. In sostanza, l'ipotesi è quella di un ente privato che costituisca un'impresa sociale al fine di realizzare i propri obiettivi di interesse generale con modalità diverse da quelle consuete.

Di particolare interesse è **l'ipotesi in cui siano le fondazioni di origine bancaria (FOB) ad avvalersi dello strumento giuridico dell'impresa sociale**, per realizzare in via diretta finalità sociali.

Occorre a tal riguardo innanzitutto premettere che le FOB non possono assumere la qualifica né di ente del terzo settore né di impresa sociale. Ciò non tanto per una loro intrinseca non riconducibilità a queste categorie normative, bensì per una precisa scelta legislativa che ha trovato sostanza in due disposizioni identiche contenute nel Codice del terzo settore (art. 3, comma 3, d.lgs. 117/2017) e nel decreto sull'impresa sociale (art. 1, comma 7, d.lgs. 112/2017)⁵³. Il fatto che non possano qualificarsi come ETS non impedisce però alle FOB di costituire imprese sociali, da loro co-partecipate o anche interamente controllate, poiché i divieti di controllo riguardano le pubbliche amministrazioni e gli enti con scopo di lucro (art. 4, comma 3), ma non già enti senza scopo di lucro, ancorché non appartenenti al terzo settore, quali le FOB.

Ebbene, sulla base del proprio statuto normativo, le FOB, oltre che mediante il finanziamento di attività di interesse generale poste in essere da altri soggetti, possono realizzare le proprie finalità sociali anche mediante lo svolgimento di attività d'impresa, in via diretta o indiretta, assumendo cioè partecipazioni di controllo in enti e società.

Le FOB possono infatti "detenere partecipazioni di controllo in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali" (art. 6, comma 1, d.lgs. 153/99). Considerato che per "impresa strumentale" s'intende una "impresa esercitata dalla fondazione o da una società di cui la fondazione detiene il controllo, operante in via esclusiva per la diretta realizzazione degli scopi statutari perseguiti dalla Fondazione nei settori rilevanti" (art. 1, lett. h), d.lgs. 153/99), non sarebbe im-

⁵² V. <https://impresasocialegrasole.org/>.

⁵³ Cfr. sul punto A. FICI, *La riforma del terzo settore e le fondazioni di origine bancaria*, in *Fondazioni di origine bancaria. XXIII Rapporto annuale. Anno 2017*, Roma, 2018, p. 323 ss., nonché in ID., *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, p. 141 ss.

pedido alle FOB di perseguire i propri scopi istituzionali attraverso il controllo di (enti imprenditoriali del terzo settore ed in particolare di) imprese sociali. Anzi, (nell'ente del terzo settore e) nell'impresa sociale le FOB possono rinvenire la struttura organizzativa più adeguata mediante la quale attuare questa loro, possibile, modalità operativa; più adeguata perché in linea con gli obiettivi delle FOB, nonché sottoposta ad obblighi di pubblicità, trasparenza, gestione e controllo pubblico che costituiscono fattori di rafforzamento delle finalità sociali e di efficacia ed efficienza nella conduzione di attività di interesse generale⁵⁴.

Le FOB potrebbero inoltre, come detto, assumere una partecipazione non di controllo in una società impresa sociale. Questa partecipazione sarebbe consentita alle FOB non solo impiegando il proprio reddito ma anche il proprio patrimonio alla luce di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, d.lgs. 153/1999⁵⁵, e sarebbe resa utile dall'art. 3, comma 3, lett. a), d.lgs. 112/2017, che consente alle imprese sociali societarie di remunerare entro certi limiti il capitale conferito dai propri soci. Sarebbe anzi, questa, una partecipazione che, intervenendo in un ente che, come spiegato, persegue sostanzialmente le medesime finalità delle FOB, non genererebbe per queste ultime e i loro obiettivi istituzionali, quei rischi che invece la partecipazione in società di capitali e cooperative pone in ragione dello scopo lucrativo o mutualistico, e non già sociale, perseguito da questi ultimi tipi societari⁵⁶.

Il ragionamento sin qui svolto rispetto alle FOB può validamente estendersi ad altre categorie di enti, come ad esempio le banche di credito cooperativo (BCC). Queste ultime, infatti, potrebbero trovare nell'impresa sociale (così come in un'altra tipologia di ente del terzo settore, quale la fondazione filantropica) una valida strategia operativa per realizzare in forma innovativa e stabile le destinazioni a fini di beneficenza cui sono per legge obbligate (cfr. artt. 32, comma 2, e 37, comma 3, TUB). L'impresa sociale potrebbe anche essere interamente controllata dalla BCC, dal momento che

⁵⁴ Si pensi ad esempio ad una FOB che controlli una società impresa sociale (anche in forma di s.r.l. unipersonale) che svolga ricerca scientifica di particolare interesse sociale oppure attività educativa e di formazione professionale. Va peraltro chiarito che, a ben vedere, la suddetta modalità operativa deve mantenersi distinta da quella consistente in contributi versati dalle FOB al patrimonio di fondazioni ed associazioni del terzo settore che esse tuttavia non controllano: in quest'ultimo caso, infatti, le FOB realizzano i propri obiettivi impiegando funzionalmente i redditi derivanti dall'investimento del proprio patrimonio per finalità erogative (stante l'impossibilità di riottenere una remunerazione dell'investimento o la ripetizione di quanto contribuito) e non già esercitando, ancorché indirettamente (attraverso cioè un ente controllato), un'attività d'impresa strumentale. Sono dunque casi, peraltro abbastanza diffusi (si pensi, ad esempio, alla Fondazione con il Sud o alla Fondazione Venezia 2000) senz'altro riconducibili all'attività filantropica delle FOB.

⁵⁵ L'art. 7, comma, d.lgs. 153/99, dispone che: "le fondazioni diversificano il rischio di investimento del patrimonio e lo impiegano in modo da ottenerne un'adeguata redditività assicurando il collegamento funzionale con le loro finalità istituzionali ed in particolare con lo sviluppo del territorio. Al medesimo fine possono mantenere o acquisire partecipazioni non di controllo in società anche diverse da quelle aventi per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali".

⁵⁶ Cfr., per la posizione del problema, R. COSTI, *Le fondazioni bancarie: un nuovo governo dell'economia?*, in *Il diritto delle società oggi. Innovazioni e persistenze. Studi in onore di Giuseppe Zanon*, Torino, 2011, p. 51 ss.

essa non rientra nel divieto di cui all'art. 4, comma 3, d.lgs. 112/2017, che nel riferirsi ad “enti con scopo di lucro” fa sicuramente salvi gli enti con scopo mutualistico quali le società cooperative, incluse quelle operanti nel settore bancario come le BCC.

L'impresa sociale potrebbe inoltre sempre più divenire il “**braccio operativo imprenditoriale**” tanto di enti del terzo settore a carattere principalmente gratuito-erogativo (come le organizzazioni di volontariato o gli enti filantropici) ovvero di servizio e rappresentanza (come le reti associative e i centri di servizio per il volontariato), quanto di enti senza scopo di lucro tradizionalmente impiegati in imprese di interesse generale (come gli enti ecclesiastici).

Il ricorso ad **imprese sociali strumentali** da parte di cooperative sociali è già realtà⁵⁷.

Né mancano ipotesi di proficue interconnessioni tra impresa sociale ed economia circolare⁵⁸ nonché di “imprese sociali di comunità”⁵⁹, figura peraltro divenuta oggetto, nella precedente legislatura, di uno specifico disegno di legge⁶⁰.

2.4. Più “rami” di enti religiosi

All'espansione quantitativa e qualitativa del terzo settore potrà inoltre contribuire un maggior numero di enti religiosi civilmente riconosciuti che richiederanno l'iscrizione al RUNTS di un loro “ramo”.

Che gli enti religiosi costituiscano una componente essenziale del terzo settore è fuor di dubbio, così come è indiscutibile il loro interesse verso l'ordinamento giuridico del terzo settore e la qualifica di ETS. Perché, dunque, un numero molto limitato di enti religiosi si è sin qui avvalso della facoltà loro attribuita dagli articoli 4, comma 3, CTS, e 14 DM 106/2020?⁶¹

È probabile che a fondamento di ciò vi sia anche un'errata percezione da parte degli enti religiosi del reale significato dei loro rapporti con il RUNTS, forse favorita dall'uso ripetitivo che si suole fare del termine “ramo” con riferimento all'iscrizione al RUNTS.

⁵⁷ Cfr. per un esempio concreto di s.r.l. unipersonale con la qualifica di impresa sociale, costituita da una cooperativa sociale, C. CALTABIANO, *ETS ai nastri di partenza*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, a cura di Terzjus, Napoli, 2022, p. 379 ss.

⁵⁸ Cfr. N. COLASANTI, R. FRONDIZZI e M. MENEGUZZO, *L'impresa sociale: una direzione di evoluzione della sharing economy oltre il platform capitalism?*, Paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 24-25 maggio 2019, Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

⁵⁹ Cfr. A. BERNARDONI e V. FOSSATELLI, *L'impresa sociale di comunità come strumento di partecipazione e sviluppo locale dal basso: il caso della cooperativa Comunità Valle Castoriana impresa sociale*, Paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 24-25 maggio 2019, Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

⁶⁰ Cfr. il disegno di legge AS n. 1650. Numerose leggi regionali sulle cooperative di comunità sono già esistenti.

⁶¹ Cfr. sul punto le attente riflessioni, commentando i numeri presunti sulle iscrizioni al RUNTS di “rami” di enti religiosi, di L. PILON, *Gli enti religiosi dopo la riforma del terzo settore*, in *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 54 ss.

In realtà, allorché gli enti religiosi civilmente riconosciuti procedono ai sensi degli articoli 4, comma 3, CTS, e 14 DM 106/2020, essi non iscrivono un'entità da loro distinta e separata, ma "si iscrivono" essi stessi al RUNTS. La normativa è al riguardo abbastanza chiara: "agli enti religiosi civilmente riconosciuti ... le norme del presente decreto si applicano", recita l'art. 4, comma 3, CTS; e l'art. 14, comma 1, DM 106/2020, nell'attuare la norma, dispone letteralmente che "gli enti religiosi civilmente riconosciuti possono chiedere l'iscrizione al RUNTS". È dunque l'ente religioso che acquisisce la qualifica di ETS e i relativi benefici. È l'ente religioso che s'iscrive al RUNTS e non già il "ramo". **Il "ramo", del resto, non ha soggettività giuridica autonoma**, e dunque capacità di essere titolare di diritti soggettivi o di essere parte di rapporti giuridici, che faranno sempre capo all'ente religioso⁶².

In definitiva, **il "ramo" non è "creatura" giuridica diversa dall'ente religioso che lo istituisce, sicché, istituendo il "ramo", l'ente religioso non "esternalizza" le proprie attività di interesse generale, ma continua a gestirle "in house"**, ad esserne titolare, ancorché secondo regole manifeste (quelle incise nel "regolamento"), anche sotto il profilo della trasparenza (essendo il regolamento pubblicato nel RUNTS ed essendovi l'obbligo di redigere e altresì depositare bilanci *ad hoc*). Del resto, amministratore e rappresentante legale del "ramo" può ben essere lo stesso soggetto che amministra e rappresenta legalmente l'ente religioso che il ramo istituisce.

Il "ramo" non ha soggettività autonoma nemmeno sotto il profilo tributario, non essendo dotato di un proprio codice fiscale. Ed a ben vedere, neanche l'immagine pubblica del "ramo" è distinta ed autonoma rispetto a quella dell'ente religioso che lo istituisce, dal momento che, come chiarito dal **Ministero** competente nella **nota n. 10376 del 20 settembre 2023**, il "ramo" non può avere una denominazione diversa da quella dell'ente religioso che lo istituisce. Secondo il Ministero, infatti, "considerato che il legislatore del Codice ha inteso assicurare, anche attraverso disposizioni specifiche, l'univocità delle informazioni rese a terzi e la piena trasparenza degli assetti degli enti assoggettati alle regole in materia di Terzo settore, è evidente che l'utilizzo di una denominazione 'altra', apparentemente corrispondente ad un soggetto diverso dall'ente religioso di cui trattasi potrebbe condurre ad un effetto anche involontariamente ingannevole nei confronti del pubblico".

Per le stesse ragioni e nella medesima prospettiva, **la "separazione" patrimoniale è soltanto un'opportunità** che il legislatore ha voluto riconoscere a questa categoria di enti (in parte, anche in ragione della loro particolare natura e della loro finalità primaria di religione e culto), ma che gli enti religiosi potrebbero anche decidere di non cogliere, tant'è che la loro iscrizione al RUNTS non presuppone la sussistenza e il preventivo accertamento di un patrimonio minimo "destinato" al ramo.

Quanto poi all'obbligo di devoluzione dell'incremento patrimoniale realizzato durante il periodo di iscrizione del "ramo" (*recte*, dell'ente religioso) al RUNTS (art. 50, comma 2, CTS), esso si applica al "ramo", e dunque agli enti religiosi, così come si applica ad ogni altro ETS o si sarebbe applicato agli enti religiosi iscritti al RUNTS

⁶² Cfr. in questo senso la motivazione di TAR Campania, sez. I, 24 maggio 2023, n. 3158.

se la legge avesse *tout court* consentito agli enti religiosi di iscriversi al RUNTS senza prevedere nulla di simile a quanto disposto dall'art. 4, comma 3, CTS. Non può pertanto questa norma costituire un deterrente per gli enti religiosi rispetto alla scelta di iscriversi al RUNTS.

Ovviamente, **tutto quanto sin qui scritto vale anche con riguardo ai “rami” iscritti nella sezione “imprese sociali”** del Registro delle imprese, ai sensi dell'art. 1, comma 3, d.lgs. 112/2017.

In conclusione, **l'istituto del “ramo” non deve trarre in inganno né impensierire gli enti religiosi**, trattandosi soltanto di un “filtro” formale ovvero di un *escamotage* giuridico ideato per favorire l'iscrizione al RUNTS di una categoria affatto peculiare di enti. Pertanto, per gli enti religiosi che esercitano attività di interesse generale, la vera scelta da ponderare non è se iscriversi al RUNTS oppure no (poiché solo iscrivendosi al RUNTS possono usufruire dei vantaggi riservati agli ETS), quanto piuttosto **se iscriversi al RUNTS (gestione “diretta”) oppure costituire un soggetto giuridico autonomo da essi controllato (una fondazione o un s.r.l. unipersonale) che lo faccia (gestione “indiretta”)**. Spiegare questo agli enti religiosi potrà senz'altro contribuire ad aumentare la quota di quanti di loro decideranno di istituire un “ramo” per accedere al terzo settore. L'intero terzo settore ne potrà beneficiare.

2.5. Verso le CER del terzo settore

La crescita del terzo settore passa anche per la **diffusione degli ETS in nuovi settori di attività** oltre a quelli in cui essi sono tradizionalmente impegnati. Uno di questi è sicuramente quello delle energie rinnovabili.

Come già si è avuto modo di sottolineare nel precedente rapporto di Terzjus⁶³, una delle più importanti novità normative dello scorso anno è stato l'inserimento, ad opera del decreto legge n. 57/2023, della “produzione, accumulo e condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo” tra le attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. 117/2017 (“CTS”), nonché di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017. Questo passaggio normativo offre un enorme contributo al percorso di avvicinamento delle comunità energetiche rinnovabili (“CER”) al terzo settore. Lo svolgimento quanto meno prevalente di una o più attività di interesse generale è infatti necessario per poter qualificare un ente come ente del terzo settore, consentendone l'accesso al RUNTS e al relativo regime promozionale.

È vero che sarebbe stato comunque possibile, pur in assenza di esplicita menzione legislativa, ritenere questa attività un'attività di interesse generale ai sensi e per gli effetti del CTS. Tuttavia, **il riferimento esplicito adesso contenuto nel CTS (e nel decreto sull'impresa sociale) all'attività tipica delle CER da un lato rimuove ogni dubbio sulla possibilità di considerare l'attività in questione di interesse generale** ed in quanto tale eleggibile da un ente che ambisca ad iscriversi nel RUNTS, **dall'altro**

⁶³ Cfr. A. FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, in *Dalla regolazione alla promozione. Una riforma da completare*. 3° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto sul terzo settore in Italia, cit., p. 30.

lato presenta l'indiscutibile merito di segnalare il legame sussistente tra questa particolare attività e l'ordinamento del terzo settore, incentivando così CER costituite o costituende a valutare la possibilità di acquisire la qualifica di ETS iscrivendosi al RUNTS (o nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese).

Invero, la natura di interesse generale dell'attività svolta non è l'unico punto di contatto tra le CER di cui all'art. 31 d.lgs. 199/2021 e gli ETS di cui al CTS.

La CER, infatti, deve avere come obiettivo principale "fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità". Tale scopo è chiaramente inquadrabile tra le "finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale" che caratterizzano gli ETS, pur dovendosi segnalare che queste finalità devono essere da un ETS perseguite "in via esclusiva" (cfr. art. 8, comma 1, CTS) e non già soltanto "principale" (come è invece concesso ad una CER dall'art. 8, comma 1, lett. a), d.lgs. 199/2021).

Per quanto riguarda la *governance* dell'ente, la "virtuosità" della CER è in alcuni casi persino maggiore di quella di un generico ETS, e ciò per effetto di una disciplina a tratti più esigente della disciplina degli ETS. Così è con riferimento alla necessità che la CER sia un soggetto giuridico non solo distinto dai propri membri ma anche da essi "autonomo" (un ETS, invece, è in linea di principio controllabile da singoli soggetti, interni o esterni alla base sociale, purché essi non siano gli enti "esclusi" di cui all'art. 4, comma 2, CTS), necessariamente (e non solo potenzialmente, come invece accade per gli ETS) aperto a nuove adesioni e tendenzialmente *multistakeholder*, ovvero sia composto e diretto da diverse categorie di soggetti, quali persone fisiche, PMI, associazioni, enti territoriali, amministrazioni locali, enti religiosi, enti del terzo settore, ecc.

In ragione di questi elementi, qui solo rapidamente accennati, **l'ipotesi che una CER acquisisca la qualifica di ETS mediante iscrizione nel RUNTS assume non solo maggiore concretezza, ma si presenta altresì foriera di opportunità per l'ente che decida di percorrerla**; si tratta di opportunità non solo di natura identitaria, ma anche fiscale e d'altro genere (si pensi all'accesso all'istituto dell'"amministrazione condivisa", che la legge riserva agli ETS), ben messe in luce in uno studio sul tema di recente realizzato da Terzjus⁶⁴.

V'è di più. **Acquisire la qualifica di ETS, e più precisamente di impresa sociale, può essere l'unica via percorribile se si intende strutturare una CER in forma di società di capitali**. Se infatti i requisiti identitari della CER, così come individuati dall'art. 31 d.lgs. 199/2021, senz'altro si conciliano con un ente costituito in forma di associazione e di società cooperativa (ed in particolar modo, come diremo, con quest'ultima), i medesimi requisiti appaiono invece incompatibili con la forma societaria, che nel nostro ordinamento rimane vincolata allo scopo di perseguire un utile da distribuire ai soci (art. 2247 c.c.). Una CER, infatti, deve fornire benefici ambientali, economici o sociali e non già distribuire utili ai propri soci, sicché il ricorso alle forme giuridiche della s.p.a. e della s.r.l., nonché di altre forme societarie diverse dalla cooperativa,

⁶⁴ Cfr. *Gli Enti di Terzo Settore come veicolo per lo sviluppo delle Comunità Energetiche. Guida operativa per creare e gestire le CER come ETS*, Roma, 2024, in www.terzjus.it.

precluderebbe ad una CER di potersi qualificare come tale. Tuttavia, se una società fosse per legge vincolata al perseguimento di finalità sociali piuttosto che lucrative, il tipo societario tornerebbe ad essere utilizzabile da una CER. È quanto si verifica per le società “imprese sociali”, che sono società senza scopo di lucro, tenute al reinvestimento dell’utile eventualmente conseguito attraverso l’esercizio dell’impresa, ancorché autorizzate entro certi limiti, e sempre che lo statuto non preveda diversamente, alla distribuzione di utili ai soci (art. 3 d.lgs. 112/2017). Senz’altro ammissibile sarebbe pertanto (pur dovendosi tenere conto della necessità di disposizioni statutarie *ad hoc*) una CER “impresa sociale” in forma di s.p.a. o s.r.l., perché questa CER s.p.a. o s.r.l. non avrebbe scopo di lucro e potrebbe darsi obiettivi ambientali, mutualistici o sociali, come ad essa imposto dalla legge.

La possibilità di istituire CER in diverse forme giuridiche, nonché l’ulteriore possibilità di attribuire ad una CER la qualifica di terzo settore, accendono ed alimentano il dibattito relativo all’analisi di ciascun modello di CER, al confronto tra i possibili modelli e ai vantaggi e ai limiti di ciascuno di essi, anche con riferimento agli elementi di fatto che dovrebbero caratterizzare una determinata CER, al fine di poter comprendere quale sia il modello preferibile in ciascun caso o classe di casi.

A nostro avviso, vi sono diversi elementi che conducono a ritenere che, **tendenzialmente, e al netto di particolari esigenze che possano giustificare soluzioni diverse, la cooperativa sia la forma più congeniale per dare veste giuridica ad una CER.** La cooperativa è un tipo di ente che di per sé presenta già diversi elementi che caratterizzano una CER, dallo scopo mutualistico alla “porta aperta” per menzionarne solo alcuni, e che per di più si presta ad essere strutturata statutariamente per dare risalto alla territorialità (l’esperienza delle banche di credito cooperativo lo dimostra) e voce alle diverse possibili categorie di soci, e dunque di interessi, che dovrebbero per legge coesistere in una SCE (qui può invece essere utile la prassi delle cooperative sociali). I dati a livello europeo confortano questa conclusione, essendo la cooperativa una forma di CER molto utilizzata nei paesi in cui le CER sono più sviluppate. Inoltre, nell’ordinamento italiano, nel quale è possibile attribuire ad una cooperativa CER la qualifica di impresa sociale (ciò che, invero, sarebbe possibile anche in altri ordinamenti giuridici nazionali), **la cooperativa impresa sociale potrebbe assurgere a modello di riferimento per le CER e chi intende costituirle**, nonché naturale punto di partenza e necessario termine di confronto per valutare l’eventuale uso di forme giuridiche alternative.

Ad ogni modo, l’esiguo numero di CER attualmente accreditate (il GSE, nel suo ultimo rapporto periodico su “Energia e clima in Italia”, ne riporta 35 al 30 giugno 2023) proietta inevitabilmente nel futuro ogni discorso sulle CER del terzo settore, rendendolo per sua natura prospettico e programmatico. Le CER del terzo settore non sono ancora una realtà, ma sembrano avere tutte le carte in regola per poterlo diventare. A tal fine, sarà a nostro avviso essenziale la semplificazione dell’attuale quadro normativo, ma anche la sua divulgazione e promozione, al fine di rendere le CER più note ed accessibili a tutti.

Non è qui in questione soltanto l’opportunità della scelta (che enti come le CER che si pongono scopi non lucrativi non possono permettersi il lusso di sottovalutare),

ma anche il suo carattere simbolico, poiché CER ed ETS condividono la medesima “anima” ed è questa loro comune essenza ad incrementarne la capacità di contribuire al bene comune. **Se alle CER si attribuiscono in generale numerose virtù (tra cui la tutela dell'ambiente, la democratizzazione del mercato elettrico, la riduzione della povertà energetica, la capacità di favorire la partecipazione dei cittadini), ancora maggiori sono le aspettative da riporre nelle CER del terzo settore.** Le CER del terzo settore potrebbero rivelarsi ancora più in grado di rinvigorire il “pilastro” comunitario in quel riequilibrio tra i diversi pilastri ritenuto essenziale per il benessere della nostra società (da Raghuram Rajan, nel fortunato volume del 2019, dal quale la terminologia è stata qui presa in prestito⁶⁵, ma ancor prima dall'economista, premio Nobel, Joseph Stiglitz, che in un importante scritto di quindici anni fa invitava ad andare oltre il mercato, verso un sistema economico più bilanciato e plurale, maggiormente popolato da cooperative ed enti non profit⁶⁶).

Infine, appare qui importante sottolineare che la connessione tra CER e terzo settore non è solo nel segno della CER del terzo settore, ovverosia della CER che assume la qualifica di terzo settore iscrivendosi al RUNTS (o, nel caso di impresa sociale, nell'apposita sezione del Registro delle imprese). Indipendentemente dalla possibile qualifica di terzo settore della CER, **è importante altresì sottolineare l'apporto che gli ETS (e più in generale gli enti non profit e religiosi) possono offrire alla costituzione e gestione di CER⁶⁷.** La complessità della disciplina e la limitata conoscenza del tema rendono infatti necessario un impulso iniziale alla costituzione delle CER, che può derivare da diverse categorie di soggetti più strutturati, tra cui gli ETS, eventualmente anche in raccordo con gli enti locali in prospettiva di amministrazione condivisa. La società civile organizzata nell'ente del terzo settore può in tal modo contribuire allo sviluppo di un ulteriore strumento di sua azione, la CER.

2.6. Gli ETS amministratori di sostegno

Un altro settore di attività nel quale gli ETS potrebbero utilmente operare (a beneficio delle persone fragili, delle loro famiglie e della collettività in generale) è quello dell'amministrazione di sostegno, l'istituto ormai più impiegato a tutela delle persone prive di autonomia (rispetto ai desueti istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione). Gli ETS possono in questa area svolgere non solo un ruolo di informazione e formazione, che in parte già assolvono, ma anche quello ancora più importante e significativo di amministratori di sostegno. **L'ETS amministratore di sostegno offrirebbe alle persone bisognose di protezione garanzie maggiori di ogni altro possibile amministratore diverso dai loro familiari, e financo dei familiari medesimi ove questi ultimi non avessero tempo e capacità per poter svolgere al meglio il loro incarico nell'interesse**

⁶⁵ Il riferimento è a *The Third Pillar. How Markets and the State Leave the Community Behind*, New York, 2019.

⁶⁶ Il riferimento è a *Moving Beyond Market Fundamentalism to a More Balanced Economy*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 80:3, 2009, p. 345 ss.

⁶⁷ È quanto fa, ad esempio, l'impresa sociale Fratello Sole s.r.l.

dell'assistito. Da qui l'opportunità di valorizzare norme già esistenti nel codice civile che consentono di nominare come amministratori di sostegno le associazioni e le fondazioni, ma anche di formulare proposte specifiche che possano andare nel segno dello sviluppo e promozione di **ETS specializzati** nello svolgimento di questo compito, nonché di **prassi giudiziarie volte a dare preferenza a questi ETS** rispetto ad altri possibili amministratori di sostegno in mancanza di preferenze espresse dalla persona bisognosa di protezione. Al tema è dedicato un apposito capitolo di questo *Rapporto*, al quale dunque si rinviano tutti i lettori ad esso interessati⁶⁸.

3. Le novità normative

Tanto il CTS quanto il d.lgs. 112/2017, pur avendo mantenuto la propria struttura originaria, sono stati oggetto di diversi ritocchi dopo la loro entrata in vigore, avvenuta, rispettivamente, il 3 agosto 2017 e il 20 luglio 2017. Circa la metà dei 104 articoli del Codice è stato oggetto di modifiche, integrazioni e/o abrogazioni. Una tabella nell'Appendice raffigura tutti gli interventi che questi testi di legge hanno subito sino ad oggi, tra cui quelli molto importanti che si sono registrati nel corso dell'ultimo anno.

Nella Gazzetta Ufficiale del 19 luglio dello scorso anno è stata infatti pubblicata la **legge 4 luglio 2024, n. 104**, recante “Disposizioni in materia di politiche sociali e di enti del Terzo settore”⁶⁹, che ha realizzato una serie di modifiche al CTS, con l'obiettivo di rendere meno onerosa l'organizzazione e più agevole il funzionamento degli ETS, anche nei loro rapporti con il RUNTS. Altre modifiche si prefiggevano invece l'obiettivo di risolvere alcune questioni lasciate aperte dal legislatore della Riforma.

Sul fronte dei **decreti ministeriali** di attuazione della normativa primaria non si registra invece alcuna novità. Gli ultimi decreti approvati rimangono quelli in tema di linee guida sulla raccolta fondi (DM 19 giugno 2022) e di approvazione del verbale per lo svolgimento dell'attività ispettiva sulle imprese sociali (DM 14 febbraio 2023). Come concludevamo nel precedente Terzjus Report, rimangono ancora da emanarsi quattro decreti, tra i quali **il più importante è quello sui controlli degli ETS** (diversi dalle imprese sociali e dalle società di mutuo soccorso) in attuazione dell'art. 96 CTS. Le nuove norme sul bilancio imporranno altresì al Ministero di rivedere il DM 5 marzo 2020, attuativo dell'art. 13 CTS, per introdurre il modello relativo al rendiconto semplificato per cassa, e il DM 106/2020, con riferimento alla possibilità per gli enti di delegare a terzi l'istanza di iscrizione al RUNTS.

Per quanto invece riguarda la legislazione regionale, rispetto all'ultimo Terzjus Report si registra l'approvazione di un'altra legge dopo la legge n. 3/2023 dell'Emilia-Romagna. Si tratta della **legge della Regione Piemonte n. 7/2024 del 24 maggio 2024**, recante “norme di sostegno e promozione degli enti del terzo settore piemontesi”.

⁶⁸ Cfr. A. FICI e M. RENNA, *Enti del terzo settore e amministrazione di sostegno*, in questo *Rapporto*.

⁶⁹ In Gazz. Uff. n. 168 del 19 luglio 2024.

Per obiettivi e contenuti, anche questa legge regionale si pone sulla scia di quelle che l'hanno preceduta.

3.1. Le forme del bilancio degli ETS

Tra le novità più significative vi è quella che riguarda l'art. 13 sul bilancio degli ETS, che ha subito modifiche e integrazioni varie.

Innanzitutto, è stato modificato il suo secondo comma nel modo seguente (variazioni ed aggiunte sono di seguito evidenziate in corsivo):

“Il bilancio degli enti del Terzo settore *privi di personalità giuridica* con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate *non superiori a 300.000 euro* può essere redatto nella forma del rendiconto per cassa”.

Il primo effetto derivante dalla riscrittura del comma è che la forma semplificata di redazione del bilancio consistente nel “rendiconto per cassa” (modello D dell'allegato al DM 5 marzo 2020) non potrà più essere utilizzata da ETS dotati di personalità giuridica, per lo meno – come si avrà modo subito appresso di sottolineare – da quanti di essi hanno entrate superiori a 60.000 euro.

Il secondo effetto è, per gli ETS senza personalità giuridica, l'**innalzamento da 220.000 a 300.000 euro della soglia** superata la quale diventa per essi obbligatorio redigere il bilancio ai sensi del primo comma dell'art. 13 (bilancio formato da stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione, di cui ai modelli A, B e C dell'allegato al DM 5 marzo 2020).

È stato poi inserito, nell'art. 13, un nuovo comma dopo il secondo, il comma 2-*bis* che così recita:

“Per tutti gli enti del Terzo settore, in caso di ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate non superiori a 60.000 euro, il rendiconto per cassa può indicare le entrate e le uscite in forma aggregata”.

La disposizione **agevolerà ulteriormente gli ETS più piccoli**, che già sono tenuti soltanto a redigere il rendiconto per cassa. Parliamo peraltro di un sottoinsieme di ETS molto ampio, considerato che le modeste dimensioni economiche caratterizzano, com'è noto, il terzo settore italiano. Nonostante la potenziale disponibilità dei dati sul RUNTS, non vi sono ancora stime ufficiali, ma l'ISTAT, anche se con riferimento all'anno 2015 e al settore non profit, già attestava la presenza del 61% di enti non profit con entrate inferiori a 30.000€ e di quasi il 21% degli enti non profit con entrate comprese tra 30.000€ e 100.000€. Indagini più recenti confermano il dato. Nel Rapporto 2024 sul RUNTS ad opera del Ministero del lavoro e Unioncamere, con la collaborazione dell'Istituto Tagliacarne, si contano circa l'80% di ODV e APS (non trasigrate) e circa il 50% di “Altri ETS” con entrate inferiori a 60.000€⁷⁰. Anche nelle indagini realizzate da Italia non Profit per i Rapporti annuali di Terzjus compa-

⁷⁰ Cfr. *Rapporto 2024 sul RUNTS*, cit., p. 146.

iono dati simili. Ad esempio, degli 870 enti intervistati nel 2022 per il 2° Rapporto di Terzjus, più del 69% dichiarava (con riferimento all'esercizio precedente) entrate non superiori a 60.000€⁷¹. Nell'indagine campionaria realizzata nel 2024 nell'ambito del Rapporto Cattolica-Generali su 821 ETS, quasi il 60% di essi dichiarava entrate annue inferiori a 30.000€ e poco meno del 29% di enti entrate annue comprese tra 30.000 e 200.000€⁷².

Come sopra anticipato, l'art. 13, comma 2, CTS, nella sua formulazione aggiornata dalla l. 104/2024, parrebbe escludere dal suo ambito di applicazione tutti gli enti con personalità giuridica. La norma, infatti, si rivolge, abbastanza chiaramente, ai soli ETS "privi di personalità giuridica", al fine di concedere loro la possibilità di redigere il bilancio nella forma del rendiconto per cassa. Da questo punto di vista, il comma 2-*bis* non sembra una disposizione suscettibile di modificare la precedente conclusione: tale norma, infatti, stando al suo oggetto, è norma sulla forma del rendiconto per cassa e non già sugli ETS che di essa possono avvalersi. Per questa ragione, in un nostro primo commento a caldo sul tema, avevamo escluso, sulla base del combinato disposto dei commi 2 e 2-*bis* dell'art. 13, che gli ETS muniti di personalità giuridica potessero avvalersi della facoltà prevista dall'art. 13, comma 2-*bis*⁷³.

A quanto pare, però, non era questa l'intenzione del legislatore ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una successiva circolare, ha ciò chiarito, valorizzando il riferimento a "tutti gli enti del terzo settore", che a dire del Ministero deve intendersi comprensivo anche degli ETS muniti di personalità giuridica, poiché "la ratio semplificatoria sarebbe infatti smentita da una diversa lettura che circoscrivesse l'utilizzo del rendiconto per cassa "aggregato" ai soli enti non personificati"⁷⁴.

Pertanto, gli ETS con personalità giuridica che hanno entrate non superiori a 60.000 euro potranno redigere il bilancio nella forma del rendiconto per cassa, per di più "semplificato", indicando entrate ed uscite in forma aggregata, mentre gli ETS con personalità giuridica con entrate superiori a 60.000 euro al rendiconto per cassa non potranno mai fare ricorso.

Certo, rimangono da spiegare le ragioni del diverso trattamento degli ETS con personalità giuridica. Se l'esclusione degli ETS persone giuridiche dall'ambito di applicazione dell'art. 13, comma 2, trova davvero ragione, come sostiene il Ministero competente, nell'esigenza di "garantire da parte degli enti con personalità giuridica, operanti in un regime di autonomia patrimoniale perfetta, la conoscibilità della consistenza del patrimonio e conseguentemente della capacità dell'ente di fare fronte – esclusivamente con esso – alle obbligazioni assunte, informazione questa rilevante per gli associati, i

⁷¹ Cfr. ITALIA NON PROFIT, *Tra riforma e RUNTS: l'indagine online*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, cit., p. 161.

⁷² Cfr. *Rapporto Terzo Settore 2024* di Generali e Cattolica Assicurazioni, p. 59. Cfr. anche la precedente nota 9.

⁷³ Cfr. A. FICI, *Nuove modifiche al Codice del terzo settore: tra semplificazioni e chiarimenti*, in www.terzjus.it, 22 luglio 2024.

⁷⁴ Cfr. Circolare MLPS n. 6 del 9 agosto 2024, p. 2.

terzi (creditori, potenziali donatori) e gli uffici del RUNTS⁷⁵, non si comprende allora perché questa stessa esigenza non debba sussistere con riguardo agli ETS persone giuridiche che hanno entrate non superiori a 60.000 euro.

Il nuovo comma 2-*bis* richiederà al Ministero l'elaborazione di un **nuovo modello di bilancio**. Modificato di conseguenza è stato infatti anche il terzo comma dell'art. 13, che adesso così adesso dispone:

“Il bilancio di cui ai commi 1, 2 e 2-*bis* deve essere redatto in conformità ai modelli definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale del Terzo settore e, limitatamente al bilancio di cui al comma 2-*bis*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della giustizia”.

A seguito dell'introduzione del comma 2-*bis*, il legislatore ha dovuto altresì modificare l'art. 87, comma 3, del Codice, che per dare ingresso all'ipotesi del bilancio di cui al comma 2-*bis*, adesso così dispone (anche qui le novità sono evidenziate in corsivo):

“I soggetti di cui al comma 1 che nell'esercizio delle attività di cui agli articoli 5 e 6 non abbiano conseguito in un anno proventi di ammontare superiore agli *importi stabiliti, rispettivamente, dai commi 2 e 2-bis dell'articolo 13* possono tenere per l'anno successivo, in luogo delle scritture contabili previste al primo comma, lettera a), *il rendiconto per cassa di cui, rispettivamente, ai commi 2 e 2-bis dell'articolo 13*”.

Si è colta l'occasione, infine, per modificare il quinto comma dell'art. 13 al fine di consentire agli ETS diversi dalle imprese sociali, ma iscritti nel Registro delle imprese ai sensi dell'art. 11, comma 2, CTS, di poter redigere il bilancio, se lo vogliono, non già ai sensi del codice civile bensì ai sensi della normativa sul terzo settore (e relativi schemi di bilancio definiti dal Ministero). Precisamente, al quinto comma è stato aggiunto un ultimo periodo che stabilisce quanto segue:

“Tali enti, se non rivestono la qualifica di imprese sociali, possono redigere il bilancio di esercizio ai sensi del comma 1, secondo i modelli di cui al comma 3”.

Quest'ultima novità potrebbe essere rilevante anche per le società di mutuo soccorso di cui alla l. 3818/1886 iscritte nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese, che sono enti del terzo settore ma non già imprese sociali pur essendo iscritte nella relativa sezione del Registro delle imprese⁷⁶.

La tabella seguente sintetizza e raffigura le regole sulla redazione del bilancio applicabili agli ETS a seguito di quest'ultimo intervento normativo.

⁷⁵ Così Circolare MLPS n. 6 del 9 agosto 2024, p. 2.

⁷⁶ Cfr., sullo specifico tema, A. FICI, *Le società di mutuo soccorso: una fattispecie in cerca di disciplina, in Dalla regolazione alla promozione. Una riforma da completare. 3° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, cit., p. 319 ss.

Tabella 1.5 – *Forme di bilancio degli ETS dopo la legge 104/2024*

Tipologia di ETS	Forma del bilancio
ETS (con o senza personalità giuridica) con entrate non superiori a 60.000 euro	Rendiconto per cassa con entrate ed uscite in forma aggregata (il modello è ancora da definirsi in sede ministeriale)
ETS privi di personalità giuridica con entrate comprese tra 60.000,01 euro e 300.000 euro	Rendiconto per cassa (modello D - DM 5 marzo 2020)
ETS privi di personalità giuridica con entrate superiori a 300.000 euro	Bilancio <i>ex art. 13</i> , comma 1, comprensivo di stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione (modelli A, B e C - DM 5 marzo 2020)
ETS dotati di personalità giuridica con entrate superiori a 60.000 euro	Bilancio <i>ex art. 13</i> , comma 1, comprensivo di stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione (modelli A, B e C - DM 5 marzo 2020)
ETS (diversi dalle imprese sociali) iscritti nel Registro delle imprese nonché Società di mutuo soccorso iscritte nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese	Bilancio <i>ex artt. 2423 ss., 2435-bis o 2435-ter</i> del codice civile oppure bilancio <i>ex art. 13</i> , comma 1, comprensivo di stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione (modelli A, B e C - DM 5 marzo 2020)
Imprese sociali	Bilancio <i>ex artt. 2423 ss., 2435-bis o 2435-ter</i> del codice civile

Fonte: L'Autore

Sempre in tema di bilanci, merita di essere anche segnalata la modifica al terzo comma dell'art. 48, nel quale si è sostituito il termine fisso (il 30 giugno) prima ivi previsto per il deposito dei bilanci d'esercizio e, ove richiesto, sociale, nonché di altri rendiconti obbligatori, con un termine variabile in base alla data di chiusura dell'esercizio (entro 6 mesi), che evidentemente ciascun ente può stabilire in diverso modo nel proprio statuto. Una regola specifica si applica invece agli ETS iscritti nel Registro delle imprese. Il primo periodo del terzo comma dell'art. 48 è adesso il seguente (le novità sono anche qui rese in corsivo):

“I rendiconti e i bilanci di cui agli articoli 13 e 14 e i rendiconti delle raccolte fondi svolte nell'esercizio precedente devono essere depositati *ogni anno presso il Registro unico nazionale del Terzo settore entro centottanta giorni dalla chiusura dell'esercizio e, per gli enti di cui all'articolo 13, comma 4, presso il registro delle imprese entro sessanta giorni dall'approvazione*”.

Da ultimo, giova segnalare che il Ministero, nella menzionata circolare n. 6/2024, ha precisato che “i nuovi limiti dimensionali troveranno applicazione a partire dalla redazione del bilancio relativo al primo esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della citata legge n. 104/2024”⁷⁷. Per quanto attiene

⁷⁷ Circolare MLPS n. 6 del 9 agosto 2024, p. 2 s., che così prosegue: “Pertanto, agli ETS il cui esercizio finanziario coincide con l'anno solare, la nuova disciplina si applicherà a partire dal bilancio relativo

invece all'effettiva applicazione della disposizione di cui all'articolo 13, comma 2-*bis*, essa, secondo il Ministero, non è immediatamente applicabile, essendo la sua agibilità subordinata all'adozione del decreto di cui al comma 3 del medesimo articolo 13⁷⁸. Ed infine che, in ordine al profilo temporale di applicazione del nuovo regime del deposito dei bilanci, la nuova disciplina troverà applicazione nei confronti di tutti i bilanci approvati a partire dal 3 agosto 2024, data di entrata in vigore della l. 104/2024⁷⁹.

3.2. L'obbligo di nomina dell'organo di controllo e del revisore legale

La legge 104/2024, nella medesima prospettiva di agevolare gli ETS, **ha altresì innalzato (in maniera consistente, di circa il 40%) le soglie superate le quali diventa obbligatorio per un ETS nominare l'organo di controllo e il revisore legale.**

L'intervento è stato realizzato sul secondo comma dell'art. 30 CTS, che adesso così dispone (in corsivo le parti modificate):

“Nelle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del Terzo settore, la nomina di un organo di controllo, anche monocratico, è obbligatoria quando siano superati per due esercizi consecutivi due dei seguenti limiti:

- a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: *150.000,00 euro*;
- b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: *300.000,00 euro*;
- c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: *7 unità*”.

Ricordiamo che la norma si applica soltanto alle associazioni del terzo settore (qualche sia la loro sezione di iscrizione nel RUNTS), poiché le fondazioni del terzo settore (qualche sia la loro sezione di iscrizione nel RUNTS) sono sempre tenute a nominare un organo di controllo, anche solo monocratico.

Per quanto invece riguarda l'obbligo di nominare un revisore legale, l'art. 31 CTS, dopo l'innalzamento delle soglie, prevede adesso quanto segue (modifiche in corsivo):

“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: *1.500.000,00 euro*;
- b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: *3 milioni di euro*;
- c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: *20 unità*”.

Le nuove regole, e dunque le nuove soglie, sono immediatamente applicabili, e come chiarisce il Ministero nella più volte menzionata circolare interpretativa n.

all'anno 2025, tenendo in considerazione il volume complessivo di ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate conseguiti nell'esercizio 2024”.

⁷⁸ Cfr. Circolare MLPS n. 6 del 9 agosto 2024, p. 3.

⁷⁹ Cfr. Circolare MLPS n. 6 del 9 agosto 2024, p. 3 s.

6/2024, in conformità a quanto già dal medesimo sostenuto nella precedente **nota n. 14432/2023 del 22 dicembre 2023**, i “due esercizi consecutivi” rispetto ai quali occorrerà verificare l’eventuale superamento delle soglie sono quelli corrispondenti al 2023 e al 2024, mentre per gli enti neoiscritti al RUNTS potrà e dovrà prendersi in considerazione il biennio precedente all’iscrizione.

3.3. *Le assemblee on-line*

Grazie alla modifica dell’art. 24, comma 4, CTS, diventa adesso possibile per le associazioni del terzo settore svolgere on-line le assemblee dei propri associati anche qualora il loro statuto non lo preveda (e purché lo statuto non lo vieti espressamente).

“Salvo che l’atto costitutivo o lo statuto non lo vietino espressamente, gli associati possono intervenire all’assemblea mediante mezzi di telecomunicazione ed esprimere il voto per via elettronica, purché sia possibile verificare l’identità dell’associato che partecipa e vota e nel rispetto dei principi di buona fede e di parità di trattamento. L’atto costitutivo o lo statuto possono prevedere, alle medesime condizioni, l’espressione del voto per corrispondenza”.

La regola, che negli anni dell’emergenza pandemica era stata consentita in via eccezionale dal legislatore (mediante provvedimenti reiterati nel tempo), diventa adesso ordinaria ed assurge addirittura a norma organizzativa di *default*, che in quanto tale si applica agli enti senza bisogno di essere riprodotta nei loro statuti, ferma restando la possibilità per gli statuti di escluderla.

Di conseguenza, **qualsiasi associazione del terzo settore iscritta al RUNTS potrà adesso svolgere le assemblee degli associati interamente on-line, anche se lo statuto** (come sovente accade soprattutto per gli statuti di qualche anno fa, quelli redatti pre-pandemia) **non lo preveda** e senza bisogno di dover modificare il proprio statuto al fine di autorizzarle. Se lo statuto invece vieta espressamente le assemblee *on-line* (la necessità di un divieto “espresso” rende la norma di *default* applicabile non solo nelle ipotesi in cui lo statuto non menzioni le assemblee *on-line*, ma anche nelle ipotesi in cui lo statuto espressamente stabilisca che le assemblee debbano tenersi in presenza degli associati), ad esse non potrà farsi ricorso.

In virtù di quanto disposto dall’art. 24, comma 6, CTS, la medesima regola di *default* sarà applicabile anche alle fondazioni di partecipazione con riferimento all’organo di indirizzo o para-assembleare che le caratterizza.

3.4. *Volontari e lavoratori nelle APS*

Con la modifica dell’art. 36, comma 1, CTS, si consente alle APS di assumere lavoratori in misura non superiore (non più al 5%, come in precedenza stabilito, bensì) al 20% del numero dei propri associati. Precisamente, l’art. 36, comma 1, a seguito delle modifiche ad opera della l. 104/2024, così adesso dispone:

“Le associazioni di promozione sociale possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura, anche dei propri associati,

fatto comunque salvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 5, solo quando ciò sia necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale e al perseguimento delle finalità. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari o al *venti per cento* del numero degli associati, *fermo restando il rispetto di quanto disposto dall'articolo 35, comma 1, relativamente alla prevalenza dell'attività di volontariato degli associati o delle persone aderenti agli enti associati*".

L'aggiunta di cui all'ultimo periodo, ancorché non necessaria, è tuttavia molto significativa, perché serve a rendere chiaro alle APS (ma analogo discorso vale anche per le ODV) che il loro vincolo primario è quello di svolgere l'attività "avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati", così come richiesto dall'art. 35, comma 1.

La facoltà di assumere lavoratori alle condizioni e nei limiti di cui all'art. 36, comma 1, può pertanto esercitarsi solo nel rispetto del vincolo primario di cui all'art. 35, comma 1.

Se da un lato, dunque, l'art. 36, comma 1, dopo le modifiche subite, attribuisce alle APS margini ancora maggiori per l'assunzione di lavoratori, dall'altro lato, tuttavia, specificando quanto prima sottolineato, svolge un'importante opera di chiarificazione del dato normativo. A prescindere da quale sia il numero di lavoratori impiegabili (in rapporto al numero dei volontari o al numero degli associati), le APS devono comunque avvalersi prevalentemente di volontari. È proprio quest'ultimo elemento, del resto, che rende le APS diverse tanto dalle associazioni "altri ETS" quanto dalle associazioni "imprese sociali" (che, al contrario, devono avvalersi prevalentemente di lavoratori), dalle quali altrimenti sarebbero difficilmente distinguibili, anche considerato che, in linea di principio, le APS non incontrano limiti nello svolgimento di attività di interesse generale in forma d'impresa.

3.5. La delega di iscrizione al RUNTS

Un altro capitolo di grande interesse, anche per le attese che lo hanno preceduto, è quello delle semplificazioni relative al rapporto tra ETS e RUNTS.

Qui, la modifica più richiesta dagli *stakeholder* del terzo settore, era quella idonea a consentire agli enti di iscriversi al RUNTS dando incarico non solo alla propria rete associativa ma eventualmente anche ad altri soggetti (CSV, notai, commercialisti o altri professionisti, ecc.).

Con la semplice aggiunta delle parole "o altro delegato" nel primo comma dell'art. 47 del Codice si è ottenuto il risultato auspicato (che peraltro, come avevamo segnalato in nostri precedenti scritti, poteva già realizzarsi, a norma invariata, sulla base dell'ordinamento giuridico generale)⁸⁰. **Adesso, un ETS potrà senz'altro iscriversi al RUNTS anche grazie ad una istanza presentata da un soggetto a ciò delegato, né sussistono restrizioni riguardo al soggetto che potrà a tal fine individuarsi.**

⁸⁰ Overrosia, applicando l'art. 38, comma 3-bis, d.P.R. 445/2000: cfr. A. FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, cit., p. 55.

Dopo quest'ultima modifica, il primo periodo dell'art. 47, comma 1, CTS, si presenta infatti in questo modo (in corsivo la parte aggiunta):

“Salvo quanto previsto dall'articolo 22, la domanda di iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore è presentata dal rappresentante legale dell'ente o della rete associativa cui l'ente eventualmente aderisca, *o da un suo delegato*, all'Ufficio del Registro unico nazionale della Regione o della Provincia autonoma in cui l'ente ha la sede legale, depositando l'atto costitutivo, lo statuto ed eventuali allegati, ed indicando la sezione del registro nella quale l'ente chiede l'iscrizione”.

Chiaramente, la modifica non è di alcun interesse per quegli enti che hanno già o intendono ottenere la personalità giuridica e devono perciò iscriversi al RUNTS tramite un notaio ai sensi dell'art. 22, commi 1 e 1-*bis*, CTS. Per questi enti rimane infatti necessario affidarsi ad un notaio, e né il rappresentante legale dell'ente né tanto meno un suo delegato potrebbero procedere autonomamente alla sua iscrizione al RUNTS (salvo che non si verifichi l'ipotesi di cui all'art. 22, comma 3, CTS).

3.6. ONLUS e terzo settore

La legge 104/2024 ha inserito un terzo ed un quarto periodo nel comma 8 dell'art. 101 del Codice, che adesso recita (in corsivo le aggiunte; tralasciato l'attuale secondo periodo poiché non rilevante ai fini del commento delle integrazioni):

“La perdita della qualifica di ONLUS, a seguito dell'iscrizione nel Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore, anche in qualità di impresa sociale, non integra un'ipotesi di scioglimento dell'ente ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dagli articoli 10, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e articolo 4, comma 7, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633. [...]. *La disposizione di cui al primo periodo si applica anche in caso di perdita della qualifica di ONLUS da parte dei trust dotati di tale qualifica nonché alle ONLUS che, a causa della direzione e del coordinamento o del controllo da parte dei soggetti di cui all'articolo 4, comma 2, non possano assumere la qualifica di ente del Terzo settore ai sensi del medesimo articolo 4, a condizione che gli statuti delle ONLUS medesime prevedano espressamente lo svolgimento, con modalità non commerciali, di attività di interesse generale di cui all'articolo 5, senza finalità di lucro, e che i beni siano destinati stabilmente allo svolgimento delle suddette attività. In caso di scioglimento per qualunque causa, ovvero di soppressione o modifica delle clausole statutarie riguardanti lo svolgimento di attività di interesse generale, l'assenza della finalità di lucro e la stabile destinazione dei beni, le ONLUS di cui al precedente periodo devolvono il patrimonio ad altro ente con finalità analoghe, sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 148, comma 8, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917”.*

Sostanzialmente, la preoccupazione del legislatore è stata qui quella di **evitare a quelle ONLUS che a causa della loro natura giuridica (trust ONLUS) o della loro struttura proprietaria (ONLUS controllate dagli enti “esclusi” di cui all'art. 4, comma 2, CTS) non possono iscriversi nel RUNTS, e così assumere la qualifica di ETS in**

luogo della precedente qualifica di ONLUS, di dover devolvere in maniera disinteressata il patrimonio “incrementale” realizzato durante l'iscrizione nell'Anagrafe delle ONLUS. Problema, quest'ultimo, che per le ONLUS diverrà attuale allorché la normativa ONLUS sarà definitivamente abrogata ed esse in quel momento non risultino in grado, per mancanza di requisiti, di iscriversi nel RUNTS (l'iscrizione di una ONLUS nel RUNTS, infatti, consente alla ONLUS di poter conservare il patrimonio “incrementale” nonostante la dismissione della qualifica di ONLUS).

3.7. Personalità giuridica di associazioni e fondazioni “imprese sociali”

Con la modifica all'art. 11, comma 3, CTS, il legislatore rende esplicito un contenuto (o forse è meglio dire, un effetto) implicito della norma, che già nei nostri scritti sul tema suggerivamo in chiave interpretativa⁸¹, ovvero sia che l'art. 22 CTS è applicabile anche ad associazioni e fondazioni imprese sociali, o meglio a quante di loro si iscrivono nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese per ottenere la relativa qualifica. La conclusione era infatti imposta dall'equiparazione normativa realizzata dall'art. 11, comma 3, del Codice, tra iscrizione al RUNTS e iscrizione nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese⁸².

Il nuovo art. 11, comma 3, così recita (le aggiunte sono evidenziate in corsivo):

“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 e, per quelle costituite in forma di associazione o fondazione, è efficace anche ai fini dell'acquisto della personalità giuridica ai sensi dell'articolo 22 del presente codice. I controlli e i poteri di cui agli articoli 25, 26 e 28 del codice civile sono esercitati, nei confronti delle fondazioni di cui al primo periodo, dagli uffici del registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580”.

Pertanto, **le associazioni e le fondazioni che, assieme alla qualifica di impresa sociale, intendono conseguire la personalità giuridica (che per le fondazioni significa, prima ancora, soggettività giuridica) hanno senz'altro la possibilità di farlo ai sensi dell'art. 22 CTS**, iscrivendosi nell'apposita sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese.

È importante quanto si precisa nell'ultimo periodo del nuovo art. 11, comma 3, ovvero sia che l'autorità competente ai sensi degli articoli 25, 26 e 28 del codice civile sulle fondazioni “imprese sociali” è l'Ufficio del Registro delle imprese e non già l'Ufficio del RUNTS, che porterà il primo a confrontarsi con soggetti, compiti e responsabilità per esso del tutto nuove, per di più in un quadro normativo che sicuramente genererà una serie di questioni interpretative ed applicative.

⁸¹ Cfr., da ultimo, A. FICI, *Tipo e status nella nuova disciplina dell'impresa sociale*, in *Contratto e impresa*, 2023, n. 1, p. 125 s.

⁸² Cfr. A. FICI, *loc. ult. cit.*

3.8. Sport e terzo settore: la liberalizzazione delle entrate da sponsorizzazioni

Con una modifica all'art. 6, comma 1, CTS, si introduce un'ulteriore misura volta a favorire l'avvicinamento delle ASD al terzo settore ai fini del conseguimento da parte di queste ultime della doppia qualifica di ASD e di ETS (ovvero di APS), mediante iscrizione sia nel RASD che nel RUNTS. Infatti, come già precedentemente messo in evidenza in questo capitolo, l'attuale situazione è davvero problematica, poiché poche ASD hanno sinora fatto questa scelta, a causa di un mancato coordinamento normativo che finisce per sottrarre al terzo settore diverse migliaia di associazioni che hanno di fatto la natura di ETS e per precludere a diverse migliaia di ASD la possibilità di far parte del terzo settore e godere così dei relativi vantaggi.

All'art. 6, comma 1, CTS, è stato aggiunto un periodo, sicché la sua attuale formulazione è la seguente (in corsivo il periodo aggiunto):

“Gli enti del Terzo settore possono esercitare attività diverse da quelle di cui all'articolo 5, a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale, secondo criteri e limiti definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Cabina di regia di cui all'articolo 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. Per gli enti del Terzo settore iscritti anche nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera gg), del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, è fatta salva l'applicazione dell'articolo 9, comma 1-bis, del medesimo decreto legislativo n. 36 del 2021, a condizione che i proventi ivi indicati siano impiegati in attività di interesse generale afferenti allo svolgimento di attività sportive dilettantistiche, come definite dall'articolo 7, comma 1, lettera b), del citato decreto legislativo n. 36 del 2021 e dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39”.

In sostanza, **il legislatore, con questa modifica, consente alle associazioni sportive dilettantistiche del terzo settore**, cioè ad associazioni iscritte sia nel RUNTS (solitamente nella sezione delle APS) che nel RASD, **di svolgere senza i limiti posti dall'art. 6 CTS** (“secondarietà” e strumentalità”, così come definiti nell'apposito decreto ministeriale attuativo dell'art. 6) **le attività “diverse” di sponsorizzazione**, nonché quelle promo pubblicitarie, da cessione di diritti e indennità legate alla formazione degli atleti nonché dalla gestione di impianti e strutture sportive. L'unica condizione imposta dalla legge è che i proventi di queste attività siano successivamente impiegati in attività di interesse generale afferenti allo svolgimento di attività sportive dilettantistiche.

3.9. Le restanti novità

Tra le restanti novità che la l. 104/2024 produce per gli enti del terzo settore figurano infine le seguenti:

- all'art. 41 del Codice è stato aggiunto un comma 2-*bis*, che concede alle reti associative che abbiano perduto il numero minimo degli associati (“diretti” e/o indiretti”) loro richiesto dalla legge per potersi qualificare come tali (e potersi iscriversi nella apposita sezione del RUNTS) un periodo di grazia, pari ad un anno, per reintegrare il numero minimo di associati richiesto al fine della permanenza nella categoria e nella relativa sezione del RUNTS;
- all'art. 89 del Codice è aggiunto il comma 15-*bis* specificamente dedicato all'iscrizione nel RUNTS delle cc.dd. “associazioni d'arma”;
- all'art. 16, comma 1, del d.lgs. 112/2017, si è fatto un piccolo intervento per stabilire che le imprese sociali destinano ai loro fondi per la promozione e lo sviluppo il 3% degli utili netti annuali e non già “una quota non superiore al tre per cento” come in precedenza si trovava scritto;
- è stata disposta l'estinzione e la liquidazione della Fondazione Italia Sociale;
- è stato aggiunto il comma 5-*bis* all'art. 36 del testo unico in materia di imposta di successioni e donazioni con l'obiettivo di esonerare gli ETS dal regime di solidarietà passiva in materia;
- è stato modificato l'art. 705 c.c. aggiungendo un terzo comma specificamente dedicato agli ETS.

4. Nuovi orientamenti ministeriali

Nel periodo sotto osservazione in questo Terzjus Report, il Ministero competente ha continuato a svolgere il proprio ruolo di orientamento nell'applicazione della normativa sul terzo settore. Lo ha fatto mediante interpretazioni contenute in circolari, note e risposte a quesiti, che talvolta finiscono per attrarre l'interesse degli *stakeholder* più delle medesime disposizioni di legge che ne costituiscono l'oggetto.

Di alcuni orientamenti ufficiali pubblicati nel sito del Ministero del lavoro successivamente alla data di chiusura del precedente rapporto di Terzjus si è già dato conto in questo capitolo nella sede opportuna.

Così è, in particolare, per la **circolare n. 6 del 9 agosto 2024** emanata a ridosso delle modifiche recate al Codice dalla legge 104/2024, e nella quale si è altresì chiarito che l'eventuale difformità tra le clausole statutarie e la disciplina contenuta negli articoli del Codice oggetto della novella legislativa, **non obbligherà gli ETS ad effettuare modifiche statutarie**, trovando applicazione l'art. 1339 del Codice civile, con conseguente automatica sostituzione della clausola difforme con la (nuova) previsione di legge.

Anche della **nota n. 10376/2023 sulla denominazione dei “rami” degli enti religiosi** e della **nota n. 14432/2023 sull'attivazione degli obblighi di nomina di cui agli articoli 30 e 31 CTS** si è già detto in precedenza.

Della **nota n. 8017/2023 sul bilancio sociale degli enti filantropici** si è invece parlato nel capitolo di questo Rapporto dedicato a questa particolare tipologia di ETS⁸³.

⁸³ Cfr. A. FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, cit.

Parimenti, si è ampiamente commentata in un altro capitolo di questo Rapporto la **nota n. 8301/2024 sull'uso di statuti standard da parte di enti non aderenti alle reti associative proponenti**⁸⁴.

Tra i documenti di prassi che rimangono qui da esaminare, è di particolare interesse, in questa fase ancora transitoria, in cui ancora esistono le ONLUS, la **nota n. 6710 del 30 aprile 2024**, nella quale il Ministero **esclude che una ONLUS possa essere legittima beneficiaria del patrimonio (a seconda dei casi, residuo o incrementale) da devolversi da parte di un ETS** in caso di suo scioglimento o cancellazione dal RUNTS, ai sensi di quanto disposto dagli articoli 9 e 50, comma 2, CTS. A tale conclusione il Ministero giunge sulla base non già dell'impossibilità di equiparare, quanto meno transitoriamente, le ONLUS agli ETS, bensì del **differente regime di protezione del patrimonio, che è "rafforzato" nella disciplina del terzo settore** (art. 9 CTS) rispetto a quanto accade nella disciplina delle ONLUS (art. 10, comma 1, lett. f, d.lgs. 460/1997), e ciò in ragione della sanzione di nullità che colpisce gli atti devolutivi posti in essere da un ETS in carenza del (o in maniera difforme dal) parere della competente autorità pubblica. Le discipline, in verità, anche se il Ministero nella nota non lo sottolinea, sono diverse anche con riguardo alle modalità della devoluzione, poiché a una ONLUS è consentito devolvere il proprio patrimonio residuo genericamente "a fini di pubblica utilità", ciò che ne potrebbe consentire la fuoriuscita dal sistema del terzo settore nonostante sia stato generato da un ETS grazie alla qualifica posseduta. Interessante è altresì notare il richiamo che il Ministero fa nella nota alla circostanza di aver preventivamente condiviso l'interpretazione surriferita con l'Agenzia delle Entrate, ciò che per ovvie ragioni ne rafforza il valore "normativo".

Chiaramente, la nota ministeriale è suscettibile di applicazione soltanto in questa fase transitoria nella quale le ONLUS sono ancora esistenti. È evidente, infatti, che allorché le ONLUS spariranno per effetto dell'autorizzazione europea⁸⁵, l'ipotesi di una devoluzione alle ONLUS del patrimonio residuo di un ETS non potrà più giuridicamente configurarsi⁸⁶.

Sempre relativamente al tema della devoluzione patrimoniale di cui all'art. 9 CTS, la **nota n. 11508 dell'8 agosto 2024** – dopo aver individuato la *ratio* della norma nella "necessità che il patrimonio di un ente, che per qualsiasi ragione cessa di esistere o di esistere come ETS, che si è costituito anche in virtù di un regime fiscale di favore, continui ad essere destinato al perseguimento di finalità ritenute dal legislatore meritevoli di particolari tutele, impedendo al contempo che di detto patrimonio possano giovare gli associati dell'ente o che, comunque, lo stesso possa da questi essere liberamente utilizzato" – si concentra sulla **nozione di patrimonio "incrementale" da devolversi da parte di un ente in caso di sua cancellazione dal RUNTS** (e dunque di perdita della qualifica di ETS) ai sensi di quanto previsto dall'art. 50, comma 2, CTS.

⁸⁴ Cfr. A. FICI e M. RENNA, *Reti associative: natura giuridica, attività e statuti-tipo*, in questo Rapporto.

⁸⁵ Si rinvia per la spiegazione al precedente par. 2.2.

⁸⁶ Se un ente devolvesse il patrimonio ad un ente già ONLUS ma non iscritto al RUNTS, chiaramente esso violerebbe il disposto dell'art. 9 CTS.

L'incremento patrimoniale richiede ovviamente un momento a partire al quale esso possa essere calcolato. Ebbene, secondo il Ministero, questo termine iniziale è da individuarsi nella data di iscrizione al RUNTS con riferimento agli enti che non erano precedentemente iscritti nei registri di ODV e APS ovvero nell'Anagrafe delle ONLUS. Per questi ultimi enti, invece, in virtù della natura di ETS in via transitoria di cui hanno beneficiato (con i relativi vantaggi, anche fiscali) prima dell'iscrizione nel RUNTS, "il patrimonio assoggettato all'obbligo di devoluzione comprenderà anche quello accumulato dall'ente in virtù della pregressa qualifica". Pertanto, "il termine iniziale di computo dell'eventuale incremento patrimoniale coinciderà ... con la data di iscrizione nei predetti registri". Nuovamente da menzionare il fatto che anche in questo caso il Ministero non manca di sottolineare come tale conclusione interpretativa sia stata previamente condivisa con l'Agenzia delle Entrate, con le conseguenze in punto di fatto già sopra rilevate.

Con riguardo invece al patrimonio utile agli ETS per poter acquisire e conservare la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22 CTS, il Ministero, nella **nota n. 15849 del 19 novembre 2024**, esclude che esso possa formarsi mediante apporti di opere e servizi, ancorché economicamente apprezzabili ed oggetto di valutazione peritale. Il Ministero precisa peraltro che – ferma restando la competenza e responsabilità del notaio ai fini dell'attestazione di sussistenza del patrimonio minimo *ex art. 22*, sì che l'Ufficio del RUNTS, pur potendo sul punto interloquire col notaio, non potrebbe tuttavia su queste sole basi impedire l'iscrizione dell'ente al RUNTS – non è impedito agli Uffici del RUNTS valutare successivamente, in sede di controlli sugli ETS, la consistenza del patrimonio degli ETS dotati di personalità giuridica.

La nota in questione è d'interesse innanzitutto perché, al fine di motivare le conclusioni cui giunge, si avvale della dottrina notarile (direttamente coinvolta nella questione), fornendo così ulteriore prova di quel dialogo tra "formanti" e dell'influenza significativa di fonti "dal basso" nell'edificazione del diritto "vivente" del terzo settore. Un elemento, quest'ultimo, che avevamo già messo in luce nello scorso Terzjus Report⁸⁷.

In secondo luogo, la nota è d'interesse nella misura in cui anticipa alcune dei possibili contenuti del futuro, e tanto atteso, decreto sui controlli degli ETS, anche sotto il profilo dell'equilibrio tra poteri, in questo caso tra la funzione assegnata dalla legge ai notai e quella assegnata dalla legge agli Uffici del RUNTS.

Infine, nella **nota n. 6447 del 23 aprile 2024** in materia di *social bonus*, il Ministero chiarisce – anche qui previo confronto con l'Agenzia delle Entrate – che il possesso della qualifica di ETS in capo all'ente beneficiario delle erogazioni liberali è necessario, ai fini della legittima fruizione del credito d'imposta da parte dei contribuenti che effettuano le erogazioni liberali in suo favore, a partire dal momento della presentazione dell'istanza, nonché alla data di adozione del provvedimento di approvazione dell'elenco dei progetti di recupero ammessi al *social bonus*, dovendo inoltre perdurare per tutto il periodo di realizzazione dell'intervento di recupero. Non è invece

⁸⁷ Cfr. A. FICI, *Diritto del terzo settore in costruzione*, cit., p. 35 ss.

necessario che la qualifica di ETS sia già posseduta dall'ente beneficiario al momento dell'assegnazione del bene oggetto del progetto di recupero.

5. Il contributo della giurisprudenza

Anche i giudici, ed adesso non più soltanto quelli amministrativi, sono sempre più coinvolti nell'analisi e soluzione di questioni relative all'interpretazione ed applicazione del nuovo diritto del terzo settore. In quest'ultimo periodo, come era già avvenuto nel precedente⁸⁸, si registra **un rilevante numero di sentenze di tribunali amministrativi regionali e consiglio di stato in materia di amministrazione condivisa**. Di queste decisioni non ci occuperemo in questa sede, rinviando il lettore ad altri studi, al tema specificamente dedicati, che la Fondazione Terzjus ha realizzato e programmato nell'ambito del suo progetto denominato "Laboratorio dell'amministrazione condivisa – LAC"⁸⁹. Per i risvolti più generali che la decisione presenta, ci si può qui limitare a menzionare **TAR Lombardia, 1 ottobre 2023, n. 2533**, secondo cui, in questa fase ancora transitoria (che si chiuderà l'anno successivo a quello del rilascio dell'autorizzazione europea alle norme fiscali), **le ONLUS sono equiparabili agli ETS ai fini dell'applicazione degli istituti dell'amministrazione condivisa**, non aparendo pertanto *contra legem* o illogica la scelta di un comune di consentire anche alle ONLUS di partecipare ai procedimenti di cui all'art. 55 CTS, laddove "l'eventuale divieto di partecipazione alle Onlus avrebbe ridotto in maniera irrazionale ed indiscriminata la platea degli Ets, precludendo all'Amministrazione l'apporto di soggetti attivi nel terzo settore, quali sono appunto le Onlus stesse". È significativo il ruolo che l'orientamento ministeriale sul tema (la sentenza richiama la nota n. 19740 del 29 dicembre 2021 sull'applicazione dell'art. 13 CTS alle ONLUS) assume ai fini di questa decisione, confermando ancora una volta quanto il "dialogo" tra formanti diversi influenzi l'evoluzione del diritto "vivente" del terzo settore.

Tra le sentenze pubblicate dalla data di chiusura del precedente Terzjus Report, appaiono di grande rilievo un gruppo di decisioni della Cassazione civile, tutte pubblicate più o meno nell'autunno dello scorso anno, in materia di fallimento delle cooperative sociali, perché nel risolvere una questione che potrebbe apparire ai più di secondaria importanza – ovverosia il regime applicabile alle cooperative sociali in stato di crisi, se il fallimento (*rectius*, liquidazione giudiziale) o la liquidazione coatta amministrativa ("l.c.a.") – condividono un approccio teorico in merito alla natura giuridica dell'ente del terzo settore, che è essenziale ai fini della corretta comprensione di questa specifica area dell'ordinamento giuridico.

Tra tutte queste sentenze spicca in particolar modo **Cass. civ., sez. I, 27 ottobre 2023, n. 29801**, che fa propria la concezione dell'ente del terzo settore, ed in partico-

⁸⁸ Cfr. N. BERTI, *Note a margine della giurisprudenza e della normativa recenti in tema di rapporti fra primo e terzo settore (nella cornice del secondo)*, in *Dalla regolazione alla promozione. Una riforma da completare. 3° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto sul terzo settore in Italia*, cit., p. 91 ss.

⁸⁹ Cfr. B. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, 2024.

lare dell'impresa sociale, quale "status normativo", piuttosto che come "tipo di ente", ricavando da questo presupposto teorico le giuste conseguenze.

In questa decisione, la Suprema Corte – ribaltando una sua precedente decisione sul punto (Cass. civ., sez. I, n. 29245/2021), che si era avuto modo di criticare nelle pagine di un precedente Terzjus Report⁹⁰ – approda ad una diversa conclusione in merito alla fallibilità delle cooperative sociali (e dei loro consorzi) di cui alla l. 381/1991, che esclude in ragione della loro qualifica di impresa sociale, che rende ad esse applicabile la disposizione "premierale" di cui all'art. 14, comma 1, d.lgs. 112/2017, piuttosto che quella "tipica" e meno vantaggiosa di cui all'art. 2545-terdecies, comma 1, c.c.

In tal modo, la sentenza in parola non solo dà, a nostro avviso, corretta soluzione ad una questione particolare, ma fa propria, rendendola così autorevole, una precisa interpretazione della *ratio* e degli obiettivi della disciplina sull'impresa sociale, nonché della fattispecie delle cooperative sociali (e loro consorzi) di cui alla l. 381/1991 in rapporto alle cooperative ordinarie con scopo mutualistico di cui all'art. 2511 c.c.

Ebbene, nella sentenza in commento si discute se, in caso di insolvenza, alle cooperative sociali (e loro consorzi) sia applicabile l'art. 2545-terdecies c.c., che le renderebbe assoggettabili alternativamente a l.c.a. o a fallimento (ovvero a liquidazione giudiziale) secondo il criterio della prevenzione, oppure l'art. 14, comma 1, d.lgs. 112/2017, che le renderebbe invece esclusivamente assoggettabili a l.c.a.

La Cassazione correttamente conclude nel secondo senso, e lo fa accogliendo la tesi critica del suo precedente rappresentato da Cass. 29245/2021.

Se prima della riforma del terzo settore del 2017, vigente il d.lgs. 155/2006 sull'impresa sociale, le cooperative sociali erano in linea di principio (anche) fallibili, **l'intervenuta qualificazione delle cooperative sociali quali imprese sociali "di diritto", operata dall'art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, che delle imprese sociali reca la nuova disciplina, rende loro senz'altro applicabile l'art. 14, comma 1, d.lgs. 112/2017**, che dispone unicamente la l.c.a. per le imprese sociali insolventi, non lasciando spazio alla liquidazione giudiziale, poiché in questa norma manca una disposizione "diversa" ai sensi e per gli effetti dell'art. 295, comma 1, d.lgs. 14/2019.

La Suprema Corte giunge a questa conclusione nonostante le perplessità sollevate, almeno in una parte della dottrina, dal medesimo art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, che nel riconoscere la qualifica di imprese sociali alle cooperative sociali, specifica che "alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili". Questa disposizione sembrerebbe attribuire prevalenza, nella complessiva disciplina delle cooperative sociali (e loro consorzi), al diritto delle società cooperative (di cui agli artt. 2511 ss. c.c.) sul diritto delle imprese sociali (di cui al d.lgs. 112/2017), soprattutto ove la si ponga a confronto col successivo quinto comma, che in generale prevede l'applicabilità alle imprese sociali delle norme del codice civile solo in presenza di lacune della disciplina dell'impresa sociale e sempre che le prime siano compatibili

⁹⁰ Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, in *Dal non profit al terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, cit., p. 72 ss.

con quest'ultima ("alle imprese sociali si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto, le norme del codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e, in mancanza e per gli aspetti non disciplinati, le norme del codice civile e le relative disposizioni di attuazione concernenti la forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita"). Tuttavia, secondo la Cassazione, in linea con quanto da noi già sostenuto, anche in questa sede⁹¹, **la disciplina (più vantaggiosa) dello "status" di impresa sociale prevale comunque su quella (meno vantaggiosa) del "tipo" della società cooperativa.** Infatti, "essendo la normativa chiaramente ispirata ad un favor nei confronti dell'impresa sociale, sono da considerarsi 'compatibili', e perciò applicabili anche alle cooperative sociali, ai sensi dell'art. 1, quarto comma, d.lgs. n. 112/2017, tutte le norme dello 'status' che siano più favorevoli di quelle del 'tipo', tra cui, quindi, anche l'art. 14, primo comma, d.lgs. cit. ...".

Questa interpretazione dell'art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, è in effetti l'unica capace di valorizzare l'intervenuto riconoscimento "di diritto" delle cooperative sociali quali imprese sociali, che rimarrebbe privo di senso qualora alle cooperative sociali non si potessero applicare le disposizioni "premiali" di cui al medesimo decreto legislativo sol perché esistono disposizioni generali sulle società cooperative che hanno il medesimo oggetto. Invero, il d.lgs. 112/2017 potrebbe cedere il passo soltanto a norme particolari sulle cooperative sociali contenute nella l. 381/1991 o altrove, che però, relativamente alle procedure da applicare in caso di insolvenza, non esistono.

Ci sembra particolarmente importante sottolineare come la Cassazione fondi altresì la propria interpretazione sulla particolare rilevanza e meritevolezza degli interessi che essa consente di soddisfare. L'esclusiva assoggettabilità ad l.c.a. permette infatti – secondo la Suprema Corte – di attribuire "rilevanza centrale ad interessi anche diversi da (e talora addirittura confliggenti con) quelli di cui sono portatori i creditori dell'impresa". Interessi ritenuti meritevoli di protezione in quanto correlati alle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite dalle imprese sociali (e tra di esse dalle cooperative sociali). Da qui l'ulteriore giudizio di **corrispondenza tra la soluzione ermeneutica prescelta ed alcuni precisi principi e valori costituzionali che essa consente di perseguire.** In ultima istanza – come osserva la Corte – tale opzione ermeneutica "si spiega e si giustifica a fronte dell'interesse pubblico volto a favorire e promuovere, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. (che a sua volta costituisce attuazione dei principi costituzionali di solidarietà, art. 2 Cost., e di eguaglianza sostanziale, art. 3, secondo comma, Cost.), le iniziative dei cittadini indirizzate verso il bene comune. Iniziative che trovano nell'impresa sociale e più in generale nell'ente del terzo settore la loro più naturale collocazione giuridica (Cost. sentenza n. 131 del 2020)".

Non meno significativo è il fatto che l'interpretazione condivisa dalla Suprema Corte eviti l'inspiegabile disparità di trattamento che, sotto il profilo delle procedure loro applicabili in caso di insolvenza, si verrebbe altrimenti a creare tra cooperative (non costituite ai sensi della l. 381/1991, ma) munite della qualifica di impresa sociale

⁹¹ Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 72 ss.

e cooperative sociali di cui alla l. 381/1991. Accogliendo la tesi opposta, infatti, una cooperativa impresa sociale – dovendosi ad essa applicare la regola generale di cui all'art. 1, comma 5, d.lgs. 112/2017, e non potendosi ad essa applicare l'art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017 che riguarda soltanto le cooperative sociali – sarebbe senz'altro soggetta all'art. 14, comma 1, mentre una cooperativa sociale (pur essendo impresa sociale di diritto) non lo sarebbe.

Ma, come anticipato, l'impatto della decisione in commento va ben oltre il suo specifico *thema decidendum*, coinvolgendo aspetti di carattere generale e di ordine sistematico.

La Suprema Corte fa infatti propria la **corretta dimensione in cui deve essere inquadrata la disciplina dell'impresa sociale di cui al d.lgs. 112/2017** (così come, più in generale, la disciplina degli enti del terzo settore di cui al CTS) in rapporto alle discipline sugli enti giuridici che si trovano nel codice civile. **La prima è disciplina di uno status di natura promozionale, le seconde sono discipline sui tipi di enti**, ovverosia sulle forme e modalità di costituzione e funzionamento delle organizzazioni giuridicamente rilevanti. **Funzione principale della prima è promuovere realtà organizzative costituite ai sensi di una o più delle seconde**, ed è perciò normativa ad applicazione opzionale (essendo subordinata alla scelta degli enti che intendano ad essa sottoporsi). **Funzione principale delle seconde è invece regolare un determinato modello organizzativo**, ciò che ne determina l'applicazione necessaria alle entità che ne costituiscono l'oggetto (nonostante la qualificazione che di esse facciano coloro che se ne avvalgono). Un ente in possesso dello *status* di ETS, o più specificamente di impresa sociale, è pertanto sottoposto a due discipline che possono tra loro interferire, creando delicate questioni interpretative che devono essere risolte tenendo conto delle diverse funzioni di ciascuna disciplina e del criterio di cui all'art. 1, comma 5, d.lgs. 112/2017 (ovvero di cui all'art. 3, comma 2, d.lgs. 117/2017), alla stregua del quale **la disciplina dello status prevale su quella del tipo**, nel senso che la prima deve essere osservata dall'ente che intenda acquisire e/o conservare lo *status* anche qualora contenga regole supplementari o più severe di quelle presenti nella disciplina del tipo.

Problemi ancora più particolari si pongono allorché, come accade nel caso delle cooperative sociali (ma analogo discorso può estendersi alle società di mutuo soccorso di cui alla l. 3818/1886), un determinato tipo o sotto-tipo di ente giuridico si trovi automaticamente qualificato dalla legge come impresa sociale (o come ente del terzo settore). È evidente come in queste ipotesi il legislatore abbia svolto *ex ante* un giudizio di meritevolezza del tipo (o sotto-tipo) di ente, e riconoscendogli lo *status* a prescindere dalla sussistenza e verifica dei requisiti di qualificazione, abbia voluto in realtà riconoscere a tale tipo (o sotto-tipo) di ente i benefici associati allo *status* medesimo. Ciò tuttavia non esclude il possibile conflitto con norme del tipo, che in questo caso occorre però risolvere, in assenza di un esplicito criterio legislativo, applicando un criterio interpretativo di natura logico-sistematica per cui **le finalità eminentemente promozionali della disciplina sullo status impongono di ritenere prevalente, e perciò applicabile, la norma più favorevole al tipo (o sotto-tipo) di ente cui lo status sia stato per legge attribuito.**

Nella sentenza in commento, la Cassazione adotta proprio questo criterio per risolvere la questione di legittimità sottoposta al suo giudizio: l'assoggettamento esclusivo a l.c.a. vale per le cooperative sociali in quanto regola di *status* più favorevole di quella del “doppio binario” prevista per il tipo della società cooperativa dall'art. 2545-terdecies c.c.

Non si tratta qui di superare la formula dell'art. 1, comma 4, d.lgs. 112/2017, bensì di interpretarla in chiave sistematica, alla luce della complessiva *ratio* della normativa in cui essa si trova collocata. Il risultato è che l'art. 1, comma 4, non intende attribuire sempre e comunque prevalenza alla disciplina del tipo rispetto a quella dello *status*, ma soltanto salvaguardare le cooperative sociali da un'applicazione automatica ed incondizionata di quest'ultima disciplina, e più precisamente delle norme promozionali ed agevolative in essa presenti (negli artt. 14 ss. d.lgs. 112/2017), dal momento che le norme di qualificazione della fattispecie “impresa sociale” (contenute negli artt. 2-13 d.lgs. 112/2017) sono per definizione già inapplicabili alle cooperative sociali in virtù della loro qualificazione di diritto come tali.

Di tutte le norme a sostegno delle imprese sociali sono dunque da considerarsi “rispettose” e “compatibili”, e perciò applicabili anche alle cooperative sociali, soltanto le norme dello *status* che siano più favorevoli di quelle del tipo. In questo senso, l'art. 1, comma 4, avrebbe la medesima *ratio* e spiegherebbe i medesimi effetti dell'art. 10, comma 8, d.lgs. n. 460/1997, secondo cui, nonostante la qualificazione di diritto come ONLUS, “sono fatte salve le previsioni di maggior favore relative [...] alle cooperative sociali di cui [alla legge] n. 381 del 1991”⁹².

Tipo e *status* sono in definitiva due profili diversi, come differenti sono le modalità di acquisizione dello *status* rispetto a quelle di costituzione del tipo di ente.

Questo aspetto è implicito in una sentenza del TAR Campania, sez. III, 13 ottobre 2023, n. 2266, nella quale, con riferimento alle imprese sociali, si precisa come “l'iscrizione nella sezione speciale non persegua uno scopo di pubblicità-dichiarativa o di pubblicità-notizia ma sia **presupposto sostanziale per la qualificazione giuridica dell'impresa come ‘sociale’**”, non essendo a tal fine sufficiente l'iscrizione nella sezione ordinaria, che solo determina la nascita dell'ente (ma non già anche la sua qualifica come “impresa sociale”). Pertanto, “la s.r.l., con l'iscrizione nel registro delle imprese, assume la struttura e riceve l'applicazione del regime della società di capitali; con l'iscrizione nella sezione speciale dell'albo, assume la struttura e riceve l'applicazione del regime dell'impresa sociale in forma societaria”.

A conclusioni analoghe giungono successivamente sia il **Consiglio di Stato, sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11198**, che ricollega l'acquisizione della qualifica senz'altro

⁹² La decisione in commento si segnala altresì per l'attenzione prestata e le conseguenze tratte dalla particolare natura giuridica delle cooperative sociali di cui alla l. 381/1991 in relazione alle cooperative ordinarie del codice civile, soprattutto per ciò che concerne le finalità perseguite. La Corte riconosce alla cooperativa sociale finalità di interesse generale e non già mutualistiche. Da qui una serie di conseguenze in termini di disciplina applicabile alle cooperative sociali, che abbiamo provato ad illustrare in A. FICI, *Cooperative sociali e liquidazione coatta amministrativa: dalla Suprema Corte un autorevole contributo al riconoscimento della “specialità” delle imprese di cui alla L. n. 381/1991*, in *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, n. 4/2024, p. 470 ss., cui si rinvia il lettore interessato per approfondimenti.

all'iscrizione dell'ente nel RUNTS, sia, sulle orme del primo, il **TAR Lazio, sez. IV-bis, 9 luglio 2024, n. 13841**, secondo cui **l'iscrizione nel RUNTS "ha carattere costitutivo ai fini della qualificazione degli enti del terzo settore"**, anche se naturalmente "ciò non significa che tale iscrizione sia obbligatoria: l'associazione che preferisce non iscriversi, può continuare ad esistere e svolgere la propria attività, ma non può beneficiare delle norme di favore previste per gli enti del terzo settore".

Del medesimo tenore, pur costituendo un *obiter dictum*, è l'affermazione contenuta nella sentenza del **TAR Basilicata, sez. I, 2 novembre 2024, n. 545**, secondo cui "l'attribuzione della qualifica di ente terzo settore non è l'effetto di giudizi empirici e sostanzialistici di parte, ma consegue necessariamente, per effetto dell'art. 7 del decreto ministeriale n. 106 del 2020, alla previa iscrizione al RUNTS; **iscrizione che ha appunto efficacia costitutiva di tale qualificazione**. Detto altrimenti, la conseguenza legale della mancata iscrizione al RUNTS è la preclusione dell'attribuzione dello status di ente del terzo settore".

Sul fronte dei rapporti tra attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS ed attività "diverse" di cui all'art. 6 CTS, si colloca invece la sentenza del **Consiglio di Stato, sez. III, 11 luglio 2024, n. 6211**. Secondo il Consiglio di Stato, da un lato **le attività di cui all'art. 6 presentano una "diversità oggettiva e non teleologica" rispetto a quelle di cui all'art. 5**, dall'altro lato, **le attività di interesse generale di cui all'art. 5 non diventano "diverse" se svolte con scopo di lucro** (ovverosia attraverso l'ottenimento di un utile), sicché esse non sono in alcun caso sottoposte alla disciplina di cui all'art. 6, non essendo pertanto necessario che una specifica disposizione statutaria ne preveda e consenta lo svolgimento. Significativo appare anche qui che il giudice amministrativo, ad ulteriore supporto delle conclusioni cui perviene, faccia leva su una circolare ministeriale, la n. 20 del 27 dicembre 2018.

Da ultimo, giova segnalare la decisione del **Consiglio di Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4752**, che ha deciso il ricorso presentato dalla regione Veneto **avverso la sentenza del TAR n. 368/2023**, già oggetto di nostro commento nel precedente Terzjus Report⁹³. In questa sentenza da un lato **si esclude** – ancorché la questione non fosse rilevante ai fini del giudizio (se non ai limitati fini della statuizione sulle spese del processo), poiché nel frattempo l'associazione aveva eliminato la clausola sospetta dal proprio statuto – **che sia compatibile con il diritto del terzo settore una clausola statutaria di un'associazione che subordini l'ammissione di nuovi soci alla "presentazione o "patronage" dei soci attuali (anche solo di alcuni di loro)**; dall'altro lato si conferma che l'influenza dominante di soci "pubbliche amministrazioni", che renderebbe l'associazione inqualificabile come ente del terzo settore (alla stregua di quanto previsto dall'art. 4, comma 2, CTS), qualora non risulti *ictu oculi* dalle formulazioni statutarie, debba essere oggetto di accertamento concreto. Anche qui, non può non segnalarsi il ricorso da parte del Consiglio di Stato alle interpretazioni ministeriali della normativa, ed anzi, in questo caso, un esplicito apprezzamento degli orientamenti contenuti nella nota del 6 febbraio 2019, n. 1309.

⁹³ Cfr. A. FICI, *Le principali novità di un anno di riforma*, cit., p. 36 ss.

6. Novità dall'Unione Europa

L'interesse delle istituzioni dell'Unione europea verso gli enti del terzo settore appare in evidente crescita, forse per effetto degli stati di crisi di varia natura che si sono succeduti dal 2008 in poi, durante i quali questi enti hanno saputo dimostrare la loro capacità di farsi carico di questioni che né gli stati nazionali né l'Unione sarebbero stati, da soli, in grado di fronteggiare adeguatamente.

Le novità riguardano sia il fronte normativo, anche se per il momento soltanto in prospettiva *de iure condendo*, sia il fronte “para-normativo” ovvero di *soft law*. Sul primo versante, l'atto più significativo di quest'ultimo periodo è la proposta di direttiva sull'associazione europea transfrontaliera. Per quanto riguarda invece il secondo versante, la novità più importante è rappresentata dalla raccomandazione in materia di economia sociale. Entrambi gli atti sono stati adottati dagli organi competenti (rispettivamente, la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea) ad esito di un confronto istituzionale con gli altri organi (in particolare, il Parlamento europeo) e sulla base di informazioni ottenute attraverso studi indipendenti. Nel prosieguo di questo capitolo se ne svolgerà una sintetica analisi al fine soprattutto di comprendere in che modo si relazionano col nuovo ordinamento giuridico del terzo settore, su cui potranno sicuramente avere un significativo impatto.

6.1. La raccomandazione sull'economia sociale nella prospettiva del diritto italiano: enti dell'economia sociale ed enti del terzo settore a confronto

La Raccomandazione del 27 novembre 2023 “sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale”⁹⁴ è stata emanata in attuazione del “piano d'azione per l'economia sociale”, adottato dalla Commissione europea il 9 dicembre 2021⁹⁵. L'economia sociale, che ne costituisce l'oggetto, è identificata sulla base dei soggetti che la compongono. Al fine di comprendere il senso giuridico della Raccomandazione, nonché le modalità mediante le quali dare ad essa attuazione a livello nazionale, è **dunque necessario muovere dall'esatta individuazione dei soggetti che formano l'insieme denominato “economia sociale”**, anche in relazione alle categorie soggettive presenti nell'ordinamento giuridico nazionale⁹⁶.

Al riguardo, nel Piano d'azione del 2021 si legge che, ai fini del medesimo piano e delle iniziative ad esso correlate, “l'economia sociale comprende i soggetti che condividono le caratteristiche e i principi comuni fondamentali descritti di seguito: il primato delle persone, nonché del fine sociale e/o ambientale, rispetto al profitto, il reinvestimento della maggior parte degli utili e delle eccedenze per svolgere attività

⁹⁴ Consultabile qui: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301344.

⁹⁵ Cfr. COM(2021) 778 final del 9.12.2021, consultabile qui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0778>.

⁹⁶ Per altri profili, qui non esaminati, si rinvia a G. SALVATORI, *Dal piano d'azione europeo alla prospettiva nazionale: il momento dell'economia sociale*, in questo Rapporto.

nell'interesse dei membri/degli utenti ('interesse collettivo') o della società in generale ('interesse generale') e la governance democratica e/o partecipativa".

Successivamente si sottolinea che "il termine economia sociale si riferisce a quattro tipi principali di soggetti che forniscono beni e servizi ai loro membri o alla società in generale: cooperative, società di mutuo soccorso, associazioni (comprese le associazioni di beneficenza) e fondazioni. Si tratta di entità private, indipendenti dalle autorità pubbliche e con forme giuridiche specifiche".

Ancora di seguito l'accento cade sulle imprese sociali poiché, ad avviso della Commissione, esse sono "ormai generalmente considerate parte dell'economia sociale". Le imprese sociali – si sottolinea nella Comunicazione – "operano fornendo beni e servizi per il mercato in modo imprenditoriale e spesso innovativo, basando la loro attività commerciale su obiettivi sociali e/o ambientali. Gli utili sono reinvestiti principalmente nella realizzazione del loro obiettivo sociale. Anche il loro metodo di organizzazione e il loro assetto proprietario rispettano principi democratici o partecipativi oppure sono incentrati sul progresso sociale. Le imprese sociali adottano varie forme giuridiche a seconda del contesto nazionale". In seguito si scrive altresì che "le imprese sociali di inserimento lavorativo sono un tipo di impresa sociale comune in tutta Europa. Sono specializzate nella ricerca di opportunità di lavoro per le persone svantaggiate".

La Commissione chiarisce inoltre che "alcuni portatori di interessi, paesi e organizzazioni internazionali utilizzano anche termini come 'imprese dell'economia sociale', 'imprese sociali e solidali' e 'terzo settore' per riferirsi ai soggetti dell'economia sociale".

Questa prima definizione dell'"economia sociale" è abbastanza ampia e vaga, probabilmente in ragione della tipologia di atto in cui si trova collocata e delle sue finalità promozionali. Forme giuridiche, qualifiche e requisiti di scopo e *governance* contribuiscono ad identificare la categoria in maniera, pare, tra loro cumulativa. Invero, l'intento della Commissione è stato quello di raggruppare in una categoria unitaria una vasta congerie di organizzazioni il cui elemento distintivo è sostanzialmente quello di non avere scopo di lucro, ovvero sia di remunerazione del capitale conferito dai soci.

Nella successiva Raccomandazione del 27 novembre 2023 si trova invece una definizione più precisa di economia sociale, forse capace di risolvere alcuni dubbi che quella precedente, contenuta nel Piano d'azione, inevitabilmente sollevava.

Nel paragrafo 4 della Raccomandazione, dedicato alle definizioni, da applicarsi "tenendo conto dei quadri giuridici esistenti degli Stati membri", l'economia sociale è descritta come:

"un insieme di soggetti di diritto privato che forniscono beni e servizi ai propri membri o alla società, tra cui rientrano forme organizzative quali cooperative, società mutualistiche, associazioni (anche di beneficenza), fondazioni o imprese sociali e altre forme giuridiche, che operano in conformità dei principi e delle caratteristiche seguenti:

- il primato delle persone, nonché del fine sociale o ambientale, rispetto al profitto;
- il reinvestimento della totalità o della maggior parte degli utili e delle eccedenze per perseguire le proprie finalità sociali o ambientali e svolgere attività nell'interesse dei loro membri/utenti ('interesse collettivo')

o della società in generale ('interesse generale'); e
 - la governance democratica o partecipativa”.

Ciò che preme innanzitutto rilevare è il diverso intrecciarsi dei criteri di individuazione degli enti che compongono l'insieme dell'“economia sociale”.

Il possesso di una particolare forma giuridica, infatti, non appare più un fattore di per sé sufficiente a determinare l'inclusione degli enti nella categoria, ciò per cui è invece necessario il rispetto dei requisiti di scopo, utilizzazione degli utili e governance. Le forme giuridiche sono esemplificativamente e non già esaustivamente (“... e altre forme giuridiche”) elencate nella definizione di economia sociale, quali “potenziali” ma non già “necessarie” forme giuridiche dell'economia sociale. Da ciò discende da un lato che, ad esempio, anche una cooperativa o una fondazione devono possedere i requisiti di qualificazione per poter essere annoverate tra i soggetti dell'economia sociale e dall'altro lato che anche altri tipi di enti, incluse le società, possono rientrare nell'economia sociale se risultano in possesso dei necessari requisiti di qualificazione.

Anche con riferimento alle imprese sociali – nonostante esse tecnicamente non costituiscano una forma giuridica, bensì uno *status* normativo – si può pervenire alla medesima conclusione. Dalla definizione di economia sociale sopra menzionata emerge infatti che anche esse, al pari di cooperative, fondazioni, ecc., debbano possedere i necessari requisiti di scopo, destinazione degli utili e *governance* per poter essere annoverate tra i soggetti dell'economia sociale.

In secondo luogo, il riferimento a “soggetti di diritto privato” permette di escludere gli enti di diritto pubblico dal novero degli enti dell'economia sociale. Nella definizione contenuta nella Raccomandazione non ci si sofferma invece sul requisito dell'indipendenza dalle autorità pubbliche, che era menzionato nella Comunicazione del dicembre 2021 (ed è esplicitato nelle leggi nazionali sull'economia sociale, come la legge spagnola del 2011). Occorre qui infatti ricordare che un ente formalmente di diritto privato ben potrebbe essere sottoposto a direzione e controllo da parte di enti pubblici, sicché – se si vuole mantenere il settore dell'economia sociale separato da quello pubblico (ovvero dal “primo” settore) – l'indipendenza dalle pubbliche amministrazioni è requisito sostanziale sicuramente più pregnante di quello della forma giuridica privatistica di costituzione dell'ente.

Deve infine sottolinearsi come, anche in questa successiva definizione, sia le organizzazioni mutualistiche sia le organizzazioni solidaristiche sono fatte rientrare nella categoria, così come al medesimo fine non si opera distinzione alcuna tra organizzazioni imprenditoriali ed organizzazioni non imprenditoriali, sicché entrambe le tipologie organizzative hanno titolo per essere classificate (avendone i requisiti) come soggetti dell'economia sociale. Tra le organizzazioni imprenditoriali dell'economia sociale spiccano le imprese sociali di cui la Raccomandazione offre una definizione. L'impresa sociale è un “soggetto di diritto privato che fornisce beni e servizi per il mercato in modo imprenditoriale e in conformità dei principi e delle caratteristiche dell'economia sociale, motivando la propria attività commerciale con obiettivi sociali o ambientali. Le imprese sociali possono essere configurate in varie forme giuridiche”.

Nella definizione di economia sociale, in definitiva, assumono rilevanza fondamentale i requisiti di scopo (“il primato delle persone, nonché del fine sociale o ambientale, rispetto al profitto”), **impiego degli utili per le finalità tipiche** (“il reinvestimento della totalità o della maggior parte degli utili e delle eccedenze per perseguire le proprie finalità sociali o ambientali e svolgere attività” nell’interesse dei membri/utenti o della società in generale) e **governance** (“democratica o partecipativa”), requisiti che tutti gli enti (a prescindere dalla loro forma giuridica) devono possedere per potersi qualificare come soggetti dell’economia sociale.

È proprio in merito a questo fondamentale aspetto, tuttavia, che la definizione di economia sociale rimane ancora abbastanza aperta, in particolar modo con riguardo ai criteri di *governance* da osservarsi affinché l’ente possa appartenere all’economia sociale. Al riguardo, nel considerando n. 7 si legge quanto segue: “la forma specifica di *governance* e di gestione adottata dai soggetti dell’economia sociale varia in funzione della loro natura, delle loro dimensioni e del contesto in cui operano. Il principio di *governance* democratica o partecipativa assume quindi forme diverse, che spaziano dal coinvolgimento diretto dei membri nei processi di *governance* fino al coinvolgimento rappresentativo di membri o partner in funzioni di *governance* e di gestione separate. Ad esempio, nelle cooperative, nelle società mutualistiche e nelle associazioni tale principio trova sovente espressione nella formula ‘una persona, un voto’. I processi decisionali dei soggetti dell’economia sociale sono caratterizzati da una serie di sistemi di controllo e da relazioni tra i diversi attori che vi partecipano, tra cui dirigenti, partner, dipendenti e beneficiari. Riunendo questi attori diversi, i soggetti dell’economia sociale promuovono un impegno multilaterale incentrato su una cultura di partecipazione, responsabilità e trasparenza e finalizzato al raggiungimento di un obiettivo comune”.

Più puntuali sono, al riguardo, le leggi nazionali sull’economia sociale, ad esempio quella spagnola del 2011, che espressamente richiede che il processo decisionale dell’ente dell’economia sociale sia trasparente, democratico e inclusivo, basato sul contributo del socio all’attività dell’ente e non già sul capitale conferito, nonché che la distribuzione di utili si effettui in ragione della partecipazione del socio all’attività dell’ente o delle finalità sociali (e non già, dunque, in ragione del capitale conferito).

Nell’ordinamento giuridico italiano, l’economia sociale non è oggetto di provvedimenti *ad hoc* né, a quanto risulta, l’espressione è sinora mai stata impiegata, neanche incidentalmente, dal legislatore. Conseguentemente, **la categoria degli enti dell’economia sociale non è ancora chiaramente riconosciuta né tanto meno disciplinata nel nostro paese.**

La categoria giuridica di enti più vicina a quella europea degli enti dell’economia sociale è sicuramente quella degli enti del terzo settore di cui al CTS e al d.lgs. 112/2017.

In che rapporto si pongono terzo settore italiano ed economia sociale europea? Al di là della diversa denominazione, comprendono il medesimo o quanto meno un analogo universo di enti giuridici?

Per rispondere alla domanda è necessario innanzitutto stabilire a quale nozione di economia sociale fare riferimento. Abbiamo infatti verificato che le diverse definizioni

presenti nella Raccomandazione del 2023 e nella Comunicazione del 2021 possono condurre a differenti esiti interpretativi relativamente agli enti che compongono la categoria.

Se si guarda alla definizione di economia sociale presente nella Raccomandazione del 2023, le differenze con il terzo settore italiano sono abbastanza contenute. Il terzo settore italiano continuerebbe di certo a presentare confini più circoscritti dell'economia sociale europea, ma il gruppo di organizzazioni di riferimento avrebbe tratti simili, poiché i criteri utilizzati per qualificare gli enti dell'economia sociale hanno grosso modo la medesima natura, rimandando ad aspetti, di scopo, destinazione degli utili e *governance*, presi in considerazione dal legislatore italiano nella definizione degli enti del terzo settore.

Al fine di comprendere e determinare i rapporti esistenti tra economia sociale e terzo settore, diventa pertanto indispensabile interpretare ed applicare i criteri di cui al paragrafo 4 della Raccomandazione del 2023, ovvero il primato delle persone, nonché del fine sociale o ambientale, rispetto al profitto; il reinvestimento della totalità o della maggior parte degli utili e delle eccedenze per perseguire le finalità sociali o ambientali e svolgere attività nell'interesse di membri/utenti o della società in generale; e la *governance* democratica o partecipativa.

Pertanto, come la stessa Commissione europea invita a fare, la nozione di economia sociale deve essere interpretata "tenendo conto dei quadri giuridici esistenti degli Stati membri" (par. 4 della Raccomandazione 2023). È in questa prospettiva che devono pertanto essere intesi ed applicati i criteri identificativi degli enti dell'economia sociale menzionati nella Raccomandazione.

Con riferimento al diritto italiano, i risultati cui può pervenirsi sono i seguenti:

- **sono innanzitutto da ricomprendersi tra gli enti dell'economia sociale gli enti del terzo settore di cui al CTS**; anzi, questi enti costituiscono il nucleo più "puro" dell'economia sociale nel contesto dell'ordinamento giuridico italiano, dal momento che i requisiti di qualificazione degli ETS sono più severi e stringenti dei requisiti di qualificazione degli enti dell'economia sociale, così come individuati dalla Raccomandazione del 2023; il CTS, infatti, vincola, tra le altre cose, gli enti del terzo settore a svolgere specifiche attività di interesse generale (art. 5, comma 1) e non autorizza alcuna distribuzione di utili, neanche in forma indiretta (art. 8);

- **anche le imprese sociali** di cui al d.lgs. 112/2017, in quanto ETS, rientrano sicuramente nell'area dell'economia sociale, ciò anche perché i requisiti di qualificazione delle imprese sociali italiane sono, anche in questo caso, più rigidi dei requisiti di qualificazione degli enti dell'economia sociale; il d.lgs. 112/2017 vincola, tra le altre cose, le imprese sociali a svolgere specifiche attività di interesse generale, tra cui l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (art. 2) e consente una limitata distribuzione di utili soltanto alle imprese sociali costituite in forma di società (art. 3); le imprese sociali sono da qualificarsi come enti dell'economia sociale indipendentemente dalla forma giuridica posseduta; anche le imprese sociali societarie soddisfano pertanto i requisiti di qualificazione come enti dell'economia sociale;

- **le associazioni e le fondazioni "ordinarie" del codice civile, prive della qualifica di terzo settore, benché enti senza scopo di lucro, non possono tuttavia farsi rientrare**

automaticamente tra gli enti dell'economia sociale; la classificazione come enti dell'economia sociale è possibile soltanto per le associazioni e le fondazioni che soddisfino i requisiti di cui alla Raccomandazione europea, tra cui la finalità sociale perseguita e la *governance* democratica e partecipativa; di questo sottogruppo di enti dell'economia sociale, le associazioni sportive dilettantistiche di cui al d.lgs. 36/2021 (anche se non iscritte al RUNTS) costituiscono la parte più rilevante, stando ai dati dell'ISTAT sulle istituzioni non profit;

- per quanto riguarda invece le cooperative "ordinarie", cioè quelle che non sono "sociali" ai sensi della legge 381/1991 e che sono prive della qualifica di "impresa sociale" ai sensi del d.lgs. 112/2017, occorrerebbe innanzitutto operare una **distinzione tra cooperative a mutualità prevalente e cooperative non a mutualità prevalente**, perché per queste ultime, non essendo per legge soggette ad alcun limite nella distribuzione degli utili, si può discutere se sia possibile includerle nell'area dell'economia sociale; quanto invece alle cooperative a mutualità prevalente, vi sono diverse ragioni per ritenere che esse possano, in quanto tali, essere considerate parte dell'economia sociale, e ciò in ragione del primato che attribuiscono alla persona del socio rispetto al capitale conferito nella *governance* dell'ente, che è peraltro strettamente democratica ("un socio, un voto"), e dei vincoli nella distribuzione degli utili ai quali l'art. 2514 c.c. le sottopone; del resto, le cooperative sono usualmente le prime ad essere menzionate nell'elenco degli enti dell'economia sociale contenuto nelle leggi nazionali europee sul tema.

- **fuori dal perimetro dell'economia sociale ricadono invece le società "ordinarie"** del codice civile, dal momento che essa hanno lo scopo primario di distribuire utili ai soci (art. 2247 c.c.) e la loro *governance* è parametrata sul capitale detenuto dal socio (e non già sulla persona del socio in quanto tale); alla stessa conclusione dovrebbe pervenirsi con riguardo alle società munite della qualifica di società benefit ai sensi dell'art. 1, commi 376 e ss., l. 208/2015, poiché anch'esse hanno lo scopo principale di dividere gli utili dell'attività economica tra i soci, cui affiancano, ma solo come scopo secondario, il perseguimento di "una o più finalità di beneficio comune";

- devono in ogni caso considerarsi **estranei all'economia sociale gli enti che, ancorché formalmente di diritto privato, siano sottoposti a direzione e controllo da parte di amministrazioni pubbliche**; l'art. 4, comma 2, CTS, offre al riguardo un principio che dovrebbe trovare applicazione anche nell'interpretazione ed applicazione a livello nazionale della nozione di economia sociale;

- alcuni casi **dubbi permangono, tra cui quelli degli enti religiosi**, che non è chiaro se possano di per sé farsi rientrare nell'economia sociale o soltanto allorché iscrivano un loro "ramo" al RUNTS, **e dei trust istituiti per finalità sociali**, che secondo l'interpretazione corrente non possono iscriversi al RUNTS per ottenere la qualifica di terzo settore, ma che potrebbero invece rientrare nell'economia sociale.

In conclusione, assumendo come punto di riferimento la definizione contenuta nella Raccomandazione del 2023, economia sociale europea e terzo settore italiano finiscono per essere in larga parte coincidenti, anche se l'economia sociale rimane una categoria più ampia che potenzialmente comprende, oltre agli enti del terzo setto-

re, incluse le imprese sociali (in qualsiasi forma costituite), anche le associazioni e le fondazioni non iscritte al RUNTS (in particolar modo le diverse decine di migliaia di associazioni sportive dilettantistiche di cui al d.lgs. 36/2021) e le cooperative (anche se non sociali *ex l.* 381/1991 e anche se non munite della qualifica di impresa sociale *ex d.lgs.* 112/2017), purché “a mutualità prevalente” (dubbi si pongono invece con riguardo alle cooperative che tali non siano).

In fase di attuazione della Raccomandazione europea, **sarà importante che l'Italia provi innanzitutto a fornire una “propria” nozione di economia sociale**, individuando le diverse tipologie di enti che questo insieme può abbracciare alla luce e in ragione del diritto italiano vigente. In secondo luogo, **sarà importante che le eventuali misure di promozione tengano conto delle diverse tipologie di enti** che rientrano nell'economia sociale⁹⁷.

6.2. La proposta di direttiva sull'associazione europea transfrontaliera

Dopo vari tentativi falliti negli ultimi tre decenni⁹⁸, si è di recente concretizzata un'ulteriore possibilità di avere, finalmente, una **normativa europea sulle associazioni**. La Commissione europea ha infatti, nell'autunno dello scorso anno, formulato una proposta specifica in tal senso⁹⁹. Ha contribuito a questo risultato un clima politico europeo sempre più favorevole nei riguardi degli enti *non profit*, del quale il menzionato Piano d'azione del 2021 costituisce la più evidente manifestazione. Avere finalmente una “associazione europea” contribuirebbe a porre gli enti *non profit* (la stragrande maggioranza dei quali hanno forma associativa)¹⁰⁰ sullo stesso livello delle società di capitali e delle cooperative per le quali uno statuto europeo esiste da tempo, e precisamente dal 2001 per le prime e dal 2003 per le seconde¹⁰¹. Si ridurrebbe così un'ingiustificabile disparità di trattamento tra forme giuridiche che dura ormai da troppi anni. Ne beneficerebbero il mercato unico europeo (considerata la capacità degli enti *non profit* di risolvere diversi “fallimenti” del mercato) e la comunità dei cittadini europei in generale, poiché ad essi verrebbe data la possibilità di scegliere l'associazione quale forma giuridica più consona allo svolgimento delle attività di interesse generale di cui intendono farsi carico.

Più precisamente, la Commissione europea – “convenendo sulla necessità di creare un contesto favorevole al terzo settore, di cui le associazioni sono la forma giuridica

⁹⁷ Su questi aspetti cfr. anche G. SALVATORI, *Dal piano d'azione europeo alla prospettiva nazionale: il momento dell'economia sociale*, cit.

⁹⁸ A partire dal 1992 varie proposte sulle associazioni sono state formulate dalla Commissione europea ma nessuna di essa ha mai avuto esito positivo.

⁹⁹ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle associazioni europee transfrontaliere (COM/2023/516 final del 5 settembre 2023), scaricabile da questo link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0516>.

¹⁰⁰ Nella relazione alla proposta, la Commissione riferisce di 3,8 milioni di associazioni nell'UE, che contribuiscono per il 2,9% al PIL dell'UE

¹⁰¹ Il riferimento è al regolamento n. 2157/2001 sulla Società Europea e al regolamento n. 1435/2003 sulla Società Cooperativa Europea.

più presente” e “con l’obiettivo di agevolare l’esercizio effettivo della libertà di circolazione delle associazioni senza scopo di lucro che operano nel mercato interno” – ha lanciato il 5 settembre 2023 una proposta di direttiva sulla “**Associazione Europea Transfrontaliera**”.

La proposta muove dal seguente presupposto: “le associazioni senza scopo di lucro hanno un impatto positivo nel garantire l’equità sociale e la prosperità dei cittadini dell’UE e svolgono un ruolo significativo per la crescita all’interno del mercato interno. Tuttavia il loro potenziale socioeconomico non è sfruttato appieno. Il pieno potenziale del mercato interno può esplicarsi soltanto se tutti i partecipanti godono dei diritti che esso offre. A tal fine, le associazioni senza scopo di lucro hanno bisogno di un quadro giuridico prevedibile che consenta loro di svolgere agevolmente le proprie attività, anche quando operano a livello transfrontaliero nel mercato interno”.

La Commissione va avanti spiegando che la legislazione nazionale in materia di associazioni è differente tra Stati membri, ciò che rappresenta un serio ostacolo all’attività transfrontaliera delle associazioni. Inoltre, né a livello nazionale né a livello dell’Unione, vi sono norme destinate a porre le condizioni affinché le associazioni possano liberamente operare oltre i propri confini nazionali. Pertanto, “la proposta mira ad affrontare le restrizioni all’esercizio delle libertà del mercato interno che le associazioni senza scopo di lucro si trovano a dover affrontare e a consentire loro di operare ovunque nell’UE, attraverso la nuova forma di associazione transfrontaliera europea”. In particolare, **la Commissione stima che vi siano 310.000 associazioni attive in più di uno Stato membro, e che se gli ostacoli fossero eliminati, altre 185.000 associazioni potrebbero teoricamente svolgere attività transfrontaliere.**

La Commissione chiarisce che la proposta è inclusa nel programma di lavoro della Commissione per il 2023 come parte del quadro dell’economia sociale, nell’ambito dell’obiettivo prioritario della Commissione “Un’economia al servizio delle persone”, ed in questo senso si collega alle misure annunciate nel piano d’azione per l’economia sociale, già prima menzionato, unitamente alle quali forma il “quadro dell’economia sociale”, che include già la Raccomandazione sullo sviluppo delle condizioni quadro dell’economia sociale negli Stati membri, di cui si è parlato in precedenza in questo capitolo.

Sul piano più strettamente tecnico, è da notare che **la proposta aspira a creare non già una vera e propria forma giuridica europea di associazione, bensì una forma giuridica nazionale di associazione, specificamente congegnata per le attività transfrontaliere.** Tutti gli Stati membri sarebbero obbligati ad introdurre nel proprio ordinamento giuridico questa nuova forma giuridica di associazione. Questo nuovo tipo di associazione – denominata appunto “Associazione Europea Transfrontaliera” – è destinato ad essere un tipo ulteriore di associazione rispetto a quello già esistente in ciascuno Stato membro.

Sebbene formalmente associazioni di diritto nazionale, **tutte le associazioni europee transfrontaliere avrebbero tratti essenziali in comune indipendentemente dallo Stato membro di registrazione,** perché nel recepire la direttiva gli Stati membri saranno obbligati ad osservare alcune prescrizioni che avranno l’effetto di rendere le discipline nazionali in materia di associazioni europee transfrontaliere, seppur non

del tutto identiche, quanto meno significativamente simili tra loro. La proposta non si muove pertanto nella prospettiva dell'armonizzazione degli ordinamenti giuridici nazionali, quanto piuttosto in quella della loro approssimazione.

La proposta si fonda sugli articoli 50 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dando così evidenza del suo specifico obiettivo, che è quello di promuovere la libertà di stabilimento delle associazioni, nonché la loro capacità di svolgere attività economiche offrendo beni o servizi nel mercato interno senza restrizione alcuna.

I principali contenuti della proposta sono i seguenti:

- innanzitutto, come già sottolineato, per effetto della direttiva ciascuno Stato membro sarà tenuto ad introdurre nel proprio ordinamento giuridico una nuova forma giuridica di associazione, l'Associazione Europea Transfrontaliera, che a recepimento avvenuto, si troverà pertanto riconosciuta e regolata in tutti gli Stati membri dell'Unione;

- nel recepire la direttiva, ciascuno Stato membro dovrà garantire che le associazioni europee transfrontaliere:

i) siano enti di natura associativa, costituiti da tre o più persone fisiche (cittadini dell'Ue e/o legittimi residenti nell'Unione) e/o enti giuridici senza scopo di lucro (legittimamente costituiti nell'Unione);

ii) abbiano fondatori con rapporti con almeno due Stati membri, in base alla cittadinanza o alla residenza nel caso di persone fisiche (ad esempio, un'associazione europea transfrontaliera potrebbe essere legittimamente costituita da due cittadini italiani e un cittadino francese oppure un residente in Germania), oppure, nel caso di enti giuridici, in base alla sede legale (ad esempio, un'associazione europea transfrontaliera potrebbe essere legittimamente costituita da un'associazione con sede in Italia e due associazioni con sede in Belgio);

iii) debbano svolgere la propria attività in almeno due Stati membri;

iv) non abbiano scopo di lucro, nel senso che non sia loro consentito distribuire alcun utile tra i soci (dovendo essere, piuttosto, obbligate a reinvestire ogni utile nel perseguimento dei propri obiettivi);

v) abbiano l'acronimo "ECBA" (dall'inglese "European Cross-Border Association") nella propria denominazione;

vi) abbiano sede legale nel territorio dell'Unione europea;

vii) ottengano la personalità giuridica e la piena capacità giuridica per effetto della registrazione;

viii) definiscano nel loro statuto alcuni aspetti essenziali (quali la denominazione, l'indirizzo della sede legale, i diritti e gli obblighi degli associati, ecc.);

ix) abbiano un organo decisionale nel quale ciascun associato abbia un voto, ed un organo di amministrazione del quale possano essere componenti soltanto persone fisiche che siano cittadine dell'Unione o residenti legittimi nell'Unione oppure rappresentanti di enti senza scopo di lucro con sede legale nell'Unione;

x) siano registrate in uno specifico registro gestito da una competente autorità nazionale a seguito di un'istanza che possa essere formulata on-line e di una procedura

che non può durare più di 30 giorni; ad esito della registrazione l'associazione dovrà poter ricevere il "certifica ECBA" rilasciato dalla autorità nazionale di registrazione sulla base di un modello definito dalla Commissione europea;

xi) possano costituirsi per "trasformazione" di un'associazione di diritto nazionale;

- l'Associazione Europea Transfrontaliera sarà sottoposta innanzitutto alle norme nazionali adottate dagli Stati membri nel recepire la direttiva ed in secondo luogo alle norme nazionali applicabili alle associazioni ordinarie;

- ciascuno Stato membro sarà obbligato a riconoscere la personalità giuridica e la capacità giuridica delle Associazioni Europee Transfrontaliere registrate negli altri Stati membri, senza richiedere alcuna registrazione ulteriore;

- gli Stati membri dovranno garantire che le Associazioni Europee Transfrontaliere non siano trattate in maniera meno favorevole delle altre associazioni.

Le associazioni europee transfrontaliere **saranno pienamente libere di muoversi all'interno dell'UE** (con alcune eccezioni, ad esempio allorché penda un procedimento di insolvenza). Invero, ad esse sarà attribuito il diritto di trasferire la propria sede legale da uno Stato membro ad un altro, senza che ciò determini scioglimento, creazione di una nuova persona giuridica o conseguenze patrimoniali (art. 22). La direttiva regolerà la procedura relativa al trasferimento della sede legale all'estero (art. 23).

La proposta della Commissione, pertanto, cerca di risolvere l'ostacolo posto dalla generale assenza tra gli Stati membri di discipline nazionali sul trasferimento all'estero della sede legale delle associazioni, che impedisce la piena mobilità delle associazioni nel territorio dell'Unione. Ciò si realizza non già armonizzando le leggi nazionali sulle associazioni, ma introducendo un nuovo tipo di associazione munita del diritto di trasferire liberamente la propria sede all'estero (nel territorio dell'UE). Costituendo una associazione europea transfrontaliera piuttosto che una associazione ordinaria, sarà dunque possibile garantirsi la possibilità di trasferire in futuro, senza problemi, la sede all'estero e così modificare il diritto nazionale applicabile all'associazione (se, ad esempio, un'associazione europea transfrontaliera registrata in Italia trasferisce la propria sede legale in Polonia, sarà da quel momento sottoposta al diritto polacco e non più al diritto italiano)¹⁰².

Con specifico riguardo alla materia del terzo settore, posto che – come abbiamo più volte sottolineato, anche in questo capitolo – il settore *non profit* non coincide con il terzo settore e non tutte le associazioni sono dunque associazioni del terzo settore, ma lo sono soltanto quelle che, avendone i requisiti, sono iscritte al RUNTS, **si deve osservare come la proposta della Commissione attualmente non si occupi in modo specifico delle associazioni con lo status di enti del terzo settore** (ovvero con uno *status* equivalente a livello europeo ancorché diversamente denominato, come

¹⁰² Le associazioni sono regolate quasi ovunque nell'Unione europea: per una panoramica sulle fonti nazionali in materia v. la tabella in A. FICI e M. RENNA, *La legislazione sul terzo settore in Europa: il quadro attuale e le prospettive future*, in FONDAZIONE TERZJUS ETS (a cura di), *Verso un diritto europeo del terzo settore. 1° Rapporto sul quadro giuridico dell'economia sociale in Europa*, Napoli, 2024, p. 103 s.

ad esempio quello di *charity* in Irlanda o di organizzazione di pubblica utilità in Germania)¹⁰³. Ciò ridurrebbe in maniera significativa l'impatto della disciplina, tanto è vero che il Parlamento europeo ha già chiesto alla Commissione di emendare la proposta di direttiva proprio in relazione a questo punto¹⁰⁴. In ogni caso, peraltro, se la direttiva potrà risolvere il problema della mobilità transfrontaliera delle associazioni del terzo settore, non è detto che essa potrà anche risolvere, o quanto meno contribuire a risolvere, l'altro problema che assilla gli enti del terzo settore, ovvero sia quello della parità di trattamento, indipendentemente dallo Stato di registrazione, degli enti del terzo settore (o enti con uno *status* analogo) sotto il profilo del diritto tributario, con particolare (ma non esclusivo) riferimento alla possibilità di essere destinatari di donazioni fiscalmente agevolate, anche se transfrontaliere¹⁰⁵.

7. Conclusioni: un diritto preso (sempre più) sul serio

In una nota del gennaio 2019, pubblicata in reazione ad un parere reso dal Consiglio di Stato (n. 2052 del 20 agosto 2018) sugli articoli 55 e 56 CTS, nel criticare la posizione assunta dal tribunale amministrativo, un gruppo di studiosi concludeva la propria analisi esortando a prendere sul serio il diritto del terzo settore, al fine di “non privarsi, come Paese, di feconde ed utili esperienze di rapporti collaborativi, che hanno e che possono alimentare la dignità dei cittadini, singoli ed associati, ma anche qualificare la spesa e la risposta ai bisogni della comunità da parte di enti pubblici palesemente dotati di risorse insufficienti per far fronte ai crescenti bisogni di una larga parte di cittadini”¹⁰⁶.

Sono passati sei anni da allora e la situazione si presenta oggi senz'altro molto diversa. Anche se molto vi è ancora da fare, il diritto del terzo settore conta ed ha assunto un peso rilevante su più fronti.

Si è compreso innanzitutto – soprattutto grazie a Corte Cost. n. 131/2020 – che il diritto del terzo settore gode di copertura costituzionale e soddisfacendo interessi di primaria rilevanza per la comunità che si riconosce nella Costituzione del 1948 deve essere promosso a tutti i livelli.

Il diritto del terzo settore si è evoluto costantemente, come testimoniano i diversi interventi subiti dal Codice dalla data della sua entrata in vigore, per stare al passo con

¹⁰³ Per una panoramica delle legislazioni nazionali europee in tema di *status* di terzo settore o ad esso equivalenti si rinvia a A. FICI e M. RENNA, *La legislazione sul terzo settore in Europa: il quadro attuale e le prospettive future*, cit., p. 15 ss.

¹⁰⁴ Cfr. la relazione del Parlamento europeo del 27 febbraio 2024 sulla proposta di direttiva.

¹⁰⁵ Per un'analisi del problema cfr. A. FICI, *Public benefit status and CMD systems for associations and non-profit organizations in the EU*, Study for the Committee on Legal Affairs of the European Parliament, Brussels, 2023, p. 103 ss.

¹⁰⁶ Si può leggere la nota in <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2019/03/Welfare-Oggetti-estratto-1-2019.pdf> oppure in <https://welforum.it/wp-content/uploads/2019/02/II-Terzo-settore-preso-sul-serio.pdf>.

una realtà che man mano diventa sempre più nota al legislatore. È un diritto “vivo”, non cristallizzato in regole avulse dal contesto, flessibile e capace di adattarsi alle esigenze dei soggetti che si propone di promuovere.

È persino diventato capace, il diritto del terzo settore, di influenzare l'ordinamento giuridico generale, come testimonia la presenza nel nuovo Codice dei contratti (d.lgs. 36/2023) di una norma *ad hoc*, anzi di uno specifico “principio” di solidarietà e sussidiarietà orizzontale, che può realizzarsi grazie a rapporti di amministrazione condivisa tra pubbliche amministrazioni ed ETS, sottratti alla disciplina dei contratti pubblici in ragione della loro diversità e specialità, che la normativa generale sui contratti pubblici riconosce e rispetta¹⁰⁷.

Al diritto del terzo settore si ispirano anche i diritti “secondi”, come quello dello sport, che nella riforma del 2021, al fine di regolare i propri enti, riprende, talvolta anche alla lettera, diverse soluzioni innovative contenute nel Codice del terzo settore. Del resto, il legislatore che si confronta con la disciplina e la promozione di attività di interesse generale non può fare più a meno di prendere gli ETS in adeguata considerazione. Prova recente è offerta dal riconoscimento automatico come “imprese culturali e creative”, ad opera dell'art. 25, comma 4, della l. 27 dicembre 2023, n. 206, degli enti imprenditoriali del terzo settore (ai sensi dell'art. 11, comma 2, CTS) e delle imprese sociali (di cui al d.lgs. 112/2017) attivi nel campo della cultura.

La considerazione crescente di cui gode il diritto del terzo settore non riguarda soltanto il fronte legislativo.

Sul fronte scientifico-accademico la produzione avente ad oggetto il diritto del terzo settore è ormai (davvero) sterminata. La nascita nel 2024 di una nuova rivista ad esso dedicata e pubblicata da un prestigioso editore è forse l'episodio più significativo che si può registrare su questo versante¹⁰⁸. Inoltre, grazie al nuovo diritto del terzo settore, si riattiva lo studio degli enti non societari del primo libro del codice civile, da diverso tempo (purtroppo) trascurato dalla migliore dottrina giuridica.

Anche la formazione universitaria, non solo giuridica, in materia è esplosa, come si dà atto in un apposito capitolo di questo *Rapporto*¹⁰⁹.

In definitiva, al buono stato di salute di cui attualmente gode il terzo settore – al netto, ovviamente, delle evoluzioni ancora possibili di cui si è peraltro dato conto in questo capitolo – corrisponde un altrettanto buono stato di salute del suo diritto, a riprova del fatto che le vicende dei modelli organizzativi non possono andare disgiunte dalla vicende che riguardano il diritto che di tali modelli si occupa.

¹⁰⁷ Si veda anche l'art. 18, sui “rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore”, del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

¹⁰⁸ Alludiamo alla rivista “Diritto ed economia del terzo settore”, peraltro promossa dalla Fondazione Terzjus ETS, pubblicata dal Mulino.

¹⁰⁹ Cfr. C. MEOLI, *Formarsi sul terzo settore: lo stato dell'arte dell'offerta universitaria*, in questo *Rapporto*.

APPENDICE

LE FUNZIONI DEL REGISTRO UNICO NAZIONALE DEL TERZO SETTORE

L'effetto principale dell'acquisizione della qualifica di ETS

In conformità all'art. 4, comma 1, CTS, che la comprende tra i requisiti identificativi degli ETS, la registrazione è innanzitutto necessaria affinché un ente possa assumere la qualifica di ETS ed avvalersene a tutti gli effetti di legge, inclusa la fruizione dei benefici ad essa correlati. Lo chiarisce l'art. 7, comma 1, DM 106/2020, disponendo che "l'iscrizione nel RUNTS ha effetto costitutivo relativamente all'acquisizione della qualifica di Ente del Terzo Settore".

Ciò vale naturalmente sia con riguardo alla qualifica generale che si ottiene iscrivendosi nella sezione g) del RUNTS, sia con riguardo alle qualifiche particolari del Terzo settore, che si ottengono iscrivendosi nelle sezioni "caratterizzanti", da a) ad f), del RUNTS.

Anche qui – come chiarisce l'art. 7, comma 2, DM 106/2020 – il conseguimento della qualifica "particolare" è collegato all'iscrizione nella corrispondente sezione del RUNTS. Un ente si qualificherà, ad esempio, come ODV nel momento in cui esso risulterà iscritto nella sezione a) del RUNTS.

Imprese sociali e società di mutuo soccorso "maggiori" acquisiscono la qualifica iscrivendosi non già nel RUNTS (dove successivamente finiscono comunque per comparire), bensì nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese.

L'effetto conseguente dell'accesso ai benefici riservati agli ETS

Se la registrazione è necessaria per ottenere la qualifica di ETS, essa è ovviamente necessaria anche al fine di poter usufruire dei benefici riservati dalla legge agli ETS, poiché soltanto ai "veri" ETS, cioè agli enti giuridici iscritti nel RUNTS, potrà applicarsi il relativo regime, anche di favore.

Lo chiarisce l'art. 7, comma 1, DM 106/2020, secondo cui l'iscrizione nel RUNTS "costituisce presupposto ai fini della fruizione dei benefici previsti dal Codice e dalle vigenti disposizioni in favore degli ETS". Lo ribadisce il comma 2 del medesimo articolo con riferimento alle tipologie particolari di ETS ("i benefici previsti in favore di tali specifiche tipologie di ETS sono collegati all'iscrizione in ciascuna delle apposite sezioni del RUNTS").

L'effetto eventuale del conseguimento della personalità giuridica

Un ulteriore, e particolarmente significativo, effetto giuridico potenzialmente derivante dall'iscrizione nel RUNTS è il conseguimento della personalità giuridica di diritto privato, che conduce all'autonomia patrimoniale "perfetta" dell'ente ai sensi di quanto esplicitamente previsto dall'art. 22, comma 7, CTS (secondo cui "per le obbligazioni dell'ente risponde soltanto l'ente con il suo patrimonio").

Questo effetto, contemplato dall'art. 22 CTS e ribadito con parole diverse dall'art. 7, comma 1, DM 106/2020, secondo cui "nei casi previsti dall'articolo 22, commi 1, 2 e 3, CTS, l'iscrizione nel RUNTS ha altresì effetto costitutivo della personalità giuridica", consegue ad una domanda di iscrizione nel RUNTS presentata da un notaio per conto dell'ente ai sensi degli articoli 16 e ss., DM 106/2020.

Mentre per le associazioni del Terzo settore acquisire la personalità giuridica mediante iscrizione al RUNTS costituisce una mera facoltà (il cui esercizio può risultare vantaggioso per chi sarebbe altrimenti esposto a responsabilità patrimoniale personale per le obbligazioni dell'associazione), per le fondazioni del Terzo settore, invece, l'iscrizione al RUNTS è necessaria per il loro stesso sorgere come enti giuridici.

Associazioni e fondazioni intenzionate ad acquisire la qualifica di impresa sociale, possono ottenere la personalità giuridica ai sensi dell'art. 22 CTS, iscrivendosi nella sezione "imprese sociali" del Registro delle imprese.

L'effetto di pubblicità dichiarativa

L'effetto di opponibilità (o inopponibilità) ai terzi degli atti degli ETS per cui sussiste un onere di iscrizione, annotazione o deposito nel RUNTS deriva direttamente dalla legge (art. 52 CTS) e trova specifica menzione e disciplina nell'art. 26 DM 106/2020.

L'art. 26 DM 106/2020 precisa infatti: "gli atti per i quali è previsto l'obbligo di iscrizione, annotazione ovvero di deposito presso il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore sono opponibili ai terzi soltanto dopo la relativa pubblicazione nel Registro stesso, a meno che l'ente provi che i terzi ne erano a conoscenza" (comma 1), mentre "per le operazioni compiute entro il quindicesimo giorno dalla pubblicazione di cui al comma 1, gli atti non sono opponibili ai terzi che provino di essere stati nella impossibilità di averne conoscenza" (comma 2).

Dato che le imprese sociali e le società di mutuo soccorso "maggiori" sono tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese e al deposito dei loro atti in quest'ultimo registro (art. 5, comma 2, d.lgs. 112/2017), esse devono ritenersi sottoposte non già all'art. 52 CTS bensì all'art. 2193 c.c., secondo cui "i fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione, se non sono stati iscritti, non possono essere opposti ai terzi da chi è obbligato a richiederne l'iscrizione, a meno che questi provi che i terzi ne abbiano avuto conoscenza. L'ignoranza dei fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione non può essere opposta dai terzi dal momento in cui l'iscrizione è avvenuta".

Gli ETS diversi dalle imprese sociali che, ai sensi dell'art. 11, comma 2, CTS, sono tenuti all'iscrizione aggiuntiva nella sezione ordinaria del Registro delle imprese, saranno invece sottoposti ad un duplice onere di pubblicazione, nel RUNTS e nel Registro delle imprese.

L'effetto di pubblicità-notizia

Il RUNTS è un registro pubblico ed informatico in grado di garantire ampia e diffusa conoscenza sull'attività, la struttura ed altre caratteristiche degli ETS, in virtù della non irrilevante quantità di dati che in esso ciascun ETS è tenuto a riversare, dai più elementari dati identificativi dell'ente a quelli concernenti l'impiego delle risorse e le modalità di perseguimento dello scopo, emergenti da bilancio d'esercizio e bilancio sociale (allorché obbligatorio), anch'essi oggetto di deposito al RUNTS.

I dati contenuti nel RUNTS potranno altresì costituire la base per la successiva attività di controllo sugli ETS da svolgersi da parte delle autorità pubbliche competenti.

SEZIONI DEL RUNTS E TIPOLOGIE DI ENTI DEL TERZO SETTORE

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	<p><u>Registrazione</u>: al RUNTS, sezione "Organizzazioni di volontariato".</p> <p><u>Forma giuridica</u>: associazione (con o senza personalità giuridica).</p> <p><u>Base sociale</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - almeno 7 persone fisiche associate o almeno 3 ODV associate; possono anche associare altri ETS o enti senza scopo di lucro (incluso enti pubblici) a condizione però che il loro numero non sia superiore alla metà delle ODV associate; - possono essere partecipate ma non già controllate dagli enti "esclusi" di cui all'art. 4, comma 2, CTS. <p><u>Denominazione sociale</u>: comunque formata, deve sempre contenere la formula "Organizzazione di volontariato" o l'acronimo "ODV"; potrebbe anche contenere, ma solo in aggiunta alla precedente, la formula "Ente del Terzo Settore" o l'acronimo "ETS".</p>

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
<p>ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO</p>	<p><u>Finalità ed assenza di scopo di lucro</u>: in conformità alle norme generali di cui all'art. 8 CTS, le ODV devono utilizzare il proprio patrimonio per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Non possono pertanto distribuire utili, fondi, riserve, ecc., ad associati, lavoratori, amministratori, ecc. In caso di scioglimento, devono devolvere il patrimonio ad altri ETS ai sensi dell'art. 9 CTS.</p> <p><u>Attività</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - svolgono una o più attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS, prevalentemente in favore di terzi non associati ed avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti giuridici associati; - in generale, per l'attività di interesse generale prestata possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate; - possono svolgere attività diverse da quelle di interesse generale ma solo nei limiti di cui all'art. 6 CTS e al d.m. 19 maggio 2021, n. 107; potrebbero svolgere a titolo di attività diverse anche attività di interesse generale: in questo caso non sono vincolate al rimborso spese. <p><u>Risorse umane</u>: devono avvalersi prevalentemente di volontari associati, ma possono avere lavoratori remunerati a condizione che il loro numero non sia superiore alla metà del numero dei volontari; i lavoratori non possono contemporaneamente essere né associati né volontari della ODV.</p> <p><u>Governance</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hanno due organi necessari, che sono l'assemblea degli associati e l'organo di amministrazione (usualmente denominato "consiglio direttivo") necessariamente collegiale (min. 3 componenti); al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 30 CTS devono altresì nominare un organo di controllo interno, anche monocratico; - tutti gli amministratori sono scelti tra le persone fisiche associate ovvero indicate, tra i propri associati, dagli enti associati. Non possono dunque avere amministratori "esterni"; - ai componenti degli organi sociali (ad eccezione dei componenti professionisti dell'organo di controllo interno, ove nominato) non può essere attribuito alcun compenso per la funzione svolta, salvo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. <p><u>Trasparenza</u>: sono tenute a redigere (e depositare al RUNTS) un bilancio annuale d'esercizio in conformità ai modelli ministeriali di cui al d.m. 5 marzo 2020. Sono tenute a redigere (pubblicare nel sito Internet e depositare al RUNTS) il bilancio sociale, in conformità alle linee guida ministeriali di cui al d.m. 4 luglio 2019, solo qualora abbiano entrate superiori ad 1 milione di euro. Sono soggette a revisione legale dei conti al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 31 CTS.</p> <p><u>Controllo</u>: sono sottoposte a vigilanza da parte dell'Ufficio del RUNTS competente.</p>
<p>ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE</p>	<p><u>Registrazione</u>: al RUNTS, sezione "Associazioni di promozione sociale".</p> <p><u>Forma giuridica</u>: associazione (con o senza personalità giuridica).</p> <p><u>Base sociale</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - almeno 7 persone fisiche associate o almeno 3 APS associate; possono anche associare altri ETS o enti senza scopo di lucro (incluso enti pubblici) a condizione però che il loro numero non sia superiore alla metà delle APS associate;

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
<p style="text-align: center;">ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE</p>	<p>- possono essere partecipate ma non già controllate dagli enti “esclusi” di cui all’art. 4, comma 2, CTS;</p> <p>- non sono APS i circoli privati e le associazioni comunque denominate che dispongono limitazioni con riferimento alle condizioni economiche e discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all’ammissione degli associati o prevedono il diritto di trasferimento, a qualsiasi titolo, della quota associativa o che, infine, collegano, in qualsiasi forma, la partecipazione sociale alla titolarità di azioni o quote di natura patrimoniale.</p> <p><u>Denominazione sociale</u>: comunque formata, deve sempre contenere la formula “Associazione di promozione sociale” o l’acronimo “APS”; potrebbe anche contenere, ma solo in aggiunta alla precedente, la formula “Ente del Terzo Settore” o l’acronimo “ETS”.</p> <p><u>Finalità ed assenza di scopo di lucro</u>: in conformità alle norme generali di cui all’art. 8 CTS, le APS devono utilizzare il proprio patrimonio per lo svolgimento dell’attività statutaria ai fini dell’esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Non possono pertanto distribuire utili, fondi, riserve, ecc., ad associati, lavoratori, amministratori, ecc. In caso di scioglimento, devono devolvere il patrimonio ad altri ETS ai sensi dell’art. 9 CTS.</p> <p><u>Attività</u>:</p> <p>- svolgono una o più attività di interesse generale di cui all’art. 5, comma 1, CTS, avvalendosi in modo prevalente dell’attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti giuridici associati;</p> <p>- possono svolgere attività diverse da quelle di interesse generale ma solo nei limiti di cui all’art. 6 CTS e d.m. 19 maggio 2021, n. 107.</p> <p><u>Risorse umane</u>: devono avvalersi prevalentemente di volontari, ma possono avere lavoratori remunerati a condizione che il loro numero non sia superiore alla metà del numero dei volontari o al 20% del numero degli associati; i lavoratori non possono contemporaneamente essere volontari, ma potrebbero essere associati della APS.</p> <p><u>Governance</u>:</p> <p>- hanno due organi necessari, che sono l’assemblea degli associati e l’organo di amministrazione (usualmente denominato “consiglio direttivo”) necessariamente collegiale (min. 3 componenti); al verificarsi delle condizioni di cui all’art. 30 CTS devono altresì nominare un organo di controllo interno, anche monocratico;</p> <p>- almeno la maggioranza degli amministratori è scelta tra le persone fisiche associate ovvero indicate, tra i propri associati, dagli enti associati.</p> <p><u>Trasparenza</u>: sono tenute a redigere (e depositare al RUNTS) un bilancio annuale d’esercizio in conformità ai modelli ministeriali di cui al d.m. 5 marzo 2020. Sono tenute a redigere (pubblicare nel sito Internet e depositare al RUNTS) il bilancio sociale, in conformità alle linee guida ministeriali di cui al d.m. 4 luglio 2019, solo qualora abbiano entrate superiori ad 1 milione di euro. Sono soggette a revisione legale dei conti al ricorrere delle condizioni di cui all’art. 31 CTS.</p> <p><u>Controllo</u>: sono sottoposte a vigilanza da parte dell’Ufficio del RUNTS competente.</p>

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
ENTI FILANTROPICI	<p><u>Registrazione</u>: al RUNTS, sezione “Enti filantropici”.</p> <p><u>Forma giuridica</u>: associazione con personalità giuridica o fondazione.</p> <p><u>Base sociale</u>: possono essere partecipati ma non già controllati dagli enti “esclusi” di cui all’art. 4, comma 2, CTS.</p> <p><u>Denominazione sociale</u>: comunque formata, deve sempre contenere la formula “Ente filantropico”; potrebbe anche contenere, ma solo in aggiunta alla precedente, la formula “Ente del Terzo Settore” o l’acronimo “ETS”.</p> <p><u>Finalità ed assenza di scopo di lucro</u>: in conformità alle norme generali di cui all’art. 8 CTS, gli Enti filantropici devono utilizzare il proprio patrimonio per lo svolgimento dell’attività statutaria ai fini dell’esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Non possono pertanto distribuire utili, fondi, riserve, ecc., ad associati, lavoratori, amministratori, ecc. In caso di scioglimento, devolvono il patrimonio ad altri ETS ai sensi dell’art. 9 CTS.</p> <p><u>Attività</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale (non necessariamente svolte da ETS); - possono svolgere attività diverse da quelle di interesse generale ma solo nei limiti di cui all’art. 6 CTS e d.m. 19 maggio 2021, n. 107. <p><u>Risorse umane</u>: possono avvalersi di volontari e di lavoratori remunerati</p> <p><u>Risorse finanziarie</u>: traggono le risorse economiche necessarie allo svolgimento della propria attività principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali ed attività di raccolta fondi.</p> <p><u>Governance</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - se costituiti in forma di associazione, hanno due organi necessari, che sono l’assemblea degli associati e l’organo di amministrazione (usualmente denominato “consiglio direttivo”) necessariamente collegiale (min. 3 componenti); almeno la maggioranza degli amministratori è scelta tra le persone fisiche associate ovvero indicate, tra i propri associati, dagli enti associati; al verificarsi delle condizioni di cui all’art. 30 CTS devono altresì nominare un organo di controllo interno, anche monocratico; - se costituiti in forma di fondazione, hanno due organi necessari, che sono l’organo di amministrazione (usualmente denominato “consiglio di amministrazione”), che può essere monocratico o collegiale (min. 3 componenti), e l’organo di controllo interno, anche monocratico. <p><u>Trasparenza</u>: sono tenuti a redigere (e depositare al RUNTS) un bilancio annuale d’esercizio in conformità ai modelli ministeriali di cui al d.m. 5 marzo 2020. Sono tenuti a redigere (pubblicare nel sito Internet e depositare al RUNTS) il bilancio sociale, in conformità alle linee guida ministeriali di cui al d.m. 4 luglio 2019, solo qualora abbiano entrate superiori ad 1 milione di euro. Sono soggetti a revisione legale dei conti al ricorrere delle condizioni di cui all’art. 31 CTS.</p> <p><u>Controllo</u>: sono sottoposti a vigilanza da parte dell’Ufficio del RUNTS competente; qualora abbiano la forma di fondazione, l’Ufficio del RUNTS esercita altresì nei loro confronti i controlli e i poteri di cui agli articoli 25, 26 e 28 del Codice Civile.</p>

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
IMPRESSE SOCIALI	<p><u>Registrazione:</u> al Registro Imprese, sezione “Imprese sociali”; il Registro Imprese trasferisce in automatico i dati sulle imprese sociali al RUNTS in cui esiste una sezione Imprese sociali.</p> <p><u>Forma giuridica:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - una qualsiasi forma giuridica di diritto privato, ovverosia: associazione, con o senza personalità giuridica, fondazione, società di persone, società di capitali (incluse società con unico socio che non sia una persona fisica), società cooperativa, società cooperativa sociale, consorzio di cooperative sociali, società consortile; - le cooperative sociali (e i loro consorzi) <i>ex</i> legge 381/1991 sono imprese sociali di diritto. <p><u>Base sociale:</u> possono essere partecipate ma non già controllate da pubbliche amministrazioni e da enti con scopo di lucro.</p> <p><u>Denominazione sociale:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - comunque formata, deve sempre contenere la formula “Impresa sociale”; potrebbe anche contenere, ma solo in aggiunta alla precedente, la formula “Ente del Terzo Settore” o l’acronimo “ETS”; - le cooperative sociali <i>ex</i> legge 381/1991 devono avere nella loro denominazione la formula “Cooperativa sociale” e possono aggiungere quella di “Impresa sociale” e di “Ente del terzo settore”. <p><u>Finalità ed assenza di scopo di lucro:</u> in conformità all’art. 3 d.lgs. 112/2017, le imprese sociali devono destinare eventuali utili e avanzi di gestione allo svolgimento dell’attività statutaria o a incremento del proprio patrimonio. Non possono pertanto distribuire utili, fondi, riserve, ecc., a soci, associati, fondatori, lavoratori, amministratori, ecc. Non si considera distribuzione di utili la ripartizione ai soci cooperatori di ristorni correlati ad attività di interesse generale. Nelle imprese sociali che hanno la forma giuridica di società, è tuttavia ammessa la distribuzione di dividendi ai soci entro specifici limiti oggettivi e soggettivi. In caso di scioglimento o di perdita della qualifica di Impresa sociale, le imprese sociali devono devolvere il proprio patrimonio ad altri ETS attivi da almeno tre anni (le imprese sociali societarie possono però restituire ai propri soci il capitale versato).</p> <p><u>Attività:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - svolgono una o più attività d’impresa di interesse generale di cui all’art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017, oppure una qualsiasi attività d’impresa nella quale occupano una percentuale non inferiore al 30% di persone o lavoratori svantaggiati; alle cooperative sociali si applica al riguardo l’art. 1, legge 381/1991; - possono svolgere attività diverse da quelle di interesse generale fintanto che i relativi ricavi non siano superiori al 70% dei ricavi complessivi, da computarsi ai sensi del d.m. 22 giugno 2021. <p><u>Risorse umane:</u> possono avvalersi di volontari ma in numero non superiore a quello dei lavoratori.</p> <p><u>Governance:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - dipende dalla forma giuridica di costituzione dell’impresa sociale; devono però in ogni caso avere un organo di controllo interno, anche monocratico; questa norma non si applica alle cooperative sociali; - devono coinvolgere lavoratori, utenti ed altri interessati nella gestione dell’impresa, in conformità alle linee guida ministeriali di cui al d.m. 7 settembre 2021; alcune imprese sociali di maggiori dimensioni (quelle che

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
<p style="text-align: center;">IMPRESSE SOCIALI</p>	<p>superano due dei limiti indicati nell'art. 2435-<i>bis</i>, comma 1, del Codice Civile, ridotti della metà) sono tenute ad avere un rappresentante dei lavoratori o degli utenti sia nell'organo di amministrazione che nell'organo di controllo; questa norma non si applica alle cooperative sociali e alle cooperative a mutualità prevalente.</p> <p><u>Trasparenza</u>: sono tenute a redigere (e depositare al Registro Imprese) un bilancio annuale d'esercizio redatto ai sensi del Codice Civile (artt. 2423 ss.; 2435-<i>bis</i> o 2435-<i>ter</i>). Sono tenute a redigere (pubblicare nel sito Internet e depositare al Registro Imprese) un bilancio sociale redatto secondo le linee guida ministeriali di cui al d.m. 4 luglio 2019. Sono soggette a revisione legale dei conti nel caso in cui la loro forma giuridica di costituzione lo preveda ed in ogni caso al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 10, comma 5, d.lgs. 112/2017.</p> <p><u>Controllo</u>: sono sottoposte a vigilanza da parte del Ministero del Lavoro attraverso l'Ispettorato nazionale del lavoro; le cooperative imprese sociali, incluse le cooperative sociali, sono invece sottoposte a vigilanza da parte del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ex MISE), che nella gran parte dei casi la delega alle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo.</p>
<p style="text-align: center;">SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO</p>	<p><u>Registrazione</u>: al Registro Imprese, sezione "Imprese sociali", oppure al RUNTS, sezione "Società di mutuo soccorso", qualora abbiano un versamento annuo di contributi associativi non superiore a 50.000 euro e non gestiscano fondi sanitari integrativi.</p> <p><u>Forma giuridica</u>: società di mutuo soccorso.</p> <p><u>Base sociale</u>: persone fisiche beneficiarie; altre società di mutuo soccorso; fondi sanitari integrativi; persone fisiche o giuridiche sostenitrici della società di mutuo soccorso.</p> <p><u>Denominazione sociale</u>: contiene la formula "Società di mutuo soccorso"; potrebbe anche contenere, ma solo in aggiunta alla precedente, la denominazione "Ente del Terzo Settore" o l'acronimo "ETS".</p> <p><u>Finalità ed assenza di scopo di lucro</u>: in conformità alle norme generali di cui all'art. 8 CTS, devono utilizzare il proprio patrimonio per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Non possono pertanto distribuire utili, fondi, riserve, ecc., ad associati, lavoratori, amministratori, ecc. In caso di scioglimento, devolvono il patrimonio ad altre società di mutuo soccorso o ai fondi mutualistici di cui alla legge 59/1992.</p> <p><u>Attività</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - svolgono una o più delle seguenti attività: a) erogazione di trattamenti e prestazioni socio-sanitari nei casi di infortunio, malattia ed invalidità al lavoro, nonché in presenza di inabilità temporanea o permanente; b) erogazione di sussidi in caso di spese sanitarie sostenute dai soci per la diagnosi e la cura delle malattie e degli infortuni; c) erogazione di servizi di assistenza familiare o di contributi economici ai familiari dei soci deceduti; d) erogazione di contributi economici e di servizi di assistenza ai soci che si trovino in condizione di gravissimo disagio economico a seguito dell'improvvisa perdita di fonti reddituali personali e familiari e in assenza di provvidenze pubbliche;

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
<p style="text-align: center;">SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO</p>	<p>- le attività di cui alle lettere a) e b) possono essere svolte anche attraverso l'istituzione o la gestione dei fondi sanitari integrativi di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;</p> <p>- non possono svolgere attività diverse dalle precedenti, ad eccezione delle attività di carattere educativo e culturale dirette a realizzare finalità di prevenzione sanitaria e di diffusione dei valori mutualistici.</p> <p><u>Risorse umane</u>: possono avvalersi di volontari e di lavoratori remunerati.</p> <p><u>Governance</u>: tutti gli amministratori devono essere soci.</p> <p><u>Trasparenza</u>: sono tenute a redigere (e depositare al Registro Imprese o al RUNTS) un bilancio annuale d'esercizio in conformità ai modelli ministeriali di cui al d.m. 5 marzo 2020. Sono tenute a redigere (pubblicare nel sito Internet e depositare al Registro Imprese o al RUNTS) il bilancio sociale, in conformità alle linee guida ministeriali di cui al d.m. 4 luglio 2019, solo qualora abbiano entrate superiori ad 1 milione di euro. Sono soggette a revisione legale dei conti al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 31 CTS.</p> <p><u>Controllo</u>:</p> <p>- le società di mutuo soccorso, a prescindere da dove siano iscritte, sono sottoposte a vigilanza da parte del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ex MISE), che può delegarla alle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo.</p>
<p style="text-align: center;">RETI ASSOCIATIVE</p>	<p><u>Costituzione</u>: per scrittura privata o per atto pubblico (se aspirano ad ottenere la personalità giuridica di diritto privato).</p> <p><u>Registrazione</u>:</p> <p>- al RUNTS, sezione "Reti associative";</p> <p>- avendone i requisiti, possono essere iscritti anche in un'ulteriore sezione del RUNTS.</p> <p><u>Forma giuridica</u>: associazione (con o senza personalità giuridica).</p> <p><u>Base sociale</u>:</p> <p>- ad una Rete associativa devono aderire almeno 100 associazioni del Terzo settore o almeno 20 fondazioni del Terzo settore con sedi legali od operative in almeno 5 Regioni o Province Autonome; per le Reti associative nazionali, questo numero minimo è di almeno 500 associazioni del Terzo settore o 100 fondazioni del Terzo settore con sedi legali od operative in almeno 10 Regioni o Province Autonome;</p> <p>- possono essere partecipate ma non già controllate dagli enti "esclusi" di cui all'art. 4, comma 2, CTS.</p> <p><u>Denominazione sociale</u>: comunque formata, deve sempre contenere la formula "Ente del Terzo Settore" o l'acronimo "ETS".</p> <p><u>Finalità ed assenza di scopo di lucro</u>: in conformità alle norme generali di cui all'art. 8 CTS, le Reti associative devono utilizzare il proprio patrimonio per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Non possono pertanto distribuire utili, fondi, riserve, ecc., ad associati, lavoratori, amministratori, ecc. In caso di scioglimento, devolvono il patrimonio ad altri ETS ai sensi dell'art. 9 CTS.</p> <p><u>Attività</u>:</p> <p>- svolgono 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;</p>

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
<p align="center">RETI ASSOCIATIVE</p>	<p>- possono svolgere anche altre attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS;</p> <p>- possono svolgere attività diverse da quelle di interesse generale ma solo nei limiti di cui all'art. 6 CTS e al d.m. 19 maggio 2021, n. 107.</p> <p><u>Risorse umane:</u> possono avvalersi di volontari e di lavoratori remunerati.</p> <p><u>Governance:</u> hanno due organi necessari, che sono l'assemblea degli associati e l'organo di amministrazione necessariamente collegiale (min. 3 componenti); sovente gli statuti prevedono una struttura più complessa con la presenza di organi intermedi tra l'assemblea e l'organo di amministrazione; al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 30 CTS devono altresì nominare un organo di controllo interno, anche monocratico.</p> <p><u>Trasparenza:</u> sono tenute a redigere (e depositare al RUNTS) un bilancio annuale d'esercizio in conformità ai modelli ministeriali di cui al d.m. 5 marzo 2020. Sono tenute a redigere (pubblicare nel sito Internet e depositare al RUNTS) il bilancio sociale, in conformità alle linee guida ministeriali di cui al d.m. 4 luglio 2019, solo qualora abbiano entrate superiori ad 1 milione di euro. Sono soggette a revisione legale dei conti al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 31 CTS.</p> <p><u>Controllo:</u> sono sottoposte a vigilanza da parte dell'Ufficio del RUNTS competente.</p>
<p align="center">ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE</p>	<p><u>Registrazione:</u> al RUNTS, sezione "Altri enti del terzo settore".</p> <p><u>Forma giuridica:</u> associazione (con o senza personalità giuridica di diritto privato) o fondazione.</p> <p><u>Base sociale:</u> possono essere partecipati ma non già controllati dagli enti "esclusi" di cui all'art. 4, comma 2, CTS.</p> <p><u>Denominazione sociale:</u> comunque formata, deve sempre contenere la formula "Ente del Terzo Settore" o l'acronimo "ETS".</p> <p><u>Finalità ed assenza di scopo di lucro:</u> in conformità alle norme generali di cui all'art. 8 CTS, devono utilizzare il proprio patrimonio per lo svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Non possono pertanto distribuire utili, fondi, riserve, ecc., ad associati, lavoratori, amministratori, ecc. In caso di scioglimento, devolvono il patrimonio ad altri ETS ai sensi dell'art. 9 CTS.</p> <p><u>Attività:</u></p> <p>- svolgono una o più attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS;</p> <p>- possono svolgere attività diverse da quelle di interesse generale ma solo nei limiti di cui all'art. 6 CTS e al d.m. 19 maggio 2021, n. 107.</p> <p><u>Risorse umane:</u> possono avvalersi di volontari e di lavoratori remunerati.</p> <p><u>Governance:</u></p> <p>- se costituiti in forma di associazione, hanno due organi necessari, che sono l'assemblea degli associati e l'organo di amministrazione (usualmente denominato "consiglio direttivo") necessariamente collegiale (min. 3 componenti); almeno la maggioranza degli amministratori è scelta tra le persone fisiche associate ovvero indicate, tra i propri associati, dagli enti associati; al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 30 CTS devono altresì nominare un organo di controllo interno, anche monocratico;</p> <p>- se costituiti in forma di fondazione, hanno due organi necessari, che sono l'organo di amministrazione (usualmente denominato "consiglio di</p>

SEZIONE	CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEGLI ETS
ALTRI ENTI DEL TERZO SETTORE	<p>amministrazione”), che può essere monocratico o collegiale (min. 3 componenti), e l’organo di controllo interno, anche monocratico.</p> <p><u>Trasparenza</u>: sono tenuti a redigere (e depositare al RUNTS) un bilancio annuale d’esercizio in conformità ai modelli ministeriali di cui al d.m. 5 marzo 2020. Sono tenuti a redigere (pubblicare nel sito Internet e depositare al RUNTS) il bilancio sociale, in conformità alle linee guida ministeriali di cui al d.m. 4 luglio 2019, solo qualora abbiano entrate superiori ad 1 milione di euro. Sono soggetti a revisione legale dei conti al ricorrere delle condizioni di cui all’art. 31 CTS.</p> <p><u>Controllo</u>: sono sottoposti a vigilanza da parte dell’Ufficio del RUNTS competente; qualora abbiano la forma di fondazione, l’Ufficio del RUNTS esercita altresì nei loro confronti i controlli e i poteri di cui agli articoli 25, 26 e 28 del Codice Civile.</p>

CODICE DEL TERZO SETTORE (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117): MODIFICHE ED INTEGRAZIONI DALL’ENTRATA IN VIGORE

ANNO	ATTO	ARTICOLI
2017	Art. 5- <i>quater</i> , comma 1, D.L. 16 ottobre 2017, n. 148	83, comma 5
	Art. 5- <i>ter</i> , comma 1, D.L. 16 ottobre 2017, n. 148	99, comma 3
2018	Art. 2, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	4, comma 1
	Art. 11- <i>sexies</i> , comma 2, D.L. 14 dicembre 2018, n. 135	4, comma 3
	Art. 3, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	5, comma 1, lett. e)
	Art. 4, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	13, comma 1
	Art. 4, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	13, comma 2
	Art. 4, comma 1, lett. c), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	13, comma 6
	Art. 5, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	17, comma 5
	Art. 5, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	17, comma 6- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 6, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	22, comma 1
	Art. 6, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	22, comma 1- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 7, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	28
	Art. 8, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	30, comma 6
	Art. 8, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	30, comma 7
	Art. 9, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	32, comma 1
	Art. 9, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	32, comma 2
Art. 24- <i>ter</i> , comma 1, D.L. 28 ottobre 2018, n. 119	33, comma 3	
Art. 10, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	34, comma 1	

ANNO	ATTO	ARTICOLI
2018	Art. 11, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	35, comma 1
	Art. 11, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	35, comma 1- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 12, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	38, comma 2
	Art. 13, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	56, comma 3- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 14, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	57, comma 2
	Art. 15, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	59, comma 1, lett. a)
	Art. 15, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	59, comma 1, lett. b)
	Art. 15, comma 1, lett. c), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	59, comma 1, lett. d- <i>bis</i>) (aggiunto)
	Art. 16, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	60, comma 1, lett. c)
	Art. 17, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	64, comma 5, lett. h)
	Art. 18, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	65, comma 2
	Art. 18, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	65, comma 2
	Art. 18, comma 1, lett. c), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	65, comma 3
	Art. 18, comma 1, lett. d), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	65, comma 4
	Art. 18, comma 1, lett. e), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	65, comma 4, lett. c)
	Art. 19, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	72, comma 3
	Art. 20, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	76, comma 1
	Art. 24- <i>ter</i> , comma 2, lett. a), D.L. 28 ottobre 2018, n. 119	77, comma 1
	Art. 21, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	77, comma 4
	Art. 24- <i>ter</i> , comma 2, lett. b), D.L. 28 ottobre 2018, n. 119	77, comma 5
	Art. 24- <i>ter</i> , comma 2, lett. c), D.L. 28 ottobre 2018, n. 119	77, comma 6
	Art. 21, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	77, comma 14
	Art. 24- <i>ter</i> , comma 2, lett. d), D.L. 28 ottobre 2018, n. 119	77, comma 15
	Art. 22, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	78, comma 1
	Art. 22, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	78, comma 2 (abrogato)
	Art. 24- <i>ter</i> , comma 3, D.L. 28 ottobre 2018, n. 119	79, comma 2- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 1, comma 82, L. 30 dicembre 2018, n. 145	79, comma 3, lett. b- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 23, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	79, comma 4, lett. b)
Art. 23, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	79, comma 5	
Art. 23, comma 1, lett. c), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	79, comma 5- <i>bis</i> (aggiunto)	

ANNO	ATTO	ARTICOLI
2018	Art. 23, comma 1, lett. c), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	79, comma 5-ter (aggiunto)
	Art. 23, comma 1, lett. d), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	79, comma 6
	Art. 24, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	80, comma 7
	Art. 25, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	81, comma 3
	Art. 25, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	81, comma 5
	Art. 26, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	82, comma 3
	Art. 24-ter, comma 4, D.L. 28 ottobre 2018, n. 119	83, comma 1
	Art. 27, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	83, comma 4
	Art. 28, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	84 (rubrica)
	Art. 28, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	84, comma 1
	Art. 28, comma 1, lett. c), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	84, comma 2-bis (aggiunto)
	Art. 29, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	86, comma 16
	Art. 30, comma 1, lett. a), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	87, comma 1, lett. a)
	Art. 30, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	87, comma 3
	Art. 30, comma 1, lett. b), D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	87, comma 6
	Art. 31, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	89, comma 3
	Art. 32, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	101, comma 2
	Art. 24-ter, comma 5, D.L. 28 ottobre 2018, n. 119	101, comma 10
	Art. 33, comma 1, D.Lgs. 3 agosto 2018, n. 105	102, comma 1, lett. a)-bis (aggiunto)
2019	Art. 14, comma 2, D.L. 30 aprile 2019, n. 34	89, comma 4
2020	Art. 11, comma 1, D.L. 31 dicembre 2020, n. 183	43, comma 1
	Art. 35, comma 1, D.L. 17 marzo 2020, n. 18	101, comma 2
	Art. 1, comma 4-novies, D.L. 7 ottobre 2020, n. 125	101, comma 2
2021	Art. 66, comma 1, D.L. 31 maggio 2021, n. 77	4, comma 4
	Art. 9, comma 1-bis, lett. a) e b), D.L. 30 dicembre 2021, n. 228	4, comma 4
	Art. 66, comma 2, D.L. 31 maggio 2021, n. 77	32, comma 4
	Art. 9, comma 1, D.L. 30 dicembre 2021, n. 228	43
	Art. 66-bis, comma 10, D.L. 31 maggio 2021, n. 77	78, comma 3 (abrogato)
	Art. 14, comma 2, D.L. 22 marzo 2021, n. 41	101, comma 2
	Art. 66, comma 1, D.L. 31 maggio 2021, n. 77	101, comma 2
2022	Art. 25-bis, comma 1, D.L. 21 giugno 2022, n. 73	54, comma 2
	Art. 26, comma 1, lett. a), n. 1), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	79, comma 1
	Art. 26, comma 1, lett. a), n. 2), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	79, comma 2-bis

ANNO	ATTO	ARTICOLI
2022	Art. 26, comma 1, lett. a), n. 3), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	79, comma 4
	Art. 26, comma 1, lett. a), n. 4), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	79, comma 5- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 26, comma 1, lett. a), n. 5), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	79, comma 5- <i>ter</i> (aggiunto)
	Art. 26, comma 1, lett. a), n. 6), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	79, comma 6
	Art. 26, comma 1, lett. b), n. 1), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	82, comma 1
	Art. 26, comma 1, lett. b), n. 2), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	82, comma 3
	Art. 26, comma 1, lett. b), n. 3), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	82, comma 5- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 26, comma 1, lett. c), n. 1), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	83, comma 1
	Art. 26, comma 1, lett. c), n. 2), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	83, comma 2
	Art. 26, comma 1, lett. c), n. 3), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	83, comma 3
	Art. 26, comma 1, lett. c), n. 4), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	83, comma 6 (abrogato)
	Art. 26, comma 1, lett. d), n. 1), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	84, comma 2
	Art. 26, comma 1, lett. d), n. 2), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	84, comma 2- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 26, comma 1, lett. e), n. 1), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	85 (rubrica)
	Art. 26, comma 1, lett. e), n. 2), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	85, comma 1
	Art. 26, comma 1, lett. e), n. 3.1), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	85, comma 4, lett. a)
	Art. 26, comma 1, lett. e), n. 3.2), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	85, comma 4, lett. b)
	Art. 26, comma 1, lett. e), n. 4), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	85, comma 7
	Art. 26, comma 1, lett. e), n. 5), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	85, comma 7- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 26, comma 1, lett. f), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	86, comma 10
Art. 26, comma 1, lett. g), n. 1), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	87, comma 1, lett. b)	
Art. 26, comma 1, lett. g), n. 2), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	87, comma 5	
Art. 26, comma 1, lett. h), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	88	
Art. 26- <i>bis</i> , comma 1, D.L. 21 giugno 2022, n. 73	101, comma 2	
Art. 9, comma 3- <i>bis</i> , D.L. 29 dicembre 2022, n. 198	101, comma 2	
Art. 26, comma 1, lett. i), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	104, comma 1	
2023	Art. 3- <i>septies</i> , comma 1, D.L. 29 maggio 2023, n. 57	5, comma 1, lett. e)
	Art. 29, comma 2, D.L. 4 maggio 2023, n. 48	8, comma 3, lett. b)
	Art. 29, comma 1, D.L. 4 maggio 2023, n. 48	16
2024	Art. 4, comma 1, lett. a), L. 4 luglio 2024, n. 104	6
	Art. 4, comma 1, lett. b), L. 4 luglio 2024, n. 104	11, comma 3
	Art. 4, comma 1, lett. c), n. 1), L. 4 luglio 2024, n. 104	13, comma 2

ANNO	ATTO	ARTICOLI
2024	Art. 4, comma 1, lett. c), n. 2), L. 4 luglio 2024, n. 104	13, comma 2- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 4, comma 1, lett. c), n. 3), L. 4 luglio 2024, n. 104	13, comma 3
	Art. 4, comma 1, lett. c), n. 4), L. 4 luglio 2024, n. 104	13, comma 5
	Art. 4, comma 1, lett. d), L. 4 luglio 2024, n. 104	24, comma 4
	Art. 4, comma 1, lett. e), n. 1), L. 4 luglio 2024, n. 104	30, comma 2, lett. a)
	Art. 4, comma 1, lett. e), n. 2), L. 4 luglio 2024, n. 104	30, comma 2, lett. b)
	Art. 4, comma 1, lett. e), n. 3), L. 4 luglio 2024, n. 104	30, comma 2, lett. c)
	Art. 4, comma 1, lett. f), n. 1), L. 4 luglio 2024, n. 104	31, comma 1, lett. a)
	Art. 4, comma 1, lett. f), n. 2), L. 4 luglio 2024, n. 104	31, comma 1, lett. b)
	Art. 4, comma 1, lett. f), n. 3), L. 4 luglio 2024, n. 104	31, comma 1, lett. c)
	Art. 4, comma 1, lett. g), L. 4 luglio 2024, n. 104	36
	Art. 4, comma 1, lett. h), L. 4 luglio 2024, n. 104	41, comma 2- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 4, comma 1, lett. i), L. 4 luglio 2024, n. 104	47, comma 1
	Art. 4, comma 1, lett. l), n. 1, L. 4 luglio 2024, n. 104	48, comma 3
	Art. 4, comma 1, lett. l), n. 2, L. 4 luglio 2024, n. 104	48, comma 4
	Art. 4, comma 1, lett. m), n. 2, L. 4 luglio 2024, n. 104	87, comma 3
	Art. 4, comma 1, lett. n), n. 2, L. 4 luglio 2024, n. 104	89, comma 15- <i>bis</i> (aggiunto)
Art. 4, comma 1, lett. o), n. 2, L. 4 luglio 2024, n. 104	101, comma 8	

DECRETO SULL'IMPRESA SOCIALE (D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 112): MODIFICHE ED INTEGRAZIONI DALL'ENTRATA IN VIGORE

ANNO	ATTO	ARTICOLI
2018	Art. 8, comma 1, lett. b), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	1, comma 5
	Art. 8, comma 1, lett. b), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	2, comma 2
	Art. 2, comma 1, D.L. 20 luglio 2018, n. 95	2, comma 4
	Art. 3, comma 1, D.L. 20 luglio 2018, n. 95	3, comma 2- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 11- <i>sexies</i> , comma 1, D.L. 14 dicembre 2018, n. 135	4, comma 3
	Art. 4, comma 1, D.L. 20 luglio 2018, n. 95	12, comma 1
	Art. 5, comma 1, D.L. 20 luglio 2018, n. 95	13, comma 2- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 6, comma 1, lett. a) e b), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	17, comma 3

ANNO	ATTO	ARTICOLI
2018	Art. 7, comma 1, lett. a), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	18, comma 1
	Art. 7, comma 1, lett. a), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	18, comma 2
	Art. 7, comma 1, lett. b) e c), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	18, comma 3
	Art. 7, comma 1, lett. d) ed e), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	18, comma 4
	Art. 7, comma 1, lett. f), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	18, comma 5
	Art. 7, comma 1, lett. g), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	18, comma 7
	Art. 7, comma 1, lett. h), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	18, comma 8- <i>bis</i> (aggiunto)
	Art. 7, comma 1, lett. h), D.L. 20 luglio 2018, n. 95	18, comma 8- <i>ter</i> (aggiunto)
2020	Art. 35, comma 2, D.L. 17 marzo 2020, n. 18	17, comma 3
	Art. 1, comma 4- <i>decies</i> , D.L. 7 ottobre 2020, n. 125	17, comma 3
2021	Art. 66, comma 1- <i>bis</i> , D.L. 31 maggio 2021, n. 77	1, comma 3
	Art. 9, comma 1- <i>ter</i> , lett. a), b) e c), D.L. 30 dicembre 2021, n. 228	1, comma 3
2022	Art. 26, comma 2, lett. a), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	16
	Art. 26, comma 2, lett. b), D.L. 21 giugno 2022, n. 73	18, comma 5
2023	Art. 3- <i>septies</i> , comma 2, D.L. 29 maggio 2023, n. 57	2, comma 1, lett. e)
	Art. 29, comma 3, lett. a), D.L. 4 maggio 2023, n. 48	3, comma 2, lett. b)
	Art. 29, comma 3, lett. b), D.L. 4 maggio 2023, n. 48	13, comma 1
	Art. 1, comma 201, lett. a), L. 30 dicembre 2023, n. 213	15, comma 4
	Art. 1, comma 201, lett. b), L. 30 dicembre 2023, n. 213	15, comma 4- <i>bis</i> (aggiunto)
2024	Art. 5, comma 1, L. 4 luglio 2024, n. 104	16

CAPITOLO II

EVOLUZIONE E NOVITÀ PER IL FISCO DEL TERZO SETTORE TRA QUADRO NAZIONALE E SISTEMA EUROPEO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dal fisco di contribuzione a quello di restituzione. Le sfide della fiscalità del Terzo settore. – 3. In arrivo l'autorizzazione UE sulla fiscalità del Terzo settore: come gli enti possono prepararsi al nuovo scenario. – 3.1. Il test di non commercialità dell'art. 79 e la Legge delega per la riforma fiscale: come scongiurare il rischio di realizzare plusvalenze. – 3.2. Lo sviluppo delle imprese sociali e il ruolo delle nuove misure fiscali. – 3.3. Le imprese sociali come veicolo privilegiato per favorire la finanza sociale e attrarre investimenti. – 3.4. Le ONLUS verso il registro unico del Terzo settore e la definitiva dismissione della veste fiscale. – 4. Fisco e Europa: dal conflitto al dialogo per la costruzione di un sistema tributario del Terzo settore sempre più stabile. – 4.1. L'imposta sul valore aggiunto e gli enti non commerciali: ancora un anno di tempo per trovare soluzioni. – 5. La procedura di infrazione ICI e le conseguenze sugli enti che hanno beneficiato delle misure fiscali giudicate illegittime. – 5.1. Le modalità di verifica del plafond degli aiuti de minimis. – 5.2. Sulle modalità di applicazione della normativa sui Servizi di Interesse Economico Generale – 5.3. Sulla possibilità di applicare il regime de minimis – SIEG di cui al Regolamento (UE) n. 360/2012. – 5.4. La procedura d'infrazione sull'ICI e l'opportunità di aggiornare e superare i "vecchi" standard di non commercialità. – 6. Il nuovo regime IVA del distacco del personale e le implicazioni per il Terzo settore. – 7. Il rilancio delle donazioni a seguito della riforma del Terzo settore e i rischi connessi ai nuovi tagli lineari alle tax expenditures introdotti dalla legge di Bilancio 2025. – 7.1. Il welfare italiano letto attraverso le spese fiscali. – 7.2. La crescita delle erogazioni liberali: come è distribuita la generosità degli italiani per tipologia di enti e fasce di reddito. – 7.3. I tagli alle spese fiscali. Quali effetti per il Terzo settore e quali rimedi. – 7.4. Le sfide future: preservare il valore del dono e le sue ricadute sociali.

1. Premessa

Il rapporto annuale della Fondazione Terzjus rappresenta l'occasione per fare il punto sull'evoluzione del sistema giuridico e tributario del Terzo settore e per osservare i cambiamenti in corso, valutandone la capacità di incidere sul futuro assetto dell'economia sociale. Guardando questi cambiamenti dal punto di vista delle politiche fiscali e della graduale stabilizzazione del diritto tributario del Terzo settore possiamo affermare, senza timore di smentita, che l'ultimo anno è stato contrassegnato da una serie di interventi fortemente condizionati dal rapporto, non sempre idilliaco, tra la fiscalità italiana e il sistema euro-unitario. Un rapporto dove sinora hanno prevalso forme di contrapposizione, come dimostrano le numerose (troppe) procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea ai danni del nostro Paese, che hanno costret-

to il legislatore interno ad una revisione delle misure fiscali, incidendo sull'organizzazione delle realtà *non profit* a prescindere dalla dimensione o dal tipo di attività svolta.

Accanto a questa costante di natura "patologica" si affaccia oggi, nel quadro generale della costruzione di un nuovo sistema tributario del Terzo settore, una prospettiva "fisiologica" dettata finalmente dal dialogo con le istituzioni europee. Uno scenario in cui, per la prima volta, l'Italia svolge un ruolo propositivo, ponendosi di fronte all'Europa con una proposta di revisione del quadro fiscale nel rispetto del mercato e, soprattutto, nella consapevolezza che l'economia sociale richiede cambiamenti di sistema e specifici criteri di determinazione della capacità economica tassabile. Un dato è certo. Va superata la desueta trasposizione di criteri di valutazione nati per la tutela del mercato verso enti che non agiscono al pari di altri operatori economici, e che, in molti casi, operano in contesti in cui un mercato neppure esiste. Insomma, l'economia sociale necessita di un quadro fiscale autonomo di riferimento che sappia riconoscere sia un fisco di "contribuzione", come vuole la Carta costituzionale, sia una fiscalità di "restituzione", in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.

Un cambio di prospettiva che assurge a presupposto indefettibile su cui misurare e osservare l'evoluzione del quadro fiscale interno, non solo con riferimento alle misure dedicate specificatamente al Terzo settore, ma anche con riguardo a qualsiasi intervento di natura tributaria destinato, direttamente o indirettamente, ad incidere sui modelli organizzativi dell'economia sociale.

Infatti, i continui ritocchi legislativi che ogni anno contribuiscono a modificare il sistema di tassazione italiano molto spesso finiscono per coinvolgere, più o meno consapevolmente, gli enti del Terzo settore (d'ora in avanti, anche "ETS"). Negli ultimi anni abbiamo assistito a diversi esempi di questo tipo, l'ultimo dei quali, in ordine di tempo, arriva proprio dalla Legge di Bilancio 2025. Quest'ultima, nel varare una revisione organica delle *tax expenditures*, introduce limiti quantitativi al riconoscimento delle detrazioni fiscali, includendo nelle maglie dei nuovi tagli anche le premialità previste dalla Riforma per chi dona a favore degli ETS. Una misura che, ponendo sullo stesso piano incentivi diversi (dal mutuo prima casa alla mensa scolastica, per arrivare alla riqualificazione energetica degli immobili fino alle donazioni in favore degli ETS), finisce con il penalizzare indirettamente anche l'assegnazione di risorse destinate agli enti che prendono in carico i bisogni della collettività. Una limitazione, quest'ultima, che arriva come un fulmine a ciel sereno e che, come vedremo, rischia di provocare una battuta d'arresto sulla generosità degli italiani in favore degli ETS, secondo un meccanismo che si contrappone alla spinta sulle donazioni generata grazie agli incentivi fiscali ideati dalla Riforma.

Occorre poi riconoscere che, nell'evoluzione della fiscalità italiana, il Terzo settore ha mostrato sempre una certa difficoltà ad affermare il proprio ruolo e ad ottenere una propria autonoma dignità. Tuttavia, va detto che a partire dalla Riforma del 2017 si è avviata una lenta, ma inesorabile, evoluzione culturale del nostro sistema giuridico, che inizia a dare sempre più spazio alle specificità del Terzo settore, riconoscendone il valore e le peculiarità nella costruzione dei principi generali della fiscalità italiana. Una

concreto segnale di questo cambiamento è riscontrabile nella riforma fiscale varata con la Legge delega n. 111 del 2023, che interviene a più riprese sull'adattamento e sulla valorizzazione del quadro fiscale del Terzo settore in coerenza con il sistema tributario. Una ulteriore prova del fatto che la fiscalità del Terzo settore non rappresenta un mondo a parte né un ambito che vive di deroghe ed eccezioni. Il diritto tributario del Terzo settore deve ormai essere inteso, grazie agli interventi disegnati dalla Riforma, come un sistema di organico di regole, dotato di autonomi e peculiari principi, pienamente integrati nel quadro generale. Per realizzare a pieno tale obiettivo occorre valorizzare e tenere a mente le differenze e i tratti caratteristici degli enti del Terzo settore rispetto agli operatori del mercato, trattando in modo diverso, anche sotto il profilo fiscale, fattispecie evidentemente diverse. Si delinea, in tal senso, un sistema tributario che non può che prendere le mosse dal dialogo tra due principi costituzionali fondamentali, ossia quelli di capacità contributiva e di eguaglianza, attraverso cui valorizzare le peculiarità e le differenze strutturali che caratterizzano gli organismi che operano nell'ambito dell'economia sociale.

2. Dal fisco di contribuzione a quello di restituzione. Le sfide della fiscalità del Terzo settore

La definitiva entrata in vigore delle misure fiscali introdotte dalla riforma del Terzo settore segnerà un passo decisivo per lo sviluppo dei modelli organizzativi degli enti, disegnando al contempo un nuovo riferimento per le politiche fiscali europee. Il 2025 si preannuncia, quindi, un anno decisivo per riorganizzare le realtà *non profit* e prepararsi ad affrontare le novità fiscali, prendendo confidenza con gli strumenti tributari introdotti dalla riforma. Due sono i fronti principali dai quali osservare l'evoluzione del sistema fiscale del "Terzo settore" e degli enti che lo animano, destinati a divenire sempre più protagonisti del sistema economico del Paese e delle politiche europee di *welfare*.

Il primo fronte riguarda l'Italia. Il varo degli strumenti fiscali e dei nuovi criteri di misurazione della capacità economica prodotta dagli enti del Terzo settore rappresenterà una sorta di "anno zero" da cui prendere le mosse per immaginare l'evoluzione dei modelli organizzativi *non profit* e della loro capacità di generare bene comune. Le novità con cui confrontarsi sono molteplici e si legano ad una visione del fisco come strumento di "restituzione", e non solo di "contribuzione". Una prospettiva destinata a garantire lo sviluppo degli enti e a riconoscere il valore della gratuità e del dono, superando gli steccati imposti dalle logiche del mercato e della tassazione degli operatori tradizionali che agiscono con finalità lucrative.

Si tratta di una rivoluzione concettuale, che richiede la creazione di un "ecosistema fiscale" per gli enti del Terzo settore, distinto, come dicevamo, da quello degli operatori di mercato. Per troppo tempo, infatti, la mancanza di un quadro fiscale *ad hoc* per l'economia sociale ha ostacolato l'evoluzione delle organizzazioni *non profit*, mettendo (erroneamente) sullo stesso piano modelli di carattere imprenditoriale e non. Gli equi-

voci provocati dalla mancata costruzione di un quadro fiscale di riferimento sono molti e hanno tutti, in qualche modo, contribuito alla creazione di limiti e vincoli a livello interno ed euro-unitario, che oggi devono essere superati per consentire al nostro sistema di *welfare* di evolversi e restare al passo con i tempi.

Partiamo da un fondamentale assunto. La capacità di produrre beni e servizi a favore della collettività nell'interesse generale rappresenta il valore diffuso che sta dietro ogni organizzazione del Terzo settore, a prescindere dal modello organizzativo utilizzato. Tale produzione può avvenire secondo le ordinarie tecniche di mercato, oppure secondo logiche di gratuità, indisponibilità del patrimonio, vincoli allo svolgimento di attività istituzionali e "diverse", applicazione di un tetto massimo alla retribuzione dei lavoratori, prevalente o esclusivo apporto dei volontari, nonché alla scelta di operare con trasparenza, senza il perseguimento di un lucro soggettivo.

È evidente che quello appena descritto è lo scenario caratteristico del Terzo settore, in un contesto in cui la fiscalità non può più permettersi di intervenire ricercando capacità economica e ricchezza tassabile secondo i criteri tradizionali, ma deve necessariamente adeguarsi individuando un filo conduttore, cioè la capacità di generare valore per la collettività. Per realizzare ciò occorre necessariamente riscrivere le basi su cui si fondano i presupposti impositivi, facendo chiarezza sulle diverse definizioni che regolano il quadro civilistico e fiscale del Terzo settore.

Una simile operazione, non certo semplice, ha dovuto necessariamente attingere dal secondo fronte da cui osservare l'evoluzione dell'economia sociale: quello euro-unitario. Uscire, dunque, da una logica di autoreferenzialità giuridica e tributaria interna, per entrare in una dimensione che guarda al diritto unionale come ad una sistema di riferimento che consente di inquadrare gli enti tenendo conto delle attività poste in essere, delle concrete modalità con cui vengono svolte e della compatibilità delle misure con il principio della libera concorrenza e del divieto di aiuti di stato. Per tale motivo, la Riforma ha cercato in primo luogo di fare chiarezza sul quadro definitorio, creando le basi per avviare un dialogo con la Commissione europea con l'obiettivo principale di ottenere il via libera alle misure fiscali e stabilizzare il sistema tributario. In questo contesto, la definizione di attività commerciale e non commerciale introdotta dal Codice del Terzo settore assume un ruolo centrale, distinguendo nettamente i modelli imprenditoriali da quelli non imprenditoriali. Svolgere attività commerciale non equivale necessariamente ad essere una impresa, mentre essere un'impresa implica necessariamente lo svolgimento di attività commerciale. Sebbene possa apparire come uno strano scioglilingua, questa affermazione è di fondamentale importanza per cogliere la portata dell'art. 79 del D.lgs. n. 117 del 2017 (CTS), nuovo pilastro della fiscalità per i modelli non imprenditoriali del Terzo settore. Parallelamente, svolgere una attività inquadrabile come "fiscalmente commerciale", secondo i criteri tradizionali, non significa essere necessariamente un operatore economico in virtù delle definizioni che incontriamo a livello euro-unionale e che presiedono alla logica del divieto di aiuti di stato.

Del resto, nell'economia sociale vi sono attività senza mercato (pensiamo ai servizi sociali), ma difficilmente vi è un mercato senza attività. Dunque, quando una misura

fiscale favorisce attività svolte da enti del Terzo settore in assenza di un vero e proprio mercato, i vincoli che presiedono al divieto di aiuti di stato sono destinati a fare un passo indietro. La presenza di un mercato, tuttavia, non esclude la possibilità di riconoscere puntuali deroghe alla disciplina sugli aiuti di stato se ad agire, ad esempio, è un ETS che svolge attività di interesse economico generale (SIEG). Questo può accadere quando le attività sono al servizio della collettività e sono certificate da una compensazione, o contributo pubblico, con regole puntuali scandite nelle convezioni tra enti *non profit* e P.A.¹. Anche in questo caso l'adattamento interno delle regole euro-unitarie conduce ad una revisione dei criteri impositivi dei contributi pubblici e non solo, portando ad escludere, ad esempio, dalla base imponibile degli enti del Terzo settore, le somme ricevute nell'ambito di attività di coprogettazione ai sensi dell'art. 55 del CTS.

I riferimenti indicati in precedenza ed espressi in estrema sintesi consentono, quindi, di tracciare un quadro evolutivo della fiscalità del Terzo settore che sta plasmando molte scelte organizzative, legate alle operazioni di riassetto degli enti, sia con riferimento alla forma giuridica che alla possibile qualifica da adottare. Un riassetto che, in molti casi, è frutto di valutazioni prospettiche legate alla definitiva entrata in vigore delle misure fiscali a seguito dell'autorizzazione della Commissione europea.

Le attese più grandi riguardano sicuramente la fiscalità delle imprese sociali, la conferma del quadro della non commercialità e la finanza sociale, unitamente ai regimi speciali che consentiranno l'accesso alla tassazione forfettaria. Una *flat tax* anche per gli enti non commerciali, alla stregua delle misure oggi previste per professionisti e imprenditori individuali con entrate inferiori a 85.000euro e con meno oneri e adempimenti da gestire a partire da quelli relativi all'imposta sul valore aggiunto.

Nell'ultimo anno, questa graduale e inesorabile evoluzione del sistema giuridico-tributario del Terzo settore ha confermato il proprio *trend* con alcuni interventi che, da un lato, si presentano come "rifiniture" rispetto ad un quadro nato fin troppo frastagliato ed eterogeneo e che, dopo la Riforma, si sta gradualmente evolvendo verso un vero e proprio sistema giuridico. Insomma, il diritto tributario del Terzo settore sta passando dalla frammentazione alla sistematizzazione, con un *corpus* di norme che avverte l'esigenza di rispettare alcuni principi fondamentali e ricorrenti che iniziano a permeare il nostro sistema legislativo.

Fra questi principi fondamentali è da menzionare, senz'altro, l'esigenza di imprimere una decisa inversione di tendenza nei rapporti fra la nostra legislazione interna e il diritto dell'Unione europea (e, di conseguenza, fra le Autorità nazionali e quelle europee, a partire dalla Commissione UE), tanto che guardando alle novità fiscali del 2024 si può plasticamente prendere atto – per un verso – delle conseguenze, apprezzabili anche nel medio-lungo periodo, derivanti dalle fughe in avanti di certe misure fiscali interne che sono risultate non conformi ai principi europei e – per altro verso – della complessità dei tentativi di dialogo preventivo con le Istituzioni dell'Unione che garantiscono però una certezza del diritto per le organizzazioni del *non profit* italiano a lungo assente nella materia fiscale.

¹ Vedi sentenza *Altmark* del 24 luglio 2003, nel procedimento C-280/00.

Il riferimento è, sotto il primo versante, al regime IVA degli enti associativi, al recupero dell'ICI 2006-2011 e alla nuova norma sul trattamento del distacco del personale ai fini dell'IVA e, sotto il secondo versante, all'autorizzazione della Commissione UE del regime fiscale degli enti del Terzo settore; tutti temi, emersi nel corso del 2024, che saranno trattati nel proseguo di questo capitolo.

D'altronde, come evidenziato a più riprese in *Premessa*, il diritto tributario del Terzo settore non si basa su un insieme di deroghe ai criteri generali, bensì è parte integrante di un sistema vero e proprio, dotato di una autonoma dignità e ideato per porsi in coerenza con il diritto interno ed euro-unitario. E del resto, la stessa Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea di novembre 2023² ha ribadito l'importanza di adottare politiche fiscali favorevoli per il Terzo settore, al fine di stimolare l'innovazione sociale e la crescita inclusiva. L'economia sociale, fondata sui principi di solidarietà, partecipazione e sostenibilità, rappresenta infatti un pilastro essenziale per affrontare le principali sfide globali, come la lotta alle disuguaglianze, la transizione ecologica e il rafforzamento della coesione sociale. Tuttavia, per consentire al Terzo settore di esprimere appieno il proprio potenziale, è indispensabile predisporre strumenti fiscali in grado di incentivare la creazione di valore sociale, garantendo al contempo la sostenibilità finanziaria degli enti coinvolti. Non a caso, la Raccomandazione individua tre direttrici prioritarie: la semplificazione normativa, l'introduzione di agevolazioni fiscali per le organizzazioni del Terzo settore e l'adozione di incentivi specifici per le imprese sociali che reinvestono gli utili in finalità di interesse generale. In particolare, viene evidenziata la necessità di armonizzare i regimi fiscali a livello europeo, al fine di assicurare pari opportunità agli enti operanti nei diversi Stati membri e creare un ecosistema normativo capace di valorizzare il contributo del Terzo settore al benessere collettivo. L'adozione di politiche fiscali mirate non solo rafforza la capacità del Terzo settore di generare impatti positivi per la collettività, ma rappresenta anche un'opportunità per attrarre capitali pubblici e privati verso progetti ad alto valore sociale. Inoltre, un quadro fiscale favorevole può stimolare la creazione di partenariati pubblico-privato, fondamentali per ampliare la portata e l'efficacia delle iniziative sociali. In conclusione, la fiscalità del Terzo settore deve essere intesa non solo come una leva economica, ma come uno strumento strategico per costruire una società più equa e sostenibile, in linea con gli obiettivi delineati dalla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea.

3. In arrivo l'autorizzazione UE sulla fiscalità del Terzo settore: come gli enti possono prepararsi al nuovo scenario

Partiamo, dunque, dall'attesa autorizzazione della Commissione dell'Unione europea in merito al regime fiscale degli enti del Terzo settore, come disciplinato dal Titolo

² Cfr. Raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale - C/2023/1344.

X del Codice del Terzo settore e dall'art. 18 del d.lgs 112 del 2017 in tema di imprese sociali.

La lunga attesa nell'ottenimento del *placet* della Commissione UE trova origine nella necessità di inquadrare correttamente le misure fiscali in favore degli enti del Terzo settore entro una cornice giuridica, quella unionale, legata agli aiuti di Stato, che guarda "freddamente" al rischio, anche solo potenziale, di alterazione delle regole della concorrenza all'interno del mercato unico europeo, a nulla rilevando che i beneficiari di simili misure siano soggetti portatori di finalità di interesse generale secondo il principio costituzionale di sussidiarietà.

Ma se il mercato da proteggere dalla distorsione degli aiuti di Stato manca, perché manca l'esercizio di un'attività di tipo economico da parte degli enti del Terzo settore, oppure se, pur svolgendosi un'attività economica, questa è conforme alla disciplina europea sui SIEG (servizi di interesse economico generale), oppure ancora, e in via dirimente, se l'aiuto fiscale non è "selettivo" perché lo *status* degli enti del Terzo settore non è comparabile, in fatto e in diritto, con i soggetti *profit*, ecco che l'inquadramento della fiscalità del Terzo settore (con riferimento precipuo agli artt. 79 del Codice del Terzo settore e 18 del d.lgs. n. 112/2017) entro la cornice normativa europea conduce, per i tre motivi anzidetti, ad escludere, a monte, l'esistenza di un vero e proprio regime di aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107, par. 1 del TFUE³. Una rappresentazione, quella appena descritta, che laddove accolta dalla Commissione UE, consentirebbe di valorizzare il sistema fiscale italiano del Terzo settore come apripista rispetto ad una revisione delle regole europee in tema di aiuti di stato. Un allentamento, dunque, delle maglie strette dei divieti che presiedono alla tutela del mercato e della libera concorrenza quando a beneficiare delle misure fiscali sono enti che vedono limitare la propria azione attraverso le restrizioni imposte dalla qualifica di ente del Terzo settore.

Dal ragionamento sopra esposto in merito alla esclusione che le nuove misure fiscali del Terzo settore possano creare effetti distorsivi rispetto alla concorrenza e al mercato residuerebbero le disposizioni degli articoli 77 (in materia di titoli di solidarietà), 80 (recante un regime forfetario opzionale per la tassazione dei redditi d'impresa degli ETS non commerciali) e 86 (recante un regime forfetario opzionale per la tassazione dei redditi d'impresa delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale), che potrebbero invece essere qualificati come aiuti di Stato compatibili ai sensi dell'articolo 107, par. 3, lett. c), del TFUE, in quanto destinati ad agevolare un particolare settore (quello delle attività di interesse generale) di fronte al rischio di fallimento del mercato.

Questo in estrema sintesi potrebbe essere, dal punto di vista tecnico, l'esito delle interlocuzioni con Bruxelles in una logica di *compliance* totale della normativa fiscale interna con la disciplina degli aiuti di Stato.

³ Per ulteriori approfondimenti sul quadro autorizzatorio e sui rapporti con la Commissione UE si rinvia a G. SEPIO, *Riforma italiana e principi fiscali dell'unione europea*, in *Dalla regolazione alla promozione una riforma da completare 3° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia*, Napoli 2023, p. 63 e ss.

Volgendo lo sguardo a quello che accadrà all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo X del Codice del Terzo settore, da collocare temporalmente nel 2026, numerosi sono, invece, i ragionamenti che le realtà del *non profit* saranno chiamate a porre in essere nel 2025 per farsi trovare adeguatamente preparate al nuovo quadro fiscale.

3.1. Il test di non commercialità dell'art. 79 e la Legge delega per la riforma fiscale: come scongiurare il rischio di realizzare plusvalenze indesiderate

La prima implicazione derivante dal via libera della Commissione europea consisterà nel fatto che tutti gli enti del Terzo settore saranno soggetti ai nuovi criteri di commercialità o meno delle attività di interesse generale, e di conseguenza dell'ente nel suo complesso, delineati dall'articolo 79 del Codice del Terzo settore, in luogo dei criteri *medio tempore* applicati di cui al Testo Unico delle Imposte sui Redditi (D.P.R. n. 917/1986).

L'art. 79 del CTS, infatti, detta specifici criteri che permettono di identificare quando un'attività di interesse generale di cui all'art. 5 del CTS possa considerarsi "commerciale" o meno. In linea generale, le attività di interesse generale poste in essere dagli ETS si considerano non commerciali se svolte a titolo gratuito, o comunque, dietro corrispettivi che non superano i costi effettivi, seguendo un approccio di tipo quantitativo (art. 79, comma 2, del CTS)⁴. Tuttavia, al fine di mantenere invariata la non commercialità di tali attività anche in presenza di lievi oscillazioni tra costi e ricavi, il successivo comma 2-bis dell'art. 79 del CTS prevede un certo margine di "flessibilità". Nel dettaglio, l'attività di interesse generale continuerà a considerarsi non commerciale laddove i relativi ricavi non superino di oltre il 6% i costi sostenuti, purché tale sfioramento non si protragga per più di tre periodi di imposta consecutivi (art. 2-bis dell'art. 79 del CTS). Si tratta di una novità di non poco conto, se si considera che la corrente classificazione del TUIR⁵ si fonda su un criterio di tipo qualitativo. In sostanza, al fine di qualificare una determinata attività come "commerciale", si guarda alla presenza (o meno) di un modello organizzativo di tipo imprenditoriale.

In questo contesto, occorre considerare l'eventualità che si producano effetti fiscalmente penalizzanti derivanti dal mutamento di qualifica di determinate attività di interesse generale, oggi considerate "commerciali" in applicazione delle disposizioni dell'art. 143 del TUIR e qualificabili in futuro come "non commerciali" al momento dell'applicazione dei nuovi criteri di cui all'art. 79 CTS. Un simile scenario implicherebbe il passaggio dei beni impiegati, sino ad oggi, nelle attività d'impresa nella sfera del "non commerciale", con l'emersione di plusvalenze imponibili per effetto della

⁴ Tenuto anche conto di eventuali apporti economici da parte delle amministrazioni pubbliche (connessi a regimi di accreditamento, contrattualizzazione o convenzione) e salvo importi di partecipazione alla spesa posti dalla legge a carico dell'utenza.

⁵ In particolare, l'art. 143, comma 1, del TUIR prescrive che "... non si considerano attività commerciali le prestazioni di servizi non rientranti nell'art. 2195 del Codice civile rese in conformità alle finalità istituzionali dell'ente senza specifica organizzazione e verso pagamento di corrispettivi che non eccedono i costi di diretta imputazione".

fuoriuscita di tali beni dal regime d'impresa⁶. In altre parole, con il mutamento del quadro giuridico tributario introdotto dalla riforma potrebbe, a rigore, mutare anche la qualifica fiscale dell'ente o dell'attività (da commerciale a non commerciale) creando fiscalmente un effetto analogo a quello che si verificherebbe con una vera e propria cessione dei beni impiegati nell'attività commerciale. Si registrerebbe così l'emersione di una plusvalenza tassabile che, tuttavia, a ben vedere, non sarebbe in questo caso specifico determinata da un effettivo trasferimento dei beni, bensì unicamente dal cambio di regime fiscale applicabile alle realtà del Terzo settore per ragioni puramente normative.

Proprio per prevenire un simile effetto penalizzante, l'art. 6, comma 1, lett. f) della legge n. 111/2023, recante la delega al Governo per la riforma del sistema fiscale, prevede una disposizione finalizzata all'introduzione del regime fiscale speciale nel caso di passaggio dei beni da attività commerciale a non commerciale (e viceversa), per effetto del mutamento di qualificazione fiscale di tali attività in seguito all'applicazione dei nuovi criteri di commercialità previsti dall'art. 79 del D.lgs. n. 117/2017 (CTS).

Invero, come precisato nella Relazione illustrativa alla Legge delega, sarebbe ipotizzabile la temporanea applicazione di un'imposta sostitutiva sulle plusvalenze latenti, con l'obiettivo di agevolare il passaggio dei beni nell'alveo della "non commercialità", attenuando in tal modo il carico impositivo gravante sull'ente *non profit* a fronte applicazione del nuovo regime fiscale previsto dal CTS. Una previsione di analogo tenore era stata inserita, a suo tempo, nella disciplina ONLUS (cfr. art. 9 del D.lgs. n. 460 del 1997, rubricato "Agevolazioni temporanee per il trasferimento di beni patrimoniali"). Tuttavia, è opportuno rilevare che analoga problematica potrebbe porsi non solo nel periodo di prima applicazione dei nuovi criteri di commercialità di cui all'art. 79 del CTS, bensì ogniqualvolta un ente del Terzo settore passi dall'essere considerato commerciale a non commerciale, in base alle disposizioni del CTS.

Seguendo tale ragionamento, nell'ottica agevolare gli enti del Terzo settore evitando effetti penalizzanti legati all'emersione di plusvalenze latenti, sarebbe ipotizzabile anche l'introduzione di una disposizione che, in via stabile, preveda l'esclusione di qualsivoglia effetto fiscale generato dal mutamento della qualifica (commerciale/non commerciale) fintanto che i beni restano destinati allo svolgimento delle medesime attività di interesse generale. In altre parole, qualora, a fronte del test di commercialità/non commercialità delineato dall'art. 79 CTS, dovesse emergere un mutamento della qualifica non si avrebbe alcun effetto fiscale qualora i beni, senza soluzione di continuità, mantengano la propria funzione legata allo svolgimento delle attività istituzionali dell'ente. Ovviamente a fronte del cambio di destinazione o di una cessione degli asset verrebbe meno la sospensione degli effetti fiscali delineata e l'ente sarà tenuto a scontare eventuali oneri derivanti dall'uscita del bene dal regime d'impresa.

⁶ La questione potrebbe riguardare, ad esempio, le attività di interesse generale svolte da parte degli enti religiosi civilmente riconosciuti che l'ente sceglie di destinare ad uno specifico "ramo" ente del Terzo settore, applicando – limitatamente a tali attività – le norme, anche fiscali, previste dal CTS.

Certamente si tratta di uno obiettivo legislativo importante da raggiungere nel corso del 2025, proprio per consentire agli enti del Terzo settore di applicare nel 2026 l'art. 79 del CTS senza effetti pregiudizievoli.

3.2. *Lo sviluppo delle imprese sociali e il ruolo delle nuove misure fiscali*

I numeri crescenti delle imprese sociali, che salgono di quasi il 30% su base annua, esprimono una certa aspettativa per il cambio di passo che segnerà l'autorizzazione UE rispetto a questa categoria di enti. Certamente un primo aspetto da considerare è l'introduzione, per la prima volta, di un regime fiscale *ad hoc* per le imprese sociali, con la possibilità di defiscalizzare gli utili destinati allo svolgimento dell'attività statutaria. Una misura, contenuta all'art. 18 del d.lgs n. 112/2017, che supera le particolari restrizioni previste dalla previgente disciplina di cui al d.lgs. n. 155/2006, che aveva finora limitato il ricorso a questa forma giuridica, destinata a divenire punto di riferimento, insieme alla cooperazione, per i modelli imprenditoriali del Terzo settore. La "neutralità" fiscale della qualifica di impresa sociale viene, dunque, superata attraverso una previsione specifica che garantisce la non imponibilità degli utili/avanzi di gestione che vengono accantonati a riserve destinate allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio, mentre restano soggetti a tassazione ordinaria gli importi impiegati diversamente, come quelli destinati ad aumento gratuito del capitale o alla distribuzione di dividendi. Le imprese sociali, infatti, se costituite in forma societaria possono destinare una quota inferiore al 50% degli utili/avanzi annuali alla distribuzione di dividendi (in misura non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale versato). Le riserve possono essere utilizzate anche a copertura di eventuali perdite, senza decadere dal beneficio, ma non è possibile distribuire utili fino a quando le stesse non siano ricostituite.

Si tratta di una novità di grande interesse per i modelli imprenditoriali del Terzo settore, che segue l'impostazione già riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nella sentenza *Paint Graphos*⁷ relativamente al regime fiscale delle cooperative sociali. In questo caso la Corte ebbe modo di evidenziare alcuni tratti peculiari della cooperazione, che in qualche modo sono riscontrabili anche con riferimento alle imprese sociali, e che portano ad escludere le misure fiscali introdotte con il d.lgs 112/2017 dal giudizio di selettività e, di riflesso, dalla incompatibilità con i principi che presiedono al divieto di aiuti di stato. In altre parole, come avvenuto per la sentenza *Paint Graphos*, anche con riferimento alle imprese sociali si realizzano

⁷ La sentenza della CGE *Paint Graphos* (cause riunite da C-78/08 a C-80/08) si è pronunciata sul regime fiscale italiano di esenzione dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche dei redditi conseguiti dalle società cooperative. Per approfondimenti G. SEPIO, *Riforma italiana e principi fiscali dell'unione europea*, cit. pp. 82 e ss., A. FICI, *L'identità delle società cooperative nella decisione della Corte di giustizia UE in tema di aiuti di Stato*, in *Enti non profit*, 2011, n. 12, p

quelle condizioni che impediscono di equiparare determinati organismi ai soggetti che operano sul mercato con modalità lucrative⁸.

In sintesi, le misure in favore delle imprese sociali, come del resto quelle previste dal CTS, non sono considerabili “selettive”, in quanto non destinate a favorire determinate imprese individuate dal legislatore italiano, poiché esse si applicherebbero in realtà a “tutte” le imprese – e non solo a “talune” (come richiede l’art. 107, par. 1, del TFUE) – che appartengono alla stessa categoria omogenea, senza alcuna distinzione discriminatoria.

Vi sono molti punti di contatto tra le peculiarità della cooperazione - evidenziate nella citata sentenza - e il nuovo regime delle imprese sociali; sul punto, un confronto tra i due contesti aiuta a comprendere i passaggi logici della Commissione europea rispetto alle misure fiscali proposte dall’Italia.

Pensiamo al principio della preminenza della persona, che si riflette nelle norme specifiche riguardanti le condizioni di ammissione, recesso ed esclusione dei soci, all’obbligo di devoluzione dell’attivo netto e delle riserve in caso di liquidazione, allo scarso accesso ai mercati dei capitali, alla presenza di un margine di profitto nettamente inferiore a quello delle società di capitali, che meglio possono adeguarsi alle esigenze del mercato. Peraltro, sotto questo ultimo punto di vista va detto che i limiti al tasso di rendimento del capitale conferito e delle partecipazioni, se sono analoghi a quelli delle cooperative in caso di imprese sociali costituite in forma societaria, assumono invece carattere assoluto per le imprese sociali in forma di associazioni e fondazioni, essendo vietato in radice qualsiasi forma di remunerazione del patrimonio conferito.

Invero, le differenze rispetto alle cooperative sociali non mancano, ma non si tratta di divergenze in grado di incidere su un diverso inquadramento delle imprese sociali rispetto alla disciplina sugli aiuti di stato. Pensiamo, ad esempio, al fatto che le cooperative mirano a soddisfare i bisogni dei soci, le mentre le imprese sociali sono organizzazioni *non profit* che rivolgono le proprie attività di interesse generale in favore di tutti coloro che intendono fruirne. Si tratta, dunque, di una operatività che si rivolge principalmente all’esterno; un’attitudine, quest’ultima, confermata dal divieto di acquisire la qualifica di impresa sociale per gli enti che limitano l’erogazione dei beni e servizi in favore dei soli soci o associati (cfr. art. 1, comma 2, d.lgs. n.112/2017).

3.3. *Le imprese sociali come veicolo privilegiato per favorire la finanza sociale e attrarre investimenti*

Il rilancio dell’impresa sociale e il particolare *appeal* per questa particolare qualifica non si esaurisce solamente con la misura fiscale legata alla non imponibilità degli

⁸ Pensiamo, ad esempio, al divieto di lucro soggettivo, ai limiti alla remunerazione dei lavoratori, alla indisponibilità del patrimonio, alla compartecipazione dei lavoratori alle attività e alla gestione imprenditoriale, alle limitazioni per lo svolgimento delle attività istituzionali tassativamente individuate dal legislatore e a quelle relative alle attività secondarie e strumentali. Vincoli, dunque, non trasponibili agli operatori profit che operano sul mercato. per un approfondimento si rinvia a G. SEPIO, *Riforma italiana e principi fiscali dell’unione europea*, cit, p. 68 e ss.

utili destinati a riserva, ma trova riscontro anche nella previsione di strumenti volti a favorire gli investimenti e la finanza sociale.

Per le imprese sociali costituite in forma societaria, sono infatti previsti appositi incentivi a favore degli investitori, sulla falsariga di quanto già efficacemente sperimentato per le *start-up* innovative (D.L. 179/2012) e per le PMI innovative (D.L. n. 3/2015). Nello specifico, l'art. 18 del decreto sull'impresa sociale consente alle persone fisiche di detrarre dall'IRPEF un importo pari al 30% della somma investita nel capitale sociale dell'impresa, purché questa abbia acquisito la qualifica di impresa sociale dopo l'entrata in vigore del decreto 112 (20 luglio 2017) e da non più di cinque anni dalla stessa data. L'investimento massimo non potrà superare l'importo di 1 milione di euro, potrà essere portato in detrazione anche nei periodi d'imposta successivi, ma non oltre il terzo, ed è legato ad un periodo minimo di durata, in coerenza con quanto già previsto per le *start up* innovative (per le quali il vincolo temporale è stato espressamente richiesto dalla Commissione europea in sede di autorizzazione della misura). In caso di cessione dell'investimento prima dei tre anni il contribuente sarà tenuto alla restituzione dell'importo detratto con relativi interessi. Va tenuto conto che in passato, la misura in esame, prevista per *start up* a vocazione sociale o in ambito energetico e PMI, ha portato nel 2016 ad investimenti da parte di persone fisiche per circa 6 milioni di euro. Questo fa ben sperare sulla capacità dell'incentivo di attrarre capitali provenienti non solo da persone fisiche ma anche da imprese. Per queste ultime, così come per gli enti non commerciali che svolgono attività commerciale, è prevista, infatti, una misura analoga a quella sopra descritta, con la possibilità di contare su una deduzione dalla base imponibile IRES pari al 30% dell'investimento, nel limite di 1.800.000 euro. Anche in questo caso l'incentivo è circoscritto temporalmente alla fase di *start up* e, dunque, potranno fruirne gli investimenti diretti ad imprese sociali che abbiano acquisito la qualifica da non più di cinque anni. Peraltro, l'art. 18 specifica che il quinquennio utile ai fini della maturazione del beneficio fiscale va computato a partire dal periodo di prima applicazione delle misure fiscali a seguito della autorizzazione UE. Con la conseguenza che le imprese sociali che hanno acquisito la relativa qualifica successivamente al 20 luglio 2017 potranno assegnare vantaggi agli investitori nei cinque anni successivi al vaglio della Commissione europea e, quindi, potenzialmente fino al 2030. Da notare come le disposizioni in esame si applicano anche agli atti di dotazione e ai contributi di qualsiasi natura, posti in essere a partire dal 2017, in favore di fondazioni che abbiano acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni. Una previsione di particolare interesse, poiché potrebbe consentire agli operatori di valutare con attenzione anche la forma giuridica della fondazione quale strumento per attrarre capitale d'investimento. Restano escluse dalle misure incentivanti la fase di *start up*, quelle imprese sociali strutturate in forma associativa, la cui base personale potrà più agevolmente consentirne una trasformazione in società per accedere al capitale di rischio. In aggiunta ai benefici fiscali, viene poi introdotta la possibilità di ricorrere a piattaforme di *equity crowdfunding*, che dovrebbero consentire di raggiungere un'ampia platea di investitori, permettendo la raccolta di capitale di rischio anche attraverso l'acquisto di azioni di piccolo importo. Agevolazioni diverse, invece, sono previste dal

D.Lgs. 117/2017 per le imprese sociali costituite in forma non societaria (ad esempio, associazioni e fondazioni), applicabili anche alle cooperative sociali (artt. 82 e 83 CTS). In caso di erogazioni liberali, in denaro o in natura, da parte di persone fisiche, spetta una detrazione pari al 30% di quanto erogato, fino ad un massimo di 30 mila euro annui. In alternativa, sarà possibile optare per una deduzione dell'importo donato nei limiti del 10% del reddito complessivo dichiarato. Quest'ultima agevolazione spetta anche alle erogazioni liberali effettuate da soggetti IRES. I benefici includono non solo le agevolazioni sulle erogazioni liberali ma anche l'esenzione dall'imposta su successioni e donazioni, il registro in misura fissa per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento a condizione che i beni siano direttamente utilizzati, entro cinque anni, per lo svolgimento degli scopi istituzionali.

Un'ulteriore fonte di auto-finanziamento, che vale la pena considerare nell'ottica della valorizzazione di questa particolare qualifica giuridica, consiste nella possibilità, per le imprese sociali, di emettere titoli obbligazionari con rendimenti non superiori ai quattro punti e mezzo rispetto all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi. La riforma delle imprese sociali apre, dunque, la strada a forme di raccolta congiunta di capitale di rischio e di debito presso gli investitori, confermando che l'assenza dello scopo di lucro non è incompatibile con le logiche economiche proprie degli investimenti finanziari. Finanza sociale e fiscalità associate alle imprese sociali diventano così due aspetti destinati ad assegnare a questa particolare qualifica una grande capacità attrattiva rispetto ai capitali privati, anche tenuto conto della spinta, sempre più crescente a livello europeo, volta a rivedere adeguati indice di *rating* per consentire l'accesso al credito degli operatori dell'economia sociale. Una sfida che potrà essere colta in considerazione del fatto che il rilancio della finanza sociale potrà passare anche attraverso i titoli di solidarietà disciplinati all'art. 77 del Codice del Terzo settore, anch'essi oggetto di una valutazione *ad hoc* da parte di Bruxelles. Si tratta di titoli di debito emessi da istituti di credito autorizzati al fine di raccogliere risorse da impiegare per il finanziamento delle attività di interesse generale degli ETS. Una modalità per raccogliere fondi da destinare a progetti sociali con un impatto fiscale che consente di equiparare il trattamento dei rendimenti a quelli previsti per i titoli di stato. Anche in questo caso la fiscalità diviene elemento utile per promuovere istituti in grado di contribuire allo sviluppo degli organismi dell'economia sociale, superando le barriere che oggi ostacolano l'accesso al credito. In tal senso, equiparando la tassazione dei rendimenti dei titoli di solidarietà ai titoli di stato (con aliquota del 12,5%), viene delineato un perimetro di investimento fiscalmente favorevole, capace di orientare flussi finanziari verso attività di interesse generale, favorendo interventi che, in molti casi, potrebbero riguardare da vicino i risparmiatori, incidendo in misura rilevante sulle comunità locali. Si crea così un legame tra chi investe e gli enti impegnati nello sviluppo delle attività di interesse generale; un legame che, con tutta evidenza, un mero investimento in titoli di stato non è in grado di realizzare. Pertanto, la scelta di imprese e cittadini di destinare risorse verso le imprese sociali e gli enti del Terzo settore in genere dovrà essere opportunamente valorizzata dagli istituti di credito, attraverso adeguate azioni

di sensibilizzazione degli investitori verso il benefico impatto dell'acquisto di titoli di solidarietà sul territorio di riferimento.

3.4. Le ONLUS verso il registro unico del terzo settore e la definitiva dismissione della veste fiscale

Il sopraggiungere dell'autorizzazione UE sui nuovi regimi fiscali previsti dalla Riforma comporterà anche il passaggio obbligato di circa 20 mila ONLUS tra le realtà del Terzo settore, pena la devoluzione del patrimonio incrementale. Ossia, del patrimonio che si è formato dopo l'assunzione della relativa qualifica. Una scelta già assunta da circa il 25% delle ONLUS (precedentemente) iscritte nella relativa Anagrafe, gestita dall'Agenzia delle entrate, e che, nel 2025, riguarderà le restanti realtà ancora dotate della qualifica fiscale disciplinata dal D.Lgs. n. 460 del 1997.

Le ONLUS hanno come caratteristica fondante e qualificante un regime fiscale di favore, che fino a oggi è sfuggito alle possibili censure dell'Unione europea. Una circostanza che impone una quantomai opportuna accelerazione del passaggio al nuovo regime introdotto dalla riforma evitando, almeno in questo caso, gli strascichi e le conseguenze nefaste che una procedura di infrazione potrebbe creare.

Del resto, continuare imperterriti sulla strada del fisco-privilegio non sarebbe stato più giustificabile, neppure in nome di una particolarità tutta italiana. Con l'arrivo dell'autorizzazione da parte della Commissione europea, tuttavia, le ONLUS devono necessariamente guardare al futuro, ragionando sugli strumenti e sulle diverse qualifiche offerte dalla riforma del Terzo settore⁹.

D'altronde, proprio il nuovo corpus normativo discendente dalla Riforma ha fatto sì che il Terzo settore acquisisse consapevolezza del suo indispensabile ruolo ausiliario rispetto allo Stato, nella società e nell'economia. In questo contesto, appare utile soffermarsi sulle opportunità che si presentano alle ONLUS nel passaggio verso la nuova cornice normativa del Terzo settore.

Per le ONLUS che svolgono una attività "economica", il modello dell'impresa sociale potrebbe rappresentare un interessante sbocco fiscale, anche per le peculiari condizioni dettate dal D.lgs. n. 112/2017, di cui si è dato evidenza nel precedente paragrafo. D'altro lato, per le realtà che non svolgono attività commerciale o che realizzano un sostanziale pareggio di bilancio nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, si potranno aprire le porte del RUNTS facendo riferimento alla sezione enti filantropici, oppure a quella residuale, destinata ad accogliere anche modelli organizzativi "ibridi" che mettono assieme attività erogativa e commerciale. Ma è anche e soprattutto lo spirito di trasparenza, affidabilità e versatilità nella realizzazione dell'interesse generale, base del Codice del Terzo settore, ad essere la leva per crescere e amplificare l'azione

⁹ Sul punto per maggiori approfondimenti rispetto alle possibili scelte delle ONLUS nell'ambito delle sezioni del RUNTS si rinvia a G. SEPIO, *Il registro unico del terzo settore e il "destino" delle onlus*, in *Riforma in movimento 1° Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia*, Napoli, 2021, p. 219 e ss

nell'economia sociale delle Onlus che intendono acquisire la qualifica di ETS. Seguendo tale impostazione, la maggiore trasparenza assicurata dal Codice del Terzo settore in merito ai dati di bilancio e ai rendiconti dell'attività di raccolta fondi, diventa un potente strumento di affidabilità che, in questa fase, le ONLUS potranno fare proprio. Difatti, per gli enti ancora iscritti all'Anagrafe ONLUS, la mancanza di alcuni obblighi essenziali, come il deposito dei rendiconti e l'accessibilità dei bilanci da parte degli utenti, è destinata a divenire un ostacolo da superare il più rapidamente possibile.

Peraltro, proprio in considerazione del fenomeno che vedrà le ONLUS ancora iscritte nell'Anagrafe trasferirsi nel Registro del terzo settore, nel corso del 2024 è stato operato un intervento legislativo volto ad esonerare dagli obblighi devolutivi quelle ONLUS che non siano in grado di iscriversi al RUNTS per carenza di alcuni requisiti essenziali (nuovo articolo 101, co. 8, CTS come modificato dalla Legge n. 104/2024. Pensiamo, ad esempio, ai *trust-ONLUS* che, in quanto privi di una autonoma soggettività giuridica (e quindi privi della forma giuridica di associazione o fondazione), non saranno in grado di integrare i requisiti previsti all'art. 4 del Codice del terzo settore. Conseguenza che si registrerà anche per le ONLUS soggette a direzione e coordinamento o a controllo da parte di enti pubblici. In entrambi i casi l'esonero dagli obblighi devolutivi sarà condizionato a che gli statuti delle Onlus interessate prevedano espressamente lo svolgimento, con modalità non commerciali, di attività di interesse generale di cui all'art. 5 del CTS, senza finalità di lucro, e che i beni siano destinati stabilmente allo svolgimento delle suddette attività.

Questa nuova disposizione potrà, dunque, essere concretamente applicata all'indomani del *placet* della Commissione UE, con la precisazione che nulla impedisce alle ONLUS ricadenti nell'ambito soggettivo della norma di rimuovere l'ostacolo all'iscrizione al RUNTS (ad esempio, trasformandosi da *trust* a fondazione, oppure modificando il proprio ordinamento interno rispetto al ruolo assunto dai soggetti "esclusi").

4. Fisco e Europa: dal conflitto al dialogo per la costruzione di un sistema tributario del terzo settore sempre più stabile.

Come anticipato in *Premessa*, il 2024 si è caratterizzato altresì per l'approvazione di ben tre distinte disposizioni volte a risolvere, o quantomeno a gestire temporalmente, gli effetti pregiudizievoli derivanti da misure fiscali nazionali non allineate al diritto dell'Unione europea, da cui sono scaturite delle procedure di infrazione aperte contro l'Italia o, in ogni caso, l'esigenza di porre fine allo stato di contrasto con il diritto unionale.

Si tratta delle disposizioni concernenti il regime IVA degli enti associativi, il recupero dell'ICI 2006-2011 in capo agli enti non commerciali e il trattamento del distacco del personale ai fini dell'IVA. Non è un caso che le ultime due disposizioni (l'ICI 2006-11 e l'IVA nel distacco del personale) siano state poste nell'alveo di quel provvedimento legislativo che viene approvato annualmente dal Parlamento e che assume la denominazione emblematica di "decreto salva-infrazioni" (trattasi quest'anno del decreto-legge n. 131/2024).

In effetti, i rapporti complicati dell'Italia con il diritto unionale sono testimoniati proprio dal numero delle procedure di infrazione aperte contro il nostro Paese. Sulla base dell'ultimo aggiornamento fornito dal Dipartimento delle politiche europee (al 14 novembre 2024), sono 69 le procedure di infrazione attualmente aperte, di cui 50 per violazione del diritto dell'Unione e 19 per mancato recepimento di direttive.

Secondo i dati di *openpolis.it* (giugno 2024), l'Italia occupa attualmente l'ottavo posto tra i paesi UE per numero di procedure di infrazione pendenti, con il nostro Paese che risale fino al secondo posto, dietro soltanto all'Irlanda, per le procedure sfociate in contenziosi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia UE.

In questo contesto, la fiscalità è da sempre una materia molto sensibile nei rapporti con le Istituzioni europee, occupando stabilmente il secondo posto fra i settori oggetto di infrazione dietro soltanto all'ambiente¹⁰. Ed invero interrogando la banca dati pubblica messa a disposizione dalla Commissione UE¹¹, il sistema restituisce ben 107 *record* relativi a procedure di infrazione aperte storicamente nei riguardi dell'Italia nella *policy area* concernente “*Taxation and customs union*” (anche se, a dire il vero, delle 69 procedure aperte al 14 novembre 2024, solo una è nel settore fiscale e doganale).

È in questo scenario che trovano origine le tre disposizioni approvate nel corso del 2024, di seguito analizzate.

4.1. L'imposta sul valore aggiunto e gli enti non commerciali: ancora un anno di tempo per trovare soluzioni

L'evoluzione del quadro fiscale ha richiesto alle realtà del mondo *non profit* di confrontarsi con le nuove disposizioni IVA, introdotte dal D.l. n. 146/2021, in vista dell'entrata in vigore prevista per il 1° gennaio 2025 (ora prorogato al 2026).

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

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

¹⁰ Come emerge anche dal *paper* “*L'Italia e le procedure d'infrazione: una pericolosa inversione di tendenza*” del 12 marzo 2021 dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani dell'Università Cattolica.

¹¹ Consultabile alla seguente pagina web: ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions

Ai sensi degli artt. 2 e 9 della Direttiva IVA devono essere assoggettate a imposta tutte le operazioni effettuate nell'esercizio di attività aventi carattere economico, ossia effettuate a titolo oneroso all'interno del territorio di uno Stato membro da un soggetto passivo che esercita in modo indipendente tali attività, a prescindere dagli scopi o dai risultati delle stesse. Al fine di "allineare" la normativa domestica con quella europea ed evitare la conclusione della procedura di infrazione con una sanzione nei confronti dell'Italia, il nostro ordinamento nazionale, con l'art. 5, commi da 15-quater a 15-sexies del D.L. n. 146/2021, convertito con modificazioni dalla Legge 215/2021, ha proceduto, da un lato, all'abrogazione dell'esclusione IVA per le attività rese dagli enti associativi nei confronti di associati o tesserati (art. 4, comma 4, D.P.R. 633/1972) e, dall'altro, all'introduzione di una corrispondente specifica ipotesi di esenzione (art. 10 D.P.R. 633/1972)¹².

Disposizioni che portano ad attrarre nel campo di applicazione IVA, seppur in esenzione, i corrispettivi specifici e i contributi supplementari degli enti associativi impattando profondamente sulle attività istituzionali delle associazioni *non profit*, del tutto estranee ad una logica di offerta di beni e servizi sul mercato, in quanto rivolte in favore degli associati e partecipanti alla compagine associativa. Un nuovo regime che impone ad una platea eterogenea di enti non lucrativi di dotarsi di risorse amministrative per gestire correttamente le scadenze e le registrazioni fiscali. Per molte piccole associazioni, caratterizzate dalla scarsità di risorse e spesso rette dal solo operato dei volontari, ciò rappresenta un carico burocratico significativo e, per molti versi, difficilmente sostenibile. È vero, da un lato, che alcuni enti potrebbero richiedere la dispensa dagli adempimenti IVA ai sensi dell'art. 36-bis del d.P.R. 633/1972, a patto che non effettuino le operazioni espressamente escluse dalla dispensa (es. prestazioni sanitarie, di ricovero e cura, etc.). Un incremento degli impegni amministrativi inevitabile, privo della razionale proporzionalità che dovrebbe caratterizzare l'introduzione di novità così significative per il Paese. Difatti, sebbene alcune realtà possano essere già abituate

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

Art. 4, comma 4: «Per gli enti indicati al n. 2) del secondo comma, che non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali o agricole, si considerano effettuate nell'esercizio di imprese soltanto le cessioni di beni e le prestazioni di servizi fatte nell'esercizio di attività commerciali o agricole. Si considerano fatte nell'esercizio di attività commerciali anche le cessioni di beni e le prestazioni di servizi ai soci, associati o partecipanti verso pagamento di corrispettivi specifici, o di contributi supplementari determinati in funzione delle maggiori o diverse prestazioni alle quali danno diritto».

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

a questi oneri, per le piccole associazioni, che mai prima si sono occupate di tali aspetti, si tratterebbe di una novità impegnativa in termini di tempo e di costi.

E proprio in considerazione di ciò, che il Governo a seguito di un'interlocuzione con l'Unione europea, è arrivato ad inserire nel decreto Milleproroghe la proroga al 1° gennaio 2026 delle novità introdotte dal DL Fisco.

Un anno di tempo che potrebbe consentire non solo di prendere le misure con gli adempimenti connessi al cambio di regime ma che potrebbe portare anche a valutare possibili soluzioni in un'ottica di "semplificazione" degli adempimenti.

In tal senso, le soluzioni potrebbero arrivare dall'Europa. La Direttiva del Consiglio n. 285/2020 ha modificato la Direttiva IVA del 2006 introducendo novità di assoluto rilievo in termini di semplificazione e dispensa dagli obblighi IVA per le "piccole imprese". Sebbene la direttiva del 2020 sia stata pensata per tutelare lo sviluppo delle piccole attività imprenditoriali, la stessa può ben trovare applicazione a tutti quei soggetti passivi che esercitano un'attività economica che genera proventi di ridotte dimensioni.

Nel dettaglio, la nuova formulazione della Direttiva IVA (articolo 284, § 1 e 2) consente agli Stati membri di introdurre franchigie d'imposta diversificate per le piccole imprese, a condizione che le stesse non superino soglia massima di 85.000 euro annui.

In concreto, l'introduzione di soglie di franchigia - che, secondo il diritto dell'Unione, devono essere differenziate per settori di attività - permette agli Stati membri di esentare i soggetti passivi "minori" dagli adempimenti IVA ordinari, tra cui anche, a determinate condizioni, quello di identificarsi ai fini IVA (nuova Sezione 2-bis del Titolo XII, Capo I, della Direttiva IVA, rubricata "*Semplificazione degli obblighi per le piccole imprese che beneficiano della franchigia*").

Ecco allora che balza all'occhio il caso degli enti associativi che, dal 1° gennaio 2026, vedranno le operazioni strettamente connesse alle loro finalità istituzionali entrare nel campo di applicazione dell'IVA, anche quando il volume d'affari prodotto risulti del tutto "trascurabile" rispetto alle economie unionali¹³.

Una soluzione prospettabile riguarda l'introduzione, nell'ordinamento giuridico italiano, di una franchigia d'imposta sul valore aggiunto pari ad una soglia-limite che potrebbe inquadrarsi ragionevolmente entro i 10/15.000 euro annui, per tutte quelle realtà associative che effettuano le operazioni "istituzionali" ricomprese nel regime di esenzione IVA. Una soluzione che permetterebbe agli enti associativi più piccoli di non dover adempiere ai nuovi obblighi IVA, ivi inclusa l'apertura di una partita IVA, nonché a tutti gli obblighi contemplati dal d.P.R. 633/1972 (fatturazione, registrazione, dichiarazioni periodiche). L'introduzione della nuova franchigia potrebbe giustificarsi in ragione della circostanza - oggettiva - che le operazioni in questione sono lontane dalle tradizionali logiche di mercato, rispondendo, piuttosto, al perseguimento delle finalità istituzionali tipiche degli enti associativi.

Peraltro, merita evidenza che l'introduzione di una franchigia IVA applicabile per le sole operazioni richiamate dal Decreto Fisco-lavoro non comporterebbe alcuna ri-

¹³ G. SEPIO, pagina del Sole 24 ore del 14 dicembre 2024, "Rinvio del nuovo regime IVA al 2026. Per la proporzionalità ipotesi franchigia.

nuncia al gettito. Infatti, trattandosi di operazioni svolte in regime di esenzione, l'applicazione dell'IVA su tali transazioni è già da escludersi.

L'idea di una franchigia d'imposta "salva-piccole realtà" potrebbe rappresentare una via percorribile e coerente con l'attuale quadro europeo, in considerazione della necessità di esonerare le associazioni dal carico amministrativo connesso all'apertura di una posizione IVA. Ciò, infatti, permetterebbe ai micro-enti di continuare ad operare per finalità utilitaristiche, senza la necessità di distrarre le (già limitate) risorse disponibili dallo svolgimento della loro *mission* sociale. Se la franchigia d'imposta appare come una misura da valutare per tutelare i micro-enti, nondimeno resterebbero aperte tutte quelle problematiche connesse all'applicazione degli adempimenti IVA ordinari per le realtà associative che, comunque, producono un volume d'entrate del tutto trascurabile nelle economie unionali. In quest'ottica, un ulteriore intervento normativo potrebbe concretizzarsi nell'estensione del regime forfettario dei contribuenti minori (L. n. 190/2014) agli enti di tipo associativo con un volume d'affari contenuto entro la soglia di 85.000 euro annui.

Tale regime offrirebbe alle associazioni l'opportunità di beneficiare di una gestione fiscale semplificata, con una significativa riduzione del carico fiscale e dei connessi adempimenti burocratici, in linea con gli obiettivi unionali di semplificazione per le "piccole imprese".

Sempre in linea con le nuove disposizioni contenute nella Direttiva IVA, a questa estensione potrebbe corrispondere un ulteriore esonero dagli obblighi di fatturazione, fermi restando gli obblighi di identificazione ai fini IVA e di conservazione dei documenti essenziali.

L'adozione di una simile soluzione potrebbe rappresentare un sollievo di non poco conto per le associazioni che, pur non possedendo i requisiti per accedere alla franchigia IVA, comunque non realizzano un volume d'affari annuo tale da giustificare la parificazione ad un soggetto che opera per e nel mercato. Peraltro, un intervento normativo che estenda l'applicazione del regime forfettario a tutti gli enti associativi con volume d'entrate ridotto potrebbe superare (in chiave ancor più favorevole) quanto già previsto, a partire dallo scorso anno, per le sole associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato. In proposito, infatti, si ricorda che lo stesso Decreto Fisco-lavoro ha concesso a tali realtà la possibilità di opzionare il regime forfettario previsto dalla L. n. 190/2014, seppur, in tal caso, la soglia di riferimento era fissata nella cifra di 65.000 euro annui, con riferimento alle sole entrate da attività commerciale.

5. La procedura di infrazione ICI e le conseguenze sugli enti che hanno beneficiato delle misure fiscali giudicate illegittime

Negli ultimi anni, l'attenzione verso la corretta gestione degli aiuti di Stato è diventata sempre più centrale nel panorama giuridico europeo e italiano. In questo scenario è possibile rintracciare un esempio che, meglio di altri, è in grado di rappresentare gli effetti legati alle procedure di infrazione e gli strascichi da queste prodotti. Le conseguenze

dell'infrazione arrivano ad incidere, magari a distanza di anni, direttamente sugli enti che hanno beneficiato delle misure fiscali giudicate incompatibili con i principi euro-unitari creando, come avremo modo di vedere, non poche problematiche per il recupero dei tributi non versati. A ben rappresentare quanto sopra è il Decreto-Legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito in legge a novembre di questo anno, con cui è stato introdotto l'articolo 16-bis¹⁴. L'inserimento del nuovo articolo 16-bis al decreto-legge Salva-infrazioni costituisce l'ultimo capitolo della procedura aperta dalla Commissione UE contro l'Italia sull'esenzione ICI in favore degli enti non commerciali. Era il 2006 quando la Commissione inviò le prime richieste di informazioni alle Autorità nazionali in merito al funzionamento di un regime d'esenzione (art. 7, co. 1, lett. i., D.lgs. n. 504/1992) che escludeva da tassazione gli immobili utilizzati dagli enti non commerciali anche se utilizzati, in modo "non esclusivo", per finalità commerciali. E se, nel 2012, in virtù dell'avvicendamento tra l'ICI e l'IMU, la legge italiana fece chiarezza in merito alla possibilità di fruire dell'esenzione fiscale solo se le attività fossero svolte con modalità non commerciali, consentendo alla Commissione UE di chiudere la procedura di infrazione; rimaneva, tuttavia, aperto il nodo del passato con il recupero dell'aiuto di Stato dichiarato illegittimo.

In tal senso, la Corte di Giustizia UE del 6 novembre 2018 (cause C-622/16 P e C-624/16 P), dichiarava illegittima la decisione della Commissione UE nella parte in cui sanciva l'assenza di banche dati utili per procedere al recupero dell'aiuto, e la successiva decisione del 3 marzo 2023, con cui la stessa Commissione UE formalizzava di dar seguito a quanto statuito dalla Corte del Lussemburgo.

Oggi, a distanza di diciotto anni dall'avvio della procedura, l'articolo 16-bis neo-approvato si fa carico di disciplinare le modalità di recupero dell'aiuto di Stato illegittimo consistente nell'esenzione ICI, per il periodo 2006-2011. In particolare, l'art. 16 bis disciplina la procedura da seguire per il recupero dell'aiuto – illegittimo – fruito negli anni dal 2006 al 2011, in relazione all'esenzione ICI prevista in favore degli enti non commerciali. A livello soggettivo, la norma si rivolge ai soggetti passivi che abbiano presentato dichiarazioni IMU e TASI per gli enti non commerciali, in uno fra il periodo d'imposta 2012 o 2013, con imposta a debito superiore a 50 mila euro annui o che, indipendentemente da quanto dichiarato, siano stati chiamati a versare un importo superiore a 50 mila euro annui.

In virtù di quanto previsto dalla disposizione in commento, tali soggetti sono tenuti a trasmettere un'apposita dichiarazione e a determinare l'ICI, riferita agli anni 2006 al 2011, oggetto di recupero (art. 16-bis, comma 1). Inoltre, l'art. 16 bis prevede una specifica causa di esclusione dal versamento dell'importo dovuto, ove:

- nel periodo dal 2006 al 2011 non sono state superate le soglie di aiuto, ovvero sono stati rispettati le condizioni e i limiti previsti dalle discipline europee in materia di aiuti di Stato di importo limitato al tempo vigenti;
- l'ammontare dell'aiuto soddisfa i requisiti stabiliti da un regolamento europeo che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in ap-

¹⁴ G. SEPIO e V. SISCI, pagina Sole 24 ore del 15 novembre 2024, "Recupero dell'ICI non versata degli enti non commerciali e soglia di esenzione IMU, da rivedere i criteri di non commercialità"

plicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero se integra la compensazione di obblighi di servizio pubblico o la remunerazione della fornitura di servizi di interesse economico generale esentata dalla notifica alla Commissione europea, secondo le condizioni e i requisiti prescritti dalla disciplina europea in materia, in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Dalla formulazione della disposizione in commento emergono taluni profili critici in merito alle concrete modalità di applicazione di una delle cause di esclusione enunciate al comma 2 dell'art. 16-bis, nei confronti dei quali potrebbe essere opportuno ricevere chiarimenti di prassi.

I profili critici traggono origine dalla difficoltà di ricostruzione della posizione del singolo contribuente rispetto alla normativa sugli aiuti di Stato (che è a fondamento delle cause di esclusione di cui al comma 2 cit.), non solo in ragione della necessità di risalire al periodo 2006-2011, ma anche per l'assenza in quegli stessi anni del Registro Nazionale degli aiuti di Stato (c.d. RNA) – che garantisce il monitoraggio e il controllo degli aiuti di Stato e degli aiuti di Stato *de minimis* – istituito dall'art. 52, della 24 dicembre 2012, n. 234 ed attuato con il decreto interministeriale n. 115/2017.

Antecedentemente al RNA, era a disposizione presso il Ministero dello sviluppo economico un sistema informativo denominato Banca Dati Anagrafica delle agevolazioni, previsto dall'art. 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57 e disciplinato dal decreto 18 ottobre 2002 del Ministero delle attività produttive (recante le modalità di trasmissione delle informazioni relative agli aiuti pubblici concessi alle imprese, compresi gli aiuti a titolo di *de minimis*, ai fini della verifica del rispetto del divieto di cumulo delle agevolazioni).

Ed è in questo contesto che possono evidenziarsi alcune criticità che andrebbero risolte, attraverso, opportuni chiarimenti di prassi e che concernono:

- le modalità di verifica del *plafond* degli aiuti *de minimis*;
- le modalità di applicazione della normativa sui Servizi di Interesse Economico Generale;
- la possibilità di applicare il regime *de minimis* – SIEG di cui al Regolamento (UE) n. 360/2012.

*5.1. Le modalità di verifica del *plafond* degli aiuti *de minimis**

La prima criticità che l'introduzione dell'art. 16 bis citato porta con sé è evidente e concerne le modalità di verifica, per il singolo contribuente, della capienza o meno del *plafond* degli aiuti di Stato «*de minimis*» allo scopo di fruire della relativa causa di esclusione.

A tal proposito è opportuno segnalare che, solo per il periodo di imposta 2006 (dichiarazione 2007), il modello dei redditi SC ed ENC permetteva di indicare nel rigo RU18 l'ammontare degli aiuti di Stato «*de minimis*» concessi nel triennio precedente. Tale informazione potrebbe, quindi, essere posta alla base delle valutazioni degli enti interessati dalla restituzione dell'ICI, chiarendo in via di prassi che l'informazione

fornita in sede dichiarativa non risulta più contestabile. Diversamente, per gli anni successivi (i.e. dal 2007 al 2011) le dichiarazioni fiscali non forniscono la stessa informazione, in quanto con il Regolamento (CE) n. 1998/2006 della Commissione era stato introdotto l'obbligo per l'Autorità pubblica nazionale, prima di concedere un aiuto, di richiedere una dichiarazione dell'impresa relativa agli aiuti di Stato «de minimis» ricevuti nel triennio di riferimento (cfr. art. 3, par. 3)¹⁵. Con la conseguenza che per consentire la ricostruzione dell'ammontare di aiuti de minimis fruiti rispetto al massimale previsto per legge, occorrerebbe in primo luogo vagliare quali informazioni concernenti la fruizione di tali aiuti, per singolo contribuente, siano reperibili presso la Banca Dati Anagrafica delle agevolazioni, di cui all'art. 14, comma 2, l. n. 57/2001 e al D.M. 18 ottobre 2002 e, in caso affermativo, definire le modalità di condivisione delle informazioni ivi acquisite con i singoli enti interessati. In alternativa, si potrebbe concedere agli enti interessati la possibilità di reperire, all'interno dei propri archivi, le dichiarazioni sostitutive compilate negli anni oggetto di recupero e trasmesse ai diversi enti pubblici erogatori degli aiuti, prevedendo – in via di prassi – che un eventuale controllo sul calcolo del plafond non possa dare luogo a sanzioni in assenza di errori imputabili per colpa grave o dolo. A tale scopo, gli enti interessati potrebbero essere chiamati a compilare una nuova dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, a pena di mendacio, recante il dettaglio della ricostruzione storica del proprio plafond d'aiuti de minimis.

Sempre in via di prassi, potrebbe essere utile riepilogare i massimali d'aiuto de minimis previsti dalla legislazione all'epoca vigente, atteso che, mentre nel 2006 la soglia era fissata in euro 100.000 nell'arco dei tre esercizi finanziari (art. 2, par. 2, del Reg. CE n. 69/2001), a partire dal 2007 e per tutto il periodo di nostro interesse la medesima soglia massima era pari a euro 200.000 (art. 2, par. 2, del Reg. CE n. 1998/2006).

5.2. Sulle modalità di applicazione della normativa sui Servizi di Interesse Economico Generale

Inoltre, la questione ICI richiede un chiarimento in ordine alla disciplina sui SIEG, stante la complessità (in generale) della materia e l'esigenza (nel caso che ci occupa) che la stessa venga applicata a vicende assai risalenti nel tempo. In tal senso, appare quantomai opportuno che si intervenga con un documento di prassi per individuare

¹⁵ Ai sensi dell'art. 3, par. 3 del Regolamento (CE) n. 1998/2006: «Gli Stati membri registrano e riuniscono tutte le informazioni riguardanti l'applicazione del presente regolamento: si tratta di tutte le informazioni necessarie ad accertare che le condizioni del presente regolamento siano state soddisfatte. I dati riguardanti gli aiuti «de minimis» individuali vengono conservati per dieci anni dalla data della concessione. I dati relativi a un regime di aiuti «de minimis» vengono conservati per dieci esercizi finanziari dalla data in cui è stato concesso l'ultimo aiuto a norma del regime di cui trattasi. Su richiesta scritta, lo Stato membro interessato trasmette alla Commissione, entro 20 giorni lavorativi ovvero entro un termine più lungo fissato nella richiesta, tutte le informazioni che la Commissione ritiene necessarie per accertare se siano state rispettate le condizioni del presente regolamento, con particolare riferimento all'importo complessivo degli aiuti «de minimis» ricevuti dalle singole imprese.»

le attività di pubblica utilità, con specifico riguardo a quelle tipicamente prestate dagli enti non commerciali, idonee a rientrare nella nozione di SIEG, nel presupposto che gli Stati membri godono di un ampio margine di discrezionalità nel definire un determinato servizio come SIEG. Si pensi, al riguardo, ai settori sanitari, sociosanitari, assistenziali, didattici, dell'istruzione e formazione, entro cui si inseriscono assai di frequente le attività e le opere degli enti non commerciali in Italia.

Dovrebbero dunque essere chiarite le condizioni al ricorrere delle quali il SIEG fornito dall'ente non commerciale risulti conforme alla normativa sugli aiuti di Stato vigente nel periodo 2006-2011. A tale riguardo, occorrerebbe distinguere le diverse fattispecie che possono riscontrarsi in materia, atteso che:

- le compensazioni agli obblighi di pubblico servizio che rispettano le quattro condizioni cumulative elaborate dalla sentenza *Altmark* (C-280/00)¹⁶ non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE;
- le compensazioni agli obblighi di pubblico servizio che rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012 recante il regime degli aiuti de minimis relativo al SIEG (che fissa un massimale di euro 500.000 nell'arco di tre esercizi finanziari) non costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE; sul punto si rinvia al successivo § 2.3;
- le compensazioni agli obblighi di pubblico servizio che costituiscono aiuti di Stato, perché non riconducibili alle fattispecie sub (i) e (ii), possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno in forza dell'art. 106, par. 2, del TFUE¹⁷ e sulla base delle condizioni delineate dalla Commissione nella deci-

¹⁶ Nella citata sentenza *Altmark* la Corte di Giustizia UE ha statuito che le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di Stato a condizione che siano soddisfatti cumulativamente i seguenti quattro criteri:

- 1) l'impresa beneficiaria deve essere stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro;
- 2) i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- 3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole;
- 4) infine, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata, avrebbe dovuto sopportare.

¹⁷ Art. 106, par. 2, del TFUE: "Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione."

sione n. 2005/842/CE del 28 novembre 2005¹⁸; in tal caso, le compensazioni non sono soggette all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 108, par. 3, del TFUE;

- le altre compensazioni agli obblighi di pubblico servizio che costituiscono aiuti di Stato sono soggette all'obbligo di notifica preventiva di cui all'art. 108, par. 3, del TFUE.

5.3. Sulla possibilità di applicare il regime de minimis – SIEG di cui al Regolamento (UE) n. 360/2012

Da ultimo, potrebbe essere oggetto di chiarimento la questione in merito alla possibilità di applicare, in attuazione dell'art. 16-bis, comma 2 cit., il particolare regime de minimis previsto specificamente per le attività riconducibili ai SIEG. La questione si pone nella misura in cui l'art. 16-bis, comma 2, primo periodo, D.L. n. 131/2024, si limita a rimandare alle condizioni ed ai limiti previsti «dalle discipline europee, al tempo vigenti, in materia di aiuti di Stato di importo limitato», quando per contro la disciplina in materia di “de minimis SIEG” risale al Regolamento (UE) n. 360/2012, successivo al periodo 2006-2011 in cui era vigente l'esenzione ICI in favore degli enti non commerciali. Nonostante ciò, occorre considerare che, per espressa previsione normativa, la disciplina del Regolamento (UE) n. 360/2012 trova applicazione anche per gli «aiuti per la prestazione di servizi di interesse economico generale concessi anteriormente alla sua entrata in vigore» (cfr. art. 4, par. 1).

Ora, ragioni di coerenza sistematica inducono a ritenere che, nelle valutazioni sulle cause di esclusione dal versamento dell'ICI 2006-2011, gli enti possano prendere in considerazione anche il regime “de minimis SIEG” in quanto vigente al tempo in forza della previsione dell'art. 4, par. 1 del Reg. (UE) n. 360/2012.

Occorre segnalare che la questione assume particolare rilievo in ragione di due specifici profili presenti nella disciplina degli aiuti de minimis-SIEG: la possibilità di applicare un massimale pari a 500.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari, superiore quindi a quanto previsto per il regime de minimis ordinario; una disciplina meno restrittiva, rispetto ai SIEG in generale, in relazione ai contenuti dell'atto di incarico e alla verifica dei costi sostenuti nella fornitura del servizio. Il regime “de minimis

¹⁸ Tali condizioni concernono in particolare:

- (i) l'ambito applicativo, che deve avere ad oggetto, fra l'altro, compensazioni di obblighi di servizio pubblico di importo annuo inferiore a 30 milioni euro, concesse ad imprese con un fatturato totale annuo medio, al lordo delle imposte, inferiore a 100 milioni euro nei due esercizi precedenti a quello del conferimento del SIEG, nonché compensazioni di obblighi di servizio pubblico concesse ad ospedali e ad imprese aventi incarichi di edilizia popolare che svolgono attività considerate dallo Stato membro come servizi d'interesse economico generale;
- (ii) l'esistenza di un atto di conferimento, recante uno specifico e tassativo elenco di informazioni e clausole;
- (iii) la disciplina della compensazione da riconoscersi a fronte dell'assolvimento degli obblighi di pubblico servizio;
- (iv) il controllo sulla compensazione.

SIEG” presenta, dunque, profili di convenienza e di semplificazione che potrebbero agevolare gli enti nell’applicazione della causa di esclusione di cui all’art. 16-bis, comma 2 cit..

5.4. La procedura d’infrazione sull’ICI e l’opportunità di aggiornare e superare i “vecchi” standard di non commercialità

Con riguardo al tema affrontato in questo paragrafo, è possibile formulare un’ultima considerazione.

Ed invero i riflessi della procedura di infrazione ICI incidono sugli attuali standard di non commercialità. È il caso del Decreto del MEF n. 200/2012, emanato al fine di perimetrare l’ambito di applicazione dell’IMU (introdotta in sostituzione dell’ICI) con riferimento all’esenzione degli ENC, ai soli casi di svolgimento delle attività istituzionali con modalità non commerciali. La (storica) esigenza sottesa alla pubblicazione del Decreto era quella di dettare stringenti parametri di non commercialità, per rispondere alle sollecitazioni europee conseguenti all’apertura della procedura d’infrazione in tema di ICI.

Oggi, tuttavia, appare evidente che l’adozione di orientamenti eccessivamente restrittivi possa incidere sullo svolgimento delle attività istituzionali degli enti non commerciali, specie se si guarda al quadro europeo di riferimento sempre più orientato alla promozione dell’economia sociale.

Ad esempio, gli immobili adibiti all’attività didattica faticano a rientrare nei parametri di esenzione IMU fissati dal Decreto n. 200, anche a fronte dell’applicazione di rette scolastiche inferiori a quelle di mercato o ai costi standard sostenuti annualmente per studente. I criteri che il decreto associa agli standard di non commercialità, ovvero quelli della “gratuità” o del “prezzo simbolico”, concepiti specificamente per le attività didattiche, finiscono infatti per escludere dall’esenzione una serie di enti che operano, per finalità sociali, al di fuori di una logica di mercato. Con la conseguenza che molte realtà del terzo settore che svolgono attività didattica sostanzialmente in perdita si ritrovano a dover qualificare ai fini IMU la propria attività come commerciale. In quest’ottica, un possibile modello di revisione secondo un principio di proporzionalità potrebbe ispirarsi proprio ai criteri quantitativi adottati dalla Riforma del Terzo settore.

Le conseguenze derivanti dalla rigida impostazione del decreto IMU stonano, infatti, con i nuovi criteri previsti all’art. 79 CTS che consentono di qualificare fiscalmente come non commerciale l’attività istituzionale svolta da un ETS (che non sia impresa sociale) anche in presenza di un avanzo di gestione ragionevole (fino al 6% annuo) purché questo non costituisca un risultato stabile e ripetibile negli anni (in sostanza non si realizzi per più di tre periodi d’imposta consecutivi).

Gli utili prodotti, peraltro, stante l’ontologica assenza di scopo di lucro, sarebbero ex lege reinvestiti dagli enti per il miglioramento dei servizi offerti e, soprattutto, per la copertura dei costi operativi sostenuti. In alternativa, appare possibile immaginare una revisione degli attuali standard di non commercialità per l’accesso all’esenzione IMU, guardando alla normativa unionale in tema di attività convenzionate con la P.A.

Anche a livello europeo, infatti, la presenza di un margine di utile ragionevole nello svolgimento di un servizio di interesse generale non è concepita come un elemento di potenziale distorsione della concorrenza.

6. Il nuovo regime IVA del distacco del personale e le implicazioni per il Terzo settore

Un esempio che, invece, si pone in controtendenza rispetto al caso ICI/IMU affrontato in precedenza è rappresentato dalla scelta legislativa di anticipare le conseguenze di probabili procedure di infrazione. Con lo stesso decreto salva infrazioni e, precisamente, con l'art. 16-ter del d.l. n. 131/2024¹⁹, infatti, è stata rimessa in discussione l'irrilevanza IVA del distacco del personale sempre alla luce dell'esigenza di porre rimedio a un contrasto in essere con il diritto unionale.

A tal proposito, è opportuno ricordare che l'istituto del distacco del personale, disciplinato dall'art. 30 del D.lgs. 276/2003, consente al datore di lavoro di mettere temporaneamente a disposizione uno o più lavoratori in favore di un terzo, per l'esecuzione di una attività lavorativa. Negli anni, tale strumento ha trovato ampio utilizzo anche nel settore *non profit*, offrendo una soluzione semplice per il trasferimento di competenze dietro il rimborso del puro costo del lavoro. Tale meccanismo è utilizzato, ad esempio, nelle realtà associative più strutturate, come le reti nazionali o le organizzazioni dotate di articolazioni territoriali o tematiche, ove il prestito di personale consente di snellire le procedure organizzative interne. Una tematica che riguarda da vicino anche la maggior parte delle Fondazioni *corporate*, che molto spesso utilizzano il distacco dall'impresa fondatrice per la gestione delle proprie attività.

Fino al 2024 l'operazione di distacco, se effettuata dietro il pagamento del rimborso del puro costo del lavoratore, è stata inquadrata dal legislatore come irrilevante ai fini dell'IVA (art. 8, comma 35, l. 67/1988). Diversamente, in presenza di somme non coincidenti con il puro costo, per difetto o per eccesso, l'operazione diventava impossibile (Cass. n. 23021/2011).

Questo quadro normativo è stato oggetto di scrutinio da parte della Corte di giustizia dell'Unione Europea, che, con la sentenza dell'11 marzo 2020, causa C-94/19, ha dichiarato incompatibile l'irrilevanza IVA del distacco con il diritto unionale. Secondo i giudici europei, il criterio rilevante è il nesso diretto tra la prestazione di servizi e il corrispettivo ricevuto, indipendentemente dall'importo effettivamente corrisposto.

Questa presa di posizione da parte della Corte di giustizia ha inciso inevitabilmente anche sugli organi di giustizia interni ai singoli Paesi, portando, nel nostro caso, la Corte di cassazione a disapplicare la norma domestica, spesso con efficacia retroattiva, contestando così l'esclusione dal campo IVA del distacco caratterizzato dal rimborso del mero costo.

In risposta a questa situazione di incertezza, il legislatore nazionale ha abrogato la norma interna di favore con l'art. 16-ter del D.L. 131/2024, applicabile ai distacchi sti-

¹⁹ G. SBARAGLIA e G. SEPIO, Pagina del Sole 24 ore del 5 dicembre 2024, "Distacchi negli enti del Terzo settore: senza IVA per attività non commerciali"

pulati o rinnovati a partire dal 1° gennaio 2025, per prevenire una possibile procedura di infrazione da parte dell'UE.

In questo contesto, se per gli enti commerciali il nuovo scenario attrarrà in campo IVA i distacchi di personale a prescindere dalla corresponsione di un mero rimborso (pensiamo alle imprese e cooperative sociali), a conclusioni diverse si deve giungere con riferimento ai prestiti di personale effettuati da un ente non commerciale. Per questi ultimi non vi sarà necessariamente l'attrazione in campo IVA del distacco in quanto sarà fondamentale verificare preliminarmente la sussistenza del requisito oggettivo per l'applicazione del tributo. Ossia, se trattasi della cessione di bene o prestazione di servizi resa a fronte di una controprestazione, secondo un nesso di reciprocità (CGUE, C-16/93). In secondo luogo, occorrerà accertare se l'operazione è svolta nell'esercizio di un'attività commerciale (2195 c.c.) o agricola (2135 c.c.), ovvero nell'esercizio di attività organizzate in forma di impresa.

Da ciò consegue che, qualora il distacco si riferisca allo svolgimento di un'attività istituzionale non commerciale, lo stesso risulterà irrilevante ai fini IVA. In tal senso, dunque, un'associazione che presta un dipendente ad una propria articolazione territoriale (es. un comitato regionale dotato di propria autonomia soggettiva) per lo svolgimento dell'attività statutaria non dovrebbe incorrere alle nuove regole IVA, conformemente ai principi euro-unionali. Ciò a meno che il prestito non si inquadri in una attività organizzata in forma imprenditoriale. Profilo che ben difficilmente potrebbe emergere nel contesto delle organizzazioni *non profit*.

Discorso diverso vale, invece, nel caso in cui l'attività svolta dall'ente *non profit* distaccante sia di carattere commerciale, ancorché non esclusiva. Stessa conseguenza per le fondazioni corporate che, a fronte del distacco di personale da parte dell'impresa fondatrice, saranno tenute a versare l'IVA sugli importi corrisposti oppure sul valore normale della prestazione nel caso in cui il prestito avvenga a titolo gratuito senza alcuna contropartita. Qualora, dunque, il lavoratore distaccato afferisca alle attività imprenditoriali dell'ente, il prestito del personale si renderà imponibile a prescindere dall'importo rimborsato.

7. Il rilancio delle donazioni a seguito della riforma del Terzo settore e i rischi connessi ai nuovi tagli lineari alle *tax expenditures* introdotti dalla legge di Bilancio 2025

Una delle principali novità in vigore a partire dal 2025 riguarda la revisione delle *tax expenditures*, che questa volta incide trasversalmente tutta una vasta gamma di spese fiscali legate al *welfare* del Paese, travolgendo, più o meno inavvertitamente, anche gli incentivi fiscali riservati a chi dona in favore del Terzo settore.

I nuovi limiti alle spese fiscali interesseranno i contribuenti con reddito oltre 75.000 e 100.000 euro. Per i primi, il nuovo sistema consentirà ai nuclei con più di due figli di beneficiare di un importo annuo massimo detraibile pari a 14.000 euro. Per i *single* o nuclei senza figli il limite sarà di 7.000 euro. Ancora, per i contribuenti con reddito

oltre i 100.000 euro il limite sarà di 8mila euro per chi ha più di due figli, e di 4.000 euro per chi non ha figli a carico.

L'importo massimo della detrazione sarà modulato in base a coefficienti famigliari: 0,50 se nel nucleo non ci sono figli a carico; 0,70 in presenza di un figlio; 0,85 con due figli, 1,00 con più di due figli o almeno uno con disabilità. Quello che emerge, dunque, è un quadro profondamente stravolto rispetto al valore delle spese fiscali e alla gestione del sistema di *welfare*, che dovrà fare i conti con la collocazione dei contribuenti entro determinate fasce reddituali. I parametri scelti, ossia l'entità del reddito e il numero dei figli a carico, sembrano improntati, a prima vista, a criteri di equità sociale. Chi più dichiara, soprattutto se il sistema fiscale fosse efficiente, dovrebbe essere destinatario di un minor sostegno pubblico. Nello stesso tempo, in un contesto di grave crisi demografica, l'aiuto pubblico sceglie di avere più attenzione verso chi ha più figli a carico. In questo scenario la leva fiscale per la casa, l'istruzione, ma anche la generosità verso il Terzo settore, non varrà in egual misura per tutti. In sostanza, coloro che superano i 75.000 euro di reddito da quest'anno dovranno scegliere con quali voci colmare il proprio *plafond*.

Purtroppo, quando la finanza pubblica è in crisi e con la pressione del poco tempo a disposizione per trovare risorse e chiudere la legge di bilancio, si finisce con il varare tagli più o meno lineari per far quadrare i conti. Ma siamo davvero sicuri che i risultati raggiunti siano sempre a saldo positivo per la collettività? Il caso delle erogazioni liberali, finite inevitabilmente anch'esse nella tagliola, può costituire la base per avviare qualche riflessione proprio sui risultati di queste scelte. La quantità di donazioni, come vedremo più avanti, è direttamente proporzionale al reddito e i benefici fiscali hanno consentito finora di aumentare gradualmente anche la generosità degli italiani. Quali saranno gli effetti legati alla revisione delle detrazioni e all'inserimento dei nuovi limiti? È evidente che a differenza della generalità delle detrazioni che sono incappate nei tagli proposti dalla legge di Bilancio in questo caso il *plafond* non colma spese che afferiscono direttamente alla sfera familiare o personale del contribuente ma si riversano su soggetti terzi. Ovvero sulle realtà del Terzo settore impegnate nelle attività di interesse generale. Inserirle nel calderone delle spese senza alcuna differenziazione oggettivamente non ha molto senso nonostante il tema dei tagli lineari alle spese sia una questione urgente per il nostro Paese.

Del resto il tema delle *tax expenditures* è un fardello che in Italia portiamo avanti da troppo tempo e che arriva in una fase in cui si cerca, come ormai avviene da qualche tempo quando è il momento di fare i bilanci, di reperire risorse per finanziare riforme ed interventi non differibili.

È chiaro che le circa 625 misure di agevolazione censite nel Rapporto annuale sulle spese fiscali, allegato alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza del 2023, costituiscono un peso piuttosto ingente per le finanze pubbliche, stimabile attorno a circa 105 miliardi di mancato gettito fiscale (più o meno il 6% del PIL)²⁰.

²⁰ Dati riferiti all'anno fiscale 2021, citati in F. LOFRATE e C. POLLASTRI, *Detrazioni e agevolazioni fiscali: analisi dei recenti interventi normativi*, in Focus Tematico n.4 dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio,

Da tempo si criticano gli effetti distorsivi di questo ingente volume di detrazioni o deduzioni, rivolte alla generalità dei (o a varie categorie di) cittadini per spese di diversa natura. Si può legittimamente ritenere che tali trattamenti fiscali di favore siano un lusso che non ci possiamo più permettere, specie se si tratta di provvedimenti anacronistici, iniqui o inefficaci. Tuttavia, la revisione di queste spese deve necessariamente passare dalla consapevolezza che il riconoscimento del valore fiscale dei costi per i cittadini disegna da sempre le politiche di welfare italiane definendo anche la pressione fiscale reale sui contribuenti.

In tal senso, le agevolazioni fiscali possono essere di sicuro rimodulate, tenendo presenti i vincoli di bilancio; si deve tuttavia essere consapevoli che si tratta di norme tutt'altro che neutre, dal momento che esprimono precise scelte di perequazione sociale, soprattutto quando interessano una moltitudine di persone.

7.1. Il welfare italiano letto attraverso le spese fiscali²¹

Basta soffermarsi solo su alcune di queste spese fiscali, per cui sono previste detrazioni o deduzioni, per capire quali implicazioni potrebbe avere una loro limitazione più o meno drastica.

Nella tabella sottostante vengono presentate tre voci di spesa che incidono particolarmente sul portafoglio degli italiani.

Tabella 1 – Spese fiscali per istruzione, salute e mutui prima casa (dichiarazione dei redditi persone fisiche 2023 - anno fiscale 2022)

	Numero contribuenti	Ammontare (in euro)	Media (in euro)	Var. % 2019/2022
Spese sanitarie	21.643.896	23.792.409.000	1.099	18,4
Spese per istruzione non universitaria	2.443.365	1.076.402.000	440	-2,8
Spese per istruzione universitaria	1.705.316	2.232.742.000	1.309	12,9
Spese per attività sportive ragazzi	1.545.376	344.155.000	222	-14,7
Spese locazioni studenti fuori sede	260.540	471.757.000	1.810	-3,2
<i>Totale spese istruzione, sport e locazione fuori sede figli</i>	<i>5.954.597</i>	<i>4.125.056.000</i>	<i>3.781</i>	<i>3,8</i>
Spese mutui per abitazione principale	4.304.780	4.787.065.000	1.112	6,2

Fonte: elaborazioni su dati dichiarazioni fiscali (www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/)

11 aprile 2024. Il numero di agevolazioni e il mancato gettito che determinano potrebbero essersi modificati dalla data di pubblicazione dello studio, in quanto alcune misure potrebbero essere state abrogate.

²¹ Le elaborazioni statistiche e i grafici del presente paragrafo sono stati realizzati grazie al contributo e all'analisi di Luigi Bobba e Cristiano Caltabiano.

I dati illustrati nella tabella 1 confermano che le spese sanitarie (incluse le cure per famiglie che hanno a carico componenti con problemi di disabilità) siano la prima voce delle *tax expenditures*, di cui si sono avvalsi poco più di 21,5 milioni di contribuenti nel 2022, per un ammontare complessivo di 23,7 miliardi di euro (in media 1.099 euro). Accanto a questa voce, tra le spese fiscali degli italiani vi sono gli esborsi per l'istruzione primaria, secondaria e terziaria dei figli, compreso il pagamento di un affitto per uno posto letto quando questi studiano da fuori sede per laurearsi o conseguire un master. Una platea di poco meno di 6 milioni di contribuenti presenta nella dichiarazione dei redditi le spese per sostenere bambini, ragazzi e giovani nel loro difficile cammino per prepararsi ad un mercato del lavoro dove non è facile accedere a occupazioni professionali remunerative e stabili. Nel complesso ammontano a 4,1 miliardi i pagamenti che i genitori detraggono dal proprio reddito per assecondare la preparazione culturale dei propri figli, in media 3.781 euro, con un incremento del 3,8% negli ultimi quattro anni. Questo tasso di variazione è una media fra andamenti profondamente divergenti tra le spese per l'istruzione universitaria che sono cresciute sensibilmente tra il 2019 e il 2022 (+12,9%) e quella per le attività sportive dei ragazzi che sono diminuite in modo significativo (-14,7%). La terza voce delle *tax expenditures* riguarda, invece, gli esborsi per mutui derivanti dall'acquisto dell'abitazione principale, una fattispecie che interessa da vicino circa 4,3 milioni di contribuenti, generando un volume di spese fiscali pari a circa 4,7 miliardi di euro nel 2022, in media 1.112 euro, anche qui con un incremento del 6% rispetto al 2019, in parte dovuto all'impennata dei tassi di interesse sui mutui bancari, derivante dal ciclo inflattivo che si è innescato dopo l'inizio dell'invasione russa dell'Ucraina.

Si tratta di una disamina delle spese fiscali parziale e non particolarmente approfondita ma in grado di rappresentare l'andamento del quadro generale e la concorrenza delle spese alla pressione fiscale reale sui contribuenti. Di certo bisognerebbe considerare altre agevolazioni di cui beneficiano i cittadini, analizzando le differenze territoriali (la classica dicotomia tra Nord e Sud, ma anche le disparità esistenti tra aree metropolitane e aree interne), lo status socio-economico dei cittadini (i diversi scaglioni di reddito) e le soglie/tetti che si applicano a diversi tipi di spese.

7.2. La crescita delle erogazioni liberali: come è distribuita la generosità degli italiani per tipologia di enti e fasce di reddito

Ma quale è il posto in questo scenario riservato alle spese fiscali sostenute dallo Stato a fronte delle erogazioni liberali a favore del Terzo settore? E soprattutto, vale davvero la pena travolgere nei tagli anche le donazioni a favore del non profit? Una risposta a queste domande la si può trarre da un'analisi delle tabelle che il MEF-Dipartimento delle Finanze mette a disposizione ogni anno con i dati estratti dalle dichiarazioni dei redditi dei contribuenti "persone fisiche" che, nell'anno fiscale 2022, sono stati più di 42 milioni. I dati che vengono presi in considerazione sono prima di tutto quelli relativi alle erogazioni liberali che potrebbero potenzialmente incappare nei tagli della legge di Bilancio e per cui è prevista, dunque, una detrazione fiscale. Quest'ul-

tima va dal 26% dell'importo erogato, nel caso di donazioni a favore di Onlus/Ong e di iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del DPCM, fino al 30% nel caso in cui la donazione sia diretta a favore di ONLUS ed APS. A queste si aggiungono, infine, le donazioni con detrazione al 35% destinate ad ODV.

Tabella 2 – Erogazioni liberali dei contribuenti (dichiarazione dei redditi persone fisiche 2023 - anno fiscale 2022)

	Numero donatori	Ammontare in euro	Media in euro	Var. % 2018-2022
Erogazioni liberali a favore di Onlus (detrazione 26%)	429.203	134.063.000	312	-0,23
Erogazione liberali a favore di Onlus e APS (detrazione 30%)	417.075	156.780.000	376	1,15
Erogazioni liberali a favore di ODV (detrazione 35%)	91.316	31.884.000	349	2,4

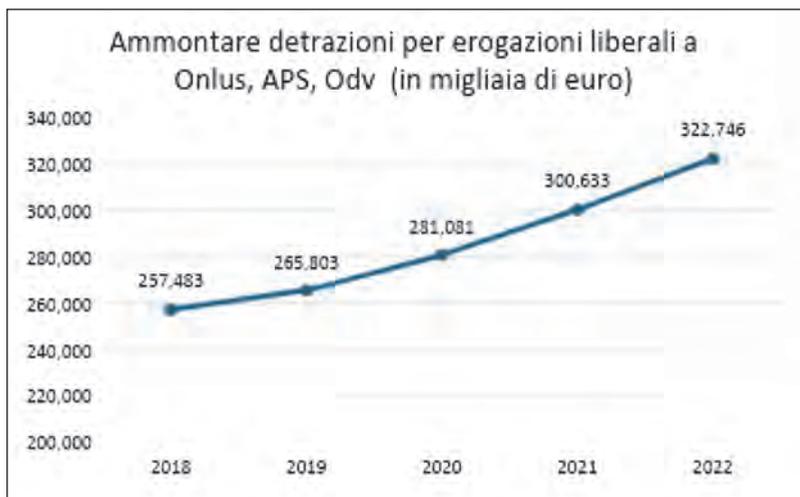
Fonte: elaborazioni su dati dichiarazioni fiscali (www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/)

Al di là della terminologia utilizzata (ancora tutta da aggiornare, dal momento che la detrazione del 30% spetta a tutti gli ETS, incluse le ONLUS, mentre quella del 26% a favore delle stesse Onlus è stata ormai dismessa dal 1° gennaio 2018) un dato risulta piuttosto evidente: cioè, a partire dalla Riforma del Terzo settore il *trend* delle donazioni è in aumento e la fascia reddituale incide in proporzione sul volume delle erogazioni.

Per comprendere questi aspetti è sufficiente ripercorrere i dati del Mef. Il trend delle donazioni tra l'anno fiscale 2018 e il 2022 – ovvero tra il primo in cui è stata applicata la nuova normativa del CTS e l'ultimo disponibile – evidenzia una crescita in termini assoluti di più 111.000 contribuenti/donatori pari ad un incremento complessivo sul quadriennio di circa il 12%. Incremento, tuttavia, che sposta di poco la quota dei contribuenti/donatori sulla totalità di coloro che presentano una dichiarazione dei redditi: dal 2% al 2,2% rispetto ai 42 milioni di italiani che presentano la dichiarazione dei redditi. Una percentuale che sale di poco, fino al 4,3% se si escludono coloro che sono collocati nella c.d. no tax area e gli incapienti, al di sotto dei 15 mila euro, e si aggiungono anche coloro che hanno optato per la deduzione fiscale.

L'ammontare complessivo delle erogazioni liberali (v. grafico 2) per le quali sono stati utilizzati i diversi regimi di detrazione mostra – sempre nel quadriennio – una crescita apprezzabile pari a +25%, ovvero +65 milioni, passando dai 257 milioni del 2018 a più di 322 nel 2022. Dello stesso tenore l'andamento del beneficio fiscale assegnato: dai 70 milioni del 2018 ai quasi 93 milioni del 2022 (+32,5%).

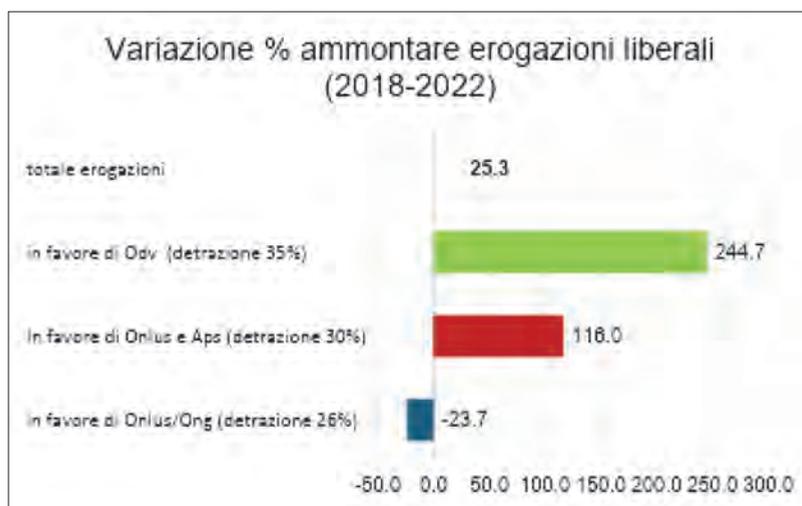
Grafico 1



Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze - Dichiarazioni dei redditi 2019-2023 (anni di imposta 2018-2022)

Di particolare interesse è la distribuzione nel tempo delle opzioni dei contribuenti nella scelta dei beneficiari e, conseguentemente, delle relative aliquote specifiche (26%, 30% e 35%). Il numero dei contribuenti che hanno indirizzato le loro erogazioni liberali verso quei soggetti per cui è prevista una detrazione del 26%, è fisiologicamente diminuito da 600.308 a 429.203 ovvero circa 171.000 opzioni in meno pari a -28,5%. Si tratta del resto di una misura che non è più associabile alle ONLUS alle quali, dal 1 gennaio 2018, come detto, si applicano le misure di vantaggio previste per gli ETS. Non a caso i soggetti beneficiari con aliquota al 30% (Aps) e al 35% (Odv) mostrano una crescita sensibile. I primi aumentano di circa 216.000 unità, pari a +107%; i secondi più di 66.000, con un incremento del 270%. Dello stesso segno la variazione percentuale, tra il 2018-2022, dell'ammontare totale delle erogazioni liberali che crescono del 25,3% (v. grafico 2); aumento che per le Odv è del 244,7% e per le APS del 116%, mentre invece per le Onlus/Ong diminuisce del 23,7%.

Grafico 2



In realtà rispetto ai dati segnalati dal MEF e registrati dalle dichiarazioni dei contribuenti italiani è molto più ampio il perimetro dei cittadini che supportano gli enti del Terzo settore attraverso il 5xmille: 12.511.548 di contribuenti hanno devoluto tale contributo ad un ente a carattere solidaristico, indicando il codice fiscale del beneficiario²². Sarebbe un errore scambiare tale scelta con un generico spirito di generosità. Oggi ci sono molte più opportunità di conoscere l'operato degli ETS per i cittadini, oltre che per le notizie che circolano in Rete e sui *social*, anche per merito del RUNTS che offre una piattaforma accessibile dove ogni persona può informarsi su cosa faccia esattamente un'organizzazione di volontariato, piuttosto che una fondazione di comunità, venendo a sapere anche come viene gestita e quanti fondi abbia a disposizione per svolgere le proprie attività meritorie. Ma la fiducia che si instaura tra un cittadino e un ETS nasce dai legami di prossimità che si sviluppano sul territorio. Per questo forse non sarebbe male di immaginare un fisco ancora più premiale verso chi spontaneamente offre parte del proprio reddito al variegato tessuto associativo che si dirama in ogni luogo, da Nord a Sud, nella nostra penisola.

7.3. I tagli alle spese fiscali. Quali effetti per il Terzo settore e quali rimedi

Come abbiamo anticipato anche la voce delle erogazioni liberali appena descritta viene interessata dal taglio delle *tax expenditures*. Il tetto massimo alle detrazioni (14mila euro) inevitabilmente incide anche sugli incentivi che oggi premiano i contribuenti oltre la soglia reddituale di 75 mila che donano a favore del non profit.

Una fascia di reddito che sta gradualmente incrementando il proprio sostegno agli enti non profit. Complice anche l'aumento delle detrazioni previste con la riforma del Terzo settore e la fruibilità dei premi fiscali resa più snella, in questo caso, dalla dichia-

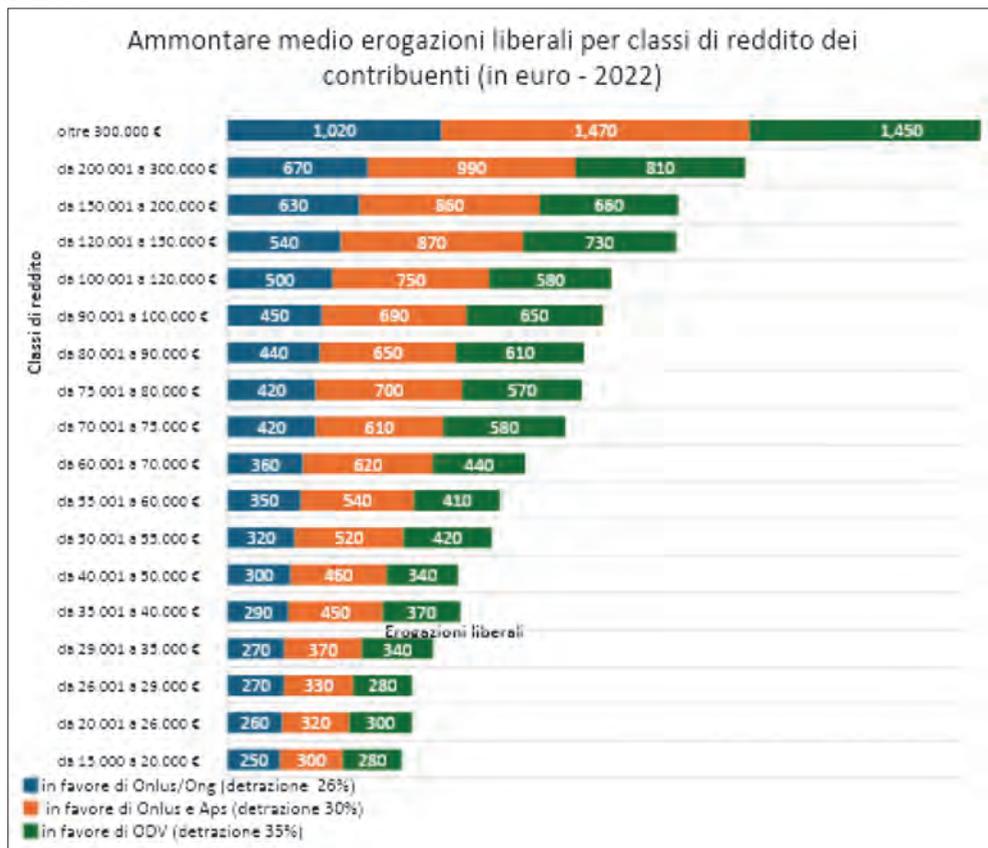
²² Dati estrapolati dall'elenco dei destinatari del contributo aggiornato al 16 settembre 2024 (<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/elenco-complessivo-dei-beneficiari-2023>)

razione precompilata. Alle persone fisiche che scelgono di donare a favore degli enti del Terzo settore spetta una detrazione del 30% o del 35% se beneficiaria è un'organizzazione di volontariato (ODV). Con un'opzione alternativa legata alla possibilità di dedurre l'erogazione nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato.

Tuttavia, dai dati del 2023 (si veda il successivo grafico 3) emerge chiaramente come una buona fetta dei contribuenti nella fascia di reddito superiore ai 75 mila euro opti per la detrazione fiscale in luogo della deduzione. Per i contribuenti con reddito tra 75mila-100mila euro che fruiscono della detrazione del 26% (prevista per le iniziative umanitarie religiose o laiche gestite da Fondazioni, associazioni o comitati ed enti individuati con DPCM nei Paesi non appartenenti all'OCSE) l'importo medio erogato ammonta ad euro 436 per salire oltre questa soglia a 672 euro. Un beneficio che interessa quasi il 5% di coloro che rientrano in questa fascia reddituale. Più del 2% dei contribuenti italiani che hanno un reddito superiore a 100 mila optano, invece, per la detrazione del 30% con una donazione media di più di 900 euro l'anno. Scende l'importo delle donazioni a favore delle ODV premiate con una detrazione del 35%. Per questa tipologia di enti la media annua dell'erogazione oscilla tra 612 euro e 773 rispettivamente per contribuenti con redditi fino a 100 mila e oltre questa soglia.

Interessanti però sono anche i dati assoluti legati al valore medio delle erogazioni liberali per l'anno 2022 per ciascuna delle tre categorie di detrazione. Per le iniziative umanitarie l'importo medio della donazione è 312; per APS ed ETS (detrazione 30%) è di 375 euro. Per le ODV l'importo è pari a 349. Se si escludono i contribuenti che hanno un reddito imponibile sotto i 15.000 euro (contribuenti no tax area e incapienti) i valori medi per ciascuna fascia mostrano un andamento crescente. Per le donazioni che fruiscono della detrazione al 26% si passa dai 250 euro per i contribuenti che hanno un reddito compreso tra 15.000- 20.000 euro; per arrivare a 1020 per chi ha un imponibile superiore a 300mila. Stesso fenomeno, ancora più marcato, riguarda le donazioni a favore di APS e ODV. Per quanto riguarda le prime si passa da 300 a 1470 euro; per le seconde da 280 a 1450.

Grafico 3



Fonte: MEF - Dipartimento delle Finanze - Dichiarazioni dei redditi 2023 (anno di imposta 2022)

È evidente, quindi, come il supporto al non profit italiano sale proporzionalmente al crescere del reddito. Un trend che è inversamente proporzionale ai nuovi limiti alle detrazioni che, invece, salgono al crescere della fascia reddituale e che rischiano di vanificare gli effetti incentivanti sulle donazioni prodotti dalla riforma del Terzo settore. Seppur la generosità degli italiani verso il mondo non profit non sia legata esclusivamente al beneficio fiscale generato dalla donazione; tuttavia, è innegabile come l'incremento delle detrazioni previste dalla Riforma abbia portato molti contribuenti ad aumentare gli importi erogati. Un contesto che, dunque, rischia di essere travolto dalle nuove misure.

A colmare facilmente il plafond disponibile per le detrazioni fiscali, infatti, potrebbero concorrere le spese familiari. Pensiamo alla mensa scolastica, attività sportive oppure tasse universitarie o mutuo prima casa. Se poi a queste si aggiungono le spese per la riqualificazione edilizia o energetica (che interessa più dell'8% dei contribuenti oltre i 75 mila euro) ben difficilmente resterà spazio per recuperare fiscalmente una parte delle donazioni erogate a favore del non profit. Un effetto negativo che potrebbe essere eliminato optando per la deduzione fiscale, addirittura più conveniente quando il reddito sale sopra i 75 mila euro.

Tale chance sembrerebbe favorita dalle modalità di gestione della dichiarazione precompilata. È infatti previsto che sia lo stesso ente del Terzo settore beneficiario delle donazioni tracciabili (tramite bonifico o PoS) a comunicare all’Agenzia delle Entrate l’importo donato. In questo caso il contribuente si ritroverà nella dichiarazione precompilata la donazione tra gli oneri detraibili. Un automatismo che per la fasce reddituali più alte, ma meno capienti in termini di benefici fiscali, rischia di spazzare via la detraibilità. Questo a meno di non procedere alla modifica del modello dichiarativo optando per la deduzione. Scelta, questa, che non ha appeal dal momento che la modifica del modello ad opera del contribuente fa venir meno il vantaggio principale correlato a tale modalità dichiarativa e consistente nell’esclusione da qualsiasi accertamento da parte dell’Amministrazione finanziaria. Ed è in questo contesto che è evidente la necessità di rivedere le scelte al taglio delle spese tenendo fuori dalle restrizioni le detrazioni che incentivano le donazioni e la generosità degli italiani. Infatti, la ratio sottesa ai benefici fiscali legati alle liberalità in favore degli enti non profit non è da riscontrarsi nel solo sostegno alle spese degli italiani ma favorire un dialogo tra cittadino ed ETS affinché questo si faccia carico degli interessi collettivi.

Da rivedere anche la mancata esclusione dal taglio delle *tax expenditures* dell’agevolazione prevista dall’art. 18 del D.lgs. n. 112/2017 per le imprese sociali. La manovra di bilancio, infatti, lascia fuori dal taglio le detrazioni fiscali per gli investimenti in start-up e PMI innovative ma con le imprese sociali come grandi escluse. Senza tener conto che tale scelta rischia, in vista dell’arrivo dell’autorizzazione UE, di “limitare” l’appetibilità del beneficio fiscale introdotto proprio dal Legislatore per chi investe a favore delle realtà che scelgono di assumere la qualifica di impresa sociale. Al pari delle start up innovative, infatti, il legislatore ha inteso agevolare chi sceglie di investire in una impresa sociale prevedendo, rispettivamente, una detrazione IRPEF del 30% della somma investita in favore delle persone fisiche e una deduzione IRES di pari importo in favore delle persone giuridiche (art. 18, c. 3 e 4).

In particolare, a regime, il contribuente persona fisica, per quanto di interesse, potrà detrarre dall’IRPEF il 30% della somma investita nel capitale sociale di una o più società, incluse le società cooperative, aventi la qualifica di impresa sociale, a condizione che tale qualifica sia acquisita successivamente all’entrata in vigore del Decreto e che la società abbia acquisito la qualifica di impresa sociale da non più di cinque anni.

A ciò si aggiunge il rispetto di due condizioni: (i) l’ammontare di investimento non detraibile nel periodo d’imposta di riferimento può essere portato in detrazione in quelli successivi, ma non oltre il terzo; (ii) l’investimento massimo oggetto di incentivo non può superare, per ciascun periodo d’imposta, l’importo di 1.000.000 di euro e deve essere mantenuto, a pena di decadenza del beneficio, per almeno cinque anni.

7.4. Le sfide future: preservare il valore del dono e le sue ricadute sociali

I tagli alle *tax expenditures* e la tutela del sistema di welfare rappresentano due facce della stessa medaglia, ma pongono un complesso dilemma sulle priorità da adottare nella revisione del quadro delle spese fiscali del Paese. Da un lato, vi è l’esigenza di

ridurre orizzontalmente le spese fiscalmente ammissibili, eliminando voci ormai strarificate nel tempo, di scarso impatto sociale e non più attuali; dall'altro, si introducono limiti puntuali alle detrazioni fiscali in base al reddito, come stabilito dalla Legge di Bilancio 2025. Questa scelta, tuttavia, è strettamente collegata a una revisione dei principi che storicamente hanno sostenuto i bisogni primari dei cittadini, come la salute, l'abitazione, il diritto all'istruzione, e il supporto al volontariato e agli enti non profit. Le nuove disposizioni fiscali prevedono un tetto massimo alle detrazioni per i contribuenti con redditi superiori a 75.000 e 100.000 euro, modulato in base alla composizione familiare. Sebbene l'obiettivo sembri quello di privilegiare un criterio di equità sociale – penalizzando i redditi più elevati e favorendo le famiglie numerose – questa impostazione obbliga i contribuenti a scegliere tra spese essenziali, come l'istruzione, il mutuo per la prima casa, e le donazioni al Terzo settore. Le spese sanitarie restano escluse, un aspetto positivo, ma altre voci che storicamente rappresentano un pilastro del welfare, come le detrazioni per le erogazioni liberali, restano incluse nei tagli, con effetti potenzialmente negativi per gli enti non profit e per le risorse destinate alla solidarietà. Un simile approccio non può non far riflettere sull'effettiva coerenza e ponderazione delle scelte operate in sede legislativa. Incidere con modalità così pregnanti sul sistema delle erogazioni liberali verso gli enti del Terzo settore rischia di penalizzare non solo i donatori, ma anche la collettività, privandola di un importante sostegno alle attività di interesse generale. A differenza di altre spese detraibili, infatti, quelle volte a incentivare l'azionamento di progetti e attività socialmente rilevanti, si traducono in un contributo diretto al welfare del Paese, e non in un beneficio esclusivamente personale. In definitiva, occorre in futuro ripensare l'impostazione data dalla legge di Bilancio 2025 attraverso una differenziazione che tenga conto del "peso sociale" delle spese detraibili, preservando l'integrità del sistema di welfare e il ruolo strategico degli enti non profit e valorizzando, al contempo, il virtuoso meccanismo del dono.

PARTE SECONDA
LA RIFORMA IN LABORATORIO

CAPITOLO III

LA FILANTROPIA DOPO LA RIFORMA: UN'INDAGINE ESPLORATIVA SUL RUOLO DEGLI ENTI FILANTROPICI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Enti filantropici: una panoramica inedita dal RUNTS. – 2.1. Enti filantropici nel Codice del Terzo Settore: un breve inquadramento – 2.2. Fotografia della sezione “Enti filantropici” – 2.3. Presenza digitale degli Enti filantropici: esiti della mappatura – 3. La parola agli ETS che fanno filantropia: i risultati della survey – 3.1. Metodologia – 3.2. Identikit del campione – 3.3. RUNTS e Riforma del Terzo Settore: opinioni, motivazioni e aspettative – 3.4. L'attività filantropica: forme, beneficiari e sostenibilità – 3.5. Collaborazioni e relazioni chiave – 3.6. Prospettive future: nuove strategie, sfide e proposte di miglioramento per il settore filantropico – 3.7. Approfondimento: l'influenza della tipologia di modello erogativo – 4. Motivazioni, sfide e nuove proposte: le voci dai focus group – 4.1. Metodologia dei focus group – 4.2. Iscrizione al RUNTS: il perché di alcune scelte strategiche – 4.3. Le sfide prioritarie – 4.4. Aspettative e proposte per il legislatore – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Tra le novità introdotte dalla Riforma, un elemento di rilievo è il riconoscimento giuridico degli “Enti filantropici”, per la prima volta regolati dal legislatore e inclusi in un'apposita sezione del RUNTS. Si tratta di un passo fondamentale per il Terzo Settore italiano, all'interno del quale la filantropia rappresenta uno dei principali pilastri e motori di sviluppo. Grazie alla Riforma, tali enti da sempre operativi nel settore e nella società civile, hanno finalmente ottenuto il riconoscimento istituzionale che ne formalizza il ruolo. È dunque cruciale approfondire la conoscenza di queste realtà e valorizzare il contributo che esse apportano, catalizzando risorse, promuovendo sinergie per il bene comune e contribuendo in modo determinante alla crescita e all'evoluzione del Terzo Settore.

Il progetto di ricerca nazionale “Riforma in Movimento”, è ideato, realizzato e promosso da Fondazione Terzjus e Italia non profit con il supporto di una rete di 22 partner, fondamentali punti di riferimento del settore. Da quattro anni raccoglie le idee, le esperienze e le necessità degli enti del Terzo Settore dopo la Riforma e le porta al centro del dibattito pubblico. Con oltre 4.000 organizzazioni partecipanti, questa indagine continua a dare spazio alle necessità e alle proposte di miglioramento degli enti e degli operatori che vivono quotidianamente il settore. Nel 2021, abbiamo esplorato le percezioni degli enti che iniziavano a confrontarsi con le prime novità della Riforma; nel 2022, ci siamo focalizzati sulle esperienze concrete degli enti che si iscrivevano al RUNTS e affrontavano adempimenti e cambiamenti introdotti dalla normativa. La

* A cura di **Mara Moioli** - Co-founder & COO di Italia non profit e **Claudia Ladu** - Project Manager di Italia non profit.

terza edizione, nel 2023, ha coinvolto i nuovi protagonisti del RUNTS, iscritti a nuove sezioni come gli Enti Filantropici e gli Altri Enti del Terzo Settore o organizzazioni neocostituite, raccogliendo le loro esperienze e necessità in un contesto in continua evoluzione. Riforma in Movimento 2024 continua questo percorso e mette al centro la voce e le esperienze dirette degli Enti filantropici e degli ETS che svolgono attività filantropiche.

Nel presente Capitolo si restituisce l'esito della ricerca esplorativa, condotta attraverso diverse metodologie di ricerca qualitativa e quantitativa, che ha coinvolto tutti gli Enti filantropici iscritti al RUNTS e gli ETS che operano nell'ambito della filantropia.

La prima parte del capitolo (paragrafo 2) illustra i risultati di un'analisi desk inedita sull'intera sezione degli Enti filantropici del RUNTS, basata sulle più recenti informazioni ufficiali provenienti appunto dal Registro Unico e dalle dichiarazioni istituzionali pubblicate dagli enti sui propri canali online. Questa analisi offre una panoramica dettagliata della composizione, delle caratteristiche anagrafiche e organizzative di questa particolare categoria di enti, ma anche una fotografia della loro presenza istituzionale sui registri e sui loro canali di comunicazione ufficiali. Tali fonti informative si rivelano fondamentali per comprendere le scelte strategiche e operative degli enti, oltre a valutare il loro grado di adesione e risposta alle opportunità introdotte dalla Riforma del Terzo Settore.

La seconda parte del capitolo (paragrafi 3 e 4) restituisce la testimonianza diretta degli enti che hanno attivamente partecipato alla ricerca compilando la survey digitale e contribuendo ai focus group di approfondimento. L'indagine ha esplorato diversi aspetti chiave: le opinioni sui benefici, sulle opportunità e sulle aspettative dell'essere iscritti al RUNTS; la natura della mission filantropica e le traiettorie di sviluppo delle azioni a impatto; la varietà delle connessioni e sinergie con stakeholder e beneficiari; le sfide in corso e le proposte di miglioramento per il futuro del settore.

2. Enti filantropici: una panoramica inedita dal RUNTS

Per gettare le basi della comprensione delle caratteristiche degli enti filantropici, questo capitolo presenta i risultati di un'analisi inedita basata sulle più recenti informazioni ufficiali provenienti dal Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) e dalle dichiarazioni istituzionali pubblicate dagli stessi enti sui propri canali online.

Attraverso un'attività ampia e sistematica di raccolta e aggregazione delle informazioni ufficiali, sono stati analizzati **tutti i 291 enti filantropici iscritti al RUNTS** alla data del 5 luglio 2024, i quali costituivano l'intera sezione del RUNTS a quella data¹. I risultati dell'analisi che si sviluppa di seguito nel corso del presente paragrafo includono informazioni di diversa natura, sia anagrafica che organizzativa. Per esempio rispetto alla forma giuridica degli enti, la loro distribuzione territoriale, il periodo di

¹ Al momento in cui si scrive la sezione Enti filantropici del RUNTS conta 320 organizzazioni iscritte.

costituzione e l'iscrizione al 5 per mille, oltre a elementi quali l'adesione a reti associative, l'impiego di risorse umane, le cause sociali affrontate e le aree di attività dichiarate. A questa raccolta dati, unica nel suo genere, si aggiunge una mappatura inedita delle informazioni relative alla **presenza digitale** e alle modalità di comunicazione dell'attività erogative di questi enti.

Da questo lavoro di ricostruzione, emerge un quadro esclusivo e approfondito delle caratteristiche strutturali e del posizionamento istituzionale degli enti filantropici, un segmento chiave del Terzo Settore destinato ad attirare crescente attenzione per il suo impatto e la sua rilevanza sociale.

2.1. Enti filantropici nel Codice del Terzo Settore: un breve inquadramento

Una delle sezioni del Registro unico nazionale del terzo settore è dedicata agli Enti filantropici, regolati da soli tre articoli del Codice del terzo settore².

Gli Enti filantropici rappresentano una novità assoluta in termini di legislazione speciale del non profit, in quanto, precedentemente al Codice del terzo settore, solo le Fondazioni di origine bancaria, che hanno una missione assimilabile a quella degli Enti filantropici, erano state regolate dal legislatore.

La finalità degli Enti filantropici è l'erogazione di “denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale”³. Pertanto, la destinazione delle risorse è vincolata ad una funzione erogatrice che non si limita al solo denaro o beni ma include anche i servizi che possono essere realizzati direttamente dall'ente⁴.

In questa sezione possono iscriversi gli enti con personalità giuridica (Fondazioni e Associazioni riconosciute) che promuovono l'intermediazione filantropica o che, dotati di proprio patrimonio, intendono promuovere – sostenendole – le attività di interesse generale realizzate da altri soggetti o da essi stessi o persino erogare a categorie di soggetti svantaggiati. L'erogazione di denaro, beni o servizi deve essere necessariamente gratuita e non è limitata agli altri Enti del terzo settore, dato che è sufficiente che il beneficiario delle erogazioni, soggetto senza scopo di lucro, svolga un'attività di interesse generale⁵.

In merito alla natura delle entrate degli Enti filantropici, esse devono prevalentemente essere rappresentate da “contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali e attività di raccolta fondi”⁶. Pertanto, permane come per gli altri ETS la possibilità di realizzare attività diverse di natura commerciale⁷,

² Artt. 37 - 39, D.Lgs. 117/17 (d'ora in poi CTS).

³ Art. 37, comma 1, CTS.

⁴ Cfr. A. FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, in questo Rapporto.

⁵ Si rinvia anche qui, per approfondimenti in chiave giuridica, ad A. FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, cit.

⁶ Art. 38, comma 1, CTS.

⁷ Art. 6, CTS.

sempre nei limiti dettati dal decreto ministeriale in materia⁸. Ciononostante, l'Ente filantropico, alla stregua delle Organizzazioni di volontariato, si sostiene dal punto di vista economico fondamentalmente con entrate di natura non corrispettiva⁹.

In relazione alla trasparenza, l'Ente filantropico è destinatario di tutte le norme applicabili agli altri Enti del terzo settore, con in più, considerate le sue caratteristiche, l'obbligo di indicare nel Bilancio sociale, obbligatorio in caso di superamento di 1 milione di euro di entrate, l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, nonché i beneficiari diversi dalle persone fisiche¹⁰.

Infine, gli enti iscritti al RUNTS nella sezione degli Enti filantropici devono definirsi come tali ed è fatto divieto a terzi di utilizzare questa locuzione o altre equivalenti o ingannevoli¹¹.

2.2. Fotografia della sezione "Enti filantropici"

L'analisi descritta nel presente paragrafo fa riferimento all'intero universo dei **291 ETS** iscritti alla sezione "Enti filantropici" del RUNTS alla data del **5 luglio 2024**. Essa si basa sulle informazioni pubbliche rese disponibili dall'interfaccia digitale del RUNTS¹², la quale rende accessibili online le schede-profilo di tutti gli ETS iscritti. Le informazioni relative a ciascuno dei 291 enti filantropici ETS che alla data sopracitata costituivano la sezione, sono state raccolte, sistematizzate e analizzate in forma aggregata ai fini della presente ricerca, scattando così una fotografia completa e dettagliata della sezione, che si va a descrivere di seguito.

La distribuzione geografica degli Enti filantropici iscritti al RUNTS al 5 luglio 2024 mostra una chiara **concentrazione nel Nord Italia**. Più precisamente è il Nord-Ovest ad ospitare la maggior parte degli enti, con il 44,3% del totale, pari a 129 enti. In particolare, la Lombardia si distingue con il 27,1% degli enti, una cifra che la colloca come la regione con il maggior numero di enti filantropici in assoluto. Segue il Piemonte, con 32 enti pari all'11% del totale. Nel Nord-Est ha invece sede il 15,8% degli enti e anche in questa zona la distribuzione non è omogenea: spicca infatti il Veneto seguito dall'Emilia Romagna.

Nel Centro Italia si colloca invece il 19,6% degli enti, principalmente nel Lazio e in Toscana, dato simile a quello della zona del Sud e Isole, che ospita il 20,3% degli enti filantropici. Al sud le regioni di maggiore rilevanza in questa area sono la Campania e la Sicilia.

⁸ DM 19 maggio 2021.

⁹ Ma l'agire filantropico degli Enti filantropici non è di natura identica all'agire delle Organizzazioni di volontariato: cfr. A FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, cit. Si segnala un'ulteriore analogia con le Organizzazioni di volontariato: ai sensi dell'Art. 84, comma 2 e 2-bis, CTS, i redditi degli immobili, destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale da parte degli Enti filantropici, sono esenti dall'imposta sul reddito delle società.

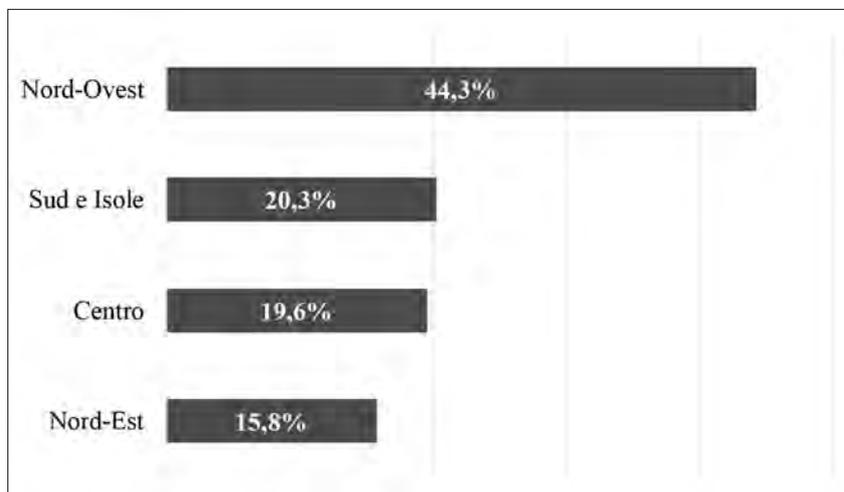
¹⁰ Art. 39, CTS; DM 4 luglio 2019 - punto 5 del par. 6.

¹¹ Art. 37, comma 2, CTS.

¹² RUNTS - Ricerca enti <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/Ricerca-enti>

È importante notare che alcune regioni, come il Molise, la Sardegna e la Basilicata, non presentano l'iscrizione al RUNTS di alcun Ente filantropico.

Grafico 3.1. Distribuzione per area geografica



Base: 291 enti filantropici

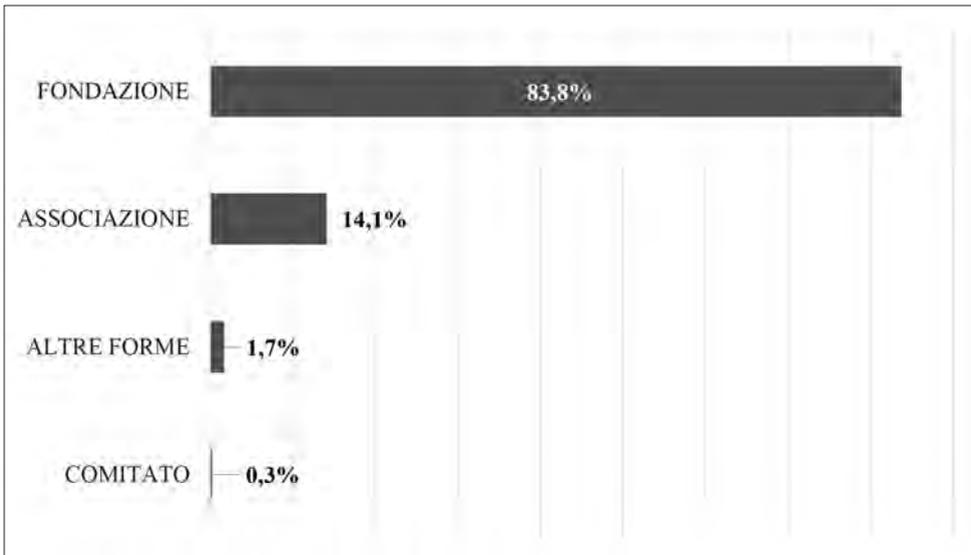
Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

In merito alla forma giuridica, **l'83,8% (244) ha natura di fondazione**. Questo dato è sintomo della necessità da parte di chi costituisce un Ente filantropico, spesso dotandolo di un patrimonio rilevante, di “blindare” il proprio ente sia in termini di governance che di (tendenziale) immutabilità delle finalità.

In relazione alla governance, infatti, i meccanismi di scelta dei componenti dell'organo di amministrazione sono riportati nell'atto costitutivo e nello statuto, sulla base anche di cooptazione o demandando a terzi la scelta di parte di detti componenti, non trovando qui applicazione il principio di democraticità e di parità di diritti tra i soci, che, diversamente dall'associazione, in una fondazione non esistono o quantomeno non sono necessari (neanche nelle fondazioni cc.dd. di partecipazione).

Le **associazioni riconosciute** costituiscono una minoranza significativa con il **14,1%** del totale (41 enti). Sebbene meno diffuse rispetto alle fondazioni, giocano comunque un ruolo rilevante nel panorama filantropico italiano.

Ulteriori forme giuridiche – che sulla base della normativa vigente non sarebbero consentite ai fini dell'iscrizione nella sezione degli Enti filantropici, come i Comitati e “Altre forme” – sono state riportate dai notai nel RUNTS e, a quanto pare, senza obiezione degli Uffici RUNTS. Essi rappresentano circa il 2% degli Enti filantropici.

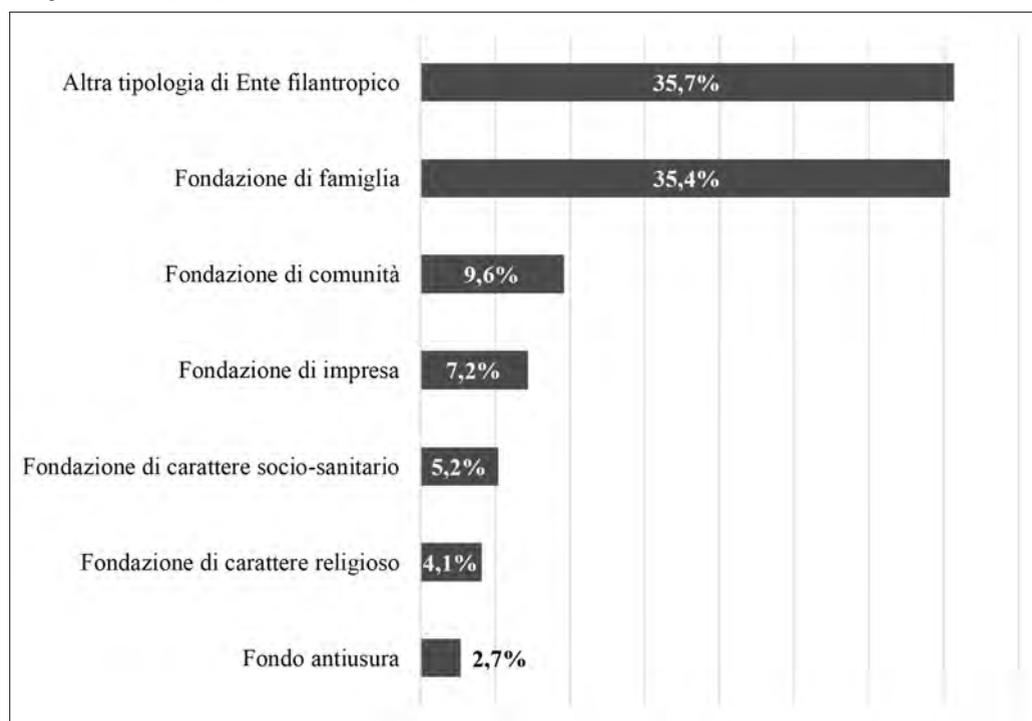
Grafico 3.2. Forma giuridica

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

Volendo approfondire la diversa natura degli enti filantropici, si è tentato di classificarli partendo dalla loro origine fondativa, nel caso delle fondazioni più tipicamente familiare o d'impresa¹³. Tra gli enti filantropici si evidenzia una prevalenza di **fondazioni di famiglia** (35,4%), seguite da **fondazioni di comunità** (9,6%) e **fondazioni di impresa** (7,2%). Le fondazioni con finalità specifiche, come quelle di carattere socio-sanitario (5,2%), di ispirazione religiosa (3,8%) e antiusura (2,7%) sono presenti in misura minore. Un'ampia parte, pari al 35,7% che in questa sede è rappresentata dalla categoria "Altra tipologia" comprende una varietà di enti quali per lo più associazioni o fondazioni non riconducibili alle categorie precedenti, come centri di ricerca, istituti, club, etc.

¹³ È importante notare che questa classificazione è arbitraria, basata sul nome e sul materiale disponibile online, e non costituisce una definizione ufficiale (nella survey, infatti, sarà richiesto alle fondazioni di autodefinirsi per una categorizzazione più accurata).

Grafico 3.3. Tipologia di ente filantropico

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

La data di costituzione dei 291 Enti filantropici mostra l'evoluzione del settore filantropico negli ultimi anni. Dai dati si evince un certo **equilibrio tra enti di lunga data e nuove realtà, con una spinta recente particolarmente forte**. La maggior parte degli enti si è costituita nell'ultimo decennio, più precisamente il 28,9% è nato tra il 2011 e il 2020 e un altro 27,2% dal 2021 in poi. Guardando più precisamente a cavallo tra i due cluster per identificare gli enti nati in seguito alla Riforma del Terzo Settore, emerge come il 35,4% (ossia 103 enti su 291) si siano effettivamente costituiti dall'agosto del 2017 in poi. Ciò significa che **più di un terzo degli enti filantropici**, oltre che essere di recentissima costituzione, si può ipotizzare **sia nato proprio a seguito della Riforma** e delle nuove opportunità normative.

Grafico 3.4. *Data di costituzione*

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

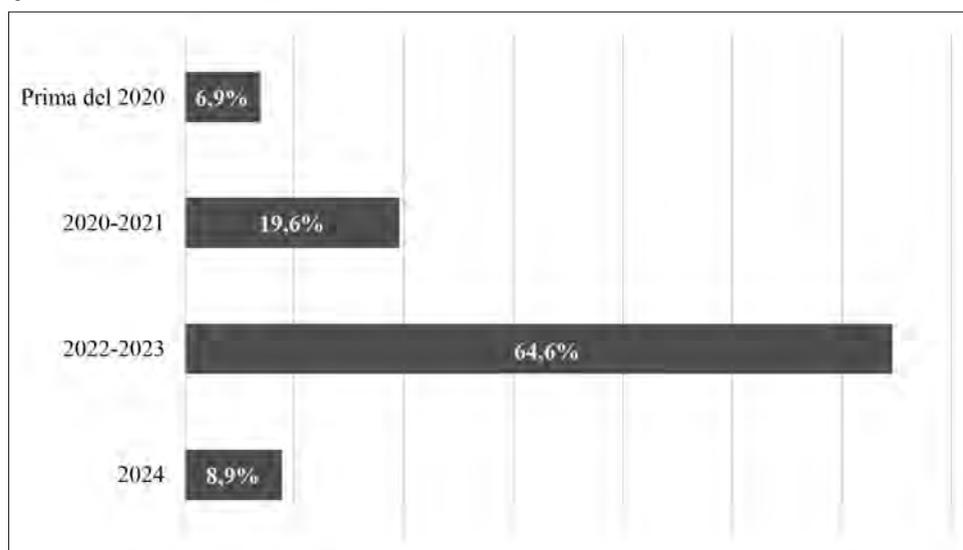
Tabella 3.1. *Data di costituzione prima e dopo il 1 agosto 2017*

	v.a.	%
Enti costituiti pre-Riforma	188	64,6%
Enti costituiti post-Riforma	103	35,4%

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

La distribuzione degli ultimi aggiornamenti statutari degli Enti filantropici riflette l'impatto della Riforma del Terzo Settore e dell'apertura ufficiale delle iscrizioni al RUNTS nel novembre 2021. La maggior parte degli enti, pari al **64,6%** (188 enti), ha infatti aggiornato il proprio statuto **tra il 2022 e il 2023** con tutta probabilità per adeguarlo alle nuove disposizioni normative richieste per ottenere l'iscrizione.

Grafico 3.5. Data ultimo aggiornamento statutario

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

Al fine di mera comparazione statistica internazionale, nella procedura di iscrizione al RUNTS ogni Ente del terzo settore deve indicare le attività che svolge o intende svolgere secondo statuto, seguendo una classificazione adottata dalle Nazioni Unite (ICNPO¹⁴).

Gli enti filantropici iscritti al RUNTS dichiarano di svolgere un ampio ventaglio di attività, con una predominanza nelle aree filantropiche, dell'assistenza sociale e dello sviluppo economico. Ciascun ente ha indicato una media di cinque attività seguendo la tassonomia dell'ICNPO.

Tra le diverse categorie di attività, quella più rappresentata è relativa alla **filantropia e promozione del volontariato**, con il 71,8% degli enti (209 organizzazioni) impegnato in attività come l'erogazione di contributi filantropici, che emerge come attività predominante interessando il 62,2% degli enti (181 enti), a conferma della missione specifica di questi enti.

L'area dell'assistenza sociale coinvolge il 54,0% degli enti, al cui interno spiccano l'erogazione di contributi monetari e/o in natura, che interessa il 27,5% del totale degli enti, e i servizi di assistenza sociale con il 24,7%. Segue poi la categoria sviluppo economico e coesione sociale, che include il 43,0% degli enti di cui l'addestramento, avviamento professionale e inserimento lavorativo emerge come attività centrale.

L'istruzione e la ricerca coinvolgono il 30,6% degli enti e tra le altre categorie è significativo anche l'impegno in cultura, sport e ricreazione (14,1%).

¹⁴ International Classification of Non-Profit Organizations.

Grafico 3.6. Attività secondo la classificazione ICNPO (macro-categorie)

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

Nell'iscrizione al RUNTS, oltre alla classificazione ICNPO, gli Enti del terzo settore devono riportare le attività di interesse generale svolte o in via di realizzazione, riportate all'art 5, comma 1, del Codice del terzo settore.

Diversamente da quella internazionale – che ha finalità meramente statistiche – l'individuazione delle attività di interesse generale è fondamentale e necessaria per l'ottenimento della qualifica di ETS, nel senso che se non si riporta nello statuto una o più di queste attività, l'ente non può essere iscritto al RUNTS e non può dirsi ETS.

L'analisi delle attività di interesse generale svolte dagli Enti filantropici evidenzia alcune aree di intervento particolarmente rilevanti. In primo luogo, la **beneficenza, sostegno a distanza e altre forme di assistenza** emerge come la principale attività, con l'impegno del **62,5%** degli enti (182 enti) coerentemente con l'orientamento filantropico del settore.

Le attività legate all'educazione, istruzione e formazione professionale, nonché attività culturali di interesse sociale, rappresentano un'altra area centrale che coinvolge il **37,5%** degli enti (109 enti). Questo dato è rafforzato dall'alta percentuale di enti impegnati nell'organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, che copre il **36,8%** del totale (107 enti). Gli interventi e servizi sociali

sono anch'essi molto presenti, con il 34,4% degli enti, mentre la ricerca scientifica di particolare interesse sociale coinvolge il 20,6%.

In media, ciascun ente ha indicato più di 3 attività di interesse generale.

Tabella 3.2. Attività di interesse generale (possibili più indicazioni nel RUNTS)

Codice	Attività	%
U	Beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo	62,5%
D	Educazione, istruzione e formazione professionale, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa	37,5%
I	Organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo	36,8%
A	Interventi e servizi sociali	34,4%
H	Ricerca scientifica di particolare interesse sociale	20,6%
W	Promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi e i gruppi di acquisto solidale	17,9%
G	Formazione universitaria e post-universitaria	17,2%
E	Interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo	16,2%
F	Interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio	16,2%
L	Formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa	16,2%
C	Prestazioni socio-sanitarie	15,5%
Q	Alloggio sociale, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi	14,1%
V	Promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata	11,3%
P	Servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone	10,7%
B	Interventi e prestazioni sanitarie	9,3%
R	Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti	9,3%

K	Organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso	8,6%
S	Agricoltura sociale	6,9%
Z	Riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata	6,9%
N	Cooperazione allo sviluppo	6,2%
M	Servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore	4,1%
T	Organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche	3,8%
O	Attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale	2,1%
J	Radiodiffusione sonora a carattere comunitario	1,0%
X	Cura di procedure di adozione internazionale	0,7%
Y	Protezione civile	0,3%

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

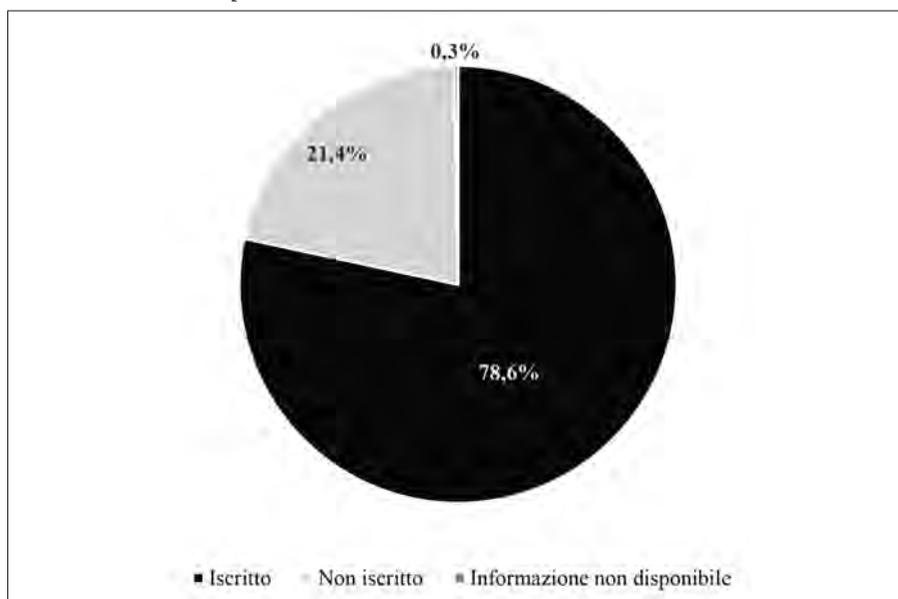
I dati sull'iscrizione al 5 per mille mostrano una forte propensione degli enti filantropici a sfruttare le opportunità offerte dal 5 per mille.

Il 5 per mille, misura nata a fine 2005, rappresenta la possibilità per i contribuenti di destinare una parte delle proprie imposte dirette a favore di un determinato ente iscritto in uno speciale elenco. Da alcune edizioni, con l'entrata in vigore della normativa dedicata e dei decreti attuativi¹⁵, i soggetti beneficiari nella prima sezione del 5 per mille sono esclusivamente gli ETS¹⁶. A tutti gli ETS è data la possibilità di iscriversi anche in altre sezioni (per esempio Ricerca scientifica, Ricerca sanitaria, etc.).

La stragrande maggioranza degli enti filantropici hanno colto questa opportunità. Il **78,6%** (228 enti su 290, per 1 ente l'informazione non è disponibile), in fase di iscrizione al RUNTS ha infatti indicato di voler accedere a questo meccanismo di finanziamento.

¹⁵ D Lgs 111/17 e DM 23 luglio 2020.

¹⁶ Le Onlus residue ancora iscritte all'Anagrafe omonima possono iscriversi in forza di una norma che viene prorogata ad hoc di anno in anno. Questa opportunità si concluderà quando, in forza dell'ottenimento dell'autorizzazione da parte della Commissione europea, tutte le Onlus dovranno iscriversi al RUNTS o in alternativa devolvere ad altri ETS il loro patrimonio.

Grafico 3.7. Iscrizione al 5 per mille

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

L'analisi che incrocia la forma giuridica¹⁷ degli enti e la scelta di accedere al 5 per mille evidenzia una forte propensione sia delle fondazioni che delle associazioni a partecipare a questo strumento di finanziamento e di apertura alla cittadinanza, con percentuali di adesione rispettivamente pari al 77,8% e all'82,9%. Sebbene le associazioni mostrino una leggera maggiore adesione, il dato complessivo evidenzia una tendenza significativa e omogenea tra le due tipologie di enti, suggerendo che il 5 per mille rappresenta una risorsa cruciale e ampiamente utilizzata da entrambe le forme giuridiche.

Tabella 3.3. Iscrizione al 5 per mille per forma giuridica

	5 per mille	
	Si	No
Fondazione	77,8%	22,2%
Associazione	82,9%	17,1%

Base: 291 enti filantropici

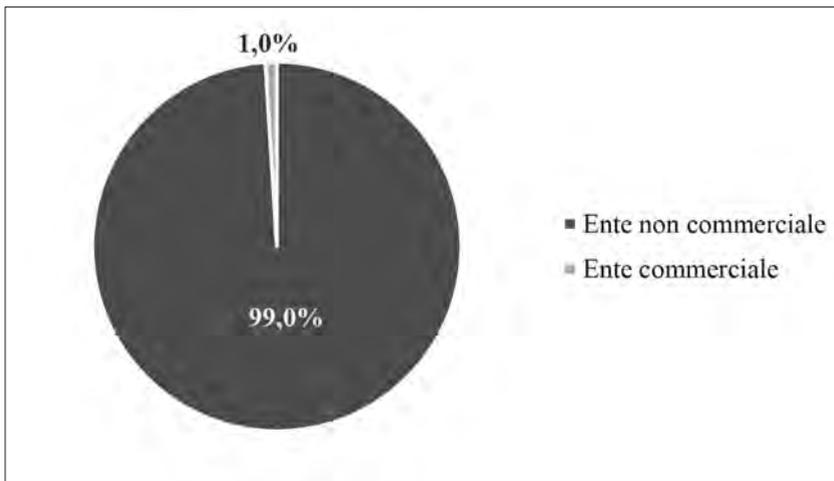
Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

¹⁷ Si considerano solo le Fondazioni (244) e le Associazioni (41). Restano escluse da questa elaborazione le organizzazioni con forma "Comitato" (1) e "Altre forme" (5).

Gli Enti filantropici si dichiarano, in coerenza con la loro qualifica, quasi tutti **enti non commerciali** (99% del totale, 287 enti su 291). Nel settore filantropico si evidenzia la centralità del modello non commerciale, dove la sostenibilità economica è generalmente e in via prevalente, come vuole la norma¹⁸, perseguita attraverso attività non lucrative e finanziamenti esterni, come donazioni e contributi.

In merito agli enti commerciali (4) iscritti alla sezione Enti filantropici, il dato appare pertanto contraddire la norma¹⁹ appena richiamata.

Grafico 3.8. *Natura commerciale o non commerciale*



Base: 291 enti filantropici

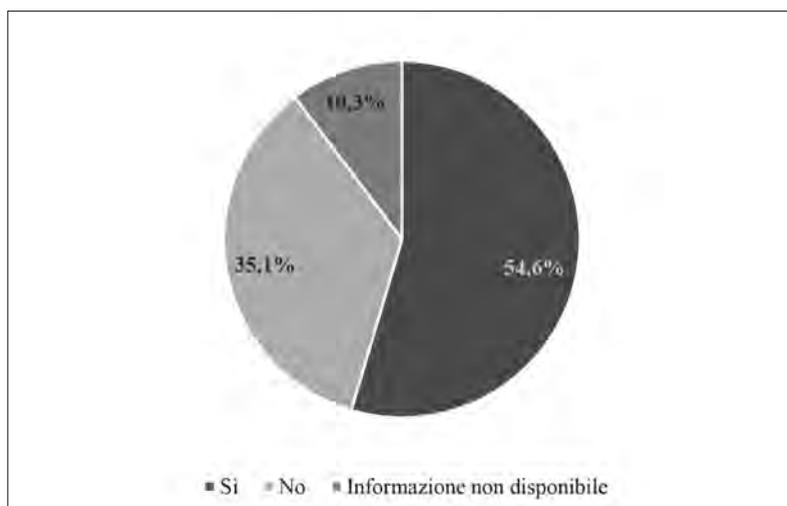
Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

Sebbene la maggior parte degli enti filantropici si concentri sulle attività principali di interesse generale, molti di loro riconoscono l'importanza strategica di includere attività diverse nel proprio statuto per garantire una maggiore sostenibilità operativa. Il 54,6% degli Enti filantropici ha infatti previsto da statuto la possibilità di svolgere **attività diverse**, ossia attività accessorie e strumentali rispetto a quelle di interesse generale. Questo dato indica una chiara volontà da parte di oltre la metà degli enti di ampliare il proprio raggio d'azione, probabilmente per diversificare le fonti di finanziamento o per soddisfare esigenze specifiche delle comunità servite.

Un altro **35,1%** degli enti (102 enti) ha invece scelto di non prevedere attività diverse nel proprio statuto, mantenendo un focus esclusivo sulle attività di interesse generale. Questa scelta può riflettere una maggiore adesione alla missione principale o una struttura più semplice di questi enti, meno orientata a espandersi in aree non direttamente collegate all'interesse generale.

¹⁸ Art. 38, comma 1, CTS.

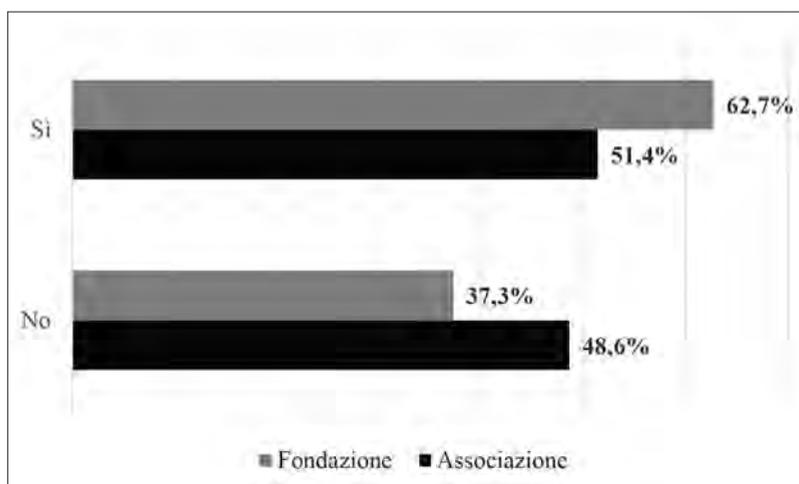
¹⁹ Cfr. Art. 149, DPR 917/86 e - non ancora in vigore - Art. 79, comma 5 e segg., CTS.

Grafico 3.9. Previsione statutaria di attività diverse

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

L'analisi della relazione tra la forma giuridica²⁰ degli enti e la previsione statutaria di attività diverse evidenzia una maggiore propensione delle fondazioni (62,7%) rispetto alle associazioni (51,4%) a includere questa opzione, elemento che riflette una maggiore propensione a sfruttare questa opportunità offerta dalla Riforma del Terzo Settore.

Grafico 3.10. Previsione statutaria di attività diverse per forma giuridica

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

²⁰ Si considerano solo le Fondazioni (244) e le Associazioni (41). Restano escluse da questa elaborazione le organizzazioni con forma "Comitato" (1) e "Altre forme" (5).

Tutti gli Enti del terzo settore devono depositare i bilanci entro sei mesi dalla chiusura dell'anno finanziario²¹.

La maggioranza degli Enti filantropici, pari al **71,8%**, ha caricato almeno un bilancio al momento dell'iscrizione ed esso compare nella scheda ente del RUNTS. La mancanza del o dei bilanci nel RUNTS potrebbe dipendere dal fatto che molti enti sono stati costituiti tra il 2023 e il 2024 e pertanto alla data della rilevazione non avevano completato il primo anno finanziario, e nel frattempo i dati presenti non sono stati aggiornati. In relazione ai dati relativi alla presenza di volontari, è utile premettere che le evidenze che qui si riportano potrebbero essere falsate da una questione regolamentare legata al RUNTS. Come noto, non tutti i campi da riempire sono obbligatori. Per le ODV e le APS – ad esempio – i campi relativi alla forza “lavoro” dei volontari sono obbligatori in quanto rispondono ad un'esigenza di legge per calcolare la prevalenza dei volontari rispetto a soggetti remunerati.

Per tutte le altre tipologie di enti, Enti filantropici inclusi, il dato da riferire non è obbligatorio.

Premesso tutto ciò, dai dati disponibili risulta che la stragrande maggioranza degli enti, pari al 98,6% (287 enti), non si avvale di volontari e che quindi la maggior parte degli enti filantropici operi attraverso strutture professionali o con l'ausilio di risorse interne remunerate piuttosto che attraverso il coinvolgimento di volontari.

Passando all'analisi dei volontari formalmente iscritti nei registri degli enti, la situazione appare leggermente diversa ma confermerebbe la scarsa presenza di volontari: l'85,2% degli enti (248 enti) non dichiara al RUNTS volontari iscritti nel proprio registro.

In relazione alla presenza o meno di **soci**, riportiamo una riflessione.

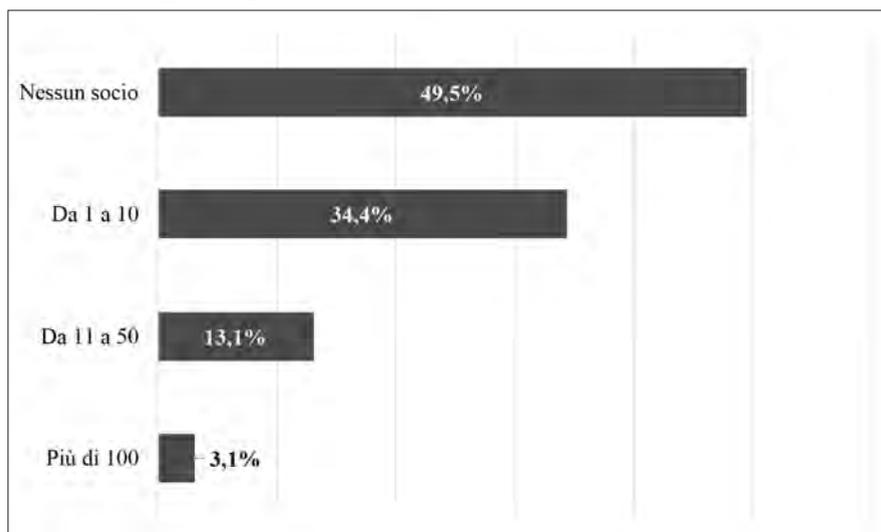
Come abbiamo visto in premessa, possono essere enti filantropici le Fondazioni e le Associazioni dotate di personalità giuridica.

Solo le associazioni possono tecnicamente avere “soci” o “associati”. Per le Fondazioni è prevista la centralità dell'organo di amministrazione; in alcuni casi il o i fondatori possono prevedere un organo simil-assembleare che riunisce i fondatori stessi e/o altri stakeholder. Si tratta in questo caso delle cc.dd. Fondazioni di partecipazione, che oltre all'organo direttivo hanno anche un organo para-assembleare che comunque non è parificabile all'assemblea dei soci di un'associazione²².

Il fatto che, su 291 enti di cui solo 44 associazioni, siano ben 147 gli enti che hanno dichiarato di avere soci, rileva che alcuni soggetti – probabilmente fondazioni di partecipazione – inquadrino nel profilo del “socio” le persone o i soggetti giuridici che prendono parte all'organo para-assembleare esistente nelle fondazioni di partecipazione.

²¹ Art. 48, comma 3, CTS, come modificato dall'art. 4, comma 1, lett l), n. 1, L. 104/24.

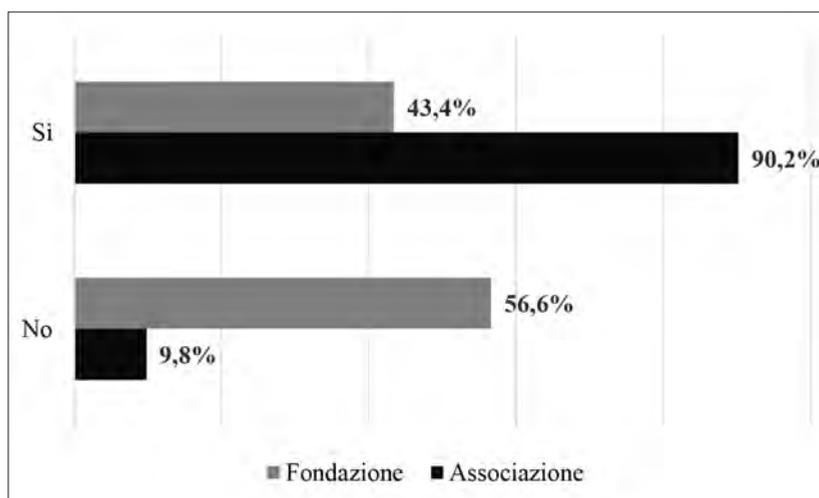
²² Cfr. art. 25, comma 3, CTS: “Lo statuto delle fondazioni del Terzo settore può attribuire all'organo assembleare o di indirizzo, comunque denominato, di cui preveda la costituzione la competenza a deliberare su uno o più degli oggetti di cui al comma 1, **nei limiti in cui ciò sia compatibile con la natura dell'ente quale fondazione e nel rispetto della volontà del fondatore**”.

Grafico 3.11. N. Soci persone fisiche

Base: 291 enti filantropici

Fonte: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), elaborazione di Italia non profit

Osservando la presenza dei soci tra le due principali forme giuridiche, infatti, si conferma la natura partecipativa delle associazioni, con il 90,2% che dichiara di avere soci, mentre le fondazioni presentano una percentuale significativamente inferiore (43,4%).

Grafico 3.12. Presenza di Soci per forma giuridica

L'analisi dei dati relativi al numero di lavoratori subordinati e parasubordinati negli enti filantropici evidenzia che la stragrande maggioranza degli enti, pari al 78% (227 enti), non impiega alcun lavoratore subordinato o parasubordinato.

Tuttavia, come nel caso dei volontari, è evidente che la mancanza di obbligatorietà nella comunicazione di questo dato (obbligatoria solo per ODV e APS) ne limita la significatività. Se i numeri riflettessero pienamente la realtà, si potrebbe dedurre che gli enti filantropici fanno un uso estremamente limitato di risorse umane (sia remunerate sia volontarie), una situazione che appare poco realistica data la natura e le necessità operative di questi enti.

Come ultimo dato rilevato dalle informazioni presenti sul RUNTS, quasi 2 enti filantropici su 10 risultano associati ad Assifero²³, l'associazione italiana delle fondazioni ed enti filantropici.

2.3. Presenza digitale degli Enti filantropici: esiti della mappatura

L'analisi della **presenza digitale** degli enti filantropici evidenzia un quadro eterogeneo²⁴. La maggior parte degli enti filantropici (**68,7%**, pari a 200 enti) dispone di un **sito web**, mentre il **31,3%** (91 enti) ne è privo. Per quanto riguarda la presenza sui **social media**, il **61,9%** (180 enti) è attivo su almeno una piattaforma, mentre il **38,1%** (111 enti) non utilizza i social.

È interessante notare che una **percentuale significativa** di enti, pari al **17,2%** (50 enti), è **completamente assente online**, senza né un sito né un social media. Al contrario, il 21% (61 enti) dispone di un sito web ma non di social media, mentre solo l'1,7% (5 enti) adotta una strategia limitata ai social senza un sito web.

Questi dati indicano che, sebbene la maggioranza degli enti filantropici abbia almeno una forma di presenza digitale, una percentuale significativa resta completamente offline dimostrandosi disinteressata alla visibilità pubblica della propria azione filantropica. In un contesto sempre più digitale e interconnesso, questa assenza online rende difficile per organizzazioni e persone esterne trovare ed entrare in contatto con tali enti, i cui riferimenti rimangono in pratica limitati al RUNTS. Di conseguenza, la loro attività filantropica risulta meno visibile e accessibile, operando su canali e modalità che difficilmente possono essere conosciuti.

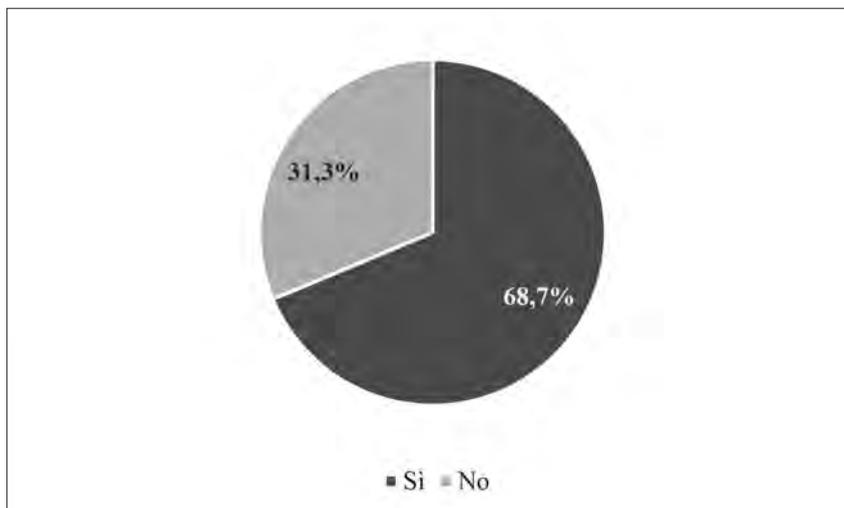
La presenza digitale degli enti filantropici sui social media si concentra prevalentemente su **Facebook**, utilizzato dal **95,6%** degli enti con social, seguito da **Instagram**

²³ Esistono discrepanze nei dati riportati all'interno del RUNTS relativi all'adesione ad Assifero: mentre sulla scheda della Rete associativa risultano 51 Enti filantropici associati tra i 148 complessivi, nelle schede dei singoli enti questa adesione è riportata solo per 36 enti. Questa incongruenza potrebbe indicare una mancanza di aggiornamento da parte del registro, suggerendo che il numero effettivo di aderenti ad Assifero sia sottostimato nelle schede individuali. Considerando il dato più alto, la percentuale di enti filantropici che aderiscono alla rete di Assifero arriverebbe al 17,5%, riflettendo un interesse rilevante da parte di questi enti per la partecipazione a reti di settore, utili per accedere a risorse condivise e sviluppare collaborazioni che rafforzino l'impatto delle loro attività.

²⁴ Le informazioni alla base della mappatura sono state rilevate nel periodo tra luglio e settembre 2024 dai canali online ufficiali degli enti filantropici, ove presenti, quali siti web e social media.

(53,9%) e **YouTube** (46,1%). Canali come **LinkedIn** e **X/Twitter** sono meno utilizzati, con percentuali rispettivamente del **34,4%** e del **18,3%**. In media, ciascun ente filantropico è attivo su **2,5 canali social**, dimostrando una strategia di comunicazione diversificata ma con una preferenza per i social media più popolari.

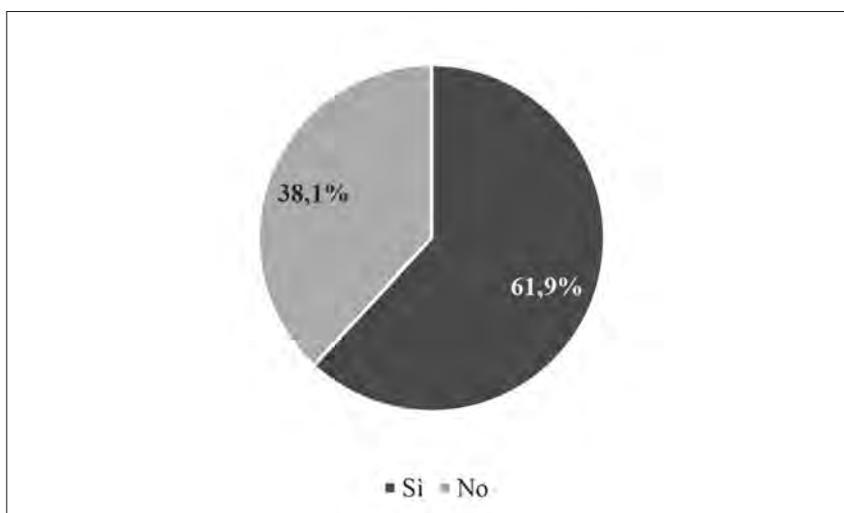
Grafico 3.13. Presenza digitale degli enti filantropici - Sito web



Base: 291 enti filantropici

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

Grafico 3.14. Presenza digitale degli enti filantropici - Social media



Base: 291 enti filantropici

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

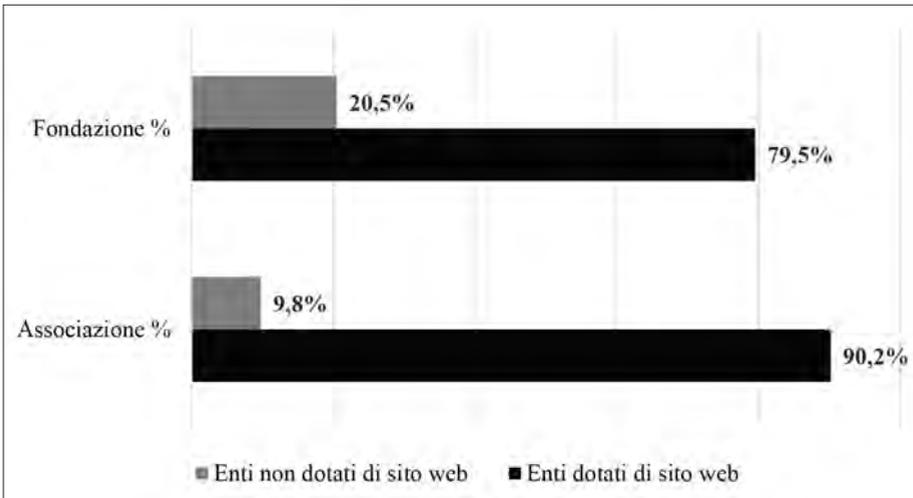
Per comprendere meglio chi sono gli enti filantropici più “connessi” e quelli “non connessi” con il mondo online e i suoi interlocutori, ossia quelli che sono dotati o meno di un sito web, sono state approfondite alcune loro caratteristiche e scelte, a partire dalla forma giuridica, al periodo di costituzione e alle attività svolte.

Osservando in primis la forma giuridica emerge come il 90,2% delle associazioni abbia un sito web, contro il 79,5% delle fondazioni.

Gli enti più giovani, costituiti dal 2021 in poi, è più probabile che non abbiano un sito web: il 47,3% di questi non è ancora presente online, segno che le organizzazioni più recenti, spesso ancora in fase di startup, potrebbero non aver dato priorità alla comunicazione digitale. Gli enti costituiti tra il 2000 e il 2020 mostrano una percentuale più alta di presenza online, con il picco tra il 2011 e il 2020 (il 30,9% degli enti dotati di sito web), periodo in cui la digitalizzazione ha guadagnato crescente importanza anche nel Terzo settore.

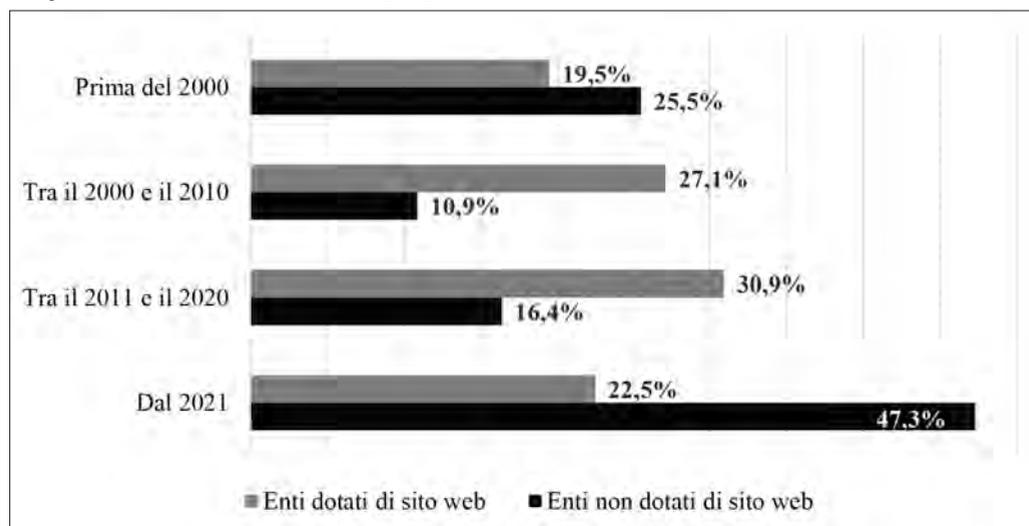
Gli enti iscritti al 5 per mille tendono a essere maggiormente “connessi” (83,5%) rispetto a quelli non iscritti (57,4%), il che rafforza l’idea che il sito web sia un canale determinante per la ricercabilità e trasparenza dell’ente e nella comunicazione con i suoi donatori. Inoltre, gli enti che svolgono attività diverse tendono più frequentemente ad avere un sito web rispetto a quelli che non le prevedono. Queste ultime evidenze indicano una possibile correlazione tra la varietà delle attività svolte e l’investimento nella comunicazione digitale.

Grafico 3.15 Presenza del sito web per forma giuridica



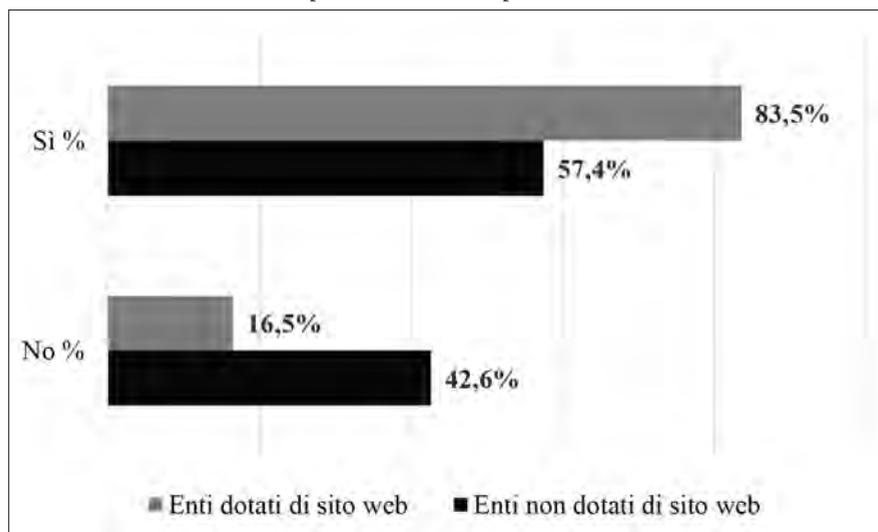
Base: 291 enti filantropici, di cui 236 dotati di sito web e 55 non dotati di sito web

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

Grafico 3.16 Presenza del sito web per periodo di costituzione

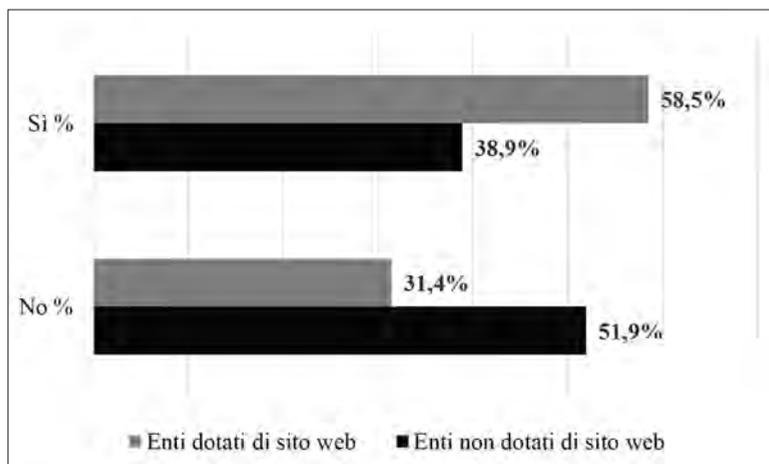
Base: 291 enti filantropici, di cui 236 dotati di sito web e 55 non dotati di sito web

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

Grafico 3.17 Presenza del sito web per iscrizione al 5 per mille

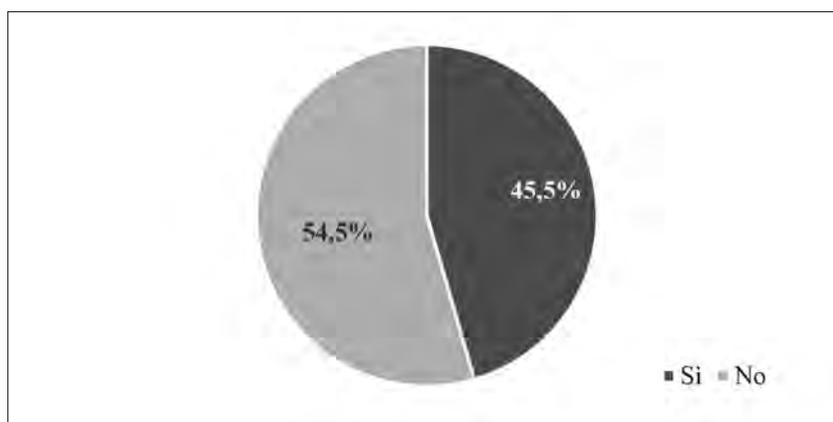
Base: 291 enti filantropici, di cui 236 dotati di sito web e 55 non dotati di sito web

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

Grafico 3.18 Presenza del sito web per previsione statutaria di attività diverse

Proseguendo nell'analisi della comunicazione digitale, è stata valutata l'incidenza e le modalità con cui gli enti con un sito web esplicitano la loro natura di ETS e le motivazioni dell'iscrizione al RUNTS. Solo il **45,5%** degli enti con informazioni disponibili (110 enti su 242) dichiara esplicitamente di essere un ETS, utilizzando un logo o riferimenti aggiornati nella sezione "chi siamo" o in altre aree del sito. La maggioranza (**54,5%**) non menziona invece il proprio status di ETS. Inoltre, nessun ente approfondisce le motivazioni per cui ha scelto di diventare ETS, e solo **13 enti** fanno riferimento all'avvenuta iscrizione al RUNTS che li ha portati a ottenere lo status di Ente filantropico.

Questi dati suggeriscono che la comunicazione dell'identità di ETS e delle ragioni di iscrizione non è una priorità per molti enti, che mancano di aggiornare o approfondire questi aspetti all'interno dei loro canali digitali.

Grafico 3.19. Dichiarazione di status di ETS sul sito web

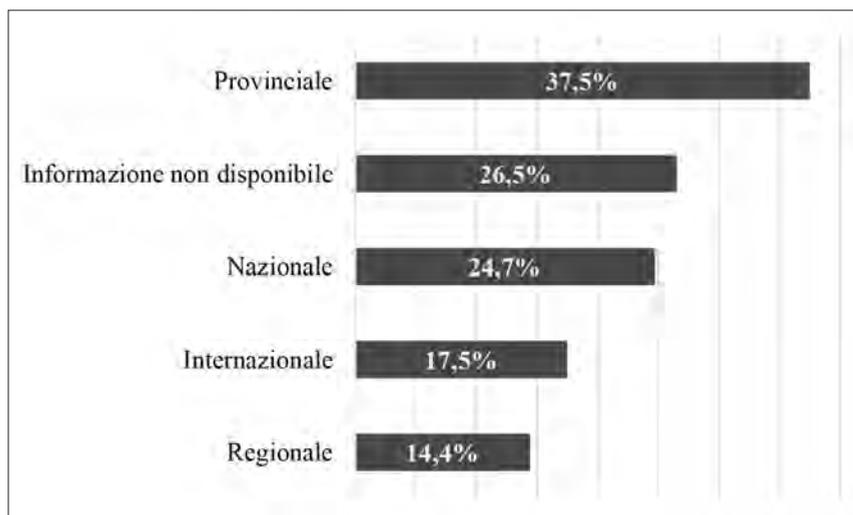
Base: 242 enti filantropici per cui l'informazione è disponibile

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

La comunicazione online degli enti ha permesso di rilevare il **livello geografico di operatività** degli enti filantropici, con l'obiettivo di comprendere l'ampiezza del loro impatto territoriale, dai contesti locali fino agli scenari internazionali. I risultati mostrano una prevalenza di attività su scala **locale** (provinciale e regionale), con il **51,9%** degli enti che dichiara di operare a questi livelli (tra essi, il 40,9% opera solo su scala locale, mentre il restante 11% anche su scala nazionale e/o internazionale). Segue un **24,7%** di enti con una portata **nazionale** (di cui il 13,1% esclusivamente nazionale) e un **17,5%** che opera su scala anche **internazionale** (solo il 4,8% lavora esclusivamente all'estero), indicando che una parte significativa degli enti filantropici estende il proprio impatto oltre i confini locali²⁵.

Questi dati indicano una distribuzione variegata delle aree di intervento: gli enti che operano a livello locale mantengono un focus più esclusivo sul proprio territorio, mentre quelli attivi su scala nazionale o internazionale dimostrano maggiore diversificazione, combinando interventi su più livelli geografici.

Grafico 3.20 Raggio d'azione territoriale operativo degli enti filantropici (per ciascun ente è possibile la presenza contemporanea di più livelli operativi)



Base: 291 enti filantropici

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

La rilevazione si è concentrata sull'osservare se e come gli enti filantropici comunicano pubblicamente le caratteristiche della loro attività erogativa.

Il **45,4%** degli enti con un sito web (109 su 240, il 37,5% se si guarda al totale dell'universo) dichiara esplicitamente di svolgere attività erogativa. Questi enti utiliz-

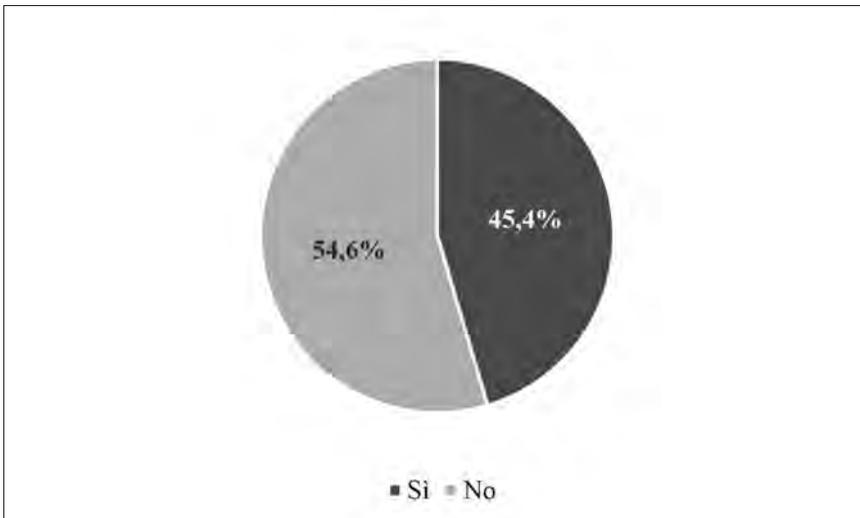
²⁵ Si specifica che per il 4,5% degli enti non è stato possibile rilevare l'informazione perché non presente sul sito web, mentre un ulteriore 22,0% risulta privo di informazioni in questo ambito per la mancanza di un sito web.

zano tipicamente modalità comunicative e linguaggi che rendono evidente la loro funzione di supporto ad altre organizzazioni o individui, per esempio dedicando sezioni di sito alla descrizione delle azioni e opportunità messe in campo (es. pagine dedicate ai bandi, descrizioni dei progetti sostenuti, presenza di linee guida etc.) oppure attraverso l'uso di una diffusa terminologia tipica del sostegno solitamente presente nelle sezioni del "chi siamo".

Tra gli enti che dichiarano di svolgere attività erogativa e dai cui siti è possibile risalire alla modalità di intervento utilizzata (109 enti), le più ricorrenti sono l'**erogazione di contributi economici liberi**, seguita dai **bandi** e dalle **borse di studio**, con una presenza minore di iniziative come donazione di beni, servizi, fondi di emergenza e patrocini.

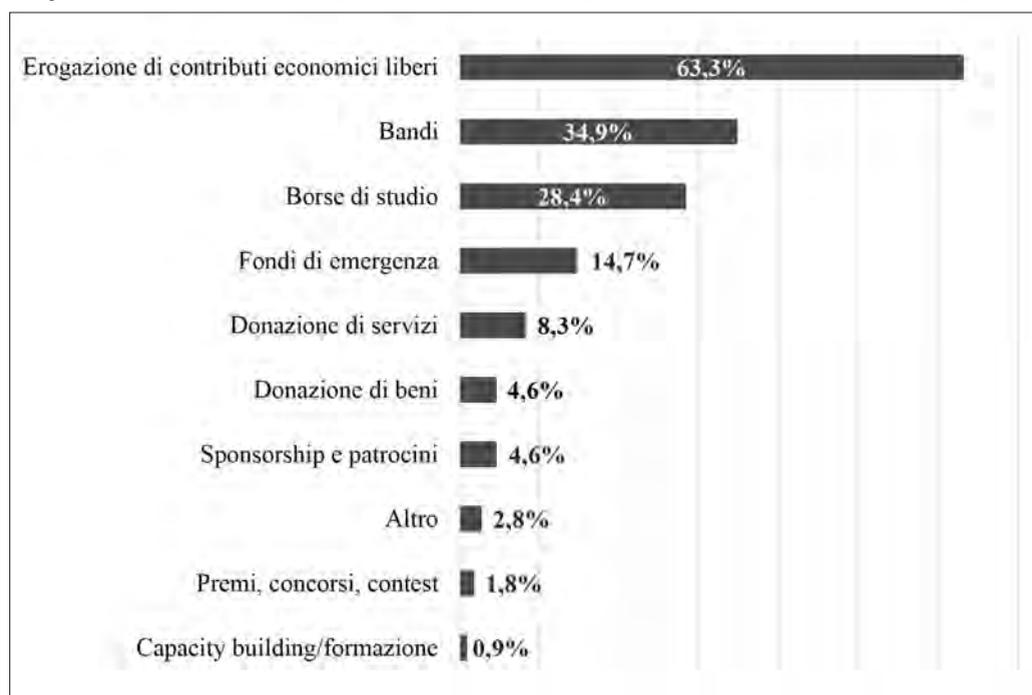
Per quanto riguarda i **beneficiari** (informazione disponibile per 92 enti), essi sono più frequentemente enti non profit, ma è significativa anche la presenza della **Pubblica Amministrazione**, così come di **persone fisiche e gruppi informali**.

Grafico 3.21. Dichiarazione di presenza di attività erogativa sul sito web



Base: 240 enti filantropici per cui l'informazione è disponibile

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

Grafico 3.22. Dichiarazione di presenza di attività erogativa sul sito web - modalità di erogazione

Base: 109 enti filantropici per cui l'informazione è disponibile

Fonte: Elaborazione di Italia non profit su dati raccolti da fonti online

L'analisi della trasparenza economica sui siti web degli enti filantropici rivela una completa assenza di informazioni rispetto all'**ammontare erogato annualmente**, limitando la visibilità pubblica dell'impatto economico delle attività filantropiche. Nessuno degli enti analizzati dichiara infatti questo dato in chiaro, il che risulta un'informazione difficile da reperire se non nel bilancio. Nei pochi casi in cui sono disponibili delle informazioni economiche, queste riguardano per esempio il fondo di dotazione iniziale, l'erogazione di contributi assegnata a singoli progetti, o i dati complessivi sull'erogato totale di tutti gli anni di attività.

3. La parola agli ETS che fanno filantropia: i risultati della survey

3.1. Metodologia

I risultati della survey presentati in questo capitolo emergono da un'indagine quali-quantitativa digitale, lanciata online e diffusa tra il 9 settembre e l'11 ottobre 2024, alla quale sono stati invitati a partecipare tutti gli enti filantropici iscritti nell'omonima sezione del RUNTS e quegli Enti del Terzo Settore che, iscritti nella sezione "Altri

ETS” del RUNTS, hanno dichiarato di svolgere attività erogativa, come precedentemente specificato nel corso del capitolo.

Ad aver partecipato a Riforma in Movimento 2024 è stato un campione autoselezionato di **148 rappresentanti di enti del terzo settore**, più precisamente 88 enti filantropici e 60 altri ETS.

L'indagine è stata diffusa attraverso canali digitali e tramite inviti personali rivolti ai legali rappresentanti degli enti. A ciò si è aggiunta un'attività coordinata di comunicazione istituzionale promossa da Italia non profit e Fondazione Terzjus, con il supporto della rete associativa Assifero ai fini del coinvolgimento delle fondazioni ed enti filantropici ad essa associati.

La somministrazione dei questionari, uno specifico per gli enti filantropici e uno specifico per gli altri ETS, è avvenuta tramite metodologia CAWI (Computer Assisted Web Investigation). Per questa quarta edizione, Italia non profit ha realizzato una nuova e aggiornata **piattaforma digitale**²⁶ che ha svolto, da un lato, la funzione di punto di accesso al questionario dell'indagine e, dall'altra, quella di repository dei risultati e dell'impatto delle edizioni precedenti, sempre accessibile ad enti, istituzioni, cittadini e media interessati al tema.

I questionari 2024 si compongono ciascuno di **28 domande**, formulate per rilevare l'opinione e l'esperienza degli enti del terzo settore di natura erogativa, in un contesto in cui la Riforma del Terzo Settore è pienamente operativa e il RUNTS è avviato ormai da quasi tre anni.

La survey, orientata alla raccolta di informazioni inedite, ha prodotto una base informativa fondamentale e propedeutica all'approfondimento qualitativo attraverso dei focus group, ai quali sarà dedicato il paragrafo successivo. La survey digitale ha esplorato **quattro ambiti di opinione ed esperienza** degli ETS della filantropia (gli stessi sia per gli enti filantropici che per gli altri ETS):

- 1) **opinioni sulla Riforma e motivazioni di iscrizioni al RUNTS**, con un approfondimento sulla scelta della sezione “Enti filantropici” o “Altri Enti del Terzo Settore”;
- 2) **caratteristiche dell'attività filantropica**, tra dinamiche, forme erogative e categorie di beneficiari;
- 3) **collaborazione e relazioni chiave** degli enti con i diversi soggetti del panorama del Terzo settore (altri enti, istituzioni, mondo profit etc.);
- 4) **nuove prospettive** e cambiamenti nelle strategie di intervento, sfide e proposte di miglioramento per il futuro del settore.

Si condividono e commentano di seguito i risultati della survey, con cui si traccia una fotografia del settore filantropico iscritto al RUNTS, utile a comprendere chi sono, come operano, come si percepiscono e come si proiettano nel futuro gli enti della filantropia nel contesto post-Riforma del Terzo Settore.

²⁶ La piattaforma dedicata a Riforma in Movimento 2024 è raggiungibile tutto l'anno a questo indirizzo: <https://italianonprofit.it/riforma-in-movimento/>. Al suo interno sono riportati anche i risultati delle tre precedenti edizioni.

3.2. Identikit del campione

Il campione della survey è composto da **88 enti** iscritti nella sezione “Enti filantropici” del RUNTS, ossia il 30,2% dell'intero universo di enti iscritti in questa sezione²⁷, e da **60 enti** registrati nella sezione “Altri Enti del Terzo Settore” che dichiarano di svolgere attività filantropiche erogando denaro, beni o servizi²⁸. Questo insieme di **148 enti** offre una base rappresentativa per comprendere meglio le caratteristiche e le pratiche operative delle organizzazioni che svolgono attività filantropiche nel contesto del Terzo Settore italiano. Rispetto all'universo degli enti filantropici così come descritto nel paragrafo precedente, si conferma una generale rappresentatività del campione sia dal punto di vista di provenienza territoriale, per cui il campione mostra una prevalenza di enti del Nord (51,5% vs 60,1% dell'universo) rispetto a quelli del Centro (17,2% vs 19,6% dell'universo) e del Sud (20,6% vs 20,3% dell'universo); sia dal punto di vista del periodo di costituzione, per cui gli enti fondati prima del 2000 sono leggermente meno rappresentati nel campione (17% vs 20,62% dell'universo), mentre quelli costituiti tra il 2000 e il 2010 presentano valori simili (21,6% nel campione vs 24,05% nell'universo). Per il periodo più recente, dal 2011 al 2020, il campione registra una quota leggermente maggiore (37,5% vs 28,18% dell'universo), mentre gli enti nati dal 2021 in poi sono rappresentati in misura comparabile (23,9% nel campione vs 27,15% nell'universo). La sostanziale coerenza tra i due sottocampioni e la collettività di riferimento, in termini di distribuzione territoriale e periodo di costituzione degli enti, conferisce una buona attendibilità ai dati raccolti nella ricerca, pur trattandosi di un campione non probabilistico, formato da enti che hanno scelto autonomamente di partecipare rispondendo al questionario online.

Osservando l'incidenza delle diverse forme giuridiche del campione si rileva che tra gli enti filantropici, l'**86,2%** è rappresentato da **fondazioni**, seguite dalle **associazioni** (11,5%) e da altre forme giuridiche (3,4%), una distribuzione che ricalca quella dell'intero universo degli enti filantropici analizzato nel paragrafo precedente. Tra gli Altri ETS, le **fondazioni** costituiscono il **70,0%** e le **associazioni** sono il 28,3%, compaiono anche enti religiosi (1,7%). La survey ha approfondito anche la natura di questi enti con particolare interesse per le fondazioni, a cui è stato domandato in quale tipologia fondazionale essi si identificassero²⁹. Tra gli enti filantropici, la maggioranza si definisce una **fondazione di famiglia** (28,4%) e una **fondazione di comunità** (27,3%), seguite dalla **fondazione d'impresa** (11,4%). Il 20,5% si colloca nella categoria “altro”, che include risposte quali fondazioni di diritto vaticano, fondazioni di partecipa-

²⁷ Alla data del 5 luglio 2024. Al momento in cui si scrive gli enti iscritti alla sezione del RUNTS “Enti filantropici” sono 320.

²⁸ L'universo di partenza è stato considerato sulla base dei seguenti requisiti: che gli enti fossero iscritti alla sezione “Altri Enti del Terzo Settore del RUNTS”; che avessero dichiarato in fase di iscrizione di svolgere attività erogativa indicando “Erogazione di contributi filantropici” e/o “Erogazione di contributi monetari e/o in natura” tra le attività ICNPO.

²⁹ Le opzioni proposte nel questionario: fondazione d'impresa, fondazione di famiglia, fondazione di comunità, associazione, ente religioso, Altro.

zione e fondazioni costituite per lasciti testamentari, inoltre sono presenti enti a tutela di categorie specifiche (es. prevenzione all'usura e fondi femministi) e intermediari filantropici³⁰. Tra gli **Altri ETS**, le fondazioni si identificano specialmente in **fondazioni di famiglia**, che sono il 23,3%, seguite da una quota simile di **fondazioni d'impresa** e **fondazioni di comunità** (entrambe all'11,7%).

Dall'analisi dei dati relativi alle iscrizioni precedenti al RUNTS emerge che una parte consistente sia degli enti filantropici che degli altri ETS era registrata in albi o registri tenuti da autorità pubbliche. Ciò consente di comprendere meglio il **contesto di provenienza** di questi enti³¹. Tra gli enti filantropici, la maggioranza proviene dall'Anagrafe delle Onlus (52,3%) e/o dal Registro delle Persone Giuridiche (34,1%)³². Altri enti erano registrati presso la Camera di Commercio (5,7%) o albi regionali/provinciali (4,5%), mentre il 22,7% non risulta avere iscrizioni pregresse, dato che, incrociato con quello del periodo di costituzione, conferma che quasi un quarto degli enti si è formalizzato per la prima volta con l'iscrizione al RUNTS. Si rammenta che gli Enti filantropici sono persone giuridiche (associazione riconosciuta o fondazione) e pertanto l'assenza di detto requisito precedentemente all'iscrizione al RUNTS nella sezione degli enti filantropici è giustificata solo da un cambio di natura giuridica in coincidenza con l'iscrizione medesima. Gli altri ETS mostrano una distribuzione simile: il 40% era già nel Registro delle Persone Giuridiche e il 38,3% nell'Anagrafe delle Onlus, con una maggiore varietà verso la Camera di Commercio (10%) e albi locali (8,3%).

3.3. RUNTS e Riforma del Terzo Settore: opinioni, motivazioni e aspettative

È stato chiesto ai rispondenti di valutare la **condizione dell'ente a seguito dell'iscrizione al RUNTS**, una domanda ricorrente nelle edizioni di *Riforma in Movimento* poiché capace di offrire uno sguardo costante e progressivo sul *sentiment* e sulla percezione dei cambiamenti da parte degli ETS. Tra gli **enti filantropici**, il **47,8% percepisce un miglioramento**: l'11,4% ritiene che la propria condizione sia significativamente migliorata e il 36,4% la valuta come moderatamente migliorata. Tuttavia, **più della metà degli enti (51,1%) considera la propria condizione invariata** dopo l'iscrizione, mentre solo l'1,1% riporta un peggioramento moderato e nessuno ha indicato un peggioramento significativo. Gli altri ETS mostrano una tendenza simile ma in cui è ancora più alta la percentuale che ritiene la propria condizione invariata (66,7%). Il 28,3% nota un miglioramento e solo una piccola percentuale (5%) indica un peggioramento moderato.

Questo quadro presenta enti decisamente più ottimisti rispetto a quanto emerso nelle precedenti edizioni di *Riforma in movimento*. L'ipotesi è che a questo **sentiment maggiormente positivo** possano contribuire due fattori: da un lato, la particolare na-

³⁰

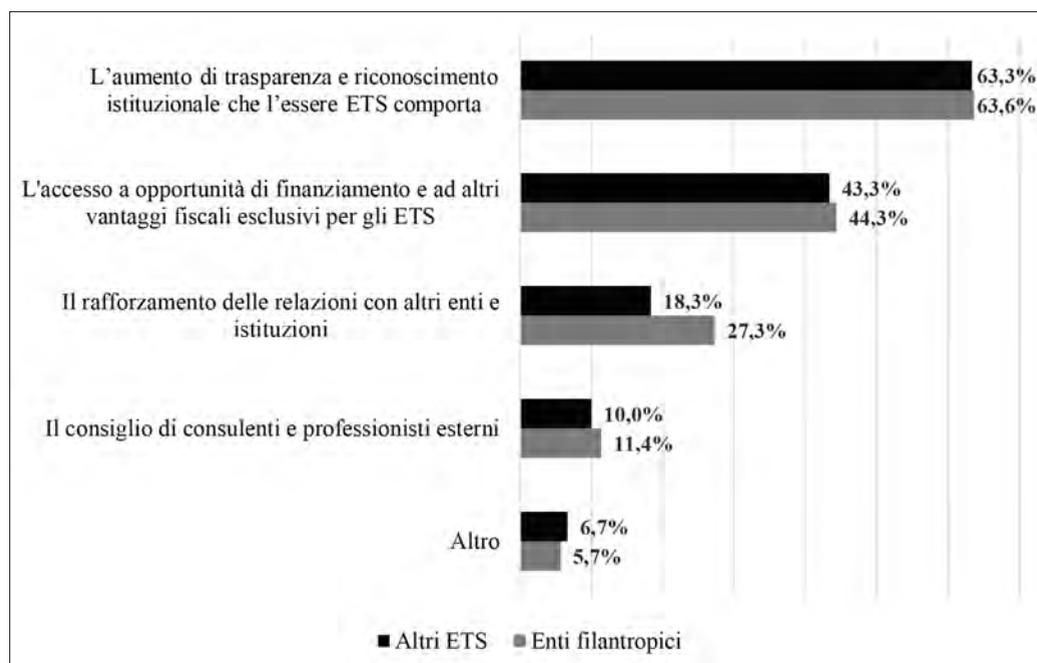
³¹ Sebbene il dato non sia completamente affidabile, poiché basato sul livello di conoscenza del compilatore, esso offre un'indicazione utile dello scenario di origine.

³² Le due cose possono coincidere perché un ente iscritto all'Anagrafe poteva essere nel Registro delle Persone Giuridiche.

tura di questi enti erogatori e il fatto che abbiano liberamente e scientemente scelto di iscriversi al RUNTS³³, dall'altro, l'avanzare del tempo e il consolidarsi del percorso di riforma, che favorisce un naturale adattamento alle normative.

L'analisi dei fattori che hanno influenzato la decisione di iscriversi al RUNTS rivela che, sia per gli enti filantropici sia per gli altri ETS, l'**aumento di trasparenza e riconoscimento istituzionale** è stato il motivo prevalente, con circa il 63% che lo indica come elemento determinante. Il secondo fattore più rilevante riguarda l'**accesso a opportunità di finanziamento e vantaggi fiscali** specifici per gli ETS, indicato da circa il 44% di entrambe le categorie. Tra gli enti filantropici, il **27,3%** considera il **rafforzamento delle relazioni con altri enti e istituzioni** un vantaggio significativo dell'iscrizione, una percentuale leggermente più alta rispetto agli altri ETS (18,3%). Inoltre, una parte minore degli enti ha seguito il **consiglio di consulenti esterni** (11,4% per gli enti filantropici e 10% per gli altri ETS). Complessivamente, questi dati riflettono come, per entrambi i gruppi, la trasparenza e le opportunità di finanziamento siano motivazioni chiave, con alcune differenze legate alla specificità normativa o relazionale.

Grafico 3.23. Quali sono stati i principali fattori che hanno influenzato la decisione di iscrivere il vostro Ente al RUNTS?



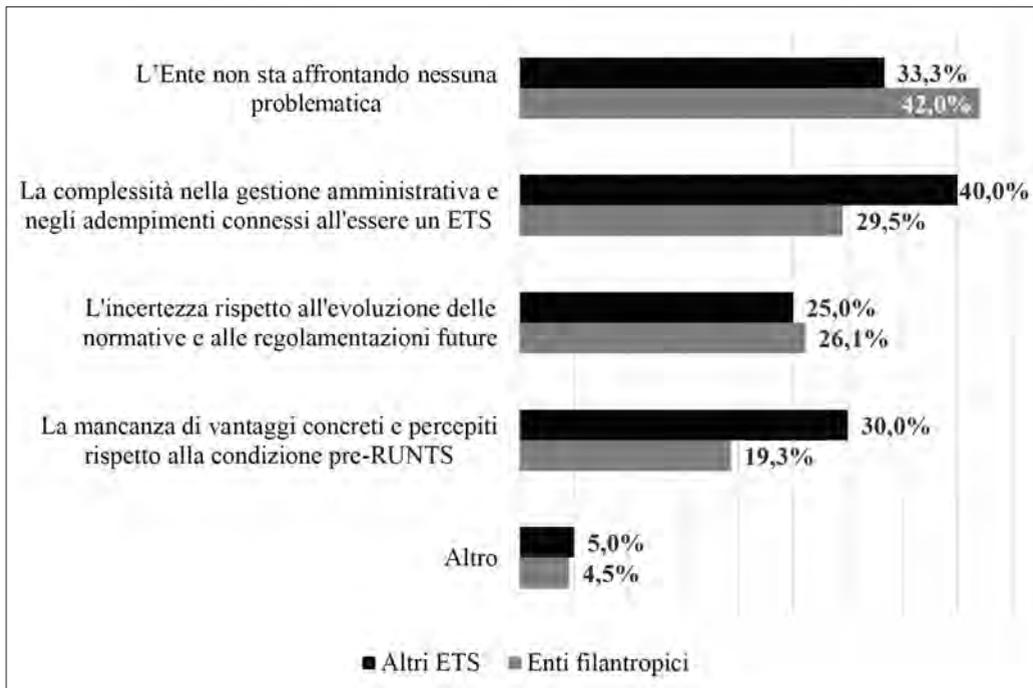
Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

³³ Alle precedenti edizioni di *Riforma in Movimento* partecipavano enti provenienti da tutte le sezioni, in larga parte APS, ODV e imprese sociali che, come noto, hanno seguito un differente processo di iscrizione al Registro attraverso un'azione di trasmigrazione.

Alla domanda sulle principali problematiche che gli enti stanno affrontando attualmente in qualità di ETS, le risposte riflettono un bilanciamento tra una percezione generalmente positiva della riforma e la persistenza di alcune sfide, principalmente di natura amministrativa e normativa, più avvertite tra gli altri ETS che tra gli enti filantropici. Una quota significativa di enti dichiara infatti di **non affrontare alcuna problematica** rilevante (42% degli enti filantropici e per il 33,3% degli altri ETS), un dato che conferma la percezione complessivamente positiva della riforma tra questi soggetti. Tuttavia, tra le problematiche segnalate, emerge per entrambi i gruppi la **complessità gestionale e degli adempimenti** amministrativi richiesti per mantenere la qualifica di ETS, indicata dal 29,5% degli enti filantropici e dal 40% degli altri ETS. Una parte consistente degli enti percepisce una **mancaza di vantaggi concreti** rispetto alla situazione precedente al RUNTS (19,3% degli enti filantropici e 30% degli altri ETS) e anche l'**incertezza normativa** rappresenta una fonte di preoccupazione, per il 26,1% degli enti filantropici e il 25% degli altri ETS, che avvertono instabilità rispetto alle future regolamentazioni.

Grafico 3.24. Quali sono le principali problematicità che il vostro Ente sta affrontando attualmente in qualità di Ente del Terzo Settore (ETS)?



Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

È stato chiesto ai rispondenti di entrambe le sezioni quali fossero le loro opinioni sulle novità introdotte dalla Riforma del Terzo Settore per tutti gli ETS. Tra gli enti filantropici si evidenzia un forte interesse per alcune misure specifiche, mentre altre sono percepite come meno rilevanti. Tra le novità, le **agevolazioni fiscali** sono ritenute interessanti molto o abbastanza (71,6%) e ancor più significativa è l'attenzione verso la possibilità di **ricevere erogazioni liberali in denaro con vantaggi fiscali per i donatori** (80,6%), che dimostra come queste agevolazioni siano considerate strategiche al fine di incentivare le donazioni dirette.

Anche l'iscrizione al **5 per mille** suscita un elevato grado di interesse (70,4%), opinione confermata dall'effettiva e ampia iscrizione al 5 per mille registrata nel RUNTS per la larga maggioranza degli enti iscritti nella sezione³⁴. Per quanto riguarda la partecipazione a bandi pubblici, l'interesse è più moderato (58%) ma comunque di rilievo. Lo stesso vale per la co-programmazione e co-progettazione con la PA (56,1%), mentre la possibilità di ricevere donazioni in natura con vantaggi fiscali per i donatori attira l'interesse della metà degli enti filantropici (50%), indicando un'attenzione moderata per le donazioni materiali.

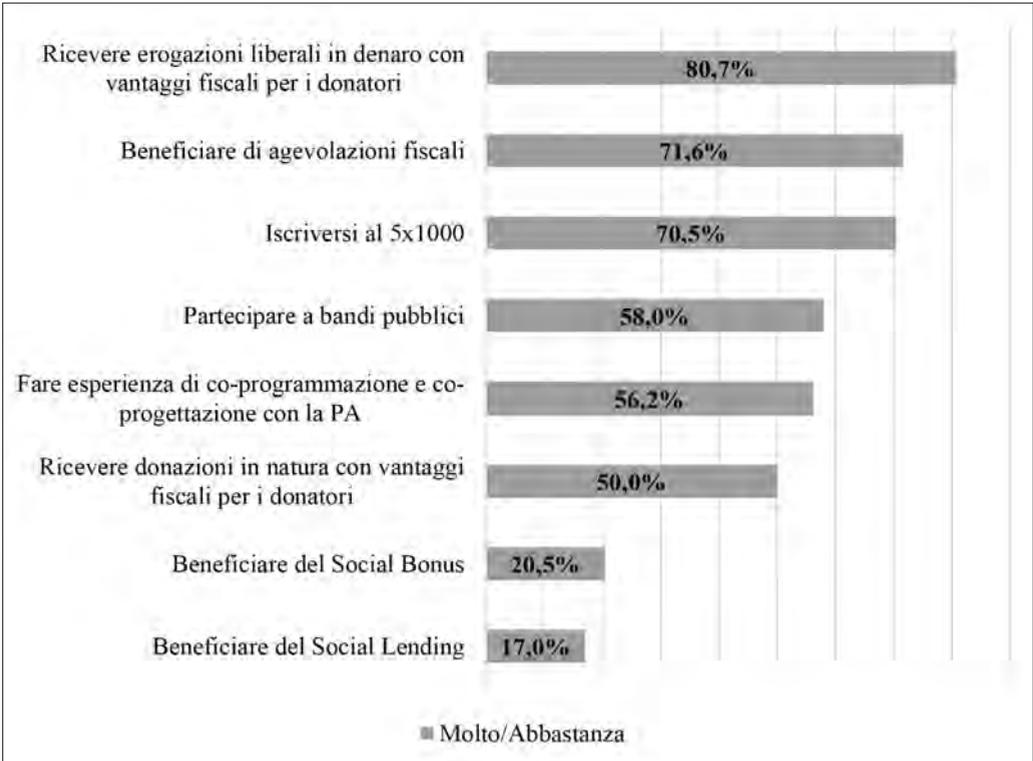
Al contrario, misure come il **Social Bonus e il Social Lending raccolgono poco interesse** tra gli enti filantropici: sono solo il 20,5% degli enti ad apprezzare il Social Bonus e il 17,0% il Social Lending.

Confrontando questi risultati con le opinioni espresse dagli altri ETS, emergono alcune differenze: se entrambi i gruppi concordano nel considerare di scarso interesse il Social Bonus e il Social Lending³⁵, gli altri ETS si mostrano più interessati alla partecipazione a bandi pubblici (65%) rispetto agli enti filantropici. D'altro canto, l'iscrizione al 5 per mille e le agevolazioni per le erogazioni liberali risultano prioritarie per gli enti filantropici rispetto agli altri ETS, riflettendo una differenza nell'approccio verso le principali opportunità di finanziamento.

³⁴ Come indicato precedentemente nel capitolo, il 78,6% di tutti gli enti filantropici risulta iscritto al 5 per mille.

³⁵ Considerando anche il loro tardivo avvio, soprattutto per il Social Bonus - DM 23 febbraio 2022

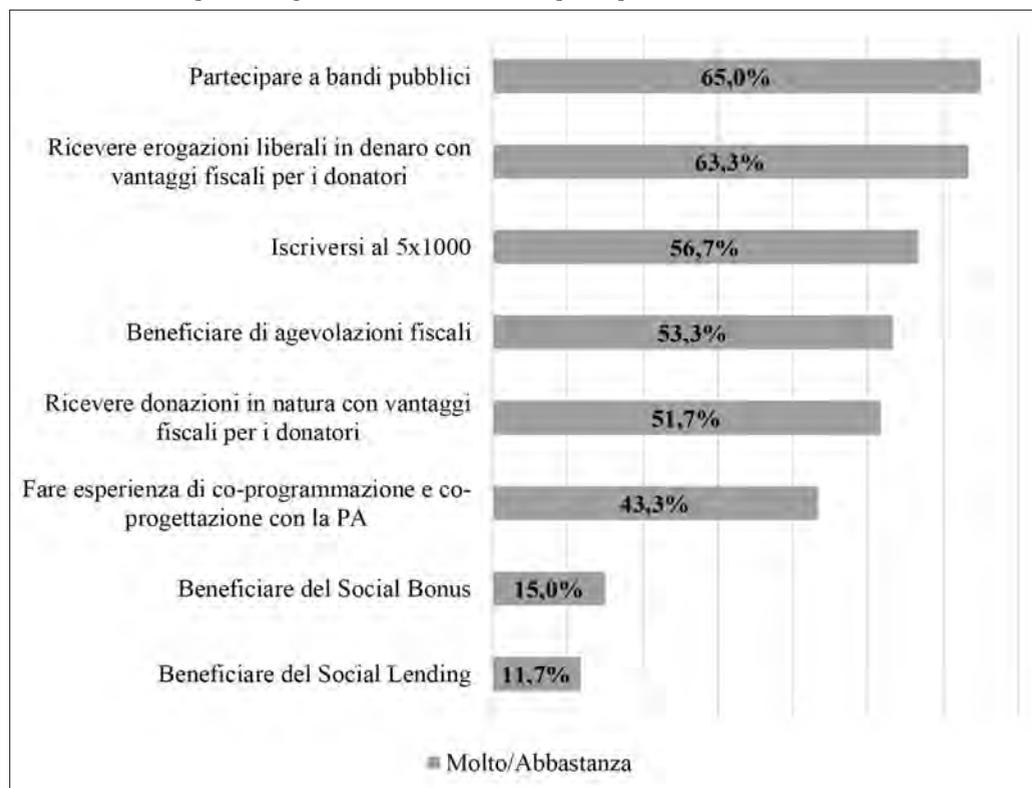
Grafico 3.25. *In quale misura ritieni interessanti per il tuo Ente le novità introdotte dalla Riforma del Terzo Settore per tutti gli ETS? (Enti filantropici - Risposte per Molto e Abbastanza)*



Base: 88 Enti filantropici - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Grafico 3.26. In quale misura ritieni interessanti per il tuo Ente le novità introdotte dalla Riforma del Terzo Settore per tutti gli ETS? (Altri ETS - Risposte per Molto e Abbastanza)

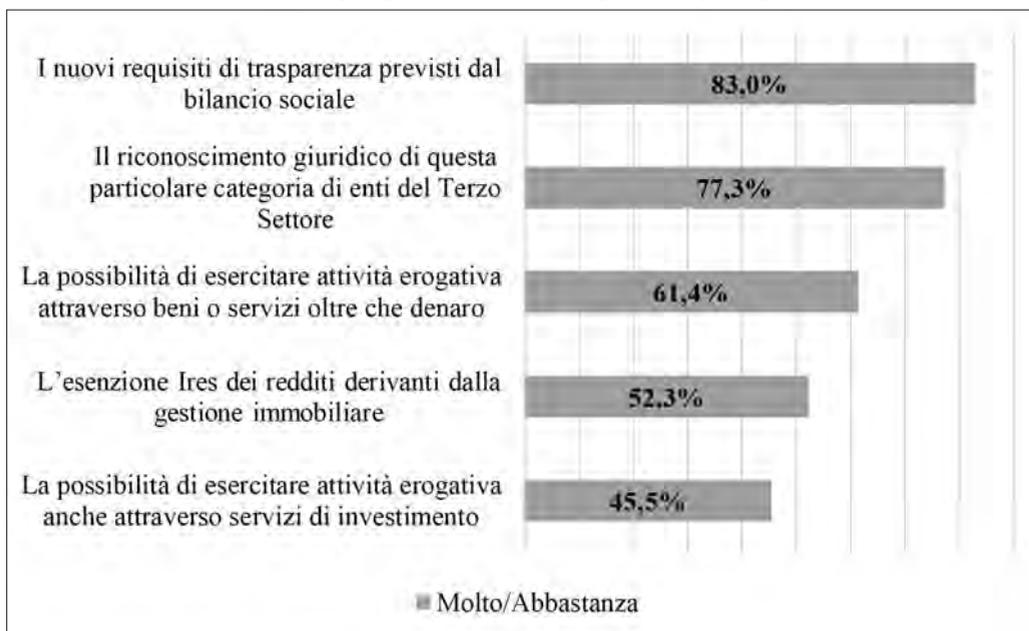


Base: 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Approfondendo opinioni e interessi circa i vantaggi specifici introdotti dalla Riforma per gli enti filantropici, emerge come il **riconoscimento giuridico** sia tra gli aspetti più apprezzati e ritenuto di interesse (77,3%), segnalando l'importanza della legittimazione istituzionale per questa categoria di soggetti. I **requisiti di trasparenza del bilancio sociale** suscitano un consenso ancora più elevato (83%). Più moderato ma comunque presente è l'interesse per l'esenzione IRES sui redditi immobiliari (52,3%), un beneficio probabilmente apprezzato di più da chi possiede un patrimonio immobiliare significativo. La possibilità di effettuare erogazioni tramite beni e servizi oltre che in denaro è considerata interessante per la maggioranza degli enti (61,4%), mentre la flessibilità nell'uso di strumenti di investimento raccoglie minor consenso (45,5%).

Grafico 3.27. *In quale misura ritieni interessanti per il tuo Ente le seguenti novità che la Riforma del Terzo Settore ha introdotto per gli ETS Enti filantropici? (Risposte per Molto e Abbastanza)*



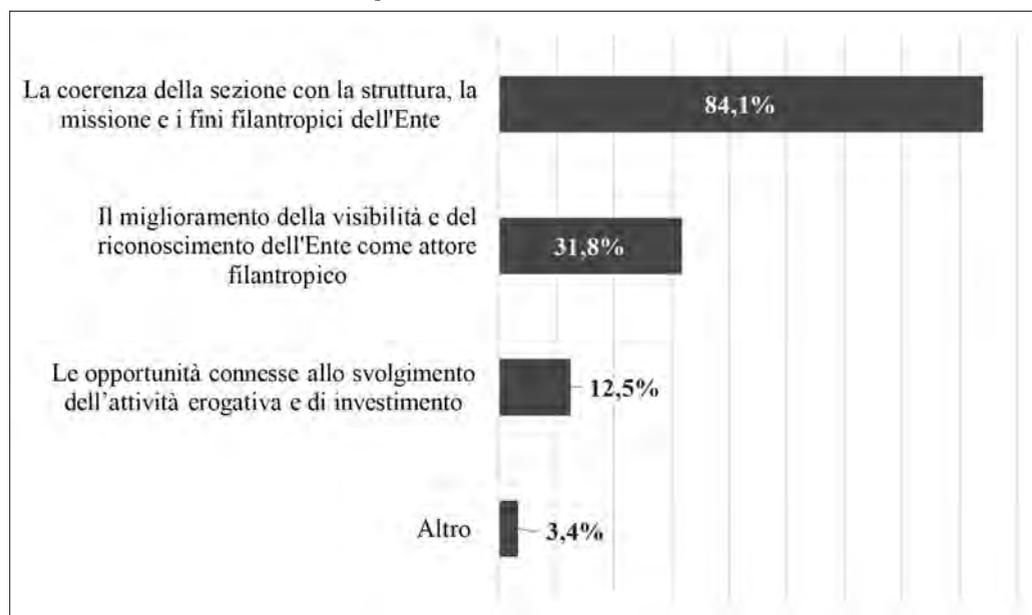
Base: 88 Enti filantropici

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Per approfondire ulteriormente le motivazioni dietro la scelta degli enti filantropici di iscriversi in questa specifica sezione del RUNTS, è stato chiesto ai rispondenti quali fossero le ragioni principali che hanno portato l'ente a scegliere la sezione "Enti Filantropici" quale sezione di iscrizione del RUNTS. Lo stesso quesito è stato posto agli altri ETS, così da rilevare elementi discriminanti nelle ragioni di adesione a una piuttosto che all'altra sezione del Registro.

Dai risultati emerge che l'84,1% degli enti filantropici ha scelto questa sezione principalmente per una questione di **coerenza con la propria struttura, missione e fini filantropici**, indicando un forte allineamento tra le caratteristiche di questa sezione e l'identità degli enti stessi. Seguono, con minore incidenza, il desiderio di migliorare la visibilità e il riconoscimento dell'ente come attore filantropico (31,8%) e le opportunità legate all'attività erogativa e di investimento (12,5%). I risultati sembrano indicare che la sezione "Enti Filantropici" corrisponde efficacemente all'identità e alla missione peculiare di questi enti, favorendo il posizionamento istituzionale di chi intende formalizzare il proprio ruolo di soggetto filantropico nel contesto del Terzo Settore. La maggior parte degli enti filantropici, infatti, afferma di non aver valutato altre sezioni del RUNTS, solo in pochi hanno dichiarato di aver preso in considerazione altre sezioni, come "Altri Enti del Terzo Settore", ma questi casi restano limitati, spesso legati a considerazioni di consulenti esterni o a esigenze specifiche.

Grafico 3.28. Quali sono le principali motivazioni per cui avete scelto di iscrivere l'Ente nella sezione del RUNTS "Enti Filantropici"?



Base: 88 Enti filantropici - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Come accennato, la stessa domanda è stata posta sulla motivazione che avesse spinto l'ente (che si ricorda ha dichiarato di avere natura erogativa) a scegliere la sezione "Altri ETS" del RUNTS invece che quella degli "Enti filantropici"³⁶. Dalle risposte emerge che molti enti hanno scelto di iscriversi nella sezione "Altri ETS" per motivi pratici e strategici legati alla loro struttura e alle loro attività. Numerosi enti considerano questa sezione come una **"collocazione naturale" per le fondazioni**, in particolare per quelle che svolgono **attività operative oltre all'erogazione**.

In diverse risposte traspare la consapevolezza che la sezione "Enti Filantropici" avrebbe potuto essere più adatta alla missione dell'ente; alcuni tra questi enti stanno quindi valutando la possibilità di cambiare sezione "migrando" verso quella degli "Enti Filantropici", altri ribadiscono invece la loro scelta consapevole per **garantire maggiore flessibilità operativa** o per evitare stravolgimenti strutturali.

Diverse organizzazioni indicano anche che la scelta è stata influenzata da consigli di consulenti legali o fiscali e da considerazioni pratiche legate alla normativa e all'adeguamento alla missione.

In alcuni casi, è stata preferita questa sezione per **mantenere aperte opzioni strategiche future**, mentre altri enti hanno descritto la decisione come un passaggio "obbligato" o dettato dalle circostanze, soprattutto per quelli nati o trasformati di recente.

³⁶ La tipologia di domanda scelta per raccogliere questa informazione è stata appositamente scelta a risposta aperta per garantire massima libertà e flessibilità di risposta.

Queste evidenze sono confermate dalla diretta espressione dei 60 rispondenti che, alla domanda se avessero mai considerato di iscriversi nella sezione “Enti filantropici” del RUNTS, hanno risposto dividendosi nettamente tra chi non ha valutato altra sezione e chi invece ha inizialmente valutato la possibilità di iscriversi come Ente filantropico per una percezione di affinità rispetto alla missione erogativa. Tuttavia, gli enti hanno infine scelto la sezione “Altri ETS” perché la più rappresentativa della propria struttura organizzativa e obiettivi, soprattutto in presenza di una varietà di attività operative e composizioni organizzative diversificate. La decisione si conferma quindi essere guidata sia da ragioni di struttura sia da una valutazione di flessibilità della sezione “Altri ETS”.

Infine, in relazione alla scelta di iscrizione, è stato chiesto ai 148 rispondenti di indicare chi sono stati i decisori. In entrambi i gruppi, il Consiglio direttivo è stato l'attore principale, con una partecipazione del 76,1% tra gli enti filantropici e del 70% tra gli altri ETS. Anche il Presidente ha avuto un ruolo importante, più pronunciato negli enti filantropici (54,5%) rispetto agli altri ETS (40%). Gli esperti esterni (notai, commercialisti, fiscalisti, avvocati) sono stati coinvolti in misura maggiore dagli enti filantropici (60,2%) rispetto agli altri ETS (50%). La partecipazione di comitati specifici e di altre figure è stata limitata.

Il quadro che emerge è che l'iscrizione al RUNTS è una **decisione strategica** e collegiale, gestita principalmente dai vertici, con un ruolo centrale del Consiglio direttivo e del Presidente. Gli Enti filantropici hanno segnalato un bisogno più marcato di supporto specialistico da parte di consulenti esterni, probabilmente anche in considerazione della novità della tipologia di ente.

Sul tema della Riforma del Terzo Settore e sul RUNTS, i rispondenti hanno condiviso liberamente alcune riflessioni offrendo valutazioni, osservazioni critiche e suggerimenti per il futuro. Le risposte rivelano un generale apprezzamento per la Riforma del Terzo Settore e per il RUNTS da parte di entrambe le categorie di enti, considerandoli strumenti efficaci per migliorare trasparenza, organizzazione e riconoscimento istituzionale. Enti filantropici e altri ETS evidenziano tuttavia delle criticità comuni, tra cui l'aumento della complessità burocratica e amministrativa, percepito come un onere significativo, soprattutto per gli enti di minori dimensioni (sia erogativi che non erogativi) che spesso devono ricorrere a consulenze esterne.

Frequenti sono le richieste di chiarimenti fiscali e di maggiore stabilità normativa, poiché la Riforma, pur avendo portato ordine, lascia alcuni aspetti in sospenso, anche nell'attesa dell'autorizzazione della Commissione Europea rispetto alle principali norme fiscali. Una parte minoritaria di rispondenti lamenta anche la mancanza di benefici fiscali, percepiti come più favorevoli in altri Paesi europei, e segnala una situazione peggiorativa rispetto al regime ONLUS³⁷.

Viene inoltre sottolineata la necessità di semplificare le procedure e di formare la Pubblica Amministrazione per facilitare l'implementazione della co-programmazione

³⁷ Detti soggetti si riferiscono evidentemente al fatto che non è possibile per gli ETS - al contrario delle Onlus - di risultare esenti o esclusi dall'IRES in presenza di svolgimento di attività commerciali.

e co-progettazione. Entrambi i gruppi auspicano infine che la Riforma sia affinata per renderla più accessibile e utile per tutti, a prescindere dalle dimensioni e capacità economiche degli enti coinvolti.

Ci sarà modo, in diversi punti di questo capitolo, di approfondire gli elementi di criticità emersi e di avanzare nuove proposte di miglioramento, rispondendo così alle esigenze e alle riflessioni condivise dai rispondenti.

3.4. L'attività filantropica: forme, beneficiari e sostenibilità

La survey ha consentito di esplorare la natura, le dinamiche e la sostenibilità dell'attività erogativa del campione di enti filantropici e degli altri ETS iscritti al RUNTS che svolgono attività filantropica.

Per la maggioranza degli enti filantropici, l'**attività erogativa rappresenta l'attività prevalente** e componente centrale della loro missione: il 47,7% dichiara che essa costituisce la totalità delle proprie attività, mentre per il 38,6% si tratta della maggior parte delle iniziative svolte. Solo una piccola percentuale, pari al 13,6%, considera l'erogazione una parte minoritaria rispetto alle attività complessive, caratteristica che difficilmente si accompagna all'identità di ente filantropico³⁸.

Guardando nello specifico alle tipologie di erogazione, la **donazione di denaro** risulta la forma più diffusa, adottata dal 73,9% degli enti, seguita dall'erogazione di servizi (54,5%) e di beni (25%). Una minoranza eroga servizi di investimento (5,7%) o altre forme di intervento (6,8%).

È stato chiesto ai rispondenti che dichiarano di svolgere altre attività oltre quella erogativa, quali siano queste altre attività "non erogative" portate avanti dal proprio ente. Quelle degli enti filantropici sono prevalentemente di carattere operativo e si svolgono a contatto con il territorio e i beneficiari (per esempio si citano l'assistenza diretta a famiglie e persone con disabilità, la gestione di programmi educativi, sociali e di integrazione, il recupero del patrimonio culturale e ambientale, etc.). Tali attività riflettono l'impegno degli enti filantropici a operare attivamente sul campo andando oltre la sola erogazione di fondi, beni e servizi.

Per quanto riguarda le **modalità di intervento** attraverso cui l'attività erogativa viene esercitata, i finanziamenti liberi a fondo perduto sono utilizzati dal 56,8% degli enti, e bandi e call sono strumenti comuni per il 34,1%. Gli enti erogano anche borse di studio e tirocini (33%) e attivano progetti di capacity building (27,3%). Sponsorizzazioni, patrocini e fondi di emergenza rappresentano altre modalità di supporto piuttosto diffuse (26,1%).

I **beneficiari** delle risorse sono tipicamente organizzazioni non profit ed enti del Terzo Settore (69,3%), seguiti da persone fisiche con fragilità (51,1%). Alcuni enti rivolgono il proprio sostegno anche a enti pubblici (28,4%) e, in misura minore, a gruppi informali (10,2%), dimostrando un impegno diffuso sia verso organizzazioni strutturate sia verso individui e gruppi vulnerabili.

³⁸ Cfr. Art. 37, comma 1, D.Lgs. 117/17, nonché A. Fici, in questo *Rapporto*.

Come riescono gli Enti filantropici a garantire la continuità della loro attività erogativa e la loro sostenibilità economica? Ai rispondenti è stato chiesto di indicare le principali fonti dalle quali essi traggono le risorse economiche necessarie allo svolgimento delle proprie attività.

Le fonti di finanziamento degli enti filantropici rivelano un quadro variegato e articolato, evidenziando una pluralità di risorse utili a sostenere le loro attività. **Contributi da fondatori persone fisiche e/o giuridiche emergono come la principale fonte**, sostenendo il 59,1% degli enti, segno di un forte legame con i propri fondatori. Seguono i contributi privati da persone fisiche attraverso attività di raccolta fondi, che alimentano le risorse del 50% degli enti, seguiti dai contributi privati da imprese (36,4%) e dalle donazioni e lasciti testamentari (31,8%), importanti per quasi un terzo degli enti. Altre fonti includono contributi pubblici (29,5%) e rendite patrimoniali (23,9%), che forniscono ulteriore stabilità finanziaria. I contributi dall'impresa fondatrice, più tipici di una fondazione d'impresa che nel campione d'indagine corrisponde all'11,4%, coinvolgono il 14,8% degli enti.

In media, gli enti filantropici attingono a **2,6 fonti di finanziamento diverse**, un dato che sottolinea l'importanza della diversificazione economica per garantire la stabilità e la continuità delle proprie attività. Rimane comunque fermo l'obbligo per gli Enti filantropici di trarre le risorse economiche soprattutto da fonti di natura donativa o da rendite³⁹.

Per gli **Altri ETS, l'attività erogativa rappresenta un aspetto importante ma non esclusivo**: il 31,7% considera l'erogazione come la totalità delle proprie attività, mentre il 38,3% la definisce come la maggior parte delle iniziative svolte. Il 21,7% la indica come una componente minoritaria e un ulteriore 8,3% la descrive come significativa ma non prevalente⁴⁰. Le ulteriori attività degli altri ETS, oltre quelle erogative, riflettono un forte impegno operativo e una presenza capillare sul territorio, orientate soprattutto sulle cause di inclusione, cultura e solidarietà, educazione, salute, conservazione del patrimonio culturale. L'approccio prevalente è quello del coinvolgimento diretto nella comunità attraverso iniziative di capacity building, formazione e attività di sensibilizzazione.

Tornando alle forme erogative, tra le più comuni sono la donazione di denaro e di servizi, entrambe praticate dal 60% degli enti, seguite dall'erogazione di beni (20%). Per quanto riguarda le modalità specifiche, i finanziamenti liberi a fondo perduto sono utilizzati dal 43,3% degli enti, mentre bandi e call coinvolgono il 35%. Anche borse di

³⁹ Art. 38, comma 1, D.Lgs. 117/17.

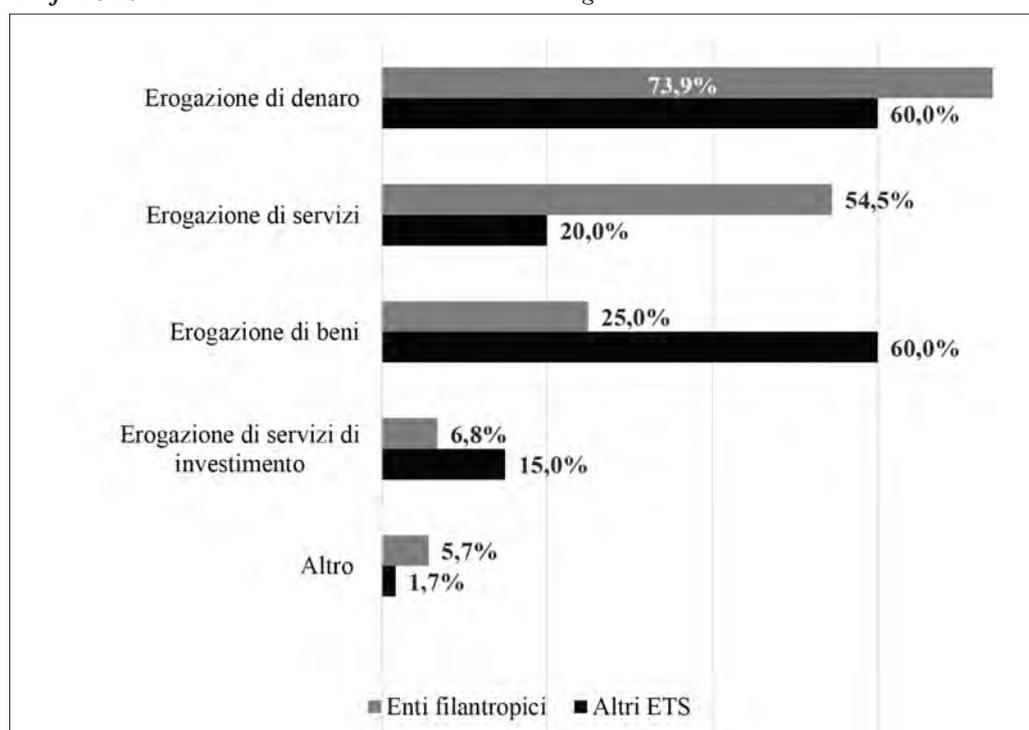
⁴⁰ Oltre al dato del 21,7% di altri ETS per cui l'attività erogativa costituisce una componente minoritaria delle attività, si osserva tra gli altri ETS rispondenti una più alta presenza di enti a natura mista (erogativa e operativa). Questo fenomeno può essere ricondotto anche a un ulteriore fattore. Anzitutto, a differenza degli enti filantropici, gli altri ETS non sono soggetti a specifici obblighi normativi legati alla loro funzione, il che consente una maggiore flessibilità. Come emerso anche da precedenti risposte, molti enti hanno scelto questa sezione proprio per la possibilità di coniugare attività operative ed erogative in modo più agile.

studio e patrocini sono impiegati da una parte degli enti, con percentuali inferiori per iniziative come capacity building o fondi di emergenza.

Quanto ai beneficiari, gli Altri ETS orientano le loro risorse principalmente verso persone con fragilità (55%) e organizzazioni non profit (51,7%), con minore presenza di sostegno a enti pubblici (21,7%) o gruppi informali.

In merito alle fonti di finanziamento, gli Altri ETS si sostengono principalmente grazie ai contributi privati attraverso attività da raccolta fondi (51,7%) e ai contributi da fondatori (persone giuridiche e/o privati, 50%). Anche le donazioni da imprese risultano rilevanti, con il 45% degli enti che ne usufruisce, seguiti dai contributi pubblici (30%) e da donazioni e lasciti testamentari (28,3%). Le rendite patrimoniali sono invece meno significative, coinvolgendo solo il 5% degli enti.

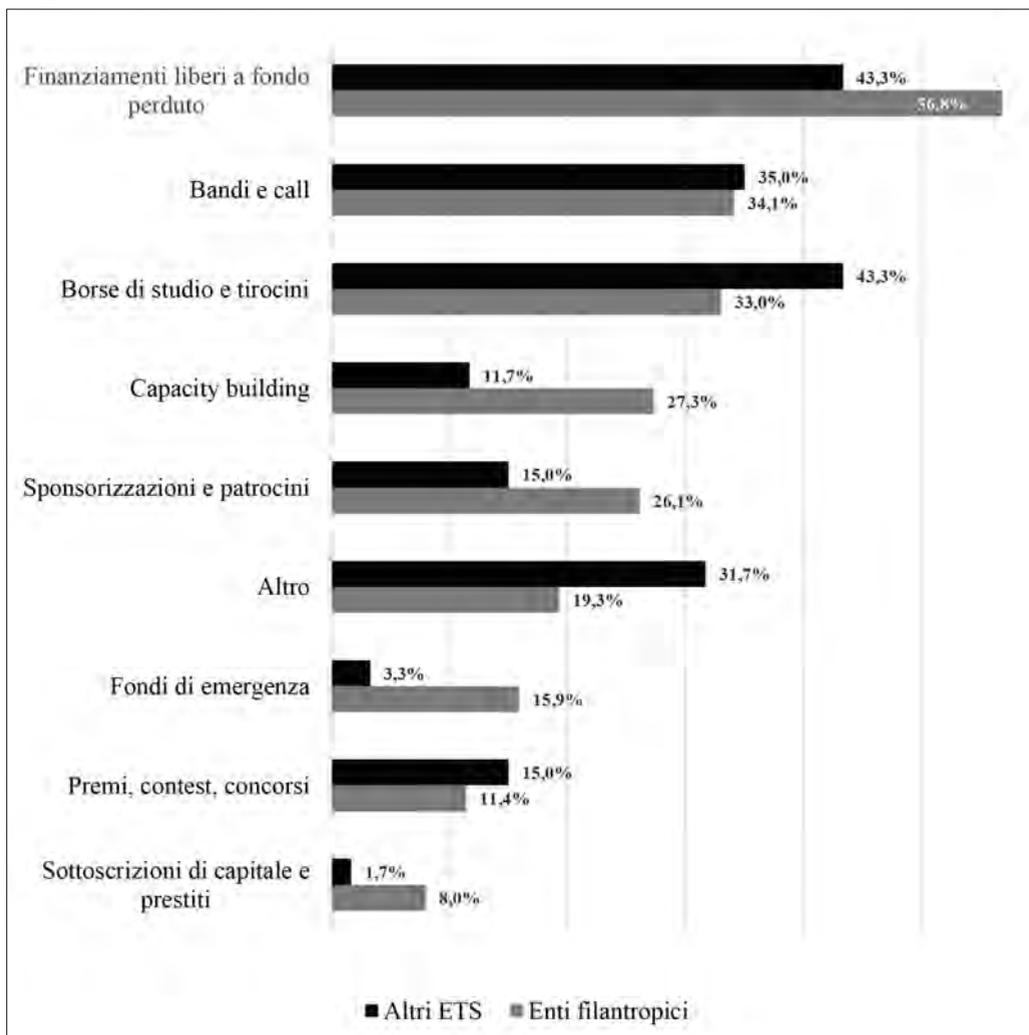
Grafico 3.29. Il vostro Ente esercita la sua attività erogativa attraverso...



Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

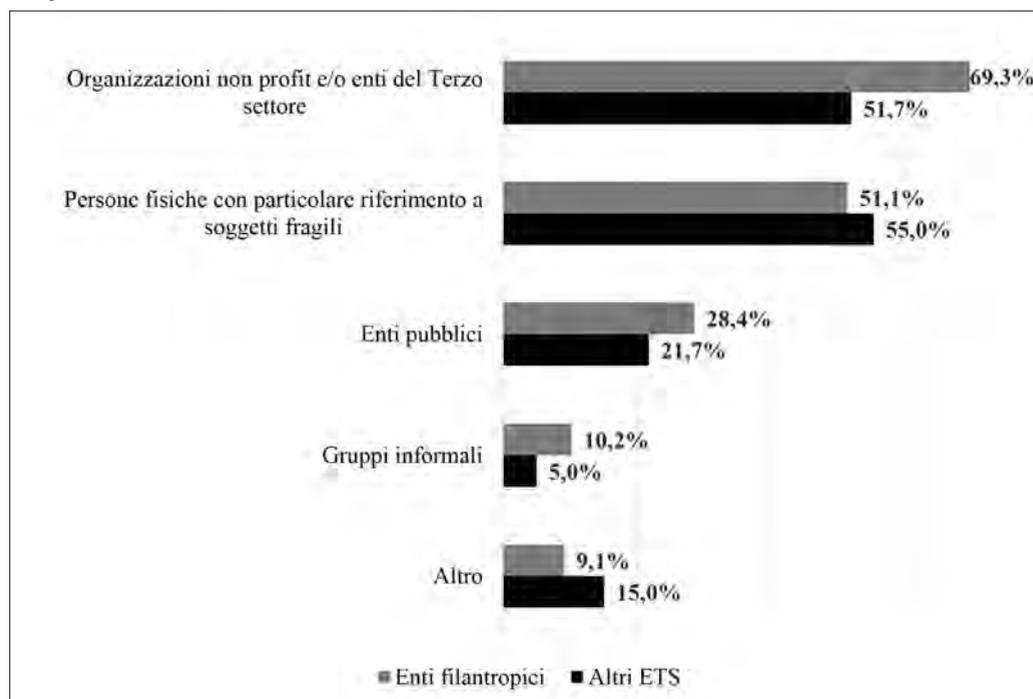
Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Grafico 3.30. Quali forme di intervento esercita il vostro Ente nella sua attività filantropica?



Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

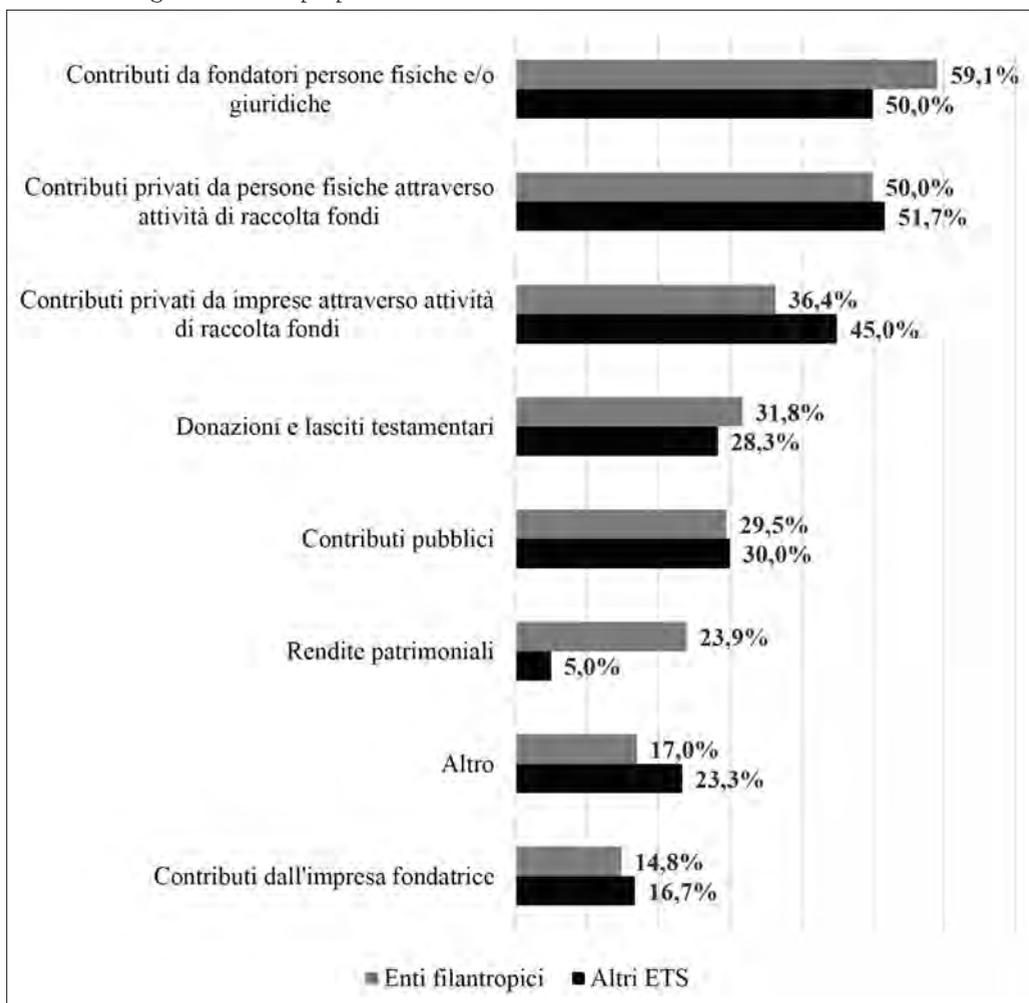
Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Grafico 3.31. Verso quali beneficiari è indirizzata l'attività erogativa del vostro Ente?

Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Grafico 3.32. Quali sono le principali fonti da cui il vostro Ente trae le risorse economiche necessarie allo svolgimento delle proprie attività?



Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla
Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Le due categorie di enti, Enti filantropici e Altri ETS, mostrano quindi approcci parzialmente differenti rispetto all'attività erogativa, evidenziando priorità e modalità di intervento peculiari. Per gli Enti filantropici, l'erogazione rappresenta il fulcro della loro missione: la maggior parte di essi infatti considera questa attività come centrale. Gli altri ETS, invece, tendono ad avere un approccio più bilanciato, affiancando all'erogazione altre attività di natura operativa e riflettendo una missione diversificata.

Anche rispetto alle modalità di erogazione emergono alcune analogie e differenze. La donazione di denaro è la forma più comune per entrambe le categorie, ma la preferenza è leggermente più alta tra gli enti filantropici rispetto agli altri ETS. Entrambi

i gruppi utilizzano bandi e call, ma gli enti filantropici sono più propensi a distribuire finanziamenti liberi a fondo perduto e borse di studio.

Per quanto riguarda i beneficiari, gli enti filantropici rivolgono prevalentemente il loro supporto a organizzazioni non profit e enti del Terzo settore, seguiti da persone fisiche in condizioni di fragilità. Anche gli altri ETS sostengono in misura simile persone fisiche e organizzazioni non profit, con una minore attenzione, però, per enti pubblici e gruppi informali.

Infine, l'analisi delle fonti di finanziamento conferma una differenza nell'approccio economico. Gli enti filantropici dipendono in misura rilevante dai contributi dei fondatori e dalle rendite patrimoniali, mentre gli Altri ETS, pur attingendo anche ai fondatori, si orientano leggermente di più verso attività di raccolta fondi. Ciò mostra un approccio più diversificato tra gli altri ETS, che si affidano anche a contributi pubblici e privati per sostenere le proprie attività, mentre gli Enti filantropici tendono a preferire una struttura finanziaria più legata ai fondatori e a risorse interne.

3.5. Collaborazioni e relazioni chiave

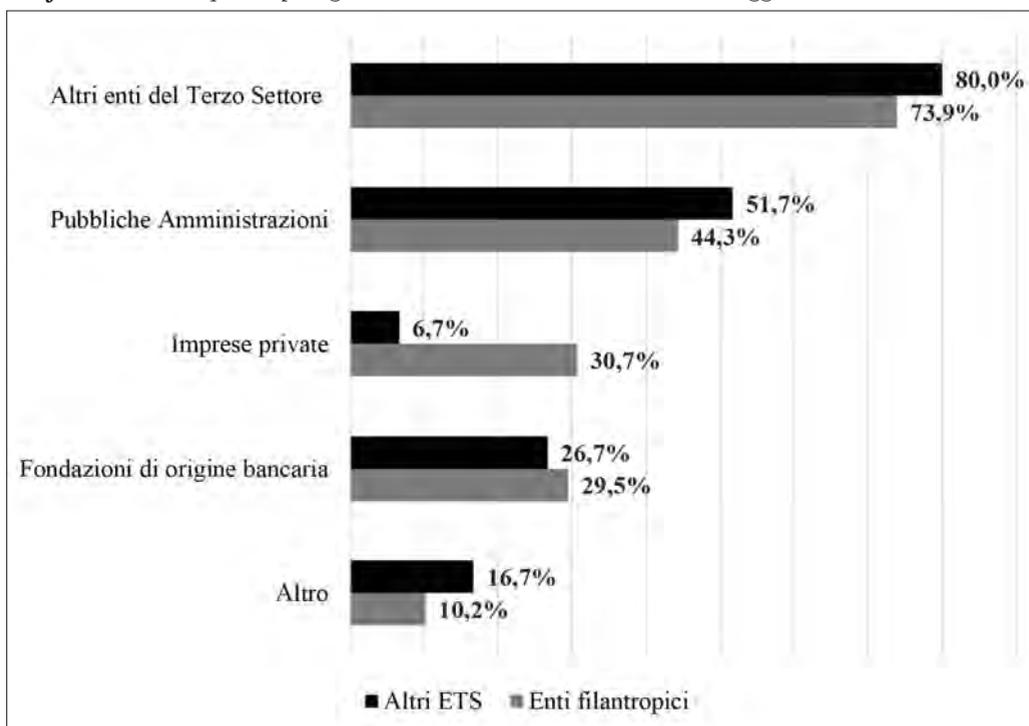
Per comprendere meglio il ruolo e l'impatto degli enti erogativi nel Terzo Settore, è stato approfondito l'insieme delle relazioni e collaborazioni che essi intrattengono con altri attori del Terzo Settore, del mondo profit e delle istituzioni pubbliche.

Gli **enti filantropici stabiliscono relazioni variegata e strutturate con diversi attori** del panorama istituzionale e del Terzo Settore. La collaborazione più diffusa per questi enti è con altri Enti del Terzo Settore, con cui il 73,9% degli enti filantropici dichiara di collaborare maggiormente. Di particolare rilevanza è la collaborazione con altri Enti filantropici⁴¹ (60,2%), segnale di una tendenza verso un coordinamento interno al settore filantropico.

Un dato interessante emerge nel rapporto con le **imprese private**: il 30,7% degli enti filantropici dichiara di collaborare largamente con questo tipo di partner, evidenziando un'apertura verso il settore profit maggiore rispetto agli altri ETS, che vi collaborano in misura decisamente inferiore (6,7%). Ciò suggerisce che gli Enti filantropici tendono a cercare nel settore privato alleanze che possano portare risorse e competenze utili alla loro missione, elemento coerente con il fatto che in larga parte essi derivano dal settore privato, essendo enti filantropici costituiti da imprese profit. La collaborazione con le **Pubbliche Amministrazioni** è significativa per il 44,3% degli Enti filantropici ma comunque in misura minore rispetto agli Altri ETS, che mostrano invece un maggiore coinvolgimento con il settore pubblico (51,7%). Anche le fondazioni di origine bancaria rappresentano un partner rilevante per il 29,5% degli Enti filantropici.

In sintesi, gli Enti filantropici si caratterizzano per una struttura di collaborazione più diversificata rispetto agli Altri ETS, dimostrando un orientamento inclusivo verso partner sia del Terzo Settore che del mondo profit e mantenendo al contempo solide relazioni con enti pubblici e fondazioni di origine bancaria.

⁴¹ Questa opzione di risposta risultava disponibile solo nel questionario dedicato agli enti filantropici.

Grafico 3.33. Con quali tipologie di realtà il vostro Ente collabora maggiormente?

Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

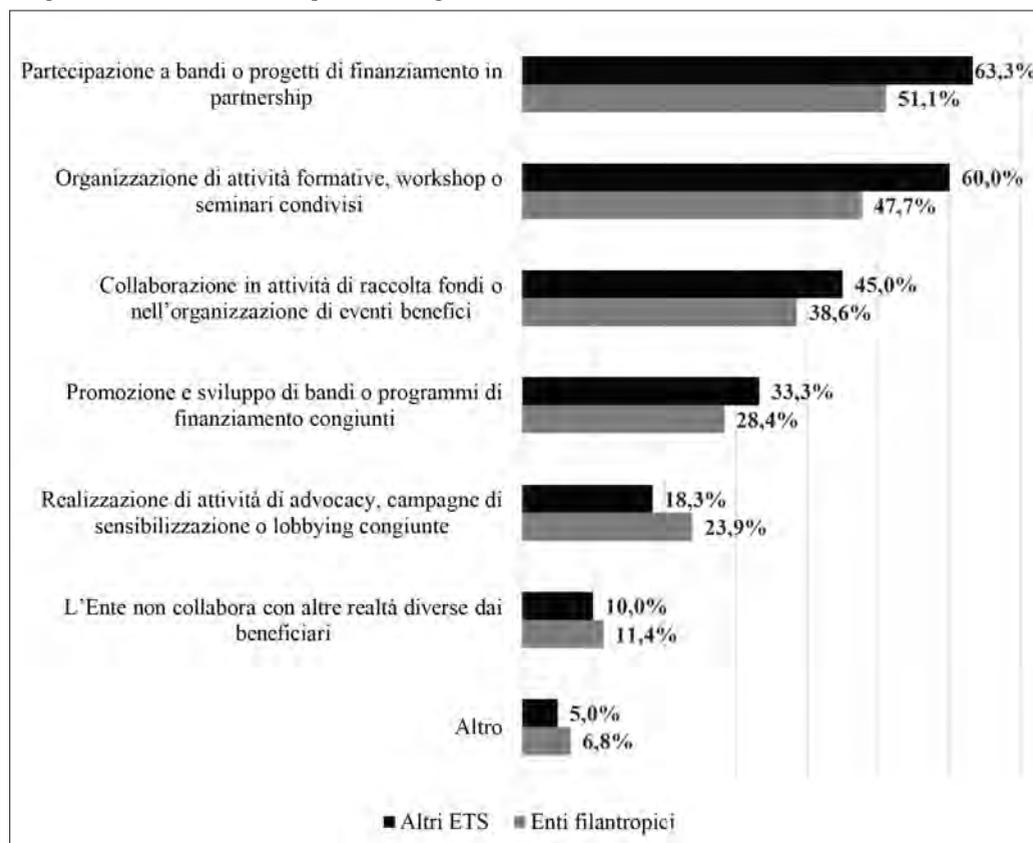
Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Approfondendo la natura delle collaborazioni dei rispondenti, emerge che gli Enti filantropici collaborano con altre realtà (in questo caso diverse dai beneficiari) soprattutto attraverso la **partecipazione a bandi o progetti di finanziamento in partnership** (51,1%), una strategia che consente di unire risorse e competenze per accedere a finanziamenti esterni e aumentare la portata delle attività. Anche l'organizzazione di attività formative, workshop o seminari condivisi è comune tra gli Enti filantropici (47,7%).

I dati mostrano che gli Enti filantropici tendono a concentrare le collaborazioni sulla partecipazione a bandi e l'accesso a risorse esterne, piuttosto che sull'elaborazione di strumenti di supporto condivisi per i beneficiari. Infatti, solo il 28,4% degli enti è attivamente impegnato nella promozione di bandi o programmi di finanziamento congiunti, evidenziando un orientamento più rivolto alla raccolta di finanziamenti che alla condivisione di risorse per amplificare l'impatto delle proprie erogazioni nel Terzo Settore. Lo stesso vale per la realizzazione di attività di advocacy e campagne di sensibilizzazione congiunte, praticate solo dal 23,9% degli enti, segnale che queste forme di collaborazione hanno ancora spazio per crescere e rafforzarsi.

Anche tra gli Altri ETS emerge una preferenza ancor più spiccata per partnership legate alla raccolta fondi e ad attività formative, mentre è leggermente superiore la percentuale di realtà che promuovono bandi e finanziamenti congiunti.

Grafico 3.34. Il vostro Ente ha collaborato con altre realtà (diverse dai beneficiari delle erogazioni) attraverso una o più delle seguenti modalità?



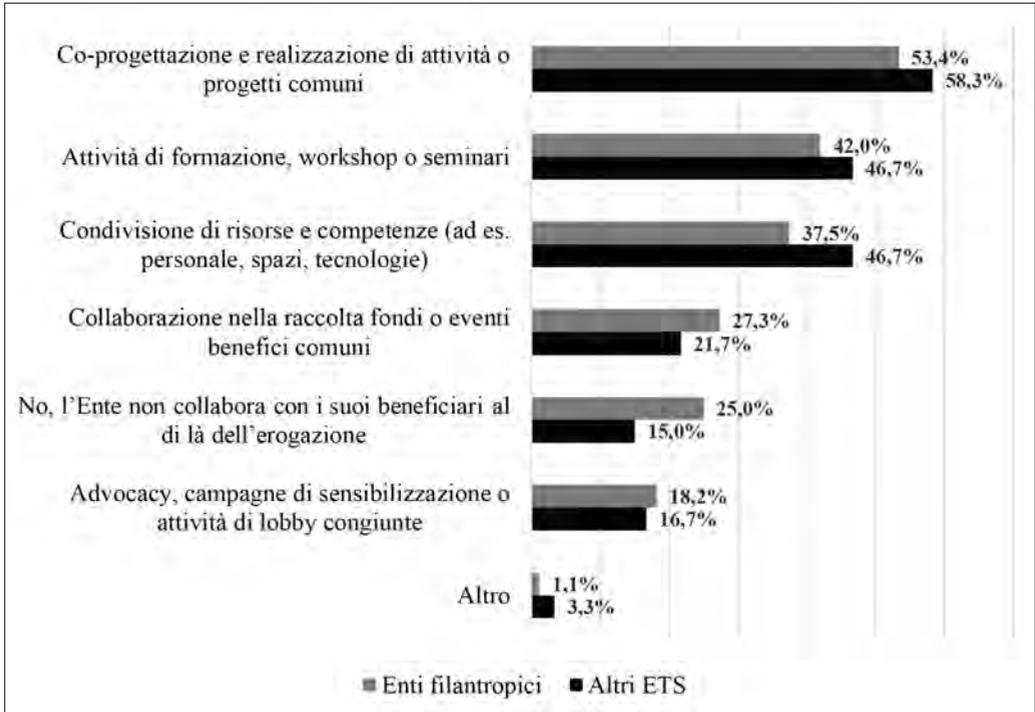
Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Spostando lo sguardo sulle **modalità di collaborazione con i beneficiari** si evidenzia che oltre la metà degli Enti filantropici (53,4%) e un numero ancor più ampio di Altri ETS (58,3%) sono coinvolti in attività di co-progettazione e realizzazione di progetti comuni con i propri beneficiari, il che suggerisce una predisposizione di molti Enti filantropici a superare il mero ruolo di finanziatore, partecipando attivamente nella definizione e realizzazione delle attività. La condivisione di risorse e competenze, così come le attività formative, appaiono invece più sviluppate tra gli Enti filantropici. Le iniziative di advocacy e sensibilizzazione congiunte sono meno frequenti per entrambi i gruppi, così come la collaborazione in raccolte fondi o eventi benefici, attiva per il 27,3%.

Uno su quattro Enti filantropici afferma di non collaborare in alcun modo con i beneficiari al di là dell'erogazione, mentre tra gli Altri ETS è 1 su 6.

Grafico 3.35. *Il vostro Ente ha collaborato con i beneficiari delle erogazioni attraverso una o più delle seguenti modalità?*

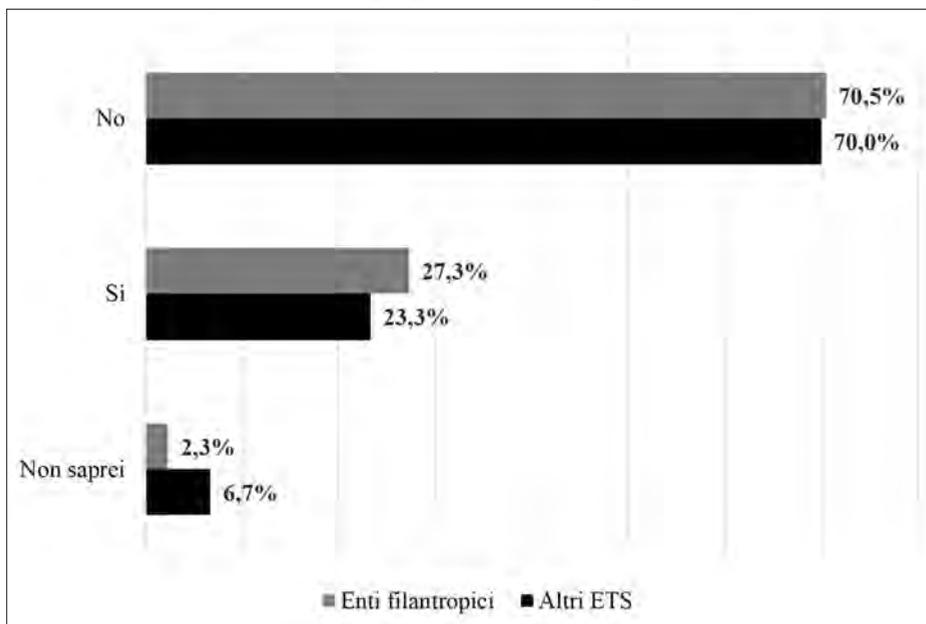


Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

I dati sulla partecipazione a esperienze di “**amministrazione condivisa**” con la Pubblica Amministrazione evidenzia che la maggioranza degli Enti filantropici (70,5%) non ha ancora maturato esperienze di questo tipo, con un valore simile riscontrato tra gli Altri ETS (70%). Solo una minoranza significativa di enti (pari al 27,3% per gli Enti filantropici e al 23,3% per gli Altri ETS), ha avviato collaborazioni con la Pubblica Amministrazione attraverso forme come la co-programmazione, la co-progettazione o l’accreditamento. Per entrambe le categorie, quindi, l’amministrazione condivisa rimane un ambito non ancora ampiamente esplorato, ma con potenziale di crescita, soprattutto in risposta all’aumento di incentivi e opportunità in questo senso nel contesto del Terzo Settore.

Grafico 3.36. Il vostro Ente ha maturato esperienze di “amministrazione condivisa” con la Pubblica Amministrazione (es. forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento, etc.)?



Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS

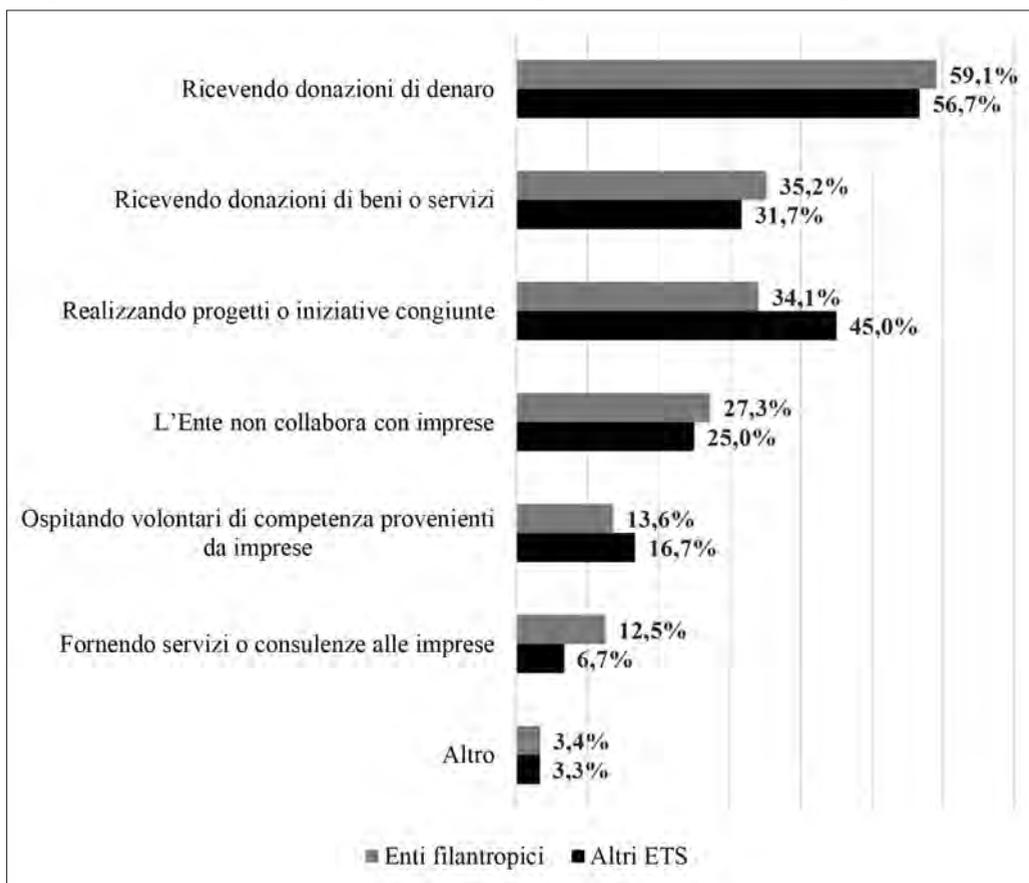
Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

È stato chiesto agli enti con esperienze di “amministrazione condivisa” con la Pubblica Amministrazione (24 Enti filantropici e 14 Altri ETS) di descrivere il tipo di collaborazione avviata e i risultati ottenuti, per comprendere meglio come queste sinergie stiano contribuendo allo sviluppo delle rispettive missioni. Le esperienze di amministrazione condivisa di entrambi i gruppi riflettono una varietà di iniziative volte a migliorare l’accesso ai servizi e a rispondere in modo coordinato alle esigenze delle comunità. Gli Enti filantropici, in particolare, hanno avviato co-proiezioni e tavoli di lavoro con Comuni e Regioni su temi come l’inclusione sociale, la povertà educativa e la sostenibilità ambientale. Alcune collaborazioni hanno riguardato la gestione di fondi di emergenza o la creazione di servizi territoriali, spesso con il coinvolgimento di reti locali. Tuttavia, diversi rispondenti hanno riscontrato limitazioni nell’ottenere risultati significativi, attribuendo tale difficoltà a una limitata suddivisione delle risorse e lunghi processi decisionali.

Parallelamente, anche gli Altri ETS riportano esperienze positive di co-proiezione, come la gestione di case famiglia e programmi di sostegno psicologico in collaborazione con enti locali e partecipando anche a iniziative internazionali. Sebbene molti enti si trovino ancora nelle prime fasi di queste collaborazioni, i rispondenti evidenziano un potenziale di sviluppo di queste pratiche, pur sottolineando che l’impatto reale sarà visibile solo nel tempo e richiederà un rafforzamento del coordinamento e delle risorse condivise.

Approfondendo la **natura dei rapporti con le imprese profit**, emerge che essa si lega soprattutto a donazioni economiche (59,1% degli Enti filantropici, 56,7% degli Altri ETS). Le donazioni di beni o servizi coinvolgono circa un terzo degli enti in entrambe le categorie, mentre i progetti congiunti sono realizzati più frequentemente dagli Altri ETS (45%) rispetto agli Enti filantropici (34,1%). Le forme di collaborazione come il **volontariato di competenza e la fornitura di servizi o consulenze alle imprese** risultano meno comuni, indicando che per la maggior parte degli enti il sostegno finanziario resta la principale modalità di interazione con il mondo profit.

Grafico 3.37. *Il vostro Ente ha collaborato con imprese attraverso una delle seguenti modalità?*



Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Il principale driver di collaborazione per gli Enti filantropici, quindi, appare essere l'accesso a risorse finanziarie. Le modalità collaborative più frequenti, come la partecipazione a bandi e le partnership con imprese per donazioni economiche, indicano che gli enti orientano le loro relazioni per rafforzare la sostenibilità economica,

piuttosto che per promuovere collaborazioni di supporto diretto ai beneficiari. Simile è l'approccio degli Altri ETS, tra i quali tuttavia si nota una più forte tendenza alla costruzione di reti attraverso partnership con altri enti, attività formative condivise e progetti congiunti.

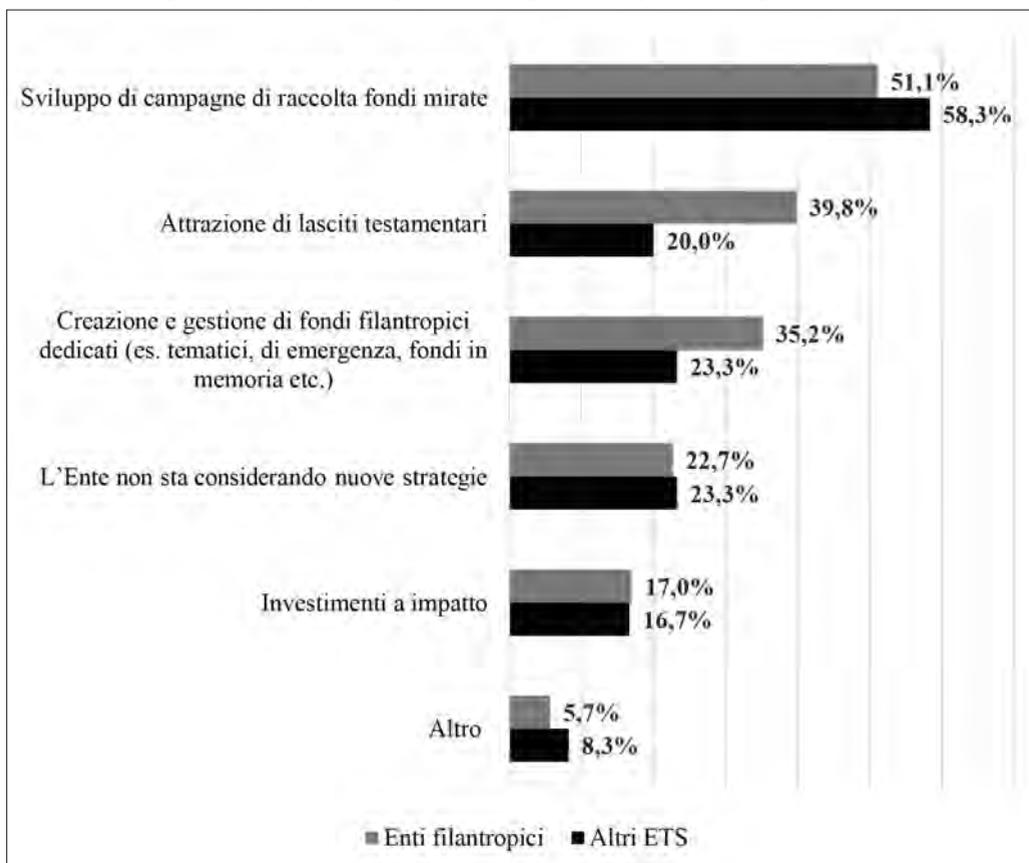
3.6 Prospettive future: nuove strategie, sfide e proposte di miglioramento per il settore filantropico

È stato richiesto agli enti di entrambe le sezioni del RUNTS di condividere le principali sfide che stanno affrontando, le loro proposte di miglioramento della Riforma del Terzo Settore e le nuove strategie che stanno esplorando per potenziare e sviluppare le proprie attività filantropiche. L'intento è comprendere le priorità di questi enti, identificare eventuali diversità di vedute tra gli appartenenti alle due diverse sezioni del RUNTS e individuare i punti critici più sentiti, rispetto ai quali auspicano un intervento da parte delle istituzioni.

Partendo proprio dalle nuove strategie per incrementare e sostenere le proprie iniziative filantropiche, una parte significativa di enti, uno su quattro in entrambe le categorie, dichiara di non starne considerando alcuna, suggerendo che alcune organizzazioni preferiscono mantenere **continuità con le loro attuali modalità operative senza aprirsi a innovazioni**.

Tra coloro che invece le stanno considerando, oltre la metà degli Enti filantropici afferma di star pianificando campagne di **raccolta fondi mirate**, dimostrando una forte attenzione all'ampliamento delle risorse economiche attraverso iniziative dedicate di fundraising. La creazione di **fondi tematici o di emergenza** e l'**attrazione di lasciti testamentari** sono altre strategie chiave per gli Enti filantropici, con percentuali significativamente più alte rispetto agli Altri ETS. Gli Altri ETS, seppure orientati anch'essi verso campagne di raccolta fondi mirate, risultano meno inclini a sviluppare fondi specifici o a puntare sui lasciti testamentari, segno che, per molti di loro, le priorità strategiche immediate sono orientate verso forme più dirette e immediate di sostegno finanziario. Per quanto riguarda gli investimenti a impatto, entrambi i gruppi mostrano interesse ma in percentuali limitate, indicando che questa strategia è ancora in fase esplorativa per la maggior parte degli enti.

Grafico 3.38. *Il vostro Ente sta considerando nuove strategie per potenziare e sviluppare le proprie attività filantropiche? Se sì, quali di queste strategie state esplorando o pianificando?*



Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS - Domanda a risposta multipla

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Le risposte degli Enti filantropici rivelano sfide e bisogni molto diversificati, con una prevalenza di tematiche relative alla **sostenibilità economica**, alla **raccolta fondi** e al **potenziamento organizzativo**. Molti enti esprimono la necessità di consolidare le risorse economiche per garantire continuità alle attività filantropiche e, in alcuni casi, ampliare le iniziative. Per diversi rispondenti, la sostenibilità economica rappresenta una sfida cruciale, come esemplifica chi sottolinea la difficoltà nel *“reperimento di fondi nel lungo periodo”* o chi, in modo più specifico, sente il bisogno di *“aumentare le sottoscrizioni del 5x1000 e promuovere le diverse campagne di raccolta fondi presso la community dei propri stakeholder”*. Molti enti dichiarano infatti di essere alla ricerca di nuovi strumenti di autofinanziamento, mentre altri puntano su una maggiore attrazione di lasciti testamentari per consolidare le donazioni in modo stabile: *“I lasciti testamentari sono attualmente la sfida più importante sulla quale stiamo investendo”*. Non manca chi segnala specifiche difficoltà finanziarie, come la sfida di *“stabilizzare*

il risultato annuale di fundraising per lo sviluppo di una progettualità pluriennale” o di *“migliorare il fundraising per incrementare le donazioni”* o ancora di superare le barriere poste dalla *“minor disponibilità delle banche alla concessione dei prestiti”*, che limita l'accesso a capitali utili per lo sviluppo delle iniziative. Altri Enti filantropici, invece, cercano di sviluppare strategie innovative per attrarre nuovi donatori anche internazionali, rispondendo così a un panorama di finanziamento non sempre favorevole.

Un altro aspetto fondamentale per gli enti, specie per quelli di recente costituzione, è la visibilità: molti sentono il bisogno di farsi conoscere e di rafforzare la comunicazione, sia per attrarre sostenitori sia per sensibilizzare il pubblico sulle cause sostenute. Un ente segnala, ad esempio, che *“per sensibilizzare e avvicinare sempre maggiori persone agli obiettivi istituzionali dell'ente occorre realizzare un sito internet più adeguato e moderno e un utilizzo sempre più mirato di strumenti di comunicazione”*.

In parallelo, un'altra sfida rilevante riguarda la capacità di attivare percorsi di co-programmazione e co-progettazione con le Pubbliche Amministrazioni, modalità percepita come cruciale per il potenziamento dell'impatto sociale ma che risulta spesso complessa e onerosa: *“Il nostro Ente deve interfacciarsi con i tempi della PA oltre che con la turnazione dei referenti politici”*.

Dalle risposte alla stessa domanda raccolte tra gli Altri ETS, emerge con più forza la loro natura tendenzialmente più mista, che unisce attività erogative e operative sul campo. Eppure, la sfida cruciale della sostenibilità economica è la principale per questi enti così come per gli Enti filantropici, il che evidenzia come questo bisogno accomuni tutti i soggetti del settore, indipendentemente dal loro orientamento più o meno operativo o erogativo.

Gli Altri ETS riportano una serie di sfide rilevanti che riflettono sia la necessità di stabilizzare le proprie attività che di ampliarne l'impatto sociale. Molti enti segnalano infatti la necessità di garantire una continuità operativa e finanziaria, in un contesto che limita le risorse a progetti di breve o media durata: *“La principale sfida è la sostenibilità”*.

La raccolta fondi e l'attrazione di nuovi donatori rappresentano una delle sfide più ricorrenti, in particolare per coloro che non hanno ancora sviluppato una strategia stabile di fundraising. Un ente commenta la difficoltà nel *“raggiungere nuovi donatori”*. Per molti, aumentare le donazioni regolari è cruciale, così come i lasciti testamentari e le collaborazioni aziendali, tutte fonti di finanziamento che gli enti considerano strategiche per *“incrementare i fondi destinati al finanziamento di obiettivi di lungo termine”*.

Inoltre, diversi enti segnalano un bisogno di professionalizzazione e potenziamento della propria struttura interna, con l'obiettivo di stabilire uno staff stabile e dedicato. La sfida del *“reperimento di fondi di sostentamento”* è infatti spesso accompagnata dalla difficoltà di strutturarsi adeguatamente per essere competitivi. C'è una crescente consapevolezza della necessità di migliorare le competenze digitali, sia per la comunicazione che per la partecipazione a bandi, come afferma un ente: *“Incrementare le capacità informatiche, sia per la creazione e l'aggiornamento di un sito, sia per l'attivazione di una rete di collegamenti con le controparti”*, sottolineando l'importanza della trasformazione digitale.

Alcuni enti mirano a sviluppare partnership con altre realtà, per altri, come afferma un ente, la sfida sta nel *“coinvolgere altri ETS in programmi di filantropia innovativa”*

e sostenibile” e nell’attivare “*partner interessati a lavorare insieme al fine di innescare processi di cambiamento a partire dai propri territori*”.

In conclusione, sia gli Enti filantropici che gli Altri ETS condividono il **bisogno di sostenibilità economica e di maggiore stabilità finanziaria**, con particolare attenzione alla raccolta fondi e all’attrazione di donatori regolari e lasciti testamentari. Tuttavia, emergono anche alcune differenze tra le due categorie di enti: gli Enti filantropici tendono a concentrarsi su strategie di lungo termine e sull’implementazione di processi collaborativi con le Pubbliche Amministrazioni, mentre gli Altri ETS mostrano un focus più operativo e diretto sul territorio. Entrambe le categorie evidenziano la sfida della visibilità e della professionalizzazione, aspetti considerati essenziali per ampliare il proprio impatto sociale e rispondere in modo efficace alle esigenze delle rispettive comunità.

Le risposte degli Enti filantropici rivelano suggerimenti mirati a migliorare l’efficacia della Riforma del Terzo Settore e del RUNTS, con un maggiore focus sulla **semplificazione burocratica e sulle agevolazioni fiscali**. Molti enti sottolineano l’importanza di ridurre gli oneri amministrativi, giudicati complessi e onerosi, in particolare per le realtà di minori dimensioni, che necessitano di procedure meno impegnative per potersi concentrare meglio sulla loro missione (“*una maggiore semplificazione negli adempimenti amministrativo-contabili*”; “*rendere possibile l’aggiornamento e la modifica della documentazione al RUNTS anche allo staff della Fondazione e non solo a Presidenti, Commercialisti e Notai*”, insieme con una “*maggiore chiarezza sulle norme e i decreti attuativi*”).

L’aspetto fiscale rappresenta un’altra area di attenzione: numerosi enti richiedono l’introduzione di ulteriori agevolazioni e incentivi specifici, per esempio “*aumentare la deducibilità e la detraibilità delle donazioni*”, mentre altri chiedono l’eliminazione dell’IVA per gli enti filantropici. Una proposta, a questo proposito, sottolinea l’importanza di riconoscere e valorizzare il ruolo specifico degli enti filantropici, suggerendo che una maggiore attenzione alle loro peculiarità – ad esempio, nei modelli di bilancio sociale e nei criteri di valutazione – potrebbe portare all’introduzione di “*premierie fiscali specifiche che consentano di liberare risorse economiche*” che contribuirebbero ad aumentare l’attrattiva degli Enti filantropici, facilitando l’accesso a donatori e partner interessati a collaborazioni di scopo.

Altro suggerimento frequente riguarda l’**accesso semplificato ai fondi pubblici e europei e il bisogno di un supporto formativo** sia per gli enti, spesso ancora poco informati su tutte le opportunità della Riforma, sia per la Pubblica Amministrazione, per migliorare i processi di co-programmazione e co-progettazione e di dialogo tra le parti. Un rispondente propone, ad esempio, la creazione di “*hub virtuali istituzionali di incontro e condivisione per gli ETS*” per facilitare il networking e la condivisione di risorse e idee tra le organizzazioni. Tra le proposte più puntuali emerge la necessità di una maggiore sensibilizzazione e riconoscimento pubblico degli ETS. In particolare, si evidenzia l’importanza di una comunicazione istituzionale ampia e incisiva sull’identità degli ETS, un acronimo ancora poco noto al pubblico generale di cittadini, che tende ad associare il Terzo settore soprattutto alle Onlus. Una campagna informativa più estesa e chiara potrebbe diffondere la nuova terminologia e sensibilizzare i cittadini sui valori e sulle attività di questi enti.

Le proposte di miglioramento degli Altri ETS per la Riforma del Terzo Settore e il RUNTS evidenziano, anch'esse, principalmente la necessità di una riduzione della burocrazia e di una semplificazione amministrativa per facilitare l'adesione e la gestione operativa. Diversi enti auspicano uno snellimento delle procedure per accedere ai fondi pubblici, spesso percepiti come “*eccessivamente contorti e farraginosi*”, e suggeriscono una maggiore facilità di accesso ai fondi, rendendo più inclusiva la partecipazione ai bandi. Alcuni sottolineano che il RUNTS dovrebbe agire anche come “*collettore e facilitatore di conoscenze, buone pratiche e informazioni*”, connettendo le realtà del territorio per ambiti di intervento. Inoltre, emerge la richiesta di una presenza più incisiva delle istituzioni pubbliche nel sostenere gli ETS, per esempio con “*sgravi fiscali e sul costo del personale*” e maggiore chiarezza sui benefici riservati agli iscritti al RUNTS.

3.7. Approfondimento: l'influenza della tipologia di modello erogativo

Gli Enti filantropici e gli Altri ETS oggetto di questa analisi sono accomunati dalla loro natura erogativa che, come osservato nei precedenti paragrafi, si esprime attraverso l'adozione di diversi approcci che, a loro volta, riflettono le scelte strategiche, gli obiettivi e le priorità filantropiche di ciascuna organizzazione. Si reputa pertanto rilevante osservare il campione complessivo di 148 tra Enti filantropici e Altri ETS partendo dalla loro attività erogativa dichiarata, con il fine di approfondire le loro scelte in termini di beneficiari, collaborazioni attive e propensione all'innovazione. I tre profili identificati si distinguono tra: gli enti che erogano denaro e/o servizi di investimento, quelli che erogano beni e/o servizi, e quelli che utilizzano delle forme miste.

In prima istanza, osservando la distribuzione dei tre diversi modelli erogativi sopracitati nei due cluster principali di indagine, si nota che gli **Enti filantropici mostrano una maggiore propensione rispetto agli Altri ETS a erogare denaro** (34,1% degli Enti filantropici rispetto al 30% degli Altri ETS). Invece, gli Altri ETS risultano più orientati rispetto agli Enti filantropici verso l'erogazione di beni e/o servizi. Entrambe le categorie scelgono comunque in leggera prevalenza modelli misti (44,3% per gli Enti filantropici e 41,7% per gli Altri ETS) evidenziando quindi una tendenza significativa a combinare gli approcci di erogazione di denaro e di beni e/o servizi.

Tabella 3.4. Distribuzione della modalità di erogazione per sezione del RUNTS

	Enti filantropici	Altri ETS
Erogazione di denaro e/o servizi di investimento	34,1%	30,0%
Erogazione di beni e/o servizi	21,6%	28,3%
Tipologie di erogazione miste	44,3%	41,7%

Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

Soffermarsi sui **beneficiari delle erogazioni** è rilevante per approfondire non solo “chi fa cosa”, ma anche “per chi” e “come”, offrendo una visione più completa e strategica delle dinamiche di erogazione nel Terzo Settore. I dati evidenziano infatti differenze significative nei beneficiari raggiunti dagli enti in base al modello erogativo adottato.

A prescindere dalla sezione del RUNTS di appartenenza, chi fa erogazione di denaro e/o servizi di investimento si concentra prevalentemente sul sostegno a organizzazioni non profit ed enti del Terzo Settore (72,9%), che rappresentano la quota più alta di beneficiari tra le diverse categorie. Una minoranza significativa (27,1%) include anche enti pubblici, a sottolineare il ruolo degli enti con questo modello erogativo nel supporto istituzionale. Il coinvolgimento di persone fisiche, specialmente soggetti fragili, è limitato (25%) e riflette una propensione a operare in un’ottica di sistema piuttosto che direttamente con individui. I gruppi informali e la categoria “Altro” ricevono un supporto marginale (8,3% e 16,7%, rispettivamente).

Gli enti che erogano beni e/o servizi mostrano un approccio più operativo, con una chiara preferenza per il supporto diretto alle persone fisiche (l’80,6% si rivolge a soggetti fragili), evidenziando un approccio più orientato al contatto diretto con i beneficiari. La quota di organizzazioni non profit ed enti del Terzo Settore raggiunti è significativamente più bassa (25%), così come il coinvolgimento di enti pubblici (22,2%). Anche per questa categoria, i gruppi informali e “Altro” rappresentano percentuali marginali (5,6% e 8,3%, rispettivamente).

Gli enti che combinano modalità erogative miste tra denaro, beni e servizi tradizionali coinvolgono i beneficiari in maniera più ampia e diversificata. Il 75% si rivolge a organizzazioni non profit ed enti del Terzo Settore, ma una parte consistente (57,8%) raggiunge anche persone fisiche, dimostrando la capacità di rispondere a bisogni sia di sistema che individuali. Gli enti pubblici sono destinatari nel 26,6% dei casi.

In sintesi, gli enti con un modello erogativo di denaro e/o servizi di investimento privilegiano una logica di sistema, orientata al supporto di organizzazioni ed enti strutturati, con minor coinvolgimento diretto delle persone. Al contrario, gli enti che erogano beni e/o servizi adottano un approccio più diretto verso individui vulnerabili. Infine, i modelli misti evidenziano la maggiore versatilità, bilanciando il sostegno a organizzazioni, individui e istituzioni.

Tabella 3.5. *Distribuzione della modalità di erogazione per tipologia di beneficiari*

	Enti non profit	Persone fisiche	Gruppi informali	Enti pubblici	Altro
Erogazione di denaro e/o servizi di investimento	72,9%	25,0%	8,3%	27,1%	16,7%
Erogazione di beni e/o servizi	25,0%	80,6%	5,6%	22,2%	8,3%
Tipologie di erogazione miste	75,0%	57,8%	9,4%	26,6%	9,4%

Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

L'analisi dei dati relativi ai **partner collaborativi** in funzione del modello erogativo evidenzia dinamiche significative nel modo in cui gli enti della filantropia instaurano relazioni strategiche.

Gli enti che erogano beni e/o servizi mostrano una propensione più marcata a collaborare con le Pubbliche Amministrazioni (69,4%), rispetto agli enti che erogano denaro e/o servizi di investimento (31,3%) o quelli con modalità miste (46,9%). Questo suggerisce che le collaborazioni con la PA sono spesso legate alla necessità di integrare risorse e capacità operative sul territorio e per i beneficiari finali.

A prescindere dalla modalità erogativa, emerge in maniera trasversale la collaborazione significativa con altri enti del Terzo Settore, seppur con intensità variabile. Gli enti con approccio misto mostrano la percentuale più alta (90,6%), seguiti da quelli che erogano beni e/o servizi (75,0%) e da chi eroga denaro (62,5%).

Il coinvolgimento delle imprese private è più consistente per gli enti che erogano denaro e/o servizi di investimento (22,9%) e per quelli con modalità miste (23,4%), rispetto agli enti più operativi che erogano beni e/o servizi (13,9%).

L'analisi mostra quindi che il modello erogativo influenza effettivamente le dinamiche di collaborazione. Gli enti che operano tramite l'offerta di beni e servizi tendono a stringere legami più stretti con attori più tipicamente del territorio, come la PA e altri ETS, mentre chi offre supporto economico è più orientato verso partner istituzionali e imprese. Gli enti con approccio misto si confermano più flessibili e mostrano una tendenza a collaborare con un'ampia varietà di soggetti.

Tabella 3.6. Distribuzione della modalità di erogazione per collaborazioni attive

	PA	Imprese private	Altri enti del Terzo Settore	Fondazioni di origine bancaria	Altro
Erogazione di denaro e/o servizi di investimento	31,3%	22,9%	62,5%	22,9%	16,7%
Erogazione di beni e/o servizi	69,4%	13,9%	75,0%	30,6%	8,3%
Tipologie di erogazione miste	46,9%	23,4%	90,6%	31,3%	12,5%

Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

L'esperienza di collaborazione con la PA merita di essere osservata più da vicino. A domanda diretta⁴², gli enti che erogano beni e/o servizi si confermano quelli che maggiormente hanno maturato esperienze di amministrazione condivisa (43,2%). Questo risultato è coerente con la natura più operativa emergente di questi enti, che spesso

⁴² Si fa riferimento alla domanda della survey "Il vostro Ente ha maturato esperienze di "amministrazione condivisa" con la Pubblica Amministrazione (es. forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento, etc.)?".

necessita di interazioni dirette con la PA per sviluppare progetti sul territorio o offrire servizi ai cittadini. A riprova di ciò, l'analisi delle categorie di beneficiari degli enti che hanno maturato esperienze di amministrazione condivisa evidenzia una forte prevalenza di persone fisiche, con particolare attenzione ai soggetti fragili (78,9%), seguita dalle organizzazioni non profit e altri enti del Terzo Settore (60,5%).

Gli enti che adottano tipologie miste di erogazione mostrano una moderata esperienza con la PA (30,2%). Al contrario, gli enti che erogano denaro e/o servizi di investimento hanno una percentuale estremamente bassa di esperienze di co-programmazione o co-progettazione (6,3%), segno che potrebbero non vedere le PA come un partner prioritario nei loro interventi.

Questi dati suggeriscono che il modello erogativo influenza significativamente la capacità o l'interesse degli enti nel collaborare con le PA. Gli enti che erogano beni e/o servizi sembrano i più predisposti a instaurare forme di amministrazione condivisa o più probabilmente provengono da esperienze pregresse di collaborazione che facilitano l'interazione, mentre gli enti erogativi tradizionali si mantengono più distanti. L'adozione di modelli misti consente un equilibrio intermedio, offrendo spunti per politiche mirate a rafforzare la capacità degli enti di sfruttare le opportunità di co-progettazione offerte dalla normativa.

Tabella 3.7. Distribuzione della modalità di erogazione per esperienza di amministrazione condivisa

	Si	No	Non saprei
Erogazione di denaro e/o servizi di investimento	6,3%	89,6%	4,2%
Erogazione di beni e/o servizi	43,2%	51,4%	5,4%
Tipologie di erogazione miste	30,2%	66,7%	3,2%

Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

L'ultimo tassello di questo approfondimento guarda alla **propensione a innovare** degli enti, incrociando il modello erogativo con l'eventuale attuale esplorazione di nuove strategie per potenziare le proprie attività filantropiche.

Gli enti con modelli erogativi misti appaiono i più attivi nell'esplorare nuove strategie, con una particolare attenzione allo sviluppo di campagne di raccolta fondi mirate (58,7%) e all'attrazione di lasciti testamentari (34,9%). Gli enti che erogano beni e/o servizi confermano anch'essi l'importanza delle campagne di raccolta fondi (56,8%). Gli enti focalizzati sull'erogazione di denaro e/o servizi di investimento, invece, mostrano un atteggiamento più bilanciato, ma sono anche più inclini a non considerare nuove strategie (31,3%), indicando una certa stabilità o conservatività.

In generale, emerge come lo sviluppo di campagne di raccolta fondi sia una strategia trasversale a tutti i modelli erogativi, mentre altre pratiche, come gli investimenti

a impatto, rimangono una nicchia ancora poco esplorata (tra il 14,6% e il 19% a seconda del modello). Questo suggerisce che, pur mantenendo un certo grado di innovazione, la raccolta fondi rimane il pilastro delle strategie di crescita per la maggior parte degli enti.

Tabella 3.8. Distribuzione della modalità di erogazione per considerazione di nuove attività filantropiche

	Creazione e gestione di fondi filantropici dedicati	Attrazione di lasciti testamentari	Sviluppo di campagne di raccolta fondi mirate	Investimenti a impatto	Nessuna nuova strategia	Altro
Erogazione di denaro e/o servizi di investimento	31,3%	33,3%	45,8%	14,6%	31,3%	6,3%
Erogazione di beni e/o servizi	27,0%	24,3%	56,8%	16,2%	21,6%	2,7%
Tipologie di erogazione miste	31,7%	34,9%	58,7%	19,0%	17,5%	9,5%

Base: 88 Enti filantropici, 60 Altri ETS

Fonte: indagine Riforma in Movimento 2024

4. Motivazioni, sfide e nuove proposte: le voci dai focus group

I risultati della survey hanno evidenziato l'urgenza di approfondire l'opinione degli Enti filantropici e degli Altri ETS con attività erogative attraverso l'intervista diretta di un sottocampione selezionato che ha preso parte a tre focus group. Questo paragrafo è dedicato alla condivisione e all'analisi delle evidenze emerse dalle testimonianze dirette fornite dagli enti partecipanti, offrendo una prospettiva più approfondita e qualitativa sulle loro esperienze e opinioni.

4.1. Metodologia dei focus group

Tra la fine di settembre e la metà ottobre 2024, sono stati realizzati tramite videoconferenza tre focus group, di cui due per gli Enti filantropici e uno per gli Altri ETS, coinvolgendo complessivamente i rappresentanti di 19 enti (di cui 13 Enti filantropici e 6 Altri ETS). I partecipanti, che sono anche rispondenti della survey, hanno espresso interesse nel contribuire con la loro testimonianza ai focus group di approfondimento proposti nell'ambito del progetto di ricerca, accettando successivamente l'invito a partecipare a uno degli appuntamenti proposti.

La composizione dei partecipanti ai tre focus group è stata definita in base alla sezione del RUNTS di appartenenza e alla disponibilità e volontarietà degli enti partecipanti, che hanno liberamente indicato il referente dell'organizzazione che l'avrebbe rappresentata all'interno del focus group. Ciò ha comunque garantito una varietà e una sufficiente rappresentatività del campione rispetto all'universo di riferimento, assicurando una diversificazione in termini di tipologia di organizzazione (fondazioni di famiglia, d'impresa, di comunità, associazioni) e di distribuzione territoriale.

I focus group sono stati concepiti con l'obiettivo di offrire agli enti partecipanti uno spazio ampio e libero di espressione, favorendo momenti di discussione, condivisione e confronto⁴³. Questa metodologia ha permesso di arricchire la ricerca con punti di vista diversificati e esperienze concrete, promuovendo anche un dialogo collettivo su temi di particolare interesse emersi dalla survey. Tra questi, si è approfondito il ragionamento sulle motivazioni alla base dell'iscrizione al RUNTS, le sfide prioritarie affrontate dagli enti e le proposte di miglioramento rivolte alle istituzioni per rispondere in modo più efficace ai loro principali bisogni.

Hanno partecipato ai focus group:

Focus Group - Enti Filantropici (Sessione 1)

Nome Ente	Referente	Sede (provincia)	Forma giuridica
Fondazione Ciani Passeri Carraresi Ente Filantropico	Marco Bertini, Presidente Roberta Bechi, Consigliera	Firenze	Fondazione
Fondazione della Comunità Salernitana	Andrea Pastore, Responsabilità Attività Istituzionali	Salerno	Fondazione
Fondazione Filantropica Sidival Fila ETS	Sabrina Torresani, Responsabile	Roma	Fondazione
Fondazione IBVA Ente Filantropico del Terzo Settore	Matteo Ripamonti, Direttore	Milano	Fondazione
Fondazione Maria Teresa Lavazza - Ente Filantropico	Elisa Sireci, Administrative and Accounting Manager	Torino	Fondazione
Fondazione Theras Ente Filantropico	Silvia Tassi, Responsabile	Parma	Fondazione

⁴³ Un elemento di particolare interesse emerso dai focus group è stato l'attivazione di una dinamica collaborativa tra i partecipanti che, oltre a stimolare un dialogo più approfondito e ricco, ha facilitato la nascita di nuove relazioni e connessioni tra enti simili che non avevano avuto precedenti opportunità di interazione diretta.

Focus Group - Enti Filantropici (Sessione 2)

Nome dell'Ente	Referente	Sede (provincia)	Forma giuridica
Antonio Lanza - Ente Filantropico ETS	Paolo Dondero, Responsabile	Genova	Associazione
Banco dell'energia Ente Filantropico	Silvia Pedrotti, Responsabile	Milano	Fondazione
Fondazione Bambino Gesù Ente Filantropico	Niccolò Contucci, Segretario Generale	Roma	Fondazione
Fondazione Passadore 1888 Ente Filantropico	Elena Cocchi, Responsabile	Genova	Fondazione
Fondazione Time 2	Samuele Pigoni, Segretario Generale	Torino	Fondazione
Fondazione Valsesia Ente Filantropico del Terzo Settore	Barbara Saccagno, Responsabile	Vercelli	Fondazione

Focus Group - Altri ETS

Nome Ente	Referente	Sede (provincia)	Forma giuridica
FIAMME GIALLE DI IERI E.T.S.	Vincenzo D'Amato, Vicepresidente	Roma	Fondazione
Fondazione Alessandro Pavesi ETS	Gianpaolo Pavesi, Consigliere	Napoli	Fondazione
Fondazione Isola d'Elba ETS	Patrizia Lupi, Direttrice	Livorno	Fondazione
Fondazione Piazza dei Mestieri ETS "Marco Andreoni"	Stefania Barletta, Responsabile	Torino	Fondazione
Fondazione Pro Loco Italia ETS	Ignazio Di Giovanna, Segretario del CdA	Roma	Fondazione
LIRH Sardegna ETS	Alessia Zurru, Responsabile	Sud Sardegna	Associazione

*4.2. Iscrizione al RUNTS: il perché di alcune scelte strategiche**La scelta della sezione "Enti Filantropici"*

I partecipanti sono stati invitati ad approfondire le motivazioni che hanno guidato la scelta di iscriversi alla specifica sezione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) "Enti filantropici". La domanda, già anticipata nella survey preliminare, è stata posta per comprendere meglio le riflessioni che hanno accompagnato questa

scelta con l'obiettivo di capire se le organizzazioni si identificassero con la sezione di appartenenza e se le aspettative iniziali trovassero riscontro nella loro esperienza⁴⁴. Tale approfondimento intende fornire un quadro più completo sull'adeguamento delle realtà del Terzo Settore alle novità normative e sui percorsi di transizione verso il nuovo ecosistema giuridico delineato dalla riforma.

Coerenza con la missione

La maggior parte degli enti ha considerato naturale l'iscrizione come ente filantropico, trovando coerenza tra la sezione scelta e la propria missione e statuto, evidenza che conferma quanto emerso dalla survey (*"Il nostro statuto prevede la promozione della filantropia e della cultura del dono, è nel nostro DNA"*).

Guida della rete associativa

Diversi enti hanno sottolineato il ruolo cruciale di reti di riferimento come Assifero nella guida al processo di iscrizione, ribadendo l'importanza del fare parte di reti di enti filantropici per potenziare il loro ruolo nel Terzo Settore (*"Abbiamo seguito tutto l'iter sotto la guida di Assifero"*; *"Ci siamo iscritti per fare massa critica e rafforzare la rete delle fondazioni del Terzo Settore"*).

Accesso a benefici fiscali dedicati

Tra le motivazioni per l'iscrizione alla sezione "Enti filantropici" del RUNTS c'è la possibilità di accedere a vantaggi fiscali specifici, con particolare riferimento all'esenzione dall'IRES dei redditi degli immobili. Questi benefici sono stati considerati un elemento strategico per ottimizzare l'uso delle risorse e alleggerire il carico fiscale sulle attività e sui beni di proprietà delle organizzazioni. La possibilità di ottenere queste agevolazioni ha rappresentato un incentivo pratico per alcune realtà, spesso considerate più tipicamente operative, facilitandone la decisione di aderire a questa sezione.

L'erogatività negli Altri ETS: tra supporto diretto e servizi alla comunità

I partecipanti del focus group dedicato agli Altri ETS sono stati invitati ad approfondire invece il significato e le modalità di attività erogativa della loro organizzazione, in coerenza con quanto indicato al momento dell'iscrizione al RUNTS. La domanda aveva l'obiettivo di esplorare come tali enti – che appunto affermano di realizzare attività erogative ma che sono iscritti alla sezione Altri ETS e non già a quella degli Enti filantropici – concepiscono e realizzano la loro funzione filantropica, indagando sia il tipo di interventi offerti sia la motivazione che li guida in questa specifica scelta. Si è voluto approfondire se l'erogatività fosse interpretata come distribuzione di risorse finanziarie, supporto operativo o fornitura di servizi alla comunità.

⁴⁴ Tale quesito non è infatti banale. Durante le interazioni intrattenute con gli enti filantropici nel periodo di apertura della survey, sono emersi diversi casi in cui gli enti, contattati per essere coinvolti nel progetto di ricerca, hanno manifestato sorpresa riguardo alla sezione del RUNTS in cui risultavano iscritti, non conoscendone le ragioni e palesando uno sbaglio per il quale si sarebbero presto mossi per porre rimedio.

Alcuni di essi hanno illustrato il loro impegno nel supportare specifiche categorie di persone o progetti di organizzazioni sul territorio, ad esempio fornendo fondi per attrezzature ospedaliere, finanziamenti per il trasporto di pazienti verso centri di cura fuori regione o la promozione di bandi locali. Altri, invece, soprattutto quelli di recente costituzione, si trovano ancora in una fase iniziale di “startup”, concentrati principalmente sullo sviluppo di un modello operativo e sulla costruzione di collaborazioni strategiche. In questa fase, l'iscrizione al RUNTS e l'identificazione come ente erogativo sono stati descritti come passi fondamentali per ampliare la rete di contatti e consolidare le fonti di finanziamento.

Per altri enti, l'attività erogativa si traduce non tanto nella distribuzione diretta di denaro, quanto nell'erogazione di servizi mirati alla comunità, attraverso progetti educativi, culturali o formativi.

4.3. Le sfide prioritarie

È stato chiesto ai partecipanti di condividere le principali sfide che le loro organizzazioni stanno affrontando nel contesto attuale. L'obiettivo era quello di esplorare, in modo ampio e articolato, sia le sfide in termini di novità e sviluppi, sia in termini di problematiche e ostacoli. Sono stati invitati a riflettere a 360 gradi, sia su sfide esterne sia interne, per esempio in relazione a potenziali modifiche nei modelli di intervento, alla ricerca di nuove fonti di finanziamento, la gestione del personale o il bisogno di acquisire specifiche competenze, etc. L'intento era non solo di far emergere le sfide peculiari di ciascun ente, ma anche di identificare elementi comuni che potessero suggerire trend o bisogni condivisi tra le diverse realtà, arricchendo così il quadro generale delle sfide prioritarie del settore filantropico.

Le sfide degli Enti filantropici

Gestione dell'incertezza e paura di sbagliare

Una delle principali sfide, emerse in maniera trasversale nonostante la diversità dei partecipanti, riguarda la necessità di adattarsi alle novità introdotte dalla Riforma e al contesto disegnato dal RUNTS. Per molti enti, soprattutto quelli di recente costituzione, questa fase rappresenta un passaggio delicato e complesso (“*Una delle nostre sfide è sicuramente capire chi siamo e come ci collochiamo qua dentro*”). In particolare, è emerso un senso di incertezza rispetto alla corretta interpretazione delle normative e alle implicazioni formali e giuridiche. Alcuni enti temono che scelte sbagliate possano compromettere la loro qualifica di ETS, determinando l'uscita dal RUNTS, elemento che si lega all'incertezza sui criteri di controllo del RUNTS, aspetto percepito come nebuloso e che sta generando timori sui potenziali esiti di verifiche future. Queste paure generano, in alcuni casi, una paralisi operativa o un'eccessiva prudenza, limitando l'efficacia delle attività (“*Ci troviamo a muoverci senza una chiara direzione, basandoci su indicazioni frammentarie dei professionisti*”; “*Blocciamo attività che potremmo fare in regime di commercialità per timore di commettere errori*”). In altri casi, per superare re-

strizioni – o mancanza di comprensione – della normativa, alcuni hanno optato per la creazione di nuove strutture organizzative, come organizzazioni di volontariato parallele, per gestire operazioni specifiche, complicando ulteriormente i processi gestionali.

Complessità amministrative e aggravio gestionale

La gestione amministrativa si conferma un altro nodo critico per gli Enti filantropici, aggravato da tempistiche lunghe e poca chiarezza su ciò che è richiesto loro. In particolare, enti con organici ridotti e risorse limitate lamentano difficoltà nell'adempiere agli obblighi normativi senza ricorrere a consulenze esterne. Ciò si riflette anche nei costi, che gravano in modo significativo sui budget delle organizzazioni, soprattutto quelle di più piccole dimensioni. (*“Abbiamo curato tutti gli aspetti di cui siamo a conoscenza, ma con risorse ridotte si rischia sempre di tralasciare qualcosa”; “una sfida è stata tentare di comprimere i costi legati agli adempimenti burocratici e amministrativi che l'ingresso nel RUNTS ci ha costretto ad affrontare, che rispetto ai costi di struttura che avevamo pre RUNTS sono significativi”*).

Tra i problemi segnalati, spiccano le tempistiche di iscrizione al RUNTS e di processazione delle pratiche, che in alcuni casi si sono protratte per mesi, impedendo l'operatività degli enti (*“Tra quando abbiamo costituito la fondazione a quando abbiamo avuto comunicazione dell'iscrizione al RUNTS sono passati sei mesi”; “Quando ho inserito la pratica per il 5 per mille è stato un dramma, non capivo se era stata accolta o meno”*).

Rendicontazione e bilancio sociale: uno strumento fondamentale ma complesso

Molti enti riconoscono l'importanza del bilancio sociale come strumento di trasparenza e comunicazione, per dare evidenza della propria attività ma anche per ispirare e attrarre nuove collaborazioni, segnalano però una carenza di linee guida e supporto per realizzarlo correttamente (*“Fare del bene è fondamentale, ma è altrettanto importante farlo sapere, quindi si deve rendicontare, ma è difficile farlo bene.”*). Realizzare un bilancio sociale di qualità è percepito come una sfida complessa, che richiede competenze specifiche e risorse dedicate, non sempre disponibili (*“La rendicontazione per noi è un tema critico, sia per le risorse limitate che per la mancanza di indicazioni chiare su cosa effettivamente sia richiesto”; “Ci sono corsi per imparare, ma sono costosi e richiedono molto tempo, che non sempre abbiamo”*). L'assenza di standard chiari e di strumenti accessibili rende quindi il processo di rendicontazione oneroso e poco praticabile per molte organizzazioni, che desiderano ricevere supporto e formazione per migliorare le competenze interne.

Problematiche simili emergono anche sul fronte delle attività erogative e delle richieste di rendicontazione rivolte agli enti beneficiari. Questi ultimi spesso manifestano incertezza e difficoltà nel gestire il processo di rendicontazione, al punto che gli enti erogatori si trovano ad accettare rendicontazioni molto semplificate e presentate in modalità eterogenee, data l'assenza di standard condivisi (*“Non sappiamo quali giustificativi richiedere e come dovremmo muoverci in caso di controllo. Ci muoviamo con estrema cautela, ma manca una guida chiara”*). Difficoltà che si amplifica quando i

beneficiari sono persone fisiche. Alcuni enti si dicono infatti impreparati ad affrontare questa nuova apertura verso questo tipo di soggetti che, a maggior ragione, non sono pronti a fornire rendicontazioni adeguate.

Attivare l'innovazione sociale e fare rete: la sfida della collaborazione con la PA

Un altro tema centrale è l'urgenza che gli Enti filantropici si configurino come attivatori di innovazione sociale, lavorando in rete con imprese, istituzioni e altri enti (*"Oggi il nostro ruolo è quello di spingerci oltre, di sviluppare progetti innovativi capaci di creare un reale cambiamento"*). Le partnership strategiche, il più possibile diversificate, sono considerate fondamentali per superare le sfide attuali (*"Il terzo settore deve costruire alleanze strategiche tra imprese, enti pubblici e comunità sul territorio per rispondere alle sfide dell'innovazione"*).

In questo contesto, due soggetti partner spiccano più di altri: la PA e le aziende profit.

La collaborazione con il mondo profit è emersa come una sfida cruciale per diversi Enti filantropici partecipanti al focus group, evidenziando sia le opportunità che le difficoltà intrinseche di questa collaborazione e convivenza: *"Da un lato abbiamo le necessità del profit, legate a tempistiche rapide e risultati immediati, dall'altro le difficoltà degli enti del Terzo Settore, che operano con ritmi e risorse diverse"*. Questa dicotomia può complicare l'implementazione di progetti condivisi, ma rappresenta anche un'opportunità per creare nuove sinergie. In particolare, è stato osservato come il settore profit possa portare risorse significative e competenze, ma anche come spesso fatichi a comprendere le peculiarità e i vincoli operativi del Terzo Settore, premendo per risultati tangibili che però si scontrano con la natura sperimentale e qualitativa di molte progettualità sociali. Ne sono un esempio anche alcune dinamiche presenti all'interno degli stessi Enti filantropici fondati da aziende, quando esse partecipano attivamente ai board.

La coprogettazione con la Pubblica Amministrazione è vista come un'opportunità chiave per potenziare l'efficacia delle azioni sul territorio. Tuttavia, molti enti lamentano che questi processi sono ancora lenti, poco sviluppati o inefficaci, limitando il potenziale di impatto a causa di una generale difficoltà a collaborare con la PA. Le esperienze descritte mettono in evidenza come le PA, soprattutto nei territori più piccoli, siano spesso impreparate ad attivare processi di co-progettazione e co-programmazione previsti dalla normativa (*"Noi cerchiamo di innovare e proporre collaborazioni, ma le pubbliche amministrazioni sono molto meno pronte, almeno nei territori piccoli"*); *"Il Terzo Settore si impegna attivamente per aggiornarsi, informarsi e accrescere le proprie competenze, ma le Pubbliche Amministrazioni incontrano molte difficoltà. Spesso non hanno una chiara comprensione di cosa significhi realmente la coprogettazione. Quando cerchiamo di proporre e avviare reti collaborative per sviluppare progetti condivisi, con l'obiettivo di ottimizzare le risorse, ci rendiamo conto che non sono ancora pronte per affrontare questa modalità operativa"*). Questa percepita mancanza di competenze e di disponibilità da parte delle PA limita il potenziale delle partnership (addirittura, in certi casi, costringendo a rinunciare a collaborazioni attivate) e la possibilità di ottimizz-

zare risorse, lasciando molti enti in una situazione di isolamento rispetto agli strumenti che la normativa vorrebbe promuovere.

La sfida del reperimento di fondi

Il reperimento di fondi emerge come una delle sfide più pressanti per gli Enti filantropici, indipendentemente dalla loro natura o dimensione. Molti partecipanti sottolineano come questa attività, centrale per garantire la sostenibilità economica e l'operatività a lungo termine, sia diventata sempre più complessa in un contesto caratterizzato da una crescente competizione per risorse limitate. Un aspetto ricorrente riguarda la difficoltà di accedere a finanziamenti strutturati e di costruire strategie efficaci di raccolta fondi. Alcuni enti evidenziano la necessità di diversificare le fonti di finanziamento, ampliando il ventaglio di donatori e attrattori di risorse, incluse imprese private, istituzioni e lasciti testamentari (*"Anche con una rete importante alle spalle, non è facile entrare nelle priorità dei donatori. La beneficenza è un tema delicato"*). Soprattutto per le fondazioni di comunità, la difficoltà sta nel conciliare le esigenze di finanziare progetti di enti sul territorio con la necessità di raccogliere fondi per la propria sostenibilità (*"Abbiamo sempre questo occhio strabico: raccogliere per la comunità, ma anche per noi stessi"*). Questa situazione, in alcuni casi, limita la possibilità di investire in competenze e strumenti strategici per migliorare l'efficacia operativa.

Le sfide degli Altri ETS

Reperimento di risorse e sostenibilità economica

Una delle sfide principali emerse riguarda il reperimento di risorse economiche, sia per finanziare progetti sia per coprire i costi di struttura. Per esempio alcuni partecipanti hanno evidenziato che partecipare a bandi spesso comporta l'anticipo di cifre rilevanti e che ciò crea problemi di liquidità (*"Per il PNRR dobbiamo anticipare cifre importanti prima di poter richiedere il SAL, e questo preoccupa molto i nostri fondatori"*). Questa difficoltà è particolarmente sentita da enti che in origine avevano una natura puramente erogativa ma che, con il tempo, hanno iniziato a orientarsi verso un modello più operativo che aumenta le necessità di attrarre risorse esterne (*"I finanziatori sono interessati a finanziare i progetti, ma non i costi di struttura, e questo ci lascia sotto-strutturati"*).

Reperimento di risorse umane e competenze

Molti enti lamentano difficoltà nel reperire personale qualificato e nel fidelizzare i volontari, specialmente tra i giovani (*"Vorremmo attrarre giovani volontari, ma non è facile. Molti si spostano o si perdono per strada"*). Anche tra i soci attivi, il tempo da dedicare all'ente è spesso limitato, soprattutto per chi è coinvolto in prima persona nel gestire problematiche familiari o sociali, come nel caso di piccoli enti.

La sfida diventa ancora più complessa quando si tratta di reperire personale con competenze specifiche o in determinati nuovi territori, per esempio skill specialistiche come operatori a contatto con i beneficiari oppure competenze tecniche e digitali, le-

gate alla necessità di migliorare la comunicazione. Alcuni enti stanno infatti investendo in marketing e comunicazione, con l'obiettivo di raggiungere nuovi pubblici e stabilire contatti con realtà simili.

Costruzioni di reti e lo scoglio della relazione con la PA

Un altro tema ricorrente è la necessità di costruire sinergie con altre realtà, sia locali che nazionali (*"Stiamo cercando contatti con realtà simili alla nostra e del territorio"*).

Le difficoltà di collaborazione con la Pubblica Amministrazione emergono come un tema trasversale. Gli enti lamentano lentezze burocratiche, mancanza di risposte e una scarsa comprensione delle opportunità offerte dalla co-progettazione e co-programmazione da parte della stessa PA (*"Non chiediamo partnership pubblico-private complesse, ma almeno di poter operare senza tempi autorizzativi biblici"*).

Le sfide affrontate dagli Enti filantropici e dagli Altri ETS presentano alcune similitudini ma anche differenze significative, dettate dalla natura e dal ruolo specifico di ciascuna categoria. Entrambi i gruppi evidenziano difficoltà comuni legate alla sostenibilità economica e alla necessità di attrarre risorse, sia finanziarie che umane. Tuttavia, mentre gli enti filantropici pongono maggiore enfasi sull'incertezza normativa e sulle complessità burocratiche legate all'iscrizione al RUNTS, gli Altri ETS evidenziano problemi più legati all'operatività e all'intervento sul territorio, complice la natura tendenzialmente più operativa che erogativa delle organizzazioni dei partecipanti al focus group.

Entrambi sottolineano le difficoltà di collaborazione con la Pubblica Amministrazione, lamentando similmente la scarsa preparazione delle PA nell'attivare processi di coprogettazione e lentezze burocratiche.

Infine, gli Enti filantropici evidenziano maggiormente un ruolo di attivatori di innovazione sociale, con la necessità di costruire partnership strategiche, mentre gli Altri ETS si concentrano più sulla costruzione di reti locali per ampliare la propria portata e impatto.

4.4. Aspettative e proposte per il legislatore

Nel terzo giro di domande, è stato chiesto ai partecipanti di riflettere sulle loro aspettative nei confronti del legislatore e di proporre interventi o facilitazioni che potrebbero migliorare il contesto in cui operano. L'obiettivo era esplorare, in continuità con la survey, quali strumenti o modifiche normative potrebbero essere introdotti per rispondere meglio alle esigenze degli enti. I partecipanti sono stati invitati a considerare diversi ambiti (semplificazione degli aspetti amministrativi, introduzione di maggiori incentivi fiscali, implementazione di forme di sostegno pubblico, strumenti per potenziare la collaborazione tra enti e istituzioni, ecc.). L'intento era identificare proposte concrete per facilitare il lavoro degli enti e rendere più efficace il sistema normativo e istituzionale di riferimento.

Gli enti hanno affrontato questa domanda con una certa difficoltà, manifestando la sensazione di non sentirsi del tutto preparati a formulare risposte esaustive o proposte

strutturate. Nonostante ciò, hanno contribuito partendo dalla loro esperienza diretta e proponendo soluzioni a problematiche incontrate nel loro operato quotidiano. Inoltre, si sono fatti portavoce delle difficoltà riscontrate non solo dalla propria organizzazione, ma anche dagli enti con cui collaborano regolarmente, sottolineando la necessità di un intervento che tenga conto delle diverse dimensioni e specificità del settore.

Le proposte degli Enti filantropici

Richieste di semplificazione amministrativa e burocratica e del linguaggio normativo

Uno dei temi centrali emersi dalle discussioni è stata l'urgenza di semplificare le procedure amministrative e burocratiche che gravano sugli Enti filantropici e sugli enti del Terzo Settore, su cui i partecipanti segnalano di spendere un'eccessiva quantità di tempo ed energie a discapito delle attività core. Tra le difficoltà più citate le pratiche connesse all'iscrizione e permanenza nel RUNTS tra cui per esempio il caricamento e l'aggiornamento di documenti, e la gestione della rendicontazione, che ritorna come elemento rilevante. Questo ostacola in particolare le organizzazioni più piccole, spesso prive di risorse o competenze specialistiche.

Ciò si accompagna alla richiesta, ripetutamente sollevata, di introdurre un linguaggio normativo accessibile (*“Le note di lettura del Ministero sembrano geroglifici; anche comprendere cosa fare richiede ore di studio, ed è un compito insostenibile per chi lavora nel volontariato”*; *“Semplificare non significa solo ridurre la burocrazia, ma anche usare termini chiari. La legislazione dovrebbe poter essere letta e compresa da chiunque, non solo da professionisti esperti”*).

Maggiori incentivi fiscali per favorire la filantropia

Diversi partecipanti hanno richiesto un aumento della deducibilità e della detraibilità fiscale per le donazioni, proponendo modelli ispirati agli Stati Uniti con maggiori benefici fiscali. I vantaggi attualmente presenti in Italia sono considerati insufficienti per incentivare i contributi privati (*“Negli Stati Uniti, i donatori sono incoraggiati a contribuire grazie a incentivi fiscali significativi; quelli di cui disponiamo attualmente non sono abbastanza per sostenere una cultura filantropica forte”*), mentre è emerso il bisogno di sgravi fiscali più mirati per alleggerire il carico delle spese strutturali e amministrative degli enti, percepite spesso come eccessive rispetto alle risorse disponibili (*“I contributi raccolti non bastano mai a coprire tutte le spese”*).

Maggiore chiarezza sul tema della commercialità

Un'altra area problematica riguarda la definizione di attività commerciali e non commerciali per gli enti del Terzo Settore. I partecipanti hanno espresso confusione e insicurezza sulle implicazioni fiscali delle loro attività evidenziando una mancanza di chiarezza e di linee guida a supporto (*“Non sappiamo se aprendo una partita IVA le nostre entrate immobiliari saranno considerate commerciali o meno. Questa incertezza ci paralizza”*), accompagnata dai pareri discordanti di consulenti esterni. La richiesta, quindi, è quella di maggiore chiarezza che, secondo i partecipanti, potrebbe passare

attraverso l'elaborazione di linee guida dettagliate da parte delle autorità competenti, che definiscano in modo inequivocabile i confini tra attività commerciali e non commerciali, così da permettere agli enti di prendere decisioni consapevoli, riducendo il rischio di errori.

Rafforzare la co-progettazione e la co-programmazione

Molti enti, a più riprese, hanno evidenziato il valore della co-progettazione con enti pubblici e privati come strumento per sviluppare progettualità innovative e migliorare l'impatto sul territorio, ed è anche stato notato che queste collaborazioni sono spesso ostacolate da lentezze burocratiche e dalla mancanza di preparazione della Pubblica Amministrazione (*"La PA dovrebbe vederci come partner, ma troppo spesso ci chiama solo per mettere una firma su un progetto. Non ci danno lo spazio per contribuire realmente"*). I partecipanti hanno avanzato diverse proposte per migliorare le dinamiche di co-progettazione e co-programmazione. Una delle richieste principali riguarda l'investimento in formazione per la Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di colmare le lacune conoscitive rispetto alle dinamiche del Terzo Settore e alla gestione di partenariati complessi. È stata poi evidenziata l'urgenza di introdurre procedure e fasi standard chiare e uniformi che riducano i tempi e le difficoltà. Un'altra proposta è l'accreditamento di reti di enti, piuttosto che di singoli soggetti, per non partire ogni volta da zero ma da una base solida e rodada. Infine, è stata avanzata l'idea di istituire tavoli e hub di confronto permanenti tra enti, Pubblica Amministrazione e altri stakeholder, come spazi strutturati per favorire il dialogo continuo e l'elaborazione di progettualità condivise.

Riconoscere le professioni del Terzo Settore

Un tema trasversale emerso è stato la mancanza di un inquadramento professionale chiaro per le figure che operano nel settore. Questa vaghezza incide sulla percezione del ruolo delle fondazioni e del Terzo Settore nel complesso, e lo indebolisce (*"Ci sono tante professionalità diverse nel nostro ambito, ma nessuna normativa che le riconosca formalmente. Questo genera confusione anche nella collaborazione con altri settori"*). È stata suggerita l'elaborazione di contratti collettivi nazionali specifici per le figure del Terzo Settore, per garantire condizioni di lavoro adeguate e uniformi, superando la frammentarietà attuale.

Facilitare il trasferimento di competenze dal mondo profit al non profit

È stata avanzata la proposta di incentivare il trasferimento di competenze dal settore profit al non profit, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza delle organizzazioni del Terzo Settore (*"Ci sono competenze straordinarie nel profit che potrebbero arricchire il non profit. Il legislatore dovrebbe creare strumenti per favorire questa contaminazione"*), suggerendo l'introduzione di incentivi per promuovere il volontariato professionale da parte di lavoratori del mondo profit verso le organizzazioni non profit. Questo potrebbe includere agevolazioni fiscali per le aziende che permettono ai propri dipendenti di dedicare parte del loro tempo a progetti del Terzo Settore.

Le proposte degli Altri ETS

Semplificazione burocratica e chiarezza normativa

La richiesta di una maggiore semplificazione burocratica è stata un tema ricorrente tra i partecipanti, soprattutto per le piccole realtà che non dispongono delle competenze interne necessarie per affrontare tali complessità e si trovano a dover ricorrere a consulenze esterne, costose in cui capita che persino i commercialisti si trovino in difficoltà nell'interpretare le normative applicabili (*“Non capiamo niente, nemmeno i commercialisti ci sanno dire quali formule siano più adatte”*). Si ripresenta anche per gli Altri ETS il tema della creazione di linee guida accessibili e di piattaforme user-friendly per facilitare la gestione degli adempimenti amministrativi. Si richiede inoltre maggiore uniformità tra le regioni: le differenze interpretative da regione a regione sono state identificate come un ostacolo significativo per le realtà che operano su più territori (*“Avere 20 uffici regionali con 20 interpretazioni diverse rende tutto più complicato”*).

Ottimizzazione del ruolo del RUNTS

Il Registro Unico Nazionale è stato riconosciuto come uno strumento fondamentale, ma le sue potenzialità sono percepite come sottoutilizzate. Il suggerimento condiviso è che il RUNTS debba essere sfruttato meglio per evitare ridondanze amministrative e facilitare la partecipazione ai bandi, riducendo la documentazione richiesta e valorizzandone l'uso come *“archivio centrale”* (*“Se il RUNTS è un registro unico, perché dobbiamo produrre gli stessi documenti per ogni bando?”*).

5. Considerazioni finali

Lo studio di Riforma in Movimento 2024 ha consentito di tracciare un ritratto più dettagliato e sfaccettato degli Enti filantropici e degli Altri ETS, approfondendo un'osservazione iniziata con la precedente edizione del 2023.

Già allora era emerso come questi soggetti presentassero un profilo di organizzazione particolarmente strutturata, professionale e orientata a cogliere con ottimismo e proattività le novità introdotte dalla Riforma rispetto al panorama più ampio degli ETS. Quest'anno, l'indagine ha permesso di analizzare con maggiore precisione l'identità e le effettive scelte di questi enti, evidenziando un'adesione consapevole e diffusa delle opportunità introdotte in questi ultimi anni. Il fatto che il 30% degli Enti filantropici di tutta Italia, intervistato dalla survey, abbia ampiamente confermato la validità delle proprie scelte e del proprio ruolo con rinnovata convinzione, indica una significativa **maturazione e presa di coscienza rispetto al nuovo quadro legislativo**. Un risultato incoraggiante è la percezione che il legislatore abbia correttamente inquadrato la funzione erogativa in una nuova cornice normativa, fornendo agli Enti filantropici una struttura giuridica coerente con le loro finalità e che si è dimostrata largamente accolta. Questo riconoscimento non solo ha rafforzato l'identità di tali enti,

ma ha anche incentivato una nuova vitalità del settore: come dimostra il fatto che un ente filantropico su tre si sia costituito dopo l'introduzione della Riforma.

A emergere è una cultura sempre più definita di filantropia istituzionale, che segna il superamento di un approccio tradizionalmente "privatistico" per abbracciare un ruolo di **maggiore protagonismo all'interno delle comunità e delle politiche locali**. Si tratta infatti di enti che diversificano le loro modalità di intervento e supporto, sono propensi a instaurare collaborazioni con ETS, Pubbliche Amministrazioni e imprese nella realizzazione di progetti di interesse generale. Parallelamente, gli Enti filantropici stanno dimostrando una grande attenzione alla **raccolta fondi per la sostenibilità economica** e il rafforzamento delle proprie dotazioni patrimoniali (anche attraverso collaborazioni con altri soggetti) elementi percepiti come indispensabili per garantire continuità e ampliare l'impatto delle loro azioni.

Un aspetto cruciale, che richiederà attenzione e approfondimento nei prossimi anni, riguarda il **grande potenziale attribuito alle pratiche di amministrazione condiziva**. Nonostante siano riconosciute come una delle innovazioni più significative introdotte dal Codice del Terzo Settore, queste pratiche sono accompagnate da una diffusa insoddisfazione. Tale sentimento prevale sia tra i pochi enti che hanno avuto esperienza diretta, sia, ancor di più, tra coloro che se ne sentono esclusi a causa di difficoltà nell'interazione con la Pubblica Amministrazione. Questa relazione, pur riconosciuta come fondamentale, è percepita come gravosa, spesso compromessa da lungaggini burocratiche, insufficiente preparazione degli interlocutori e risorse inadeguate. Superare queste criticità sarà determinante per **sbloccare le potenzialità della collaborazione tra Pubblica Amministrazione ed enti del Terzo Settore**. In questo contesto, gli Enti filantropici, grazie al loro ruolo di intermediari e alle competenze distintive, potrebbero offrire un contributo significativo, in termini sia di know-how che di risorse, rafforzando l'efficacia e l'impatto delle progettualità condivise.

Pur mostrando una maggiore familiarità e minori problemi con gli adempimenti previsti dalla Riforma rispetto ad Altri ETS analizzati nelle precedenti edizioni di Riforma in Movimento, anche questi enti ribadiscono l'urgenza di **semplificare le procedure burocratiche**, necessaria per liberare risorse e tempo da destinare alle attività filantropiche. Inoltre, emerge la necessità di una maggiore chiarezza riguardo a ciò che accadrà dopo questi primi anni di "rodaggio" nel RUNTS, con particolare attenzione alla definizione di linee guida e comunicazione delle modalità di controllo, per esempio per quanto riguarda il rispetto dei requisiti per il mantenimento della qualifica di ETS.

Un altro punto cruciale segnalato dagli enti riguarda l'**introduzione di agevolazioni fiscali più consistenti** e la previsione di innovazioni nel regime IVA, contribuendo in modo significativo alla sostenibilità economica delle loro attività.

Gli enti sottolineano anche l'importanza di **investire in formazione e supporto istituzionale**. Programmi formativi dedicati e piattaforme di supporto mirate potrebbero non solo rafforzare le competenze degli ETS, ma, se focalizzati sulle pratiche di amministrazione condivisa e coinvolgendo anche i rappresentanti della Pubblica Amministrazione, contribuirebbero a migliorare significativamente la qualità della collaborazione tra i diversi attori.

Queste priorità testimoniano l'impegno degli Enti filantropici nel voler superare le attuali sfide operative e nel valorizzare il proprio ruolo trasformativo, puntando a sinergie sempre più efficaci con le istituzioni e le comunità locali.

GLI ENTI SPORTIVI DILETTANTISTICI IN PIEMONTE, LIGURIA E VALLE D'AOSTA: RISULTATI DI UNA RICERCA DI TERZJUS*

SOMMARIO: 1. Premessa: il quadro di riferimento. – 2. L'indagine sull'associazionismo sportivo in tre regioni del Nord Ovest. – 2.1. Il profilo delle ASD e delle SSD. – 2.2. Gli orientamenti nei confronti della riforma dello Sport e del Terzo settore. – 2.3. Una chiave di lettura dei risultati della ricerca. – 3. Le novità della riforma dello Sport e gli aspetti da chiarire. – 3.1. Il nuovo modello giuridico di “ente sportivo dilettantistico del Terzo settore”. – 3.2. Volontariato sportivo e personalità giuridica: il necessario raccordo con il Terzo settore. – 3.3. Fisco e rendicontazione: il coordinamento alla luce degli interventi del 2024. *Tabelle riassuntive*

1. Premessa: il quadro di riferimento

Lo Sport dilettantistico costituisce uno dei settori principali del mondo *non profit* che, da cinque anni a questa parte, è coinvolto in un **articolato processo di riforma** a livello giuridico-legislativo che si affianca a quanto già previsto per la generalità del Terzo settore. Si tratta di un settore che genera complessivamente circa l'1,3 % del PIL nazionale con circa 1,5 milioni di operatori sportivi fra dirigenti, tecnici e ufficiali di gara, 4,6 milioni di atleti e praticanti e costituito da centinaia di migliaia di enti di piccole, medie e grandi dimensioni presenti in tutto il territorio nazionale. Questi ultimi rivestono un ruolo cruciale nel nostro Paese promuovendo il benessere psico-fisico di ampi strati della popolazione e incentivando l'inclusione sociale di persone in condizioni svantaggiate, ovvero con fragilità di varia natura (minori che crescono in famiglie impoverite, adulti e bambini con disabilità, detenuti, rifugiati, anziani soli, etc.). Favorendo, in sostanza, la realizzazione di quel “*valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*” riconosciuto oggi in via espressa da parte della Repubblica Italiana all'articolo 33 della **Carta Costituzionale**.

Ad aprile 2024 erano oltre 115mila le Associazioni e Società Sportive Dilettantistiche (ASD e SSD) presenti nel nuovo Registro Nazionale delle Attività sportive Dilettantistiche (RASD), istituito presso il Dipartimento dello Sport. Enti che, nella maggior parte dei casi, erano già in possesso del riconoscimento ai fini sportivi in quanto provenienti dal previgente Registro CONI 2.0 e ai quali si sono aggiunti i sodalizi di nuova iscrizione.

Si tratta di un tessuto associativo multiforme, che opera da Nord a Sud nella nostra Penisola, nei grandi centri urbani come nelle aree interne. Milioni di tesserati trovano in queste organizzazioni un'occasione per praticare una disciplina sportiva e non di

* **A cura di Cristiano Caltabiano** Sociologo, ricercatore della Fondazione Terzjus, e **Jessica Pettinacci**, Avvocato, *senior manager* dello Studio e-IUS Tax&Legal.

rado per sconfiggere l'isolamento e il disagio sociale, anche grazie all'opera capillare di promozione, coordinamento e rappresentanza esercitata storicamente dai 14 Enti di Promozione Sportiva (EPS) cui le ASD e SSD sono in larga misura affiliate¹.

Nonostante l'ampiezza e la rilevanza del movimento sportivo dilettantistico in Italia, esso compare sporadicamente sui media generalisti, non avendo lo stesso richiamo dello sport professionistico. Solo gli addetti ai lavori – giuristi, dirigenti pubblici, notai, consulenti del lavoro e una parte dei responsabili e degli operatori delle ASD e SSD – sono ad esempio al corrente che di recente il Legislatore è intervenuto con due importanti normative che intervengono sulle regole con cui gli enti sportivi sono chiamati ad agire.

Da un lato la cosiddetta **Riforma dello sport**, avviata con Legge delega 8 agosto 2019, n. 86 che, attraverso l'emanazione di cinque distinti decreti legislativi (numeri 36, 37, 38, 39 e 40 del 28 febbraio 2021), ha di fatto ridisegnato l'impianto giuridico dello sport sia professionistico sia dilettantistico.

Tra le principali novità, si è introdotta una definizione più ampia di ente sportivo dilettantistico (ESD): qualifica che oggi, in base al dettato normativo, potrebbe assumere un'accezione più ampia tale da ricomprendere non solo gli enti associativi e societari, purché dotati della qualifica di ente del Terzo settore (ETS).

È stato inoltre istituito il sopra citato RASD presso il Dipartimento per lo Sport e gestito da Sport e Salute S.p.A. all'interno del quale queste realtà sono tenute a iscriversi, per il tramite degli Organismi Sportivi affilianti – Federazioni Sportive Nazionali (FSN), Discipline Sportive Associate (DSA) ed EPS – ai fini del riconoscimento sportivo e della certificazione dilettantistica delle attività svolte. Con l'ulteriore possibilità, ripresa dalla normativa del Terzo settore, di assumere la personalità giuridica con una procedura semplificata ad opera del Notaio.

Alcune novità recate dalla riforma dello Sport hanno richiesto alle ASD e SSD un obbligo di conformarsi alle disposizioni entro tempistiche ben precise. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'obbligo di adeguamento statutario (entro il 30 giugno 2024), ovvero agli ulteriori adempimenti previsti per la conformità alla normativa *safeguarding* a tutela dei minori e per la prevenzione delle molestie, della violenza di genere e di ogni altra condizione di discriminazione. Vale a dire quelli che hanno richiesto alle ASD e SSD di dotarsi, entro il 31 agosto scorso, di modelli organizzativi e di controllo per l'attività sportiva² nonché di nominare, entro il 31 dicembre di quest'anno, un Responsabile della protezione dei minori³.

Dall'altro lato, l'approvazione di qualche anno anteriore del **Codice del Terzo Settore** (d.lgs. 117/2017 o "CTS") attuativo della Legge delega 106/2016, che ha introdotto una nuova disciplina per la generalità degli enti senza scopo di lucro che si propongono il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante

¹ Per un'analisi della genesi e delle funzioni svolte dall'associazionismo sportivo in Italia si rinvia a G. CORTINTO, *L'associazionismo sportivo in Italia: educazione e pratica agonistica*, in *AGEI - Geotema*, 2017, 21, p. 105 ss.

² Cfr. art. 16, comma 2, d.lgs. 39/2021.

³ Cfr. art. 33, comma 6, d.lgs. 36/2021 e delibera presidenziale CONI 28 giugno 2024, n. 159/89.

lo svolgimento in via esclusiva o principale di una o più attività di interesse generale. Con la possibilità – ammessa in via implicita dal CTS ed espressamente dal d.lgs. 36/2021 di riforma dello Sport – per le ASD e SSD di accedere anche a tale sistema di regolazione, assumendo l'ulteriore qualifica di ETS, iscrivendosi al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS). Diverse le misure di favore previste per questo nuovo modello di “ente sportivo dilettantistico del Terzo settore” come vedremo nel terzo paragrafo. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle agevolazioni circa lo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali nonché alle maggiori possibilità di accesso a finanziamenti e contributi pubblici. Non mancano, tuttavia, aspetti da chiarire – specie di natura fiscale – per gli enti sportivi dilettantistici, sia che assumano anche la qualifica di ETS sia che mantengano il solo riconoscimento sportivo.

In quest'articolato quadro normativo si inserisce il progetto di ricerca-intervento “Sport e Terzo settore”, promosso e realizzato da Fondazione Terzjus ETS, con il sostegno della Fondazione Compagnia San Paolo, nelle Regioni Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta in collaborazione con la data company Italia Non Profit e i Comitati territoriali del CONI presenti nelle tre regioni del Nord-Ovest. Il progetto si è sviluppato in tre fasi. In un primo momento si è provveduto a realizzare una rassegna e un monitoraggio della normativa di interesse, degli atti amministrativi e delle novità legislative intervenute in corso d'opera al fine di cogliere i tratti salienti delle due riforme che interessano le ASD e SSD ed elaborare un modello condiviso di ente sportivo dilettantistico del Terzo settore, da veicolare ai destinatari dell'iniziativa. Tale modello è stato illustrato e discusso nella successiva attività formativo-informativa, che ha coinvolto circa 800 Associazioni e società sportive dilettantistiche in un ciclo di webinar tematici, organizzati nei primi mesi del 2024.

Nella terza fase è stata infine condotta un'indagine su un campione rappresentativo di ASD e SSD che operano nelle regioni interessate dalla ricerca. Le organizzazioni sportive nelle tre regioni considerate sono state invitate a rispondere ad un questionario composto da 48 domande, suddivise in diverse aree tematiche: opinioni sulle riforme, affiliazioni, attività, fabbisogni e caratteristiche delle realtà associative. Al termine della campagna web sono stati raccolti 739 questionari auto-compilati dalle ASD e SSD: 592 del campione nelle tre regioni nordoccidentali, 147 di un gruppo di controllo di realtà attive nel resto d'Italia⁴.

⁴ Per chiudere le quote del campione nelle tre regioni interessate dalla ricerca si è provveduto a realizzare 200 interviste telefoniche, affidando tale incarico all'istituto demoscopico Noto. Il campione è stato stratificato in base alla numerosità delle ASD e SSD nelle tre regioni. Le stime dell'indagine campionaria presentano un livello di confidenza del 95%, con un margine di errore del $\pm 4\%$. Le circa 150 ASD e SSD ubicate in altre zone d'Italia (50 province non facenti parte del territorio piemontese, ligure e valdostano) che hanno risposto spontaneamente al questionario online non costituiscono un vero e proprio campione, quanto un semplice gruppo di controllo, per mettere in luce le differenze rispetto ai risultati della *survey* condotta nelle tre regioni nordoccidentali. In questa sede ci si asterrà dal compiere tali comparazioni, per un raffronto tra le tendenze riscontrate sul campione e sul gruppo di controllo, si rimanda alle tabelle nn. 1 e 2 in fondo al capitolo.

Nei prossimi paragrafi si illustreranno dunque i risultati principali della ricerca e delle altre attività di studio e di formazione realizzate nel progetto⁵. Tra gli altri obiettivi di questo scritto vi è quello di avanzare, come vedremo nel terzo paragrafo, alcune proposte emerse dal lavoro di approfondimento giuridico e dal confronto con gli enti sportivi durante le sessioni formative.

2. L'indagine sull'associazionismo sportivo in tre regioni del Nord Ovest

2.1. Il profilo delle ASD e delle SSD

Un movimento sportivo che viene da lontano, ma che si rinnova costantemente

I dati raccolti nella ricerca consentono di tracciare un profilo abbastanza completo degli enti sportivi dilettantistici che hanno preso parte alla ricerca⁶. Nelle tre regioni nord-occidentali il gruppo più consistente di ASD e SSD si è costituito dopo il 2010 (36%), ma è considerevole anche il numero degli enti sportivi di base che hanno cominciato ad operare nel decennio precedente (il 30,7% tra il 1999-2009) o ancor prima (il 33,4% ha mosso i primi passi più di un quarto di secolo fa, essendosi costituito anteriormente al 1998). Vi è quindi una quota considerevole di enti sportivi di lungo corso, accanto ad un numero ancora più significativo di organizzazioni nate più di recente. Non sono pochi, inoltre, gli enti nati dopo la pandemia (dal 2021 a oggi): essi costituiscono il 5% del campione. L'associazionismo sportivo tende, perciò, a rinnovarsi al proprio interno, pur in presenza di una cospicua platea di organizzazioni piuttosto longeve.

Un settore dove operano allenatori appassionati e volontari per promuovere lo sport di base

In quattro organizzazioni su dieci che agiscono in Piemonte, Liguria e Val d'Aosta non vi sono tesserati che si impegnano per l'associazione a titolo gratuito (40,2%); ciò non toglie che nelle tre regioni nordoccidentali la maggior parte delle organizzazioni sportive si avvalga del contributo di volontari (56,1%). Per quel che riguarda i dipendenti e i collaboratori, appare piuttosto marcata la tendenza a impiegare personale retribuito, malgrado non sia particolarmente elevato il numero di occupati: un quarto degli enti ha dichiarato di non avere dipendenti o collaboratori (24,2%); in poco meno di un quinto degli enti sono tra 1 e 3 i lavoratori dello sport (19,3%), mentre in oltre 4 casi su dieci vi sono 4-10 addetti retribuiti negli enti sportivi. È opportuno aggiungere che non si tratta di rapporti di lavoro stabili: solo nel 13,1% dei casi i compensi superano i 5mila euro annui, mentre nell'86,9% dei casi si

⁵ Una disamina più ampia degli esiti della ricerca-azione è contenuta nel volume curato dalla FONDAZIONE TERZJUS, *Sport e Terzo settore: opportunità e novità per uno sport sempre più inclusivo*, di prossima pubblicazione per i tipi della Editoriale scientifica di Napoli.

⁶ Sullo specifico tema si vedano le tabelle nn. 1e 2 in fondo al testo.

stratta di collaborazioni occasionali. Quasi sempre sono perciò allenatori e educatori che non ricercano una carriera nello sport professionistico, essendo semmai spinti dalla voglia di avviare alla pratica sportiva bambini e ragazzi, in una fase decisiva per la loro crescita psicofisica.

Organizzazioni che si autofinanziano e che non fanno ricavi sulle prestazioni degli atleti

Nelle tre regioni, le entrate economiche annue delle ASD e SSD non sono del tutto irrисorie: solo un quarto degli enti ha ricavi uguali o inferiori a diecimila euro nell'arco di dodici mesi (23,3%), mentre la maggior parte tende a collocarsi nelle classi centrali di ricavi (il 30% fra 10-60mila euro, il 24,7% tra più di 60mila e 200mila euro); poco più di un ente su dieci ha ricavi annui superiori a 200mila euro (12,9%). Gli enti sportivi attingono in media a 2,6 fonti di entrata diverse. Tra i canali di finanziamento più frequenti vi sono le quote associative (86,8%) e le iscrizioni/rette che i soci versano per frequentare corsi e altre attività sportive (77,5%). Le organizzazioni delle tre regioni nordoccidentali si alimentano quasi sempre attraverso forme di sovvenzionamento interno. Molto meno frequente è il ricorso a introiti esterni quali le sponsorizzazioni da parte di privati (31,1%), i contributi/finanziamenti pubblici (26,4%), la raccolta del 5x1000 (14,2%) o di donazioni (10,1%), nonché la cessione di diritti/indennità degli atleti che incide pochissimo sui proventi (1,7%), a testimonianza del fatto che l'associazionismo di base è quasi del tutto estraneo dalle transazioni economiche in voga nello sport professionistico. La dimensione economica delle ASD e SSD tende ad essere media o piccola, con una forte autonomia, essendo enti che attingono prevalentemente dalle rette e delle quote associative dei soci tesserati per realizzare attività sportive o di altra natura.

La differenza tra ASD e SSD conta

Nell'indagine si è scelto di sovradimensionare le SSD, le quali sono pari al 18,9% del campione, molto di più di quanto le società sportive incidano fra le organizzazioni complessivamente iscritte al RASD nelle tre regioni (6,9%). In tal modo ci si è proposti di concentrare l'attenzione su questa tipologia organizzativa, che in genere viene poco studiata. Dai dati raccolti nella ricerca si evince che le SSD presenti in Piemonte, Liguria e Val d'Aosta hanno un livello di strutturazione molto più elevato rispetto alle ASD: hanno difatti una mediana di 10 dipendenti/collaboratori (a fronte di appena 4 lavoratori nelle ASD); allo stesso tempo, in oltre due terzi dei casi registrano un giro economico superiore a 60mila euro annui (69,6%), contro meno di un terzo nelle ASD (30%); anche sul fronte dei tesserati tendono ad attrarne molti di più nel proprio alveo (il valore della mediana è pari a 349 iscritti nelle società sportive rispetto a 121,5 nelle associazioni sportive). Benché non distribuiscano utili fra i soci, le SSD sono a tutti gli effetti delle società, e una più spiccata attitudine a reclutare figure professionali per darsi un minimo di organizzazione interna (definizione di funzioni, ruoli e responsabilità). Nelle ASD tende invece ad emergere un modello di relazioni basate perlopiù sull'informalità e sul piccolo gruppo, dove è più difficile

che si creino le condizioni per una divisione formale dei compiti e un ampliamento del bacino di utenti e delle attività, che richiede un apporto adeguato di risorse economiche. Gli artefici di questo approccio sono proprio i volontari, figura cardine nelle ASD, se si considera che essi sono attivi in quasi due terzi di questa tipologia di enti sportivi (63,9%), mentre operano solo in poco più di un quinto delle SSD (22,5%). In queste ultime sembra quindi emergere un **modello societario a bassa soglia di strutturazione**, con un minimo di divisione di funzioni, procedure di governance e apporto di figure professionali; mentre nelle ASD si delinea un **modello associativo spontaneistico**, fondato sull'interscambiabilità di ruoli e funzioni, dove gli associati non usufruiscono solo della possibilità di fare sport, ma spesso operano anche in veste di volontari o attivisti.

Non solo sport, ma anche attività solidaristiche

Un'ultima evidenza empirica aiuta a completare il profilo degli enti sportivi, ossia le attività extrasportive svolte da queste organizzazioni. Nelle tre regioni del Nord Ovest circa un quinto (21,8%) delle ASD e SSD è impegnato in progetti specifici rivolti a soggetti fragili o a promuovere lo sport nelle scuole, o ancora finalizzati all'apertura di centri estivi e polisportive in luoghi dove adulti, anziani e genitori faticherebbero a trovare un'alternativa conveniente per concedere a se stessi o ai propri cari un po' di moto. Il dato sulla vocazione sociale del mondo sportivo è più elevato tra le organizzazioni che sono affiliate ad Enti di Promozione Sportiva (28,3%). Allo stesso tempo, quasi 4 enti sportivi su 10 (38,5%) hanno dichiarato di coinvolgere nelle ordinarie attività sportive persone con difficoltà di vario genere: tra cui disabili, cittadini indigenti, migranti, NEET, detenuti, soggetti con problemi di dipendenza, senza fissa dimora. Da ciò si vede come l'attività motoria sia molto spesso un veicolo di inclusione sociale per chi versa in condizioni di vulnerabilità.

2.2. Gli orientamenti nei confronti della riforma dello Sport e del Terzo settore

Il clima generale che circonda le due riforme

La maggior parte delle organizzazioni che hanno aderito alla ricerca sono convinte che il mondo dell'associazionismo sportivo si trovasse in una condizione migliore prima del varo delle due riforme, per la precisione il 51% in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta; poco più di un quinto intravede qualche evoluzione positiva, ma pensa che sia presto per pronunciarsi in merito (22%), quasi un sesto pensa che la situazione è rimasta sostanzialmente uguale (14,9%), mentre solo una sparuta minoranza è persuasa del fatto che si siano fatti dei progressi importanti con il nuovo quadro normativo (3,4%). Sembra in tal senso profilarsi una resistenza ai cambiamenti innescati dal nuovo quadro normativo; in tale ottica potrebbe aver pesato la coincidenza dell'indagine con l'entrata in vigore di molte misure previste dalla riforma dello Sport; per molte ASD e SSD si è trattato di un passaggio complicato e questo può aver influito sulla valutazione della nuova legislazione. Ad ogni modo è un giudizio indistinto che va soppesato sulle singole misure inserite in entrambe le riforme.

La riforma dello sport tra luci ed ombre

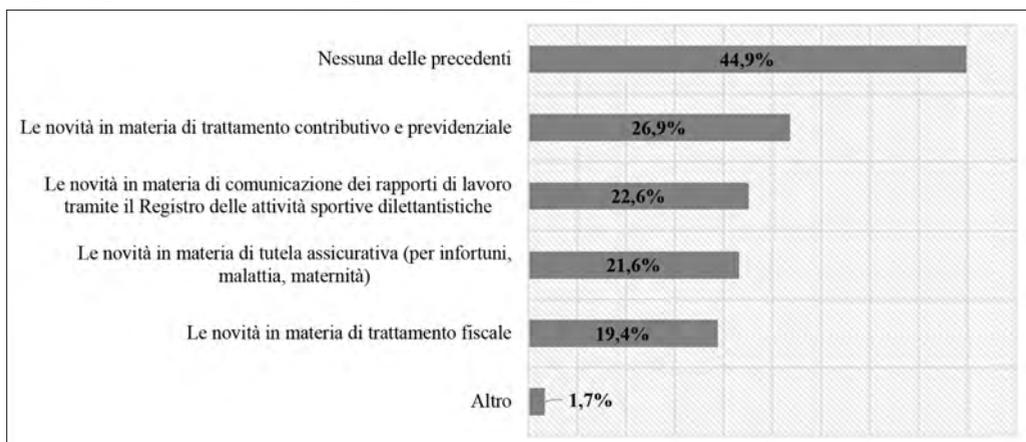
Nelle tre regioni nordoccidentali l'87,3% delle ASD e SSD sono molto o abbastanza d'accordo sul fatto che le nuove misure richiedano tempi assai lunghi di gestione ed esecuzione. Si registra inoltre un consenso notevolmente basso sull'affermazione secondo cui le novità del nuovo dettato normativo permettano al mondo sportivo dilettantistico di organizzarsi meglio: il 38% delle associazioni e società sportive piemontesi, liguri e valdostane concorda molto o abbastanza con tale opinione; anche il RASD, il registro pubblico istituito presso il Dipartimento per lo Sport, per quanto a fronte di valutazioni più positive, non sembra accendere più di tanto l'entusiasmo dei rispondenti: il 48,3% è persuaso molto o abbastanza che possa semplificare la vita e rendere più visibili gli enti sportivi. Accanto a ciò, le ASD e le SSD sembrano abbastanza consapevoli che il nuovo sistema di regolazione cambia nei fatti il loro modo di operare; su questo punto si registra un livello di accordo abbastanza elevato in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta (45,6%). Senza dubbio il mutamento più tangibile sarà l'aumento del costo del lavoro, di questo avviso sono l'85,6% delle associazioni e società attive nelle tre regioni del Nord Ovest.

Le nuove norme sul lavoro sono anche segno di progresso

Quest'ultimo risultato della ricerca è tuttavia ambivalente: non è solo un peso l'incremento delle buste paghe ma anche il sintomo di un'estensione dei diritti (a partire da un salario decente e dalla sicurezza nel posto in cui si opera) per le persone che decidono di lavorare nel movimento dello sport per tutti. Su un tema così cruciale l'opinione dei rispondenti si polarizza: nelle tre regioni del Nord Ovest il 46,1% delle ASD e SSD ritiene che con la riforma migliorino sensibilmente le condizioni dei lavoratori sportivi, il 36,8% pensa al contrario che non ci saranno tali benefici, mentre il 17,1% è indeciso tra le due opzioni

I vantaggi della riforma dello sport

Guardando ai vantaggi più diretti derivanti dalle norme sul lavoro sportivo (Figura 1, risposte multiple) gli enti interpellati nelle tre regioni nordoccidentali hanno apprezzato in particolare il nuovo regime contributivo e previdenziale (26,9%), l'opportunità di comunicare l'apertura di una nuova posizione lavorativa tramite il RASD (22,6%), le tutele assicurative per infortuni, malattia e maternità (21,6%), il trattamento fiscale di questi lavoratori (19,4%). Il mondo dello sport dilettantistico non sottovaluta quindi l'operazione di riordino realizzata attraverso la legge 86/2019 e i decreti legislativi numeri 36, 37, 38, 39 e 40 del 28 febbraio 2021, oltre alle agevolazioni in essa contenute. È significativo, tuttavia, che poco meno della metà delle ASD e SSD che hanno risposto a questa domanda sui vantaggi della riforma non ne ha ravvisato nessuno (44,9%).

Fig. 1 - Quali novità sul lavoro sportivo ritieni vantaggiose per il tuo ente?

Base: 592 enti del Nord Ovest

Fonte: indagine Fondazione Terzjus ETS, Italia Non Profit data company, 2024

L'adesione alla riforma del Terzo settore è ancora bassa

Un segmento molto ristretto di ASD e SSD piemontesi, liguri e valdostane ha acquisito la qualifica di ETS o ha intenzione di farlo in un futuro prossimo (9,3%). Molto più ampia è la quota di organizzazioni che ha dichiarato la propria riluttanza ad ottenere tale forma di accreditamento (31,3%). Vi è comunque una percentuale pressoché analoga di associazioni e società sportive delle tre regioni nordoccidentali che sono ancora incerte sul da farsi, non avendo ancora deciso se è il caso di iscriversi al RUNTS (32,9%). Fa riflettere infine che nelle tre aree considerate più di un quarto degli enti contattati nella ricerca affermi di non essere a conoscenza della possibilità di acquisire tale qualifica (26,0%). A conti fatti, quindi, quasi 6 enti su 10 che operano in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta sembrano inconsapevoli o disinteressati rispetto alla prospettiva di approdare nell'ordinamento del Terzo settore, mentre un altro terzo è ancora indeciso sul da farsi e poco meno del 10% esprime un orientamento positivo su tale opzione. Quest'ultimo dato trova una conferma nella percentuale di iscrizioni al RUNTS riscontrata nel campione: l'8,6% delle ASD e SSD nelle tre regioni del Nord Ovest ha dichiarato di aver aderito a tale Registro⁷, a fronte del 20,5% nel gruppo di controllo di enti sportivi che operano nelle altre regioni.

⁷ Tale percentuale, per quanto limitata, appare più elevata rispetto ad una stima delle ASD e SSD iscritte al RUNTS, che può essere elaborata utilizzando i dati pubblicati nel Rapporto RUNTS 2024 (Cfr CENTRO STUDI G. TAGLIACARNE, *Rapporto 2024 sul Registro Unico Nazionale del Terzo Settore*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024). Secondo questo studio, al termine del 2023, il 4,2% dei 96.019 ETS diversi dalle imprese sociali iscritti al Registro svolgevano attività sportive in base alla definizione adottata nell'ambito del sistema di classificazione internazionale ICNPO, ovvero 4.033 enti a cui va aggiunta un'esigua minoranza di imprese sociali che alla stessa data hanno dichiarato di operare nel settore dello sport (lo 0,5% di 23.849, ossia 119). Sommando i due aggregati si ottiene una quota di 4.152 ETS attivi nel settore sportivo, pari al 3,7% delle ASD e SSD, con e senza personalità giuridica, censite dal RASD agli inizi di aprile del 2024, ossia 110.883. Ma l'incidenza aumenta sensibilmente se si considerano gli ETS affiliati ai 9 Enti di Promozione Sportiva che figuravano nella sezione Reti Associate del RUNTS agli inizi di giugno 2024: 6.598 enti, quasi il 6% delle ASD e SSD iscritte al RASD.

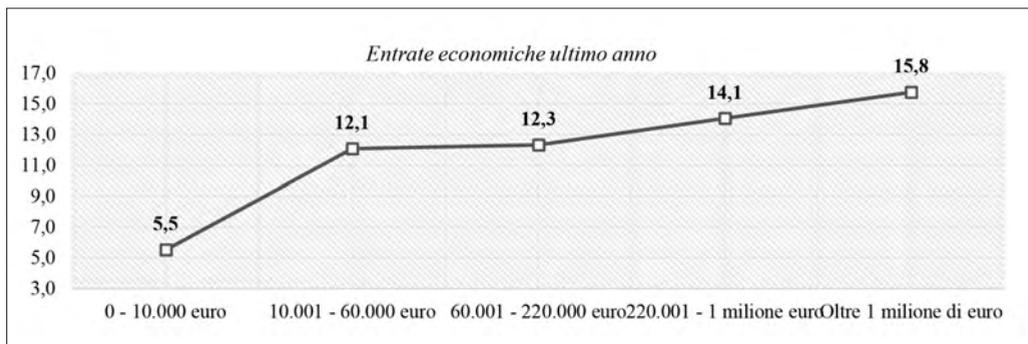
La percezione di utilità del CTS è superiore rispetto alle iscrizioni al RUNTS

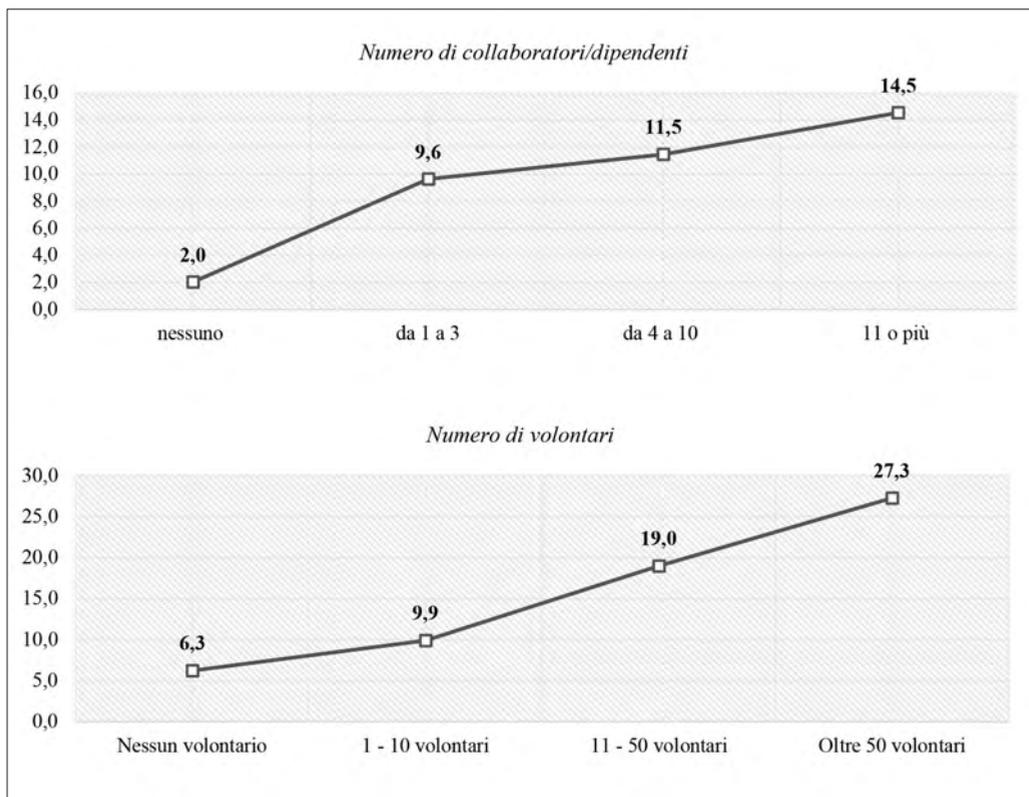
Pur se su livelli non maggioritari, le percentuali di accordo (molto-abbastanza) espresse dagli enti sportivi piemontesi, liguri e valdostani sugli effetti positivi derivanti dal d.lgs. 117/2017 sono sensibilmente superiori rispetto alla loro propensione ad iscriversi al RUNTS: avere la possibilità di gestire ulteriori attività d'interesse generale rispetto a quelle sportive dilettantistiche (32,9%), avvalersi di una normativa fiscale di vantaggio sulle donazioni (31,8%), prendere parte a procedure di amministrazione condivisa con gli enti locali (22,6%), avere minori barriere nell'accesso al 5x1000 (32,8%), accedere ai bandi pubblici di finanziamento emanati da Ministeri e Regioni (43,4%), usufruire del social bonus (33,4%). Alla luce di questi livelli non propriamente residuali di utilità percepita (tra uno e due quinti dei casi) ci si sarebbe attesi una disponibilità ad aderire al RUNTS ben più alta della soglia del 10% registrata nella presente indagine. L'utilità percepita in merito alla possibilità di diventare ETS è quindi notevolmente maggiore rispetto alla propensione ad iscriversi al RUNTS. Ciò spinge ad interrogarsi su che cosa possa incoraggiare le ASD e SSD ad acquisire la qualifica di ETS.

I fattori che favoriscono l'ingresso nel RUNTS: il livello di strutturazione degli enti sportivi

Come si vede nel grafico (Fig. 2) all'aumentare delle entrate economiche annue delle ASD e delle SSD cresce parallelamente la propensione ad iscriversi al RUNTS: vi è un primo scalino molto elevato nel passaggio dalla prima alla seconda classe di introiti per cui i tassi di accreditamento al Registro raddoppiano (da 5,5% fino a 10mila euro di entrate a 12,1% tra 10mila e 60mila euro), per poi continuare a salire in modo sostenuto fino a raggiungere il valore massimo fra gli enti che hanno avuto ricavi superiori a 1 milione di euro nell'anno precedente l'intervista (15,8%).

Fig. 2 - Fattori organizzativi che aumentano la propensione a diventare ETS (%)^a





a 739 casi

Fonte: indagine Fondazione Terzjus ETS, Italia Non Profit data company, 2024

Una tendenza molto simile si evince inoltre quando si prende in esame il numero dei dipendenti/collaboratori: si va dal 2% di registrazione al RUNTS fra gli enti sportivi che non hanno dipendenti al 14,5% tra le organizzazioni che hanno il bacino più ampio di personale retribuito (11 addetti in su), con valori crescenti tra questi due estremi.

Infine, l'incremento diventa quasi esponenziale quando si analizza l'andamento dell'indicatore per il numero dei volontari: la percentuale si quadruplica man mano che si passa dagli enti in cui non vi sono tesserati che si impegnano gratuitamente (6,3%), alle organizzazioni in cui vi è un numero di volontari fra 1 e 10 (9,9%) o tra 11 e 50 (19,0%), sino a raggiungere l'apice del 27,3% fra le associazioni e società sportive in cui militano oltre 50 soci attivi e partecipativi. In estrema sintesi, si può concludere che chi ha più risorse (materiali e immateriali) appare maggiormente propenso ad assumere la qualifica di ETS, accanto a quella di organismo sportivo.

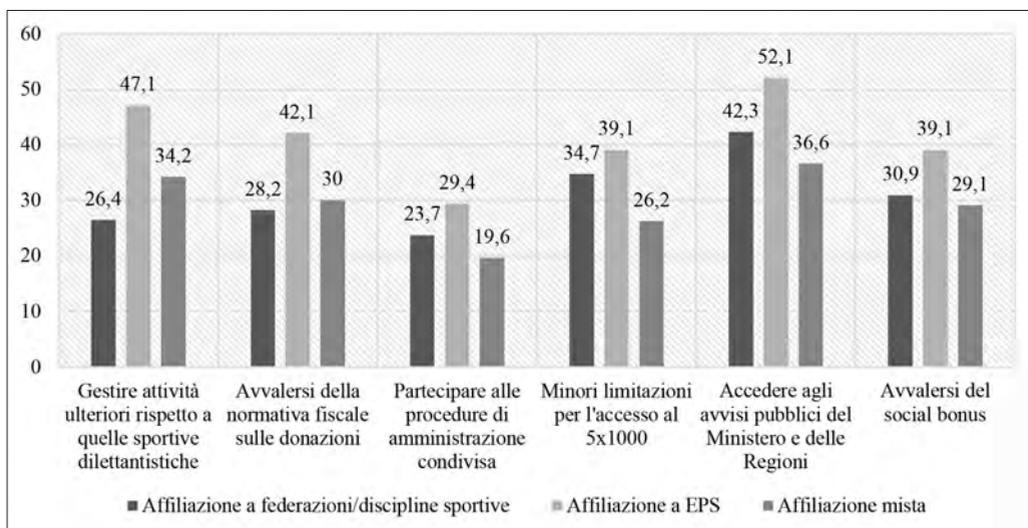
Gli EPS incubatori della riforma del Terzo settore

Vi è un altro elemento che incide sulle scelte dell'associazionismo sportivo di base, ossia i valori di cui questo mondo variegato è portatore. La matrice culturale, ben

espressa dalle diverse affiliazioni delle ASD e SSD, non può essere tenuta in secondo piano se si vuole fare un bilancio sull'accoglienza che il d.lgs. 117/2017 sta avendo nel settore dello sport. Una premessa va fatta in proposito. Forte è il legame che unisce le organizzazioni di base agli EPS, ben al di là della sintonia valoriale, visto che il 57,5% delle organizzazioni affiliate a tali enti di secondo livello ha sostenuto di aver ricevuto un utile sostegno tecnico dagli stessi nella fase di preparazione e adempimento ai dettami della riforma dello Sport.

La spinta a entrare nel RUNTS è molto più accentuata tra gli enti affiliati agli EPS (15,9%) o con una affiliazione mista (13,4%, EPS e federazioni sportive nazionali, FSN), rispetto agli enti aderenti solo alle FSN/discipline sportive associate (4,7%). Le società e associazioni sportive che gravitano negli EPS concordano inoltre in misura più elevata rispetto agli altri enti sul fatto che la nuova disciplina del terzo settore sia vantaggiosa (Fig. 3) per gestire progetti e servizi non strettamente legati allo sport dilettantistico (molto+abbastanza d'accordo 47,1%, +20,7% rispetto agli enti affiliati alle federazioni sportive), per sfruttare la normativa fiscale di vantaggio sulle donazioni (42,1%, +13,9% rispetto al gruppo aderente alle federazioni), per avere minori limitazioni nella raccolta del 5x1000 (39,1%, +4,7%), per accedere ai bandi di finanziamento emanati da Ministeri e Regioni (52,1%, +9,8), per partecipare ai tavoli di coprogettazione (29,4%, +5,7%), non ultimo anche per accedere al social bonus, che consente a persone fisiche, enti e società di avere vantaggi fiscali se effettuano erogazioni liberali a ETS che presentano un progetto di recupero di immobili pubblici inutilizzati o confiscati alla criminalità organizzata (39,1%, +8,2%).

Fig. 3 – Affiliazioni e opinioni sui vantaggi della riforma del Terzo settore (molto/abbastanza d'accordo, %)



Fonte: indagine Fondazione Terzjus ETS, Italia Non Profit data company, 2024

Se le organizzazioni che riconfluiscono in enti quali UISP, CSI o US Acli, per citarne solo alcuni, percepiscono una forte utilità nelle prospettive che si aprono attraverso il d.lgs. 117/2017, altrettanto non può dirsi per il tessuto associativo incorporato nelle federazioni/discipline sportive, il cui gradimento per le misure inserite nel CTS risulta molto meno pronunciato. È come se ci fosse un crinale che separa questi due mondi dello sport dilettantistico. Non occorre esagerare l'entità di questa divisione, ma nemmeno rimuoverla, assimilando gli enti sportivi in un unico fascio, come se le differenze non contassero quando si ha a che fare con i soggetti organizzati della società civile. In ogni esperienza collettiva il retroterra culturale è un fattore latente, ma non per questo irrilevante.

2.3 Una chiave di lettura dei risultati della ricerca

Per quanto rappresentino una componente fondamentale del tessuto associativo presente nel nostro Paese, le ASD e le SSD non hanno ricevuto adeguata attenzione (se non in modo alquanto discontinuo) da parte degli analisti. Come ha notato uno studioso in un volume apparso qualche anno fa, questi enti trovano in genere uno spazio abbastanza residuale nelle ricerche a carattere economico, sociologico e politologico sullo sport amatoriale, nonostante da decenni svolgano una funzione cruciale, rendendo l'attività motoria alla portata di tutti, anche delle persone più fragili⁸. La ricerca commentata in queste pagine contribuisce in tal senso a colmare un vuoto di conoscenza, fornendo informazioni piuttosto circostanziate su questa forma di associazionismo in un'ampia area del Nord Ovest. I dati confermano quanto si evince dalla letteratura internazionale sul ruolo sociale svolto dai club sportivi di base nelle società complesse, i quali sono diventati in Europa e oltreoceano luoghi partecipativi rilevanti, che danno la possibilità a milioni di cittadini di praticare attività salutari e di socializzare, senza lasciare indietro chi versa in difficoltà. Nelle pieghe delle evidenze empiriche commentate in questo paragrafo si scorgono i tratti distintivi di organizzazioni che si alimentano grazie ai legami di reciprocità che si generano fra i membri degli enti sportivi: l'assenza di scopo di lucro⁹, la centralità del volontariato, l'autonomia economica dettata dalla prevalenza delle quote pagate dai soci rispetto al finanziamento pubblico, gli assetti di governance orizzontali e l'interscambiabilità dei ruoli, la matrice solidaristica ben esemplificata dalla richiesta di contributi modici ai tesserati per la frequentazione dei corsi sportivi, una vocazione prosociale piuttosto evidente, tale per cui circa un quinto delle ASD e SSD coinvolge i soggetti più vulnerabili nelle proprie attività (un terzo quando le organizzazioni fanno

⁸ Cfr. N. PORRO, *Movimenti collettivi e culture sociali dello sport europeo. Le stagioni della sportivizzazione*, Catania, Bonanno Editore, 2013, p.14. Nicola Porro è stato presidente dell'UISP dal 1998 al 2007, oltre ad essere un precursore della sociologia dello sport nel nostro paese.

⁹ Ben al di là di quanto viene dichiarato negli statuti di tali enti, i dati mostrano che non è il guadagno a motivare gli allenatori, così come i diritti/indennità degli atleti affiliati figurano quasi a zero tra le fonti di entrata, segno che non si fa mai quasi mai margine economico attraverso le prestazioni dei propri tesserati.

parte di EPS)¹⁰. Tali prerogative si riallacciano all'identità e all'operato delle cosiddette *membership o voluntary associations*: "gruppi con finalità sociali, relativamente poco formalizzati, che dipendono principalmente da membri volontari per la partecipazione e la gestione delle loro attività e che cercano principalmente di procurare benefici ai soci, anche se posso impegnarsi per creare benefici all'esterno (*Smith, Stebbins, and Dover, 2006, p. 23, trad. nostra*)"¹¹. Le ASD sono in altre parole organizzazioni che si riproducono per motivazioni e relazioni intrinseche, legate alla costruzione di valori, norme e pratiche che hanno a che fare soprattutto con sentimenti di comunanza fra persone, piuttosto che essere legate alla performance o al culto dell'efficienza. Il risultato conta, ma fino a un certo punto, non a caso tali associazioni sono ambiti dove si coltiva (non solo) lo sport per diventare dei campioni o per vincere una competizione più o meno prestigiosa, ma per il semplice gusto di apprendere una disciplina sportiva, vivere in modo più salubre, stare insieme con chi condivide la stessa passione, sviluppare interessi culturali e spinte etiche, impegnarsi non di rado in qualche iniziativa solidale. Certo, vi sono anche le SSD che presentano logiche organizzative diverse, ma come si è visto esse rappresentano una sparuta minoranza del mondo sportivo dilettantistico, anche a livello nazionale. La gran parte del movimento per lo sport per tutti si rispecchia ancora nella realtà dell'associazione non riconosciuta, ossia nel piccolo gruppo informale che poggia su dinamiche sociali e culturali in larga misura spontaneistiche. Non si può sottovalutare questo aspetto in una fase in cui due riforme così rilevanti come quella dello Sport e del Terzo Settore vengono implementate, incidendo sempre più sulla gestione delle ASD. Queste ultime sono ancora troppo poco attrezzate per far fronte ai molteplici adempimenti richiesti dal nuovo sistema di regolazione. Per questo si sentono forse sotto pressione e ne scorgono solo limitatamente i benefici. Scorrendo le risposte che le associazioni e le società sportive hanno dato ai quesiti su vantaggi e problemi procurati dalle due riforme si ha l'impressione che ci vorrà del tempo affinché esse possano assimilarne i principi e sfruttarne le potenzialità, dovendo necessariamente abituarsi con gradualità ad una gestione più complessa delle proprie attività.

3. Le novità della riforma dello Sport e gli aspetti da chiarire

La riforma dello Sport, avviata con Legge delega 8 agosto 2019, n. 86, si presentava con obiettivi decisamente importanti e ambiziosi. Coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, l'intero quadro normativo in ambito sportivo, al fine di assicurare a questo comparto un insieme di norme e regole uniformi in grado di guidare e disegnare il futuro assetto di un mondo che ha assunto una centralità sempre più marcata nell'economia sociale italiana.

¹⁰ Cfr. S. NAGEL ET AL., *Theoretical framework*, in C. Breuer et al. (eds.), *Sport clubs in Europe*, Vol. 12, Heidelberg (Germany), Springer, 2015, pp. 7-27.

¹¹ D. H. SMITH, R. A. STEBBINS & M. DOVER, *A Dictionary of Nonprofit Terms and Concepts*, Bloomington (IN), Indiana University Press, 2006.

Quest'opera di riordino, come risulta anche dall'analisi avanzata nel progetto di ricerca-intervento "Sport e Terzo settore" di Fondazione Terzjus ETS, non può dirsi tuttavia ancora conclusa. Diversi gli interventi correttivi sopraggiunti ai decreti legislativi attuativi della L. 86/2019 che hanno reso il percorso legislativo della riforma fin dall'inizio piuttosto tortuoso e oggi ancora in salita. Le ultime modifiche rilevanti per il mondo sportivo dilettantistico risalgono a poche settimane fa con il nuovo decreto c.d. Milleproroghe 2025¹² e la conversione in legge del c.d. decreto Omnibus 2024¹³ che, tra le altre, ha introdotto specifiche disposizioni sul trattamento IVA per ASD e SSD, nonché con l'emanazione del decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71 recante una completa revisione della disciplina sul trattamento economico dei volontari sportivi¹⁴.

Nonostante i numerosi interventi, restano ancora diversi aspetti da chiarire che verranno illustrati nel prosieguo con l'intento di fornire un contributo alla riflessione generale.

3.1. *Il nuovo modello giuridico di "ente sportivo dilettantistico del Terzo settore"*

Una delle novità principali della riforma dello Sport riguarda l'ambito soggettivo relativo agli enti che possono assumere oggi il riconoscimento ai fini sportivi e iscriversi al nuovo Registro Nazionale delle Attività Sportive Dilettantistiche. In particolare, ai sensi dell'art. 6, comma 1, d.lgs. 36/2021, gli enti sportivi dilettantistici possono costituirsi sia come associazioni o società sia in forme giuridiche diverse, sempreché abbiano già perfezionato l'acquisto della qualifica di ente del Terzo settore ai sensi dell'art. 4, comma 1, d.lgs. 117/2017. Si introduce, nella sostanza, un novero senz'altro più ampio rispetto alla disciplina previgente di cui alla L. 289/2002 che sembrerebbe, da un lato, ricomprendere anche realtà sportive ulteriori rispetto a quelle sinora previste, e, dall'altro, prendere atto del nuovo modello giuridico di **"ente sportivo dilettantistico del Terzo settore"** quale realtà ormai imprescindibile nel sistema *non profit*.

Non si tratta di una novità assoluta in termini di forme e qualifiche giuridiche: già prima delle due riforme erano migliaia gli enti di base dotati di entrambi i riconoscimenti. Il raccordo tra le due normative – Sport e Terzo settore – è stato sapientemente costruito negli anni anche grazie agli Enti di Promozione Sportiva che, oltre ad essere Organismi Sportivi affilianti riconosciuti dal CONI, erano altresì dotati della qualifica di "APS Nazionale" nel registro previgente a quello del Terzo settore. Una scelta che è stata rinnovata o selezionata per la prima volta, posto che oggi nel RUNTS sono iscritti tutti e 14 gli Enti di Promozione Sportiva e, nella maggioranza dei casi, i relativi Comitati Regionali e Provinciali.

A riprova dell'attenzione del legislatore a queste specifiche tipologie di enti – quali attori principali del Terzo settore – merita segnalare, oltre agli interventi di prassi for-

¹² Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202.

¹³ Cfr. art. 3, comma 1, d.l. 113/2024, conv. con modificazioni in L. 143/2024.

¹⁴ Su cui v. *infra* par. 3.3.

niti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁵, la disposizione di cui all'**art. 35, comma 4, d.lgs. 117/2017** che introduce una deroga circa il rispetto dei requisiti dimensionali richiesti alle Associazioni di promozione sociale (APS) limitatamente agli Enti di Promozione Sportiva che associano un numero non inferiore a cinquecento APS. Ciò al precipuo scopo di consentire a queste tipologie di enti di secondo livello, che vantano una compagine sociale in larga misura composta da ASD e SSD, di mantenere la qualifica di APS sempreché il *plafond* di enti affiliati "affini" sia in misura non inferiore a cinquecento unità.

Anche a livello territoriale, possiamo affermare che l'assunzione in capo ad unico soggetto giuridico di entrambe le qualifiche – ESD e ETS – era già consentita, ma oggi viene rafforzata e valorizzata dal legislatore in quanto in grado di generare un sistema di regole del tutto inedito. La doppia qualifica consente infatti agli enti sportivi di base non solo di mantenere la loro identità sportiva, ma anche di operare come enti del Terzo Settore accedendo a tutte le agevolazioni fiscali e agli obblighi che ciò comporta. Passi in avanti verso la valorizzazione di questo modello giuridico unitario di "ente sportivo dilettantistico del Terzo settore" sono stati compiuti da entrambe le normative: da un lato, il CTS non ha mai escluso la possibilità alle ASD e SSD di accedere al RUNTS ricomprendendo l'organizzazione e la gestione di attività sportive dilettantistiche tra i settori d'interesse generale degli ETS¹⁶. Dall'altro, il d.lgs. 36/2021 che – proprio nell'ottica di sancire la piena compatibilità tra le due qualifiche – riconosce espressamente agli enti sportivi la possibilità di iscriversi sia al RASD sia al RUNTS, prevedendo una prevalenza delle regole del Codice del terzo settore in caso di incompatibilità con la propria disciplina e facendo salva la specificità delle regole aventi ad oggetto la regolamentazione delle attività sportive dilettantistiche¹⁷.

Altro aspetto sul punto riguarda, poi, le **attività diverse**. Il legislatore dello Sport, richiamando l'assetto normativo già collaudato nel Terzo settore, consente agli enti sportivi dilettantistici, ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.lgs. 36/2021, di svolgere attività diverse da quelle principali, a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e che abbiano carattere secondario e strumentale rispetto alle attività istituzionali secondo criteri e limiti che dovranno essere definiti da un decreto di prossima emanazione. Con la specifica che sono esclusi dal computo dei limiti delle attività diverse i proventi derivanti da attività quali sponsorizzazioni, promozioni pubblicitarie, cessione di diritti, indennità per la formazione degli atleti e gestione di impianti sportivi. Una deroga, questa, volta ad incentivare gli enti nel reperimento di risorse economiche a titolo di autofinanziamento, prevista inizialmente solo nel d.lgs. 36/2021 e oggi estesa anche agli ETS iscritti al RASD grazie alle recenti modifiche recate all'art. 6, comma 1, ultimo periodo, d.lgs. 117/2017 dalla **Legge 4 luglio 2024, n. 104**¹⁸ e che trova applica-

¹⁵ Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 5 marzo 2021, n. 2.

¹⁶ Cfr. art. 5, comma 1, lett. t), d.lgs. 117/2017.

¹⁷ Cfr. art. 6, comma 2, d.lgs. 36/2021.

¹⁸ Cfr. art. 4, comma 1, lett. a), L 104/2024.

zione a condizione che i proventi derivanti dallo svolgimento delle citate attività siano reinvestiti in attività di interesse generale afferenti allo sport dilettantistico.

L'opera di armonizzazione tra le due normative si inserisce dunque in un percorso in continua evoluzione che non può dirsi tuttavia ancora concluso. Restano infatti diversi aspetti da chiarire. Si pensi, in questo senso, al tema dell'**adeguamento statutario**. Per assumere entrambe le qualifiche, gli enti sono tenuti a dotarsi di uno statuto conforme alle disposizioni sia del CTS sia del d.lgs. 36/2021. Una semplificazione, sul punto, è rappresentata dall'opportunità per gli enti affiliati agli EPS di adottare modelli *standard* di statuto, approvati con apposito decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Si tratta di una misura di non poco rilievo adottata dagli EPS nella loro qualità di Reti associative del Terzo settore anche per quelle realtà qualificate sia come APS sia come ASD.

Va tuttavia considerato che tale misura trova oggi rilevanza solo ai fini del CTS, posto che non è stata ripresa dalla riforma dello Sport che si è limitata a introdurre l'obbligo di adeguamento statutario per gli enti dilettantistici alle norme del d.lgs. 36/2021, senza prevedere la possibilità per i citati enti di adottare modelli di statuto predisposti dagli Organismi Sportivi affiliati riconosciuti dal CONI e/o CIP (*i.e.* FSN, DSA e EPS) eventualmente approvati dal Dipartimento per lo Sport.

Un'opportunità che avrebbe consentito agli enti di conformarsi alle nuove regole con modalità semplificate e agli Uffici competenti di snellire e velocizzare le procedure relative al controllo di adeguamento statutario. Nello stesso senso, anche la previsione di una **sezione *ad hoc* sul RASD per gli ETS sportivi** poteva e può ancora costituire un'occasione da valutare per favorire il raccordo tra i due Registri, consentendo un interscambio immediato delle informazioni ed evitando una duplicazione di dati richiesti agli enti.

Vanno infine considerati gli ultimi interventi legislativi previsti in materia di volontariato sportivo e assunzione della personalità giuridica da parte delle ASD. È qui evidente che la scelta di disallineare queste regole rispetto a quanto ormai consolidato nel Terzo settore sembra andare in senso contrario rispetto all'evoluzione del sistema normativo. Anziché raccordare le due normative rilevanti per le realtà dotate della doppia qualifica, il legislatore sembrerebbe infatti intervenire in direzione opposta rispetto all'approccio iniziale di piena *compliance* finendo per complicare il quadro applicativo per enti e operatori del settore.

3.2. Volontariato sportivo e personalità giuridica: il necessario raccordo con il Terzo settore

La necessità di armonizzare la normativa del Terzo settore con quella dello Sport emerge in maniera chiara con riguardo al tema del volontariato, alla luce delle ultime previsioni recate all'art. 29 del d.lgs. 36/2021 dal già citato decreto Omnibus¹⁹. Le novità introdotte con riguardo al trattamento economico dei volontari sportivi sembrano

¹⁹ Cfr. art. 3, comma 3, lett. b), d.l. 71/2024, conv. con modificazioni in L. 106/2024.

infatti accostarsi alla disciplina in tema di direttori e arbitri di gara introducendo delle modifiche sostanziali che alterano la regolamentazione dell'apporto a titolo personale, spontaneo e gratuito delle prestazioni sportive, finendo per snaturare l'essenza stessa del volontariato. Ci si riferisce, in particolare, a quella disposizione che consente ai volontari sportivi di ricevere rimborsi forfetari per l'attività svolta entro la soglia massima di 400 euro mensili²⁰. Ciò a differenza di quanto previsto invece nel Terzo settore, ove ai volontari è esclusa l'attribuzione di rimborsi in via forfetaria senza alcun collegamento con le spese sostenute, allo scopo di evitare qualsivoglia elusione che possa celare forme di corrispettivo a titolo di remunerazione.

Il quadro normativo peraltro si complica sotto diversi profili, posto che:

- (i) **a livello oggettivo**, il volontario del Terzo settore può esercitare qualsivoglia attività in favore della comunità e del bene comune nonché dell'ETS, mentre il volontario sportivo è tale solo se svolge in via diretta attività sportiva, nonché formazione, didattica e preparazione degli atleti;
- (ii) **a livello economico**, al volontario del Terzo settore sono vietati rimborsi spese di tipo forfetario e sono consentiti i soli rimborsi analitici, legati alle spese effettivamente sostenute e documentate (anche a mezzo di autocertificazione ex d.P.R. 445/2000); al volontario sportivo è invece ammesso il rimborso forfetario che tuttavia scatta non in relazione allo svolgimento di qualsivoglia attività ma solo a quelle spese sostenute per attività svolte anche nel proprio comune di residenza, in occasione di manifestazioni ed eventi sportivi riconosciuti dalle FSN, DSA, EPS, anche paralimpici, CONI, CIP e Sport e salute S.p.a. e a condizione che questi ultimi individuino, con proprie deliberazioni, le tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa modalità di rimborso;
- (iii) **a livello di adempimenti**, il volontario del Terzo settore è obbligatoriamente iscritto nell'apposito Registro tenuto dall'ente in forma cartacea o digitale; per gli enti sportivi dilettantistici riconosciuti ai soli fini sportivi non sussiste invece l'obbligo di tenuta del Registro dei volontari; gli enti dilettantistici sono tuttavia sottoposti a specifici obblighi di comunicazione al RASD con riguardo ai nominativi dei volontari sportivi che nello svolgimento dell'attività sportiva ricevono i rimborsi forfetari e all'importo corrisposto a ciascuno di essi;
- (iv) **a livello assicurativo**, il volontario del Terzo settore è obbligatoriamente assicurato dall'ETS contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività, nonché per la responsabilità civile verso i terzi; per il volontario sportivo è richiesta esclusivamente l'assicurazione per la responsabilità civile verso i terzi, secondo le specifiche di cui all'art. 18 del Codice del Terzo settore cui il legislatore dello Sport fa espresso rinvio.

Già dal quadro sin qui delineato è evidente quanto articolato sia il sistema che ne deriva per gli enti, specie per quelli dotati della doppia qualifica, per i quali non è ad

²⁰ Cfr. art. 29, comma 2, d.lgs. 36/2021.

oggi ancora chiaro se siano tenuti al rispetto di entrambe le normative nell'eventualità in cui si avvalgano di volontari per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

La non sovrapposibilità delle due discipline, per tutti gli aspetti sopra illustrati, rischia di determinare non poche difficoltà operative in capo agli enti, esponendo gli stessi a situazioni di disparità di trattamento nei confronti di soggetti che, a rigore, si propongono di svolgere in entrambi i casi l'attività senza fini di lucro e a titolo gratuito. È inoltre evidente il rischio di riqualificazione in compenso del rimborso forfetario erogato al volontario sportivo senza alcun collegamento alle spese, con conseguente ripresa a tassazione ordinaria. In questo senso, la proposta che occorre valutare è quella di riportare in asse la disciplina del volontariato sportivo, riprendendo le stesse cautele previste nel Terzo settore, ammettendo la possibilità di attribuire esclusivamente rimborsi analitici e autocertificati e eliminando al contempo le restrizioni attualmente previste con riguardo alle attività esercitabili.

Altro tema su cui oggi si registra un disallineamento tra le due normative riguarda, infine, la personalità giuridica. Il legislatore dello Sport ha per la prima volta introdotto una procedura semplificata per l'acquisto della stessa da parte delle ASD mediante iscrizione al RASD²¹. Un iter che deroga al sistema "concessorio" di cui al d.P.R. n. 361/2000 e che richiama quello ormai collaudato nel Terzo settore²².

Con l'unica, sostanziale, differenza legata alla quantificazione del patrimonio minimo richiesto per ottenere la personalità giuridica mediante la procedura semplificata di cui al d.lgs. 39/2021: 15 mila euro per gli ETS associativi e 10 mila euro per gli enti dilettantistici associativi. Si tratta di una scelta, introdotta peraltro in seconda battuta ad opera del decreto c.d. "correttivo-bis"²³, che non trova motivazione se non nell'inspiegabile intento di creare un effetto competitivo e non armonico tra le due normative. Con l'effetto di costringere il legislatore dello Sport a dover precisare espressamente la portata applicativa delle nuove disposizioni di cui al d.lgs. 39/2021, specificando che per le associazioni sportive già iscritte al RUNTS come enti riconosciuti resta efficace l'iscrizione nel Registro unico del Terzo settore ai fini della disciplina del riconoscimento come persona giuridica. Inoltre, per le ASD riconosciute che vorranno acquisire anche l'iscrizione al RUNTS tale disallineamento determinerà l'onere di sostenere costi per una nuova perizia in grado di confermare il maggior patrimonio richiesto dal Terzo settore.

Oggettivamente l'asimmetria sarebbe risultata del tutto ragionevole e accettabile solo nella misura in cui il legislatore dello Sport avesse deciso di rinunciare alla previsione di un patrimonio minimo per consentire agli enti di conseguire la personalità giuridica, come previsto nella formulazione iniziale della norma. Ma, una volta intrapresa la strada della previsione di un patrimonio minimo ex lege, il consapevole difetto di coordinamento di 5 mila euro finisce con il produrre soltanto una serie di criticità oggettivamente evitabili a livello applicativo. In questo senso, una soluzione da valuta-

²¹ Cfr. art. 14, d.lgs. 39/2021.

²² Cfr. art. 22, d.lgs. 117/2017.

²³ Cfr. art. 4, comma 5, lett. a), d.lgs. 120/2023.

re potrebbe essere quella di prevedere l'introduzione di una disposizione speciale per le ASD dotate di personalità giuridica che intendono assumere anche la qualifica di ETS allo scopo di fare salva la certificazione del patrimonio minimo secondo i criteri di cui all'art. 14, d.lgs. 39/2021 anche al momento dell'iscrizione al RUNTS. Questo a condizione e nei limiti in cui l'ente mantenga l'iscrizione anche nel Registro Nazionale delle Attività Sportive Dilettantistiche.

3.3. Fisco e rendicontazione: il coordinamento alla luce degli interventi del 2024

Aspetti centrali nella valutazione in merito alla possibile acquisizione di entrambe le qualifiche (Sport e Terzo settore) da parte degli enti riguardano, infine, la rendicontazione e la fiscalità. Si tratta di due tematiche che, come illustrato anche durante il percorso formativo promosso da Terzjus, non trovano espresso riconoscimento nei decreti attuativi della riforma dello Sport, che si è limitata a revisionare l'inquadramento civilistico che, salve alcune novità sopra illustrate, è avvenuto richiamando la previgente Legge n. 289/2002.

In particolare, in linea con la disciplina previgente, il d.lgs. 36/2021 introduce per gli enti sportivi dilettantistici *“l'obbligo di redazione di rendiconti economico-finanziari, nonché le modalità di approvazione degli stessi da parte degli organi statutari”*. Si tratta a ben vedere di una norma generale a cui non si sono accompagnate disposizioni *ad hoc* che potrebbero agevolare gli enti nell'adempimento. Non sono stati infatti previsti specifici modelli di rendicontazione, così rimettendo alla discrezionalità degli enti sportivi dilettantistici la scelta del sistema di rilevazione più in linea con le proprie esigenze gestionali.

Un discorso a parte riguarda invece i sodalizi che siano iscritti al RUNTS e siano dunque dotati della doppia qualifica, ivi inclusi gli Organismi sportivi affiliati (es. Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI). In quest'ipotesi, trova applicazione la disciplina contabile prevista dal CTS e gli enti sono tenuti a dotarsi di bilanci d'esercizio redatti in conformità alla modulistica ministeriale adottata ai sensi dell'art. 13 del Codice del Terzo settore²⁴.

L'adozione di modelli “standard” – quali strumenti a garanzia di trasparenza e attendibilità nella valorizzazione dei dati contabili – è un'esigenza che è stata in ogni caso avvertita da parte dei professionisti del settore e relative Organizzazioni di categoria. In questo senso, si pone il contributo del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili (CNDCEC) che, lo scorso 13 dicembre 2023, insieme alla Fondazione Nazionale dei Commercialisti (FNC) ha pubblicato i primi schemi contabili a favore delle ASD redatti partendo dai format propri degli ETS.

Indicazioni che, seppur non vincolanti e che dovranno essere valutate anche alla luce delle recenti modifiche recate dalla L. 104/2024²⁵, potranno aiutare gli enti a garantire un'uniformità negli adempimenti, nonché una semplificazione degli stessi.

²⁴ Cfr. D.M. 5 marzo 2020, n. 39.

²⁵ Cfr. art. 4, comma 1, lett. c), L. 104/2024.

Altro tema riguarda, invece, la fiscalità. La riforma dello Sport non ha introdotto nuovi sistemi di tassazione ai fini delle imposte dirette e dell'Iva per gli enti sportivi dilettantistici nei confronti dei quali continuano, dunque, a trovare applicazione le misure agevolative previste ante riforma. Più nel dettaglio, il legislatore non è intervenuto con una revisione organica della materia tributaria che tenga conto del modello organizzativo degli enti sportivi e delle loro specifiche tipologie di entrate. Un *vulnus* normativo a cui hanno fatto seguito, medio tempore, le numerose modifiche legislative intervenute in via estemporanea che tuttavia hanno reso ancora più evidente la necessità di pervenire ad un inquadramento sistematico sulla falsariga di quello che è l'assetto del Terzo settore, ove le realtà *non profit* si collocano nel RUNTS a seconda dei requisiti civilistici e del loro modello organizzativo e, proprio in ragione di tale qualifica, accedono ai regimi fiscali agevolati.

Prova ne è quanto emerge oggi con riguardo al **trattamento IVA** riservato agli enti sportivi dilettantistici travolti da una vera e propria “tempesta perfetta” ad opera delle tante e diverse novità recate da provvedimenti del tutto slegati alla riforma dello Sport, quali il decreto c.d. Fisco-lavoro, il decreto c.d. PA-bis e da ultimo il già citato decreto Omnibus 2024. È ad opera del primo – la cui entrata in vigore, alla luce dell'ultima proroga intervenuta²⁶, è stata posticipata al 1° gennaio 2026 – che il legislatore ha modificato in maniera sostanziale le disposizioni in materia di IVA includendo nel campo di applicazione dell'imposta, ancorché in regime di esenzione, molte operazioni che precedentemente erano escluse²⁷. Questo cambiamento si è reso necessario per adeguare la normativa italiana alle direttive europee, in risposta alla procedura di infrazione della Commissione UE 2008/2010 avviata per la mancata conformità dell'Italia agli articoli 2, 9 e 132 della Direttiva IVA²⁸.

Il **Decreto Fisco-lavoro**, in sostanza, ha esteso l'applicazione dell'IVA alle prestazioni di servizi strettamente connesse alla pratica sportiva e all'educazione fisica rese dalle ASD ai loro soci, associati o tesserati, prevedendo tuttavia un regime di esenzione per queste operazioni a condizione che siano direttamente legate all'attività istituzionale dell'ente. Previsioni, queste, che a partire dal 2026, determineranno anzitutto un disallineamento del trattamento fiscale tra imposte dirette e Iva. Ai fini IVA tali operazioni entreranno infatti in campo d'imposta – sempreché esenti – e occorrerà dunque che gli enti si dotino di una partita IVA con conseguente fatturazione e registrazione delle operazioni. Discorso diverso, invece, ai fini delle imposte dirette, ove queste tipologie di entrate percepite dalle ASD – come espressamente confermato dal decreto di riforma dello Sport²⁹ – continueranno a beneficiare del regime di decommercializzazione dell'art. 148, comma 3, d.P.R. 917/1986 (Tuir).

Va peraltro considerato che il solo riferimento alle ASD nel novero degli enti beneficiari del citato regime di esenzione che si renderà applicabile dal 2026, rendeva

²⁶ Art. 3, comma 10, D.l. 27 dicembre 2024, n. 202 recante modifica all'art. 1, comma 683, L. 30 dicembre 2021, n. 234.

²⁷ Cfr. art. 4, comma 4, ultimo periodo, d.P.R. 633/1972.

²⁸ Cfr. Direttiva 2006/112/CE.

²⁹ Cfr. art. 36, comma 2, d.lgs. 36/2021.

incerto il trattamento fiscale applicabile alle SSD che, nonostante la veste societaria, sono a tutti gli effetti enti senza scopo di lucro. Questa ambiguità ha sollevato preoccupazioni in merito alla corretta gestione delle entrate delle SSD, soprattutto per quanto riguarda la qualificazione delle prestazioni rese ai soci e tesserati.

Proprio sul punto è intervenuto il **decreto Omnibus 2024** che ha confermato l'ipotesi di esclusione da IVA per i corrispettivi specifici derivanti sia a ASD sia a SSD fino alla data di entrata in vigore delle nuove regole IVA previste dal citato Fisco-lavoro, ossia fino al 31 dicembre 2025. Due sono tuttavia gli aspetti da considerare sul punto. Da una parte, la norma appare meramente ricognitiva per le ASD rispetto a quanto già consentito dalle altre disposizioni vigenti. Dall'altra, con l'ampliamento soggettivo sembrerebbe mancare un tassello nel quadro applicativo che ne deriva ai fini IVA per le SSD. Per quest'ultima va infatti considerato che, ai sensi dell'art. 90, comma 1, L. 289/2002, il legislatore ammette espressamente l'applicazione del regime di cui alla L. 398/91 nonché delle altre disposizioni tributarie riguardanti le ASD. Un rinvio che viene oggi viene avvocato dal decreto Omnibus per assicurare l'applicazione del regime di esclusione IVA fino al 2025 per tutte le tipologie di enti sportivi, a prescindere dalla forma giuridica adottata e sempreché siano enti senza fini di lucro. Ciò nonostante, i restrittivi orientamenti dell'Amministrazione finanziaria che sembravano invece confermare l'applicazione delle agevolazioni fiscali alle SSD solo ai fini delle imposte dirette e non anche dell'imposta sul valore aggiunto³⁰.

Peraltro, seppur apprezzabile sia il tentativo del legislatore di provare a chiarire il quadro fiscale applicabile per gli enti sportivi, tale opera di coordinamento non può dirsi senz'altro compiuta. Le ultime modifiche intervenute non sembrerebbero che introdurre una sanatoria temporanea e tantomeno sembrerebbero tenere conto del **decreto PA-bis** recante un ulteriore regime agevolativo ai fini IVA. Quest'ultimo, in vigore già dal 17 agosto 2023, non viene richiamato dal decreto Omnibus ma continua a trovare applicazione esentando da IVA le prestazioni sportive, ivi incluse quelle didattiche e formative rese nei confronti della generalità di coloro che esercitano lo sport o l'educazione fisica da parte di organismi senza fine di lucro, compresi gli enti sportivi dilettantistici di cui all'art. 6, d.lgs. 36/2021. Vale a dire sia ASD, sia SSD ed ETS sportivi e, a differenza del Fisco-lavoro, a prescindere dall'esistenza di un rapporto associativo o di tesseramento tra l'ente e il destinatario della prestazione.

È chiaro che l'assenza di una regolamentazione nei decreti di riforma dello Sport e l'articolato quadro normativo sin qui delineato richieda oggi un'opera di razionalizzazione del sistema al fine di coordinare tutte le diverse disposizioni oggi in essere. Interventi quanto mai opportuni al fine di evitare che le stesse prestazioni sportive rese dagli enti possano, a distanza di poco tempo, subire un sistema di tassazione "schizofrenico" che da un regime di esenzione passa in esclusione fino alla fine dell'anno e che ritornerebbe in ogni caso in esenzione dal 2026. In questo senso, anziché estendere alle società sportive dilettantistiche l'ipotesi di esclusione ai fini IVA solo fino al 2025, sarebbe stato forse più coerente mantenere il regime del PA-bis coordinandolo con quello che si renderà applicabile per effetto dell'entrata in vigore del fisco-lavoro.

³⁰ Sul punto, cfr. Circolare dell'Agenzia delle Entrate, n. 18/E/2018.

TABELLE RIASSUNTIVE

Tabella n. 1 – *Profilo sociale delle ASD e SSD (%)*

	Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta (592 casi)	Altre regioni (147 casi)	Totale (739 casi)
<i>Periodo di costituzione^a</i>			
prima degli anni '70	14,9	7,3	13,5
1970-1998	18,5	18,2	18,4
1999-2009	30,7	35,5	31,5
dal 2010 ad oggi	36,0	39,1	36,5
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Tipologia organizzativa</i>			
ASD	81,1	91,8	83,2
SSD	18,9	8,2	16,8
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Numero tesserati^b</i>			
da 1 a 30	10,1	10,9	10,2
da 31 a 100	28,3	32,7	29,1
da 101 a 200	24,3	23,6	24,2
201 e oltre	37,3	32,7	36,5
<i>Totale</i>	<i>100</i>		<i>100</i>
<i>Numero volontari^c</i>			
Nessun volontario	40,2	22,1	37
1-10 volontari	39,4	45,1	40,4
11-50 volontari	13,5	24,8	15,4
oltre 50 volontari	3,2	4,4	3,4
Non saprei	3,7	3,5	3,7
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Numero collaboratori/dipendenti</i>			
Nessuno	24,2	37,4	26,8
da 1 a 3	19,3	14,3	18,3
da 4 a 10	41,8	26,5	30,7
11 e oltre	24,8	21,8	24,2
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Attività diverse da quelle sportive</i>			
no	77,4	67,3	75,4
si	21,8	31,3	23,7

	Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta (592 casi)	Altre regioni (147 casi)	Totale (739 casi)
non saprei	0,8	1,4	0,9
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Entrate annue^d</i>			
fino a 10.000 euro	23,3	17,4	22,3
da 10.001 a 60.000 euro	30,0	47,0	33,0
da 60.001 a 220.000 euro	24,7	19,1	23,7
oltre 220.000 euro	12,9	12,2	12,7
non saprei	9,1	4,3	8,3
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

^a 104 casi mancanti; ^b103 casi mancanti; ^c91 casi mancanti; ^d88 casi mancanti
 Fonte: indagine Fondazione Terzjus ETS, Italia Non Profit data company, 2024

Tabella n. 2 –*Fonti di entrata e affiliazioni agli EPS (%)*

	Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta (592 casi)	Altre regioni (147 casi)	Totale (739 casi)
<i>Fonti di entrata</i> (risposte multiple, % sui casi)			
quote associative	86,8	81,0	85,7
iscrizioni/contributi soci	77,5	65,3	75,1
iscrizioni/contributi non soci	13,9	11,6	13,4
Sponsorizzazioni	31,1	38,8	32,6
cessione diritti/indennità atleti	1,7	1,4	1,6
Donazioni	10,1	17,0	11,5
raccolta 5x1000	14,2	28,6	17,1
contributi/finanziamenti pubblici	26,4	37,4	28,6
altra fonte	1,9	2,7	2,0
<i>Totale</i>	<i>263,6</i>	<i>283,8</i>	<i>267,6</i>
<i>Affiliazioni</i>			
EPS	28,2	48,3	32,2
federazioni/discipline sportive	42,7	25,9	39,4
Miste	29,1	25,9	28,4
<i>Totale</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fonte: indagine Fondazione Terzjus ETS, Italia Non Profit data company, 2024

Tabella n. 3 – *I volontari tra Sport e Terzo settore*

	VOLONTARIO DEL TERZO SETTORE	VOLONTARIO SPORTIVO
Definizione	Colui che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ETS, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro , neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà.	Colui che mette a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere lo sport, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro , neanche indiretti, ma esclusivamente con finalità amatoriali.
Attività esercitabili	Qualsiasi attività in favore della comunità e del bene comune nonché dell'ETS	Attività sportiva, nonché della formazione, della didattica e della preparazione degli atleti.
Obblighi assicurativi	Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività e per la responsabilità civile verso i terzi.	Assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso i terzi.
Principio di incompatibilità con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria.	Sì	Sì
Divieto di remunerazione	Sì	Sì
Trattamento economico	Sono vietati rimborsi spese di tipo forfetario. Ammessi solo i rimborsi analitici, legati alle spese effettivamente sostenute e documentate (anche a mezzo di autocertificazione ex d.P.R. 445/2000).	Ammessi rimborsi forfetari solo per le spese sostenute per attività svolte anche nel proprio comune di residenza, in occasione di manifestazioni ed eventi sportivi riconosciuti dalle FSN, DSA, EPS, anche paralimpici, CONI, CIP e Sport e salute S.p.a. e a condizione che questi ultimi individuino, con proprie deliberazioni, le tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa modalità di rimborso.
Obblighi di trasparenza	Iscrizione obbligatoria nel Registro dei volontari.	Comunicazione obbligatoria al RASD dei nominativi dei volontari sportivi che nello svolgimento dell'attività sportiva ricevono i rimborsi forfetari e dell'importo corrisposto a ciascuno di essi.

CAPITOLO V

GLI ENTI DEL TERZO SETTORE: CARDINE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I censimenti e le rilevazioni campionarie Istat sulle Istituzioni non profit. – 2.1. Censimento del 2011. – 2.1.1. Focus sui sotto-ambiti della “Donazione sangue e organi” e “Soccorso e trasporto sanitario”. – 2.2. Dati registro statistico ISTAT - anno 2021. – 2.3. Andamento INP nei settori Sanità e Assistenza Sociale - decennio 2011-2021. – 3. Indagine Excelsior Unioncamere sui fabbisogni professionali e formativi degli enti dell’Economia Sociale (2023). – 4. Considerazioni conclusive e prospettive future.

1. Introduzione

Il terzo settore costituisce uno dei pilastri fondamentali del sistema di *welfare* nel nostro paese, accanto all’intervento pubblico, al mercato (in specie nel settore sanitario) e al welfare familiare.

In Italia storicamente sono venuti configurandosi – a partire dal secondo dopo guerra – quattro principali attori del terzo settore (società civile organizzata):

La prima stagione è quella della nascita, sviluppo, crisi e consolidamento dell’*associazionismo di promozione sociale* (ex L. 383/2000) che si svolge dal secondo dopoguerra fino ai primi anni ’70 del secolo scorso. Si tratta di un vasto mondo associativo che nasce nella fase di ricostruzione post-bellica e di forte sviluppo industriale, in specie nel nord del paese, che cerca di rispondere ai bisogni di rappresentanza, di tutela di interessi economico-sociali, di formazione e di gestione del tempo libero delle classi lavoratrici.

La seconda stagione concerne la nascita e lo sviluppo di quell’insieme di soggetti organizzativi noto con oggi con il nome di *volontariato* (ex L. 266/1991). L’associazionismo di solidarietà sociale viene a configurarsi come naturale evoluzione della riforma della Chiesa cattolica derivante dal Concilio Vaticano II (ottobre 1962-dicembre 1965) e della cosiddetta “rivoluzione studentesca” del 1968 che provocò forti ripercussioni nel mondo della sinistra, mettendo in discussione i partiti politici e i sindacati che erano stati protagonisti della ricostruzione.

La terza stagione riguarda la nascita e lo sviluppo della cosiddetta *cooperazione di solidarietà sociale* in Italia (L. 381/1991). Le prime cooperative di solidarietà nascono all’inizio degli anni ’70 in seguito al fenomeno della de-istituzionalizzazione dei malati mentali promosso da Franco Basaglia ed allo sviluppo di forme di imprenditorialità sociale volte trovare una occupazione dignitosa per una pluralità di figure svantaggiate (disabilità fisica e psichica, ex-tossicodipendenti, ex-carcerati, ecc.) che erano di fatto

* **A cura di Andrea Bassi** - Professore di Sociologia del Terzo settore nell’Università di Bologna (Forlì Campus).

escluse dal mercato del lavoro. Ma è nel corso degli anni '80 che il fenomeno acquista dimensioni rilevanti in termini di unità operative, di addetti e volume di affari.

Accanto ad esse occorre menzionare la presenza della forma fondazionale, che ha visto uno sviluppo incrementale a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso. Le *fondazioni* (ai sensi del Titolo II – Libro I del Codice Civile) sono attualmente circa 8.500¹ ed operano prevalentemente nei settori della cultura (attività culturali e artistiche), della ricerca scientifica (istruzione e ricerca), della sanità e dell'assistenza sociale.

La *tabella a.* riporta la distribuzione più recente degli enti di terzo settore (secondo la classificazione ISTAT “istituzioni non profit”) per forma giuridica.

Tab. a - Istituzioni non profit per forma giuridica (Istat, 2022)

Forma giuridica	V.A.	%
Associazione riconosciuta e non riconosciuta	306.408	85,0
Cooperativa sociale	14.728	4,1
Fondazione	8.497	2,4
Altra forma	30.428	8,5
Totale	360.061	100,0

Tali enti sono attivi in una pluralità di settori e ambiti di attività come si evince dai dati indicati nella *tabella b.* sotto riportata.

Tab. b - Istituzioni non profit per settore di attività prevalente (Istat, 2022)

Settore di attività	V.A.	%
Attività culturali e artistiche	54.445	15,1
Attività sportive	122.090	34,0
Attività ricreative e di socializzazione	53.347	14,8
Istruzione e ricerca	12.959	3,6
Sanità	11.946	3,3
Assistenza sociale e protezione civile	34.755	9,7
Ambiente	6.341	1,8
Sviluppo economico e coesione sociale	6.248	1,7
Tutela dei diritti e attività politica	6.533	1,8
Filantropia e promozione del volontariato	4.357	1,2
Cooperazione e solidarietà internazionale	4.414	1,2
Religione	15.958	4,4
Relazioni sindacali e rappresentanza di interessi	24.506	6,8
Altre attività	2.162	0,6
Totale	360.061	100,0

¹ Esattamente 8.497 in base ai dati del registro statistico ISTAT sulle Istituzioni Non Profit, aggiornati al 31/12/2022.

In questo studio ci focalizzeremo esclusivamente sugli enti di terzo settore che operano nei comparti della “Sanità” (circa 12.000 al 31/12/22) e della “Assistenza Sociale” (circa 35.000 al 31/12/22); i quali occupano: 98.925 lavoratori dipendenti (sanità) e 450.806 lavoratori dipendenti (assistenza sociale), ovvero il 10,8% e il 49% del totale degli occupati nel settore non profit nel nostro paese.

A partire dalla attivazione del Registro unico degli enti del terzo settore (RUNTS) nel 2021, istituito ai sensi della cosiddetta Riforma del terzo settore, sono disponibili nuovi dati concernenti espressamente gli attori del terzo settore, secondo la definizione vigente in Italia.

La *tabella c* sotto riportata mostra la distribuzione degli ETS, al momento in cui scriviamo, in base alle “sezioni” in cui si articola il registro. Come è possibile osservare poco meno della metà degli enti iscritti (45,6%) è costituita dalle associazioni di promozione sociale (APS); circa il 30% sono organizzazioni di volontariato (29%), poco di meno un quinto è costituito dalle imprese sociali (17,5%) – voce che include anche le cooperative sociali. Da segnalare la sezione degli “enti filantropici” prima non presente nel nostro ordinamento, che è costituita nella quasi totalità da fondazioni, nonché la sezione “altri enti del terzo settore” che è quella più dinamica e comprende gli enti che non ricadono in una delle altre tipologie.

Tab. c - ETS iscritti al RUNTS (8/12/24)

Tipologia	Numero	%
Altri Enti del Terzo Settore	9.952	7,6
APS	59.564	45,6
Enti Filantropici	324	0,2
Imprese Sociali	22.825	17,5
OdV	37.973	29,0
Società di Mutuo Soccorso	160	0,1
Reti associative	54	0,0
TOTALE	130.852	100%

Fonte: A. Fici, in questo *Rapporto*

I due data base, il registro statistico ISTAT e il registro unico del terzo settore non sono sovrapponibili (come dimostra anche la loro consistenza) in quanto includono enti diversi, basati prevalentemente sul criterio dell’assenza di fini di lucro nel primo caso e sulla definizione giuridica introdotta dalla legge di riforma nel secondo caso, basata principalmente sullo svolgimento di attività di “interesse generale”².

² Al momento in cui scriviamo, circa l’80% (quattro quinti) degli enti iscritti al RUNTS sono presenti anche nel registro INP, laddove poco meno del 30% degli enti presenti nel registro INP risultano essere iscritti al RUNTS.

Se si esclude il lavoro pionieristico di Colozzi e Donati, pubblicato ormai nel lontano 2000³, a conoscenza di scrive non vi sono indagini sistematiche espressamente dedicate all'apporto del terzo settore in ambito sanitario. Pertanto nelle pagine che seguono faremo riferimento ai (pochi) dati disponibili grazie ai censimenti e alle rilevazioni ISTAT.

Dato il taglio del presente lavoro ci focalizzeremo esclusivamente sugli enti di terzo settore che operano nei comparti della “Sanità” e della “Assistenza Sociale”.

2. I censimenti e le rilevazioni campionarie Istat sulle Istituzioni non profit

I censimenti e le rilevazioni campionarie Istat sulle Istituzioni Non Profit consentono di acquisire informazioni non solo sui macro settori di attività delle INP, ma anche su sotto-ambiti di intervento, a loro volta suddivisi in specifici servizi.

L'ambito **sanitario** risulta essere articolato in quattro sotto-settori principali:

- a) Servizi ospedalieri generali e riabilitativi;
- b) Servizi sanitari residenziali e semiresidenziali (non ospedalieri);
- c) Servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri;
- d) Altri servizi sanitari.

Il primo – **Servizi ospedalieri** – include i seguenti servizi: 1. Interventi sanitari in ricovero; 2. Interventi riabilitativi; 3. Servizi ambulatoriali (generali e specialistici); 4. Day hospital;

Il secondo – **Servizi sanitari residenziali e semiresidenziali** – comprende i seguenti servizi: 1 Gestione di strutture residenziali o semiresidenziali (escluse quelle socio-assistenziali e socio-sanitarie RSA); 2. Servizi terapeutici-riabilitativi; 3. Servizi socio-riabilitativi;

Il terzo – **Servizi psichiatrici** – include i seguenti servizi: 1. Gestione di strutture residenziali o semiresidenziali per malati psichiatrici; 2. Interventi riabilitativi (anche a domicilio); 3. Servizi ambulatoriali e/o attività di consulenza;

Il quarto – **Altri servizi sanitari** – comprende i seguenti servizi: 1. Servizi sanitari a domicilio; 2. Servizi ambulatoriali; 3. Soccorso e trasporto sanitario; 4. Donazioni di sangue, organi, tessuti e midollo; 5. Attività di Pet Therapy; 6. Servizi di accoglienza e/o orientamento (servizi di accesso all'assistenza sanitaria); 7. Promozione della salute ed educazione agli stili di vita salutari; 8. Unità di strada servizi prevenzione.

L'ambito denominato **Assistenza Sociale e Protezione Civile** si articola in tre sotto-settori principali:

- a) Servizi di assistenza sociale;
- b) Protezione civile e assistenza nelle emergenze;
- c) Erogazione di contributi monetari e/o in natura.

³ Colozzi I. e Donati P. (a cura di) (2000), *La sanità nonprofit. Il ruolo del privato sociale nei servizi sanitari*, Maggioli Editore, Rimini.

Il primo include il complesso di servizi e prestazioni a cui ci si riferisce, di norma, con la categoria di **servizi sociali**: 1. Gestione di strutture socio-educative per la prima infanzia (asili nido); 2. Gestione di centri diurni (anche estivi) e strutture semi-residenziali; 3. Gestione di strutture socio-assistenziali residenziali (incluse quelle che forniscono servizi socio-sanitari-RSA); 4. Gestione di strutture di assistenza infermieristica residenziale; 5. Assistenza domiciliare (aiuto domestico e/o sostegno in ospedale o residenza protetta); 6. Gestione di centri/sportelli di accoglienza, orientamento e/o ascolto tematico; 7. Pronto intervento sociale; 8. Interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio (incluse le misure alternative alla detenzione); 9. Interventi di supporto alle vittime di reati; 10. Accoglienza temporanea di minori stranieri non accompagnati; 11. Sostegno socio-educativo scolastico, territoriale e domiciliare; 12. Mediazione e integrazione interculturale; 13. Segretariato sociale; 14. Mensa sociale e/o pasti a domicilio; 15. Trasporto sociale; 16. Altri servizi alla persona.

Il secondo – **Protezione civile e assistenza nelle emergenze** – include i seguenti servizi: 1. Interventi di soccorso e prima assistenza nelle calamità naturali e nelle emergenze umanitarie (anche a profughi e rifugiati); 2. Vigilanza stradale e in manifestazioni pubbliche; 3. Preparazione e addestramento della popolazione per fronteggiare calamità naturali (esercitazioni pratiche); 4. Supporto all'organizzazione delle comunità in emergenza.

Il terzo – **Erogazione di contributi monetari e/o in natura** – comprende: 1. Contributi economici a integrazione; 2. Raccolta e distribuzione di vestiario, pacchi alimentari, medicinali e attrezzature.

2.1. Censimento del 2011

Dati dettagliati sulle sotto dimensioni summenzionate sono disponibili al momento solo in riferimento al censimento del 2011.

Come è possibile osservare dai dati riportati nella tabella n. 2.1, il **settore sanitario** rappresentava il 3,6% del totale delle INP censite, laddove il settore dell'assistenza sociale ammontava all'8,3%.

Nel comparto sanitario la stragrande maggioranza di enti operava nel sotto-ambito di "Altri servizi sanitari" raccogliendo il 71% delle INP attive nel settore e in secondo luogo nell'ambito dei "Servizi ospedalieri" 16,4%.

Nel comparto dell'assistenza sociale poco meno dei quattro quinti degli enti operava nel sotto-ambito dei "servizi di assistenza sociale" (78,1%).

Se si prende in considerazione il numero di *lavoratori retribuiti* (Dipendenti e personale a contratto), il quadro muta significativamente (Cfr. Tab. 2.2). Il settore sanitario rappresenta il 18% del totale dei lavoratori retribuiti delle INP (cinque volte rispetto al numero di enti) e il settore dell'assistenza sociale il 28,2% (3,5 volte rispetto al numero di enti).

Guardando ai sotto-ambiti si nota come, in sanità, i servizi residenziali mostrino il tasso più elevato di occupati: 44% nei servizi ospedalieri e 28% nei servizi per lungodegenti. Nel comparto dell'assistenza sociale la quasi totalità di occupati ricade nell'ambito dei "servizi sociali" (98%)

Per quanto riguarda la *principale fonte di finanziamento*, emergono caratteristiche peculiari per le INP attive nei due ambiti qui analizzati (Cfr. Tab. 2.3), in entrambi i casi il settore pubblico acquisisce un ruolo rilevante rappresentando la principale fonte di finanziamento per il 36,2% delle INP attive nel settore sanitario e il 32,8% delle INP operanti nel settore dell'assistenza sociale; a fronte di una incidenza del 14% sul totale delle INP.

Relativamente alla *forma giuridica* (cfr. Tab. 2.4), si nota una maggiore incidenza delle cooperative sociali: 17,8% nell'assistenza sociale e 11% nella sanità, a fronte di un peso del 3,7% sul totale delle INP. In secondo, luogo appaiono maggiormente rappresentati in tali comparti le fondazioni: 4,5% in sanità e 4,7% nell'assistenza sociale, rispetto al 2,1% sul totale delle INP. Infine, in sanità si rileva una maggiore presenza (37%) di enti con personalità giuridica, le "associazioni riconosciute", rispetto all'incidenza sul totale delle INP (22,7%).

In sintesi, dai dati sin qui illustrati è possibile affermare che le INP attive nel settore sanitario e nel settore dell'assistenza sociale, risultano avere un maggior numero di persone retribuite, una quota maggiore di finanziamenti pubblici e una forma giuridica più strutturata rispetto all'insieme delle INP nel nostro paese.

Tab. 2.1 - Unità INP per sotto settori di intervento – Ambiti "Sanità" e "Assistenza sociale" – Censimento 2011

	Anno 2011	%	%
Sanità	10.969		3,6
servizi ospedalieri generali e riabilitativi	1.803	16,4	
servizi per lungodegenti	815	7,4	
servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri	579	5,3	
altri servizi sanitari	7.772	70,9	
Assistenza sociale e protezione civile	25.044		8,3
servizi di assistenza sociale (offerta di servizi reali alla collettività o a categorie di persone)	19.567	78,1	
servizi di assistenza nelle emergenze (protezione civile e assistenza a profughi e rifugiati)	3.373	13,5	
erogazione di contributi monetari e/o in natura (servizi di sostegno ai redditi e alle condizioni di vita individuale e servizi di beneficenza)	2.104	8,4	
TOTALE INP	301.191		

Tab. 2.2 – *Dipendenti e personale a contratto per sotto settori di intervento – Ambiti “Sanità” e “Assistenza sociale” – Censimento 2011*

	V.A.	%
Sanità	171.482	18,0
servizi ospedalieri generali e riabilitativi	75.715	44,2
servizi per lungodegenti	48.680	28,4
servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri	10.849	6,3
altri servizi sanitari	36.238	21,1
Assistenza sociale e protezione civile	268.153	28,2
servizi di assistenza sociale (offerta di servizi reali alla collettività o a categorie di persone)	262.908	98,1
servizi di assistenza nelle emergenze (protezione civile e assistenza a profughi e rifugiati)	3.172	1,2
erogazione di contributi monetari e/o in natura (servizi di sostegno ai redditi e alle condizioni di vita individuale e servizi di beneficenza)	2.073	0,7
TOTALE INP	951.580	

Tab. 2.3 - Unità INP per Finanziamento prevalente – Ambiti “Sanità” e “Assistenza sociale” – Censimento 2011

	Pubblico	Privato	Totale
Sanità	3.964	7.005	10.969
	36,2%	63,8%	
servizi ospedalieri generali e riabilitativi	531	1.272	1.803
servizi per lungodegenti	207	608	815
servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri	319	260	579
altri servizi sanitari	2.907	4.865	7.772
Assistenza sociale e protezione civile	8.212	16.832	25.044
	32,8%	67,2%	
servizi di assistenza sociale (offerta di servizi reali alla collettività o a categorie di persone)	6.485	13.082	19.567
servizi di assistenza nelle emergenze (protezione civile e assistenza a profughi e rifugiati)	1.503	1.870	3.373
erogazione di contributi monetari e/o in natura (servizi di sostegno ai redditi e alle condizioni di vita individuali e servizi di beneficenza)	224	1.880	2.104
TOTALE INP	41.760	259.431	301.191
	13,9%	86,1%	

Tab. 2.4 - Unità INP per forma giuridica – Ambienti “Sanità” e “Assistenza sociale” – Censimento 2011

	Società cooperativa sociale	Associazione riconosciuta	Fondazione	ente ecclesastico	società di mutuo soccorso	associazione non riconosciuta	comitato	altra istituzione non profit	totale
Sanità	1.192	4.054	493	174	61	4.886	38	71	10.969
	10,9	37,0	4,5	1,6	0,6	44,5	0,3	0,6	
servizi ospedalieri generali e riabilitativi	246	607	125	52	..	743	3	27	1 803
servizi per lungodegenti	291	83	213	76	..	130	..	22	815
servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri	268	79	23	2	..	204	..	3	579
altri servizi sanitari	387	3 285	132	44	61	3 809	35	19	7 772
Assistenza sociale e protezione civile	4.452	6.120	1.188	933	201	11.749	204	197	25.044
	17,8	24,4	4,7	3,7	0,8	46,9	0,8	0,8	
servizi di assistenza sociale (offerta di servizi reali alla collettività o a categorie di persone)	4 382	4 412	985	763	104	8 611	162	148	19 567
servizi di assistenza nelle emergenze (protezione civile e assistenza a profughi e rifugiati)	60	1 256	2	2	5	2 030	11	7	3 373
erogazione di contributi monetari e/o in natura (servizi di sostegno ai redditi e alle condizioni di vita individuale e servizi di beneficenza)	10	452	201	168	92	1 108	31	42	2 104
TOTALE INP	11.264	68.349	6.220	6.583	996	201.004	3.432	3.343	301.191
	3,7	22,7	2,1	2,2	0,3	66,7	1,1	1,1	100,0

2.1.1. Focus sui sotto-ambiti della “Donazione sangue e organi” e “Soccorso e trasporto sanitario”

Date le finalità del presente lavoro può essere di un certo interesse effettuare un carotaggio in due dei principali sotto-settori di intervento del comparto sanitario in cui operano i soggetti di terzo settore nel nostro paese. Si tratta dell’ambito della “Donazione sangue e organi, tessuti e midollo” e del “Soccorso e trasporto sanitario”.

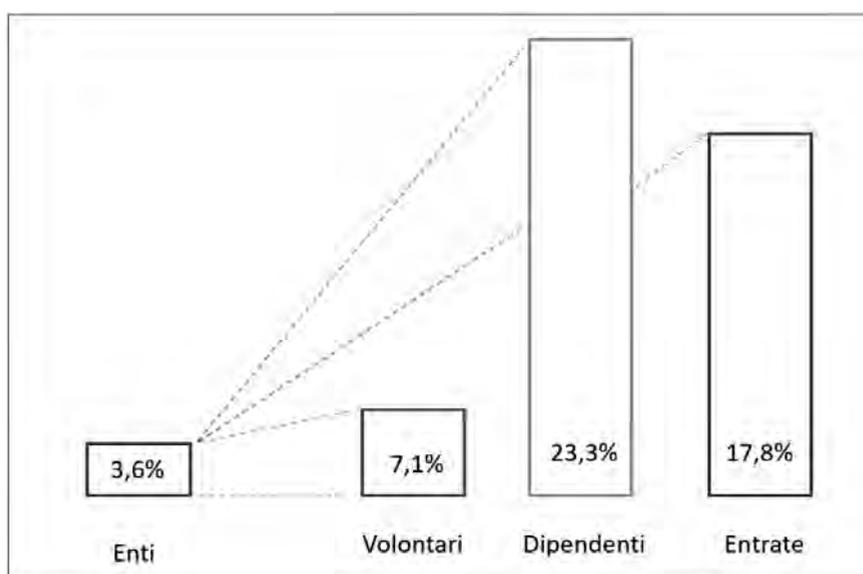
Come è possibile osservare dai dati riportati nella tabella A, il settore della “donazione di sangue e organi” includeva l’1,7% del totale delle INP, impiegando il 2,8% dei volontari, l’1,4% dei lavoratori occupati e movimentava l’1,7% del totale delle entrate.

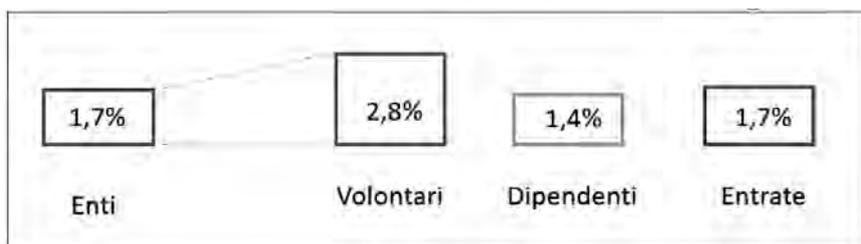
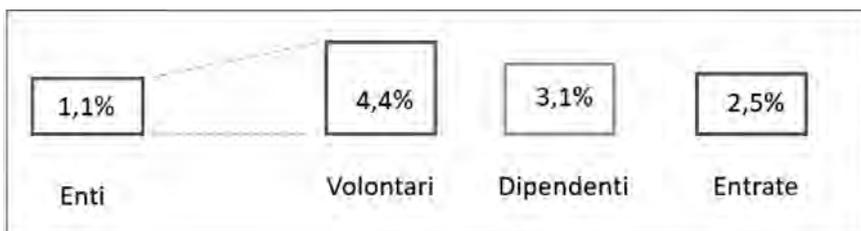
Laddove il comparto del “Soccorso e trasporto sanitario” rappresentava l’1,1% del totale delle INP, impiegando il 4,4% dei volontari, il 3,1% dei lavoratori occupati e movimentava i 2,5% del totale delle entrate.

Tab. A – Dati sui sotto-ambiti della “Donazione sangue e organi” e “Soccorso e trasporto sanitario” (Censimento 2011).

	Sanità	Donazioni di sangue, organi, tessuti e midollo	Soccorso e trasporto sanitario	Totale
Enti	3,6	1,7	1,1	301.191
Volontari	7,1	2,8	4,4	4.758.622
Dipendenti	23,3	1,4	3,1	680.811
Entrate	17,8	1,7	2,5	63.9 Mld

Graf. 2.1 – Incidenza macro-settore “Sanità” sul totale INP



Graf. 2.2 - Incidenza sotto-ambito "Donazione sangue e organi" sul totale INP**Graf. 2.3** - Incidenza sotto-ambito "Soccorso e trasporto sanitario" sul totale INP

I grafici su esposti forniscono una rappresentazione tangibile delle caratteristiche costitutive delle INP operanti in vari comparti.

Il **macro-settore sanitario** è caratterizzato da un numero relativamente contenuto di enti di dimensioni medio-grandi, che raccolgono poco meno di un quarto del totale degli occupati nelle INP in Italia, attorno al 18% delle entrate complessive (cinque volte le unità operative attive) e il 7,1% (il doppio delle unità).

Il sotto ambito della *donazione di sangue ed organi* si caratterizza per una rilevante presenza di volontari (2,8% del totale), un numero ridotto di dipendenti ed una quota proporzionata di entrate rispetto alla sua consistenza numerica in termini di unità operative.

Il sotto ambito del *soccorso e trasporto sanitario* è connotato da una forte presenza di volontari (4,4% del totale), una buona presenza di dipendenti (3,1%) ed una quota significativa di entrate (2,5%).

Si tratta, come è noto, degli ambiti in cui operano le grandi reti associative del volontariato italiano. Nel settore della donazione sangue ed organi, in particolare le quattro principali associazioni per la promozione, sensibilizzazione, raccolta e distribuzione del sangue ed emocomponenti: AVIS, FIDAS, Fratres e Croce Rossa⁴. Nel settore del soccorso e trasporto sanitario le tre principali reti associative: ANPAS, Misericordie e Croce Rossa, che gestiscono la quasi totalità del trasporto sanitario nel nostro paese, sia privatamente che in convenzione con il SSN (servizio 118).

⁴ A cui si devono aggiungere l'AIDO per la donazione degli organi, l'ADMO per il midollo osseo, ADISCO per il cordone ombelicale e ADOCES, per le cellule staminali.

2.2. Dati registro statistico ISTAT - anno 2021

I dati disponibili più recenti sono quelli che derivano dal “registro statistico” delle INP aggiornato dall’ISTAT su base annua.

Come è possibile osservare dai dati riportati nelle tabelle 2.5 e 2.5bis, al 31/12/2021, le INP operanti nel settore della **Sanità** rappresentano il 3,4% degli enti, il 10,8% del totale dei dipendenti occupati dalle INP e il 10,1% del totale dei volontari attivi nelle INP nel nostro paese. Rispetto ai dati di dieci anni prima si nota una sostanziale tenuta delle unità operative nel settore a fronte di una riduzione significativa del numero di dipendenti. Da segnalare che circa i due terzi degli occupati nel settore sanitario operano in ambito ospedaliero.

Per quanto riguarda le INP che operano nel settore dell’**Assistenza sociale** si rileva quanto segue: esse rappresentano il 9,8% degli enti, il 49% del totale dei dipendenti occupati dalle INP e il 15,6% del totale dei volontari attivi nelle INP nel nostro paese. Rispetto ai dati di dieci anni prima si nota un lieve aumento delle unità operative nel settore (che passano dall’8,3% al 9,8%) a fronte di una crescita esponenziale del numero di dipendenti (che passano dal 33,1% al 49%)⁵. Da rilevare che circa la metà degli occupati nel settore dell’assistenza sociale operano in strutture residenziali e una quota analoga nei servizi territoriali (tra cui quelli domiciliari).

Relativamente alla *forma giuridica* (Cfr. Tab. 2.6) si conferma una maggiore incidenza delle cooperative sociali (21,6% vs. 4,2%) e delle fondazioni (6,4% vs. 2,3%) nell’ambito dell’Assistenza Sociale; laddove nel comparto della Sanità questo fenomeno sembra attenuarsi.

Per quanto riguarda la *tipologia organizzativa* (Cfr. Tab. 2.7) si evince una forte presenza delle organizzazioni di volontariato nel settore sanitario (73,8% vs. 10,4%) e un’ampia presenza delle imprese sociali (in gran parte cooperative sociali) nell’ambito dell’assistenza sociale (22,2% vs. 4,5%), nonché una discreta incidenza delle altre INP (tra cui le fondazioni) (30,2%).

Tab. 2.5 – Unità INP, dipendenti e volontari nei settori Sanità e Assistenza Sociale (anno 2021) - valori assoluti

	Sanità	di cui servizi ospedalieri	Assistenza sociale	di cui assistenza sociale residenziale	Totale INP
INP	12.244	395	35.297	5.288	360.625
Dipendenti	96.720	58.439	437.617	214.918	893.741
Volontari	467.883	N.D.	718.634	N.D.	4.616.915

⁵ Si vedano i dati nella prima colonna della successiva tabella n. 2.9.

Tab. 2.5bis – Unità INP, dipendenti e volontari nei settori Sanità e Assistenza Sociale (anno 2021) - valori percentuali

	Sanità	di cui servizi ospedalieri	Assistenza sociale	di cui assistenza sociale residenziale	Totale INP
INP	3,4	0,1	9,8	1,5	360.625
Dipendenti	10,8	6,5	49,0	24,0	893.741
Volontari	10,1	N.D.	15,6	N.D.	4.616.915

Tab. 2.6 – Unità INP nei settori Sanità e Assistenza Sociale per forma giuridica (anno 2021) - valori assoluti

Forma Giuridica	Sanità	%	Assistenza Sociale	%	TOT INP %
Associazioni	11.126	90,9	24.420	69,2	84,9
Cooperative sociali	537	4,4	7.635	21,6	4,2
Fondazioni	278	2,3	2.245	6,4	2,3
Altra forma	303	2,5	997	2,8	8,6
Totale	12.244		35.297		360.625

Tab. 2.7 – Unità INP nei settori Sanità e Assistenza Sociale per tipologia organizzativa (anno 2021) - valori assoluti

Tipologia organizzativa	Sanità	%	Assistenza Sociale	%	TOT INP %
ODV	9.032	73,8	14.765	41,8	10,4
APS	266	2,2	2.029	5,7	6,2
Imprese sociali	596	4,9	7.837	22,2	4,5
Altra INP	2.350	19,2	10.666	30,2	79,1
Totale	12.244		35.297		360.625

2.3. Andamento INP nei settori Sanità e Assistenza Sociale - decennio 2011-2021

I dati dei censimenti e delle rilevazioni ISTAT ci consentono di analizzare l'andamento delle INP operanti nei macro settori della Sanità e dell'Assistenza sociale relativamente a due variabili: il numero di unità operative e il numero di lavoratori dipendenti.

Come è possibile osservare dai dati riportati in tabella n. 2.8 il trend di *INP attive* in entrambi i settori mostra un andamento piuttosto costante nel periodo considerato. Si rileva un leggero calo nel comparto sanitario, che passa dal 3,6% al 3,4% del totale degli enti presenti nel registro statistico ISTAT; a fronte di una crescita più marcata nel settore dell'assistenza sociale, che passa dal 8,3% al 9,8% del totale.

Da segnalare è il quadro relativo ai *lavoratori dipendenti* occupati nei due ambiti qui analizzati (Cfr. Tab. 2.9).

Il comparto sanitario mostra una sostanziale tenuta fino al 2019, con un forte calo nel 2020⁶ e nel 2021 sia in termini assoluti (numero di lavoratori) che relativi (incidenza sul totale) dimezzando il suo peso sul totale degli occupati nelle INP nel nostro paese (passando da 158 mila lavoratori dipendenti nel 2011 a poco più di 96 mila nel 2021)⁷.

L'ambito dell'assistenza sociale presenta un quadro speculare: un andamento costante fino al 2019 e una forte crescita nel 2020 e 2021, giungendo a rappresentare quasi la metà di tutti i lavoratori dipendenti occupati dalle INP italiane (49%) (Cfr. Graf. 2.4).

⁶ Questo andamento, e il parallelo aumento di lavoratori nel comparto dell'assistenza sociale, è dovuto in gran parte ad un allineamento con la classificazione ATECO, avvenuto nell'anno 2020. Per cui le RSA sono state incluse nell'assistenza sociale (residenziale), piuttosto che nella Sanità come venivano classificate in precedenza in base alla classificazione ICNPO (*International Classification of Non Profit Organizations*).

⁷ Parallelamente è aumentato il numero di volontari impegnati nel comparto sanitario passati da 337 mila (il 7,1% del totale) nel 2011 a 466 mila (il 10,1% del totale) nel 2021.

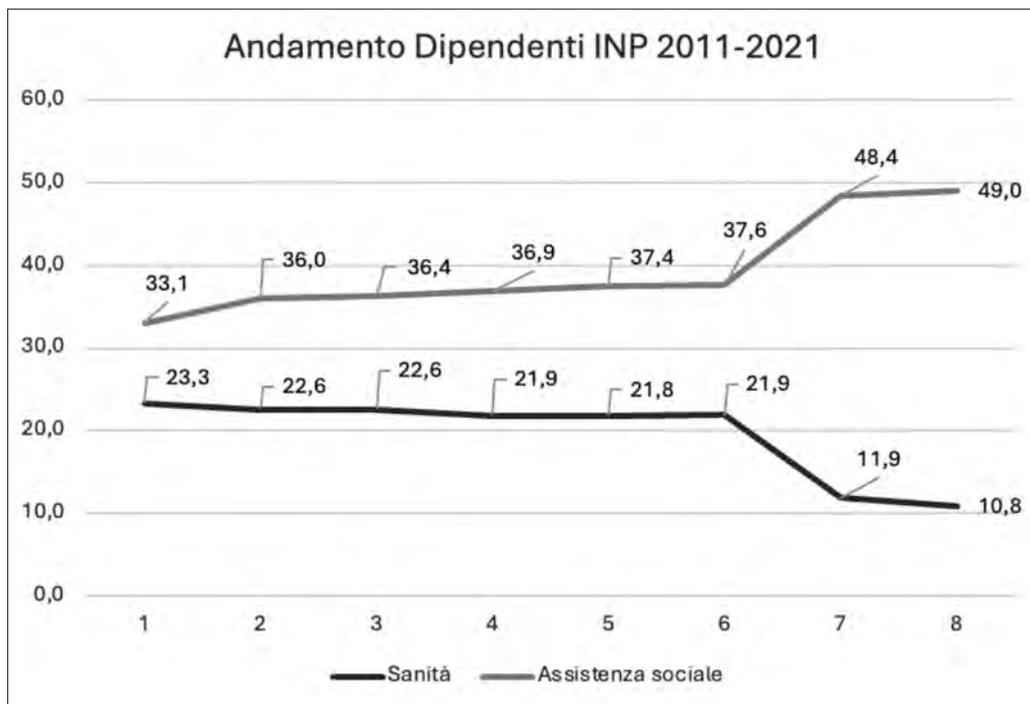
Tab. 2.8 - Unità INP nei settori Sanità e Assistenza Sociale – periodo 2011-2022

	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022									
		%	%	%	%	%	%	%	%									
Sanità	10.969	3,6	11.590	3,4	12.080	3,5	12.235	3,5	13.298	3,7	12.578	3,5	12.244	3,4	11.946	3,3		
Assistenza sociale	25.044	8,3	30.877	9,2	32.105	9,3	32.245	9,2	33.564	9,3	34.380	9,5	35.868	9,9	35.297	9,8	34.775	9,7
TOTALE INP	301.191	100	336.275	100	343.432	100	350.492	100	359.574	100	362.634	100	363.499	100	360.625	100	360.061	100

Tab. 2.9 - Dipendenti INP nei settori Sanità e Assistenza Sociale – periodo 2011-2022

	2011	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022									
		%	%	%	%	%	%	%	%									
Sanità	158.839	23,3	177.725	22,6	183.662	22,6	184.594	21,9	186.399	21,8	188.506	21,9	103.215	11,9	96.720	10,8	98.925	10,8
Assistenza sociale	225.108	33,1	283.767	36,0	295.423	36,4	311.399	36,9	319.480	37,4	324.192	37,6	421.356	48,4	437.617	49,0	450.806	49,0
TOTALE INP	680.810	100	788.126	100	812.706	100	844.775	100	853.476	100	861.919	100	870.183	100	893.741	100	919.431	100

Grafico 2.4 – *Andamento lavoratori dipendenti INP nei settori della Sanità e dell'Assistenza Sociale (periodo 2011-2022).*



3. Indagine Excelsior Unioncamere sui fabbisogni professionali e formativi degli enti dell'Economia Sociale (2023)

Recentemente è stato pubblicato il rapporto di ricerca dell'indagine Excelsior-Unioncamere sui fabbisogni professionali e formativi degli enti dell'Economia Sociale⁸.

Intersecando i dati del sistema di registri ASIA (in particolare il Registro statistico delle Imprese attive ASIA-Imprese, ASIA-Imprese agricole e ASIA-Occupazione), del Registro delle istituzioni non profit e del censimento permanente delle istituzioni non profit di ISTAT, il Rapporto fornisce una rappresentazione ampia ed articolata del contributo fornito dai soggetti dell'economia sociale al sistema economico e sociale del nostro paese.

Dall'incrocio dei registri summenzionati, al 31.12.2021, risultano essere attivi 400.893 enti dell'economia sociale, di cui 55.237 cooperative (incluse le 14.969 Coepe-

⁸ Economia sociale. I fabbisogni professionali e formativi delle imprese dell'economia sociale, Indagine 2023 di Unioncamere e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2024/EconomiaSociale.pdf>

relative sociali) e 345.656 enti che adottano altre forme giuridiche (306.247 associazioni, 8.356 fondazioni e 31.053 enti con altra forma giuridica)⁹.

Nel comparto “Sanità e assistenza sociale” operano 47.897 enti ovvero l’11,9% del totale, di cui 8.528 cooperative, ovvero il 15,4% del totale delle cooperative e 39.369 altri enti ovvero l’11,4% del totale di altri enti¹⁰.

Il numero maggiore di addetti¹¹ si registra nel settore della “sanità e dell’assistenza sociale” ove lavorano circa un terzo degli addetti complessivi dell’economia sociale (525.989 su 1.546.690). Con un trend in costante crescita: 516.567 nel 2019, 520.489 nel 2020, 525.989 nel 2021)¹².

Per quanto riguarda il peso dell’economia sociale nei diversi settori d’attività emergente che, nel settore dell’*istruzione*, le organizzazioni dell’economia sociale costituiscono il 28,4% dei soggetti attivi, mentre, in termini di addetti, rappresentano più della metà degli occupati nel settore educativo (58,3%)¹³.

Risultati analoghi si riscontrano nel settore della *sanità e assistenza sociale* e dove le organizzazioni dell’economia sociale rappresentano il 12,5% dei soggetti attivi e occupano il 44,5% degli addetti. Infine, appartengono all’economia sociale il 75,9% dei soggetti attivi nel settore delle *attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento*, con un’incidenza di addetti del 28%.

Per comprendere e analizzare le caratteristiche del mercato del lavoro dipendente e, in particolare, della domanda di lavoro dell’economia sociale, l’Indagine Excelsior ha definito il proprio campo di osservazione tenendo conto di tutti i soggetti che adottano in via stabile e permanente un’organizzazione imprenditoriale e sono pertanto iscritti al Registro delle Imprese (RI) o al Repertorio Economico Amministrativo (REA) delle Camere di Commercio e che, al tempo stesso, hanno almeno un lavoratore alle dipendenze attestato dagli archivi INPS¹⁴.

Gli enti afferenti all’economia sociale sono stati individuati sulla base della definizione adottata nell’ambito del Piano europeo per l’economia sociale predisposto dalla Commissione Europea e classificati secondo tre categorie:

- 1- Imprese sociali, comprese le cooperative sociali;
- 2- Cooperative diverse dalle cooperative sociali;
- 3- Associazioni, fondazioni, società di mutuo soccorso e altre forme giuridiche¹⁵.

⁹ Si veda tabella n. 1 a pag. 18 del Rapporto.

¹⁰ Cfr. tabella n. 3 a pag. 20 del Rapporto.

¹¹ Il termine “addetti” include sia i lavoratori dipendenti (1.479.948) che i non dipendenti (66.742) delle imprese attive.

¹² Si veda tabella n. 4 a pag. 21 del Rapporto.

¹³ Cfr. figura n. 2 a pag. 22 del Rapporto.

¹⁴ L’universo di riferimento del Sistema Informativo Excelsior per l’anno 2023 è costituito dalla totalità delle imprese private dei settori industriali e dei servizi iscritte al Registro delle Imprese delle Camere di Commercio che risultavano attive alla data del 31.12.2022 e che avevano avuto almeno un “dipendente medio” nel corso del 2020 (fonte INPS) pari a circa 1,3 milioni.

¹⁵ Sulla base di tali criteri, è stato definito l’universo di riferimento dell’economia sociale nell’ambito del Sistema Informativo Excelsior, che al 31.12.2022 si compone di 44.660 enti localizzati in almeno una

Per quanto riguarda gli ambiti di attività le *imprese sociali* (sia in forma cooperativa che non) operano prevalentemente nei tipici settori del *welfare*, gestendo servizi sociali quali ad esempio centri diurni per assistenza ad anziani e disabili, residenze sociali per anziani e disabili, case-famiglia, centri di aggregazione per ragazzi e centri educativi.

Infatti, il 34% delle imprese sociali ha come attività prevalente *l'assistenza sociale di tipo non residenziale* e un ulteriore 18,9% *l'assistenza residenziale*. Inoltre, il 3,7% delle imprese sociali eroga *servizi sanitari*. Le imprese sociali sono molto attive anche nel campo dei *servizi educativi e formativi*, in cui opera oltre il 10% di esse¹⁶.

Complessivamente gli enti dell'economia sociale occupavano, alla data di riferimento dell'indagine, oltre un milione e duecentomila lavoratori dipendenti, distribuiti come segue nelle diverse tipologie organizzative.

Tab. 3.1 - Sistema informativo Excelsior (al 31.12.2022)

Tipologia di ente	Dipendenti	%
Imprese sociali	500.000	40,7
<i>di cui imprese sociali (non cooperative)</i>	13.000	1,0
<i>di cui cooperative sociali</i>	487.000	39,7
Cooperative	561.000	45,8
Associazioni, Fondazioni e altri enti dell'economia sociale	165.000	13,5
Totale	1.226.000	

Tipologia di ente	Dipendenti	%
Imprese sociali non cooperative	13.000	1,0
Cooperative	1.048.000	85,5
<i>di cui cooperative sociali</i>	487.000	39,7
<i>di cui altre cooperative</i>	561.000	45,8
Associazioni, Fondazioni e altri enti dell'economia sociale	165.000	13,5
Totale	1.226.000	

Come è possibile osservare dai dati sopra riportati l'apporto maggiore in termini occupazionali è fornito dalle imprese cooperative che impiegano complessivamente l'85,5% della forza lavoro dipendente dell'economia sociale. Sia nella forma della cooperativa per così dire tradizionale (di consumo, di produzione e lavoro, del credito, ecc.), che raccoglie il 45,8% del totale degli occupati nell'economia sociale, sia in quella della cooperazione sociale, che ne impiega il 39,7%.

La ripartizione degli oltre 1,2 milioni dipendenti dell'economia sociale tra i diversi settori di attività ricalca, in termini generali, quanto osservato con riferimento alla

sede, cui si aggiungono ulteriori 9.940 unità locali con dipendenti presenti in localizzazioni differenti da quella della sede principale, per un totale di oltre 54.000 unità.

¹⁶ Cfr. Tab. 7 a pag. 32 del Rapporto di ricerca.

distribuzione degli enti: il 93% di essi è occupato nel settore terziario e il 7% nelle attività industriali (si veda tabella 8 sotto riportata).

Il comparto della *sanità e dell'assistenza sociale* è quello che contribuisce maggiormente all'occupazione, con oltre un terzo (36,9%) dei lavoratori dell'economia sociale. Tra i servizi alle persone più rilevanti dal punto di vista occupazionale figurano anche l'*istruzione* e i *servizi culturali, sportivi, ricreativi* (entrambi coinvolgono l'8,5% dei dipendenti).

Disaggregando i dati settoriali secondo le categorie dei soggetti individuate nell'ambito del Sistema Informativo Excelsior, si rileva che i dipendenti delle imprese sociali sono occupati nei *servizi di assistenza sociale e sanità* in circa 7 casi su 10; mentre i rimanenti si distribuiscono tra tutti gli altri settori, con una leggera prevalenza dei *servizi di istruzione e formazione* e delle attività volte alla *tutela dell'ambiente e del paesaggio*.

L'*assistenza sociale* (34,4%) e la *sanità* (20,8%) costituiscono i principali settori di inserimento anche per i dipendenti di "associazioni, fondazioni ed enti con altre forme giuridiche", in quanto convogliano oltre la metà dell'insieme dei lavoratori di questa categoria. Seguono i *servizi educativi e formativi* (17,0%) e i *servizi culturali, sportivi e gli altri servizi dedicati alle persone* (15,2%).

Tab. 3.2 – Dipendenti degli enti dell'economia sociale per settore (v.a.; %)

	Totale economia sociale	Imprese sociali	di cui:		Associazioni, fondazioni e altri enti
			Cooperative sociali	Altre cooperative	
TOTALE	1.226.270	499.650	487.270	560.910	165.710
	100	100	100	100	100
SETTORE DI ATTIVITÀ					
INDUSTRIA	7,0	3,3	3,3	12,3	0,4
<i>di cui: Industrie di trasformazione alimentare</i>	1,0	0,2	0,2	2,0	0,1
SERVIZI	93,0	96,7	96,7	87,7	99,6
Servizi di assistenza sociale residenziale	11,7	20,8	21,0	0,3	22,7
Assistenza sociale non residenziale	20,7	46,5	47,4	0,4	11,7
Assistenza sanitaria	4,5	3,9	3,7	0,2	20,8
Servizi di ristorazione collettiva e accoglienza	5,1	3,4	3,4	7,4	2,1
Attività di servizi per edifici e paesaggio	9,9	7,5	7,7	15,0	0,0
Altri servizi operativi di supporto a imprese e persone	4,5	2,1	2,1	7,7	1,4
Istruzione e servizi formativi privati	5,1	5,9	4,9	0,9	17,0
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	5,9	3,2	3,1	5,6	15,2
Altri servizi	25,5	3,3	3,3	50,4	8,6
<i>di cui:</i>					
<i>Commercio</i>	6,4	0,9	0,9	12,7	1,6
<i>Servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio</i>	12,3	1,1	1,1	26,0	0,1
<i>Servizi avanzati di supporto alle imprese</i>	2,3	0,7	0,7	3,0	4,6

Fonte: Unioncamere – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Tab. 3.3 – *Apporto in termini occupazionali degli enti dell'economia sociale nei settori del welfare (mia elaborazione su dati Excelsior/Unioncamere).*

	Cooperative sociali	Altre cooperative	Associazioni, Fondazioni, altri enti	Imprese sociali non cooperative	Totale
Servizi di assistenza sociale residenziale	102.326	1.682	37.616	1.849	143.473 (27,8%)
Assistenza sociale non residenziale	226.580	2.243	19.388	5.627	253.838 (49,3%)
Assistenza Sanitaria	18.029	1.122	34.467	1.564	55.182 (10,7%)
Istruzione e servizi formativi privati	23.876	5.048	28.170	5.446	62.540 (12,1%)
Totale	370.811 (72%)	10.095 (1,9%)	119.641 (23,2%)	14.486 (2,8%)	515.033

Come è possibile osservare dai dati della tabella 3.2, l'apporto fornito dai soggetti dell'economia sociale nei settori del *welfare* in termini di occupati, vede un'assoluta prevalenza della componente della cooperazione sociale, la quale occupa poco meno dei tre quarti del totale dei lavoratori dipendenti del comparto (72%). In secondo luogo troviamo il mondo associativo e fondazionale che occupa poco meno di un quarto (23,2%), mentre assolutamente marginale è l'apporto occupazionale delle cooperative tradizionali e ancora molto limitato il contributo delle imprese sociali non cooperative.

Al fine di rilevare l'incidenza dell'economia sociale all'interno del sistema economico generale può essere utile misurarne il peso occupazionale rispetto all'occupazione totale, nel settore privato.

I 54.100 enti che operano nell'economia sociale, pur rappresentando meno del 4% del totale delle imprese con dipendenti dell'industria e servizi, hanno un'incidenza ben più rilevante sull'occupazione, in quanto concentrano il 9,1% del totale dei dipendenti (si veda fig. 10 sotto riportata)¹⁷ nel settore privato.

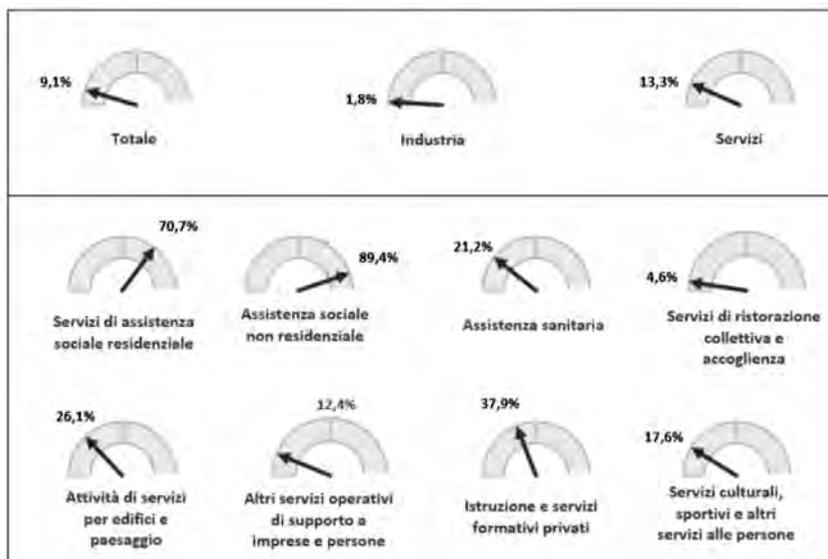
Come già rilevato, l'attività centrale dell'economia sociale concerne l'ambito all'assistenza sociale. In particolare, nei servizi di *assistenza sociale non residenziale*, i soggetti dell'economia sociale occupano l'89,4% dei lavoratori dipendenti di tutto il settore (privato), mentre nell'*assistenza sociale residenziale* la quota è pari al 70,7% dei dipendenti.

Una seconda categoria di servizi riguarda le attività nelle quali il contributo dell'economia sociale è molto rilevante (tra il 20% e il 40%). Questa categoria comprende il settore dell'*istruzione e formazione*, dove gli occupati nell'economia sociale rappresen-

¹⁷ Si ricorda che l'universo di riferimento del Sistema Informativo Excelsior è costituito dalla totalità delle imprese private dei settori industriali e dei servizi attive a fine 2022, con almeno un "dipendente medio". Risultano pertanto esplicitamente escluse: le unità operative della pubblica amministrazione; le aziende pubbliche del settore sanitario (aziende ospedaliere, ASL, ecc.); le unità scolastiche e universitarie pubbliche; le organizzazioni associative; gli studi professionali non iscritti al Registro imprese.

tano il 37,9% del totale, il settore della *sanità* (21,2%), i *servizi per edifici e paesaggio* (26,1%) e i *servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone* (17,6%).

Figura 3.1 – Incidenza dei dipendenti degli enti dell'economia sociale sul totale dipendenti nei principali settori (%)



Fonte: Unioncamere – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Concludendo, i dati dell'indagine Excelsior/Unioncamere ci restituiscono una serie di informazioni estremamente rilevanti con riferimento al contributo dei soggetti imprenditoriali dell'economia sociale al sistema economico complessivo del nostro paese.

Pur non essendo comparabili con i dati rilevati dall'Istat, sia in quanto le unità di analisi sono differenti (le Istituzioni non profit nell'un caso, i soggetti dell'economia sociale nell'altro¹⁸), sia in quanto le modalità di calcolo dei lavoratori dipendenti differiscono nei due sistemi informativi¹⁹, i dati Excelsior/Unioncamere forniscono un quadro analogo relativamente ai principali ambiti di attività degli attori dell'economia sociale e del relativo peso occupazionale.

¹⁸ Compresa le imprese "cooperative non sociali" non incluse nel registro statistico Istat sulle Istituzioni non profit.

¹⁹ Mentre nell'ambito del Sistema informativo Excelsior la quantificazione delle imprese con dipendenti e dei relativi dipendenti utilizza come soglia di inclusione nel campo di osservazione la dichiarazione di almeno 0,5 dipendenti medi annui, per le statistiche elaborate da Istat la definizione prevede l'inclusione nel campo di osservazione delle imprese e dei dipendenti assumendo, come soglia, la dichiarazione di almeno 1 addetto dipendente per almeno una giornata all'anno.

Arricchiscono inoltre il nostro bagaglio conoscitivo offrendoci un quadro analitico dell'incidenza dell'economia sociale in termini di lavoratori dipendenti nei vari settori di attività considerati rispetto al totale degli occupati (con riferimento al mero settore privato, escludendo quindi i dipendenti pubblici).

4. Considerazioni conclusive e prospettive future

Concludendo, dalle analisi su esposte si evince chiaramente come gli attori del terzo settore costituiscano una componente imprescindibile nei settori della *sanità* e dell'*assistenza sociale* nel nostro paese.

In sede conclusiva ci pare opportuno portare a sintesi i tre principali trend analizzati: a) l'andamento delle unità operative; b) l'andamento del personale dipendente; c) l'andamento dei volontari.

Tab. 4.1 – *Andamento unità operative nei settori Sanità e Assistenza sociale – anni 2011-2021*

Settore di attività	2011		2021	
	V.A.	%	V.A.	%
Sanità	10.969	3,6	12.244	3,4
Assistenza sociale e Protezione civile	25.044	8,3	35.297	9,8
	36.013	11,9	47.541	13,2
TOTALE	301.191		360.625	

Come è possibile osservare dai dati riportati nella tabella 4.1, nel periodo considerato vi è stato un incremento di 59.434 *unità operative* (+ 19,7%) nell'intero settore non profit in Italia. Laddove nei due comparti qui analizzati si registra un tasso di crescita molto più rilevante: 11.528 unità (+ 32,0%).

Tab. 4.2 – *Andamento dipendenti nei settori Sanità e Assistenza sociale – anni 2011-2021*

Settore di attività	2011		2021	
	V.A.	%	V.A.	%
Sanità	158.839	23,3	96.720	10,8
Assistenza sociale e Protezione civile	225.108	33,1	437.617	49,0
	383.947	56,4	534.337	59,8
TOTALE	680.810		893.741	

Per quanto riguarda il *personale dipendente* (cfr. Tab. 4.2), nel periodo vi è stato un incremento di 212.931 unità, ovvero i lavoratori retribuiti nel terzo settore sono cresciuti di quasi un terzo (+ 31,3%); laddove nei due comparti qui analizzati essi sono aumentati di 150.390 unità (+ 39,2%).

Tab. 4.3 – *Andamento volontari nei settori Sanità e Assistenza sociale – anni 2011-2021*

Settore di attività	2011		2021	
	V.A.	%	V.A.	%
Sanità	337.699	7,1	467.883	10,1
Assistenza sociale e Protezione civile	598.952	12,6	718.634	15,6
	936.651	19,7	1.186.517	25,7
TOTALE	4.758.622		4.616.915	

Relativamente al *personale volontario* attivo nel terzo settore italiano (Cfr. Tab. 4.3), nel decennio si sono perse 141.707 unità (- 3,0%). Tale diminuzione però non ha riguardato i comparti della Sanità e dell’Assistenza sociale, i quali invece hanno registrato un incremento di volontari, rispettivamente di 130.184 unità (+ 38,5%) e di 119.682 (+ 20,0%). Insieme i due ambiti passano da poco meno di un quinto (19,7%) del totale complessivo di volontari operanti nel settore non profit a poco più di un quarto (25,7%).

In sintesi, come si evince dai dati riportati nelle tabelle 4.1, 4.2 e 4.3 sopra riportate, il terzo settore in ambito socio-sanitario è cresciuto costantemente nel periodo 2011-2021 rispetto a tutti e tre i parametri considerati e in misura significativamente maggiore rispetto agli enti operanti negli altri settori di intervento:

- a) Come numero di enti/organizzazioni (+32% rispetto ad un +19,7% del totale);
 - b) Come numero di lavoratori dipendenti (+39,2% rispetto ad un +31,3% del totale);
 - c) Come numero di personale volontario (+26,7% rispetto ad un - 3,3% del totale);
- in particolare si sottolinea come mentre il settore nel suo complesso ha registrato nel decennio una diminuzione (seppur lieve) di volontari attivi, gli ambiti della sanità e dell’assistenza hanno mostrato una crescita continua di dimensioni rilevanti +38% in sanità e +20% nel socio-assistenziale.

Come si è potuto constatare nel periodo pandemico il *terzo settore di cura alla persona* è stato in grado di attivare migliaia di sedi operative distribuite su tutto il territorio nazionale e decine di migliaia di operatori (retribuiti e volontari) che hanno consentito di garantire alcuni servizi minimi essenziali per la qualità della vita di milioni di cittadini italiani, in particolare quelli più fragili e a maggior rischio di vulnerabilità.

Nella fase del lock-down erano i volontari del tessuto associativo del nostro paese che portavano la spesa e i medicinali a domicilio, che garantivano i trasporti sanitari per persone anziane e non pienamente auto-sufficienti, rompendo così le condizioni di solitudine involontaria, purtroppo sempre più diffuse nel nostro paese, in specie in contenti ad elevato grado di urbanizzazione.

Il terzo settore di *care* si è dimostrato efficiente, efficace, flessibile e resiliente, riconvertendo in tempi rapidi prassi e routine consolidate in nuove modalità operative e nuovi servizi per fronteggiare lo stato di “emergenza” dovuto alla pandemia.

Date le considerazioni summenzionate stupisce che non vi siano al momento in Italia dati istituzionali sull’apporto del terzo settore in ambito sanitario e socio-assi-

stenziale. Ad esempio nell'ultima edizione *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale*²⁰ vengono censite le strutture che erogano servizi sanitari e socio-sanitari distinguendo tra "pubbliche" e "private convenzionate", ma all'interno di queste non vi è la distinzione tra profit e non profit, si veda tabella sotto riportata. Anche se in più punti il Rapporto menziona il fatto che una quota non irrilevante delle strutture private è costituita da attori del terzo settore, in gran parte di natura fondazionale.

Numero di strutture per tipologia di assistenza erogata - anno 2022					
Assistenza	Natura delle strutture				Totale
	Publiche	%	Private accreditate	%	
Assistenza Ospedaliera	511	51,3	485	48,7	996
Assistenza Specialistica Ambulatoriale	3.715	40,9	5.370	59,1	9.085
Assistenza Territoriale Residenziale	1.204	15,0	6.841	85,0	8.045
Assistenza Territoriale Semiresidenziale	865	27,7	2.261	72,3	3.126
Altra Assistenza Territoriale	5.968	86,2	954	13,8	6.922
Assistenza Riabilitativa (ex art. 26)	253	21,4	927	78,6	1.180

Fonte: *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale*, p. 13

Come menzionato in apertura del presente saggio, in base alla classificazione IN-CPO²¹ adottata dall'Istat l'ambito **sanitario** si articola nei seguenti quattro sotto-settori principali:

- e) Servizi ospedalieri generali e riabilitativi;
- f) Servizi sanitari residenziali e semiresidenziali (non ospedalieri);
- g) Servizi psichiatrici ospedalieri e non ospedalieri;
- h) Altri servizi sanitari (1. Servizi sanitari a domicilio; 2. Servizi ambulatoriali; 3. Soccorso e trasporto sanitario; 4. Donazioni di sangue, organi, tessuti e midollo; 5. Attività di Pet Therapy; 6. Servizi di accoglienza e/o orientamento (servizi di accesso

²⁰ Ministero della Salute (2024), *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale. Assetto organizzativo, attività e fattori produttivi del SSN - Anno 2022*, Direzione Generale della digitalizzazione, del Sistema Informativo Sanitario e della Statistica, Roma, 2024.

²¹ *International Classification of Nonprofit Organizations*, elaborata dalla Johns Hopkins University e ripresa nell'*Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts* (elaborato dalla Divisione di Statistica - Dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite). Il sistema di classificazione ICNPO è organizzato in 12 gruppi, corrispondenti ai settori, e 29 sottogruppi che individuano le attività.

all'assistenza sanitaria); 7. Promozione della salute ed educazione agli stili di vita salutari; 8. Unità di strada servizi prevenzione).

Dai dati illustrati e commentati nelle pagine precedenti risulta come il terzo settore in Italia rivesta un ruolo chiave nel comparto sanitario e socio-sanitario, sia in termini di unità operative che di addetti. In alcuni ambiti come “servizi socio-sanitari residenziali” (RSA), “servizi socio-sanitari semiresidenziali”, “servizi sanitari a domicilio”, “servizi di soccorso e trasporto sanitario”²², “donazioni di sangue, organi, tessuti e midollo”²³ esso costituisce il principale fornitore (se non l'unico), spesso in convenzionamento con il servizio pubblico.

Tale protagonismo viene ad articolarsi in modo specifico a seconda della tipologia organizzativa, laddove le fondazioni e le varie forme di impresa sociale sono maggiormente presenti nei servizi cosiddetti “duri” come quelli residenziali e semi-residenziali; le cooperative sociali rivestono un ruolo prevalente nell'ambito dei servizi territoriali e domiciliari; il mondo del volontariato svolge un ruolo di assoluto protagonista nei settori del soccorso e trasporto sanitario nell'ambito delle donazioni; l'universo associativo è particolarmente presente nelle attività di *advocacy*, della tutela e promozione dei diritti dei pazienti, utenti e cittadini.

Nel prossimo futuro è ipotizzabile un ulteriore rafforzamento delle formazioni organizzate della società civile in ambito sanitario anche alla luce degli investimenti previsti dal PNRR, in quanto in un certo senso sorprendentemente, l'ambito in cui le misure del PNRR assumono in maniera chiara un orientamento ispirato ai principi del welfare di comunità è quello sanitario.

La missione n. 6 denominata “Salute”, del valore complessivo di 15,63 mln (pari al 8,2% del totale) risulta articolata in due componenti, le quali si suddividono in maniera sostanzialmente equanime gli impegni di spesa (con una leggera prevalenza della seconda sulla prima):

C1 – **Reti di prossimità**, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale [7,00 mld – 44,8%];

C2 – **Innovazione, Ricerca e Digitalizzazione** del Servizio Sanitario Nazionale [8,63 mld – 55,2%]

Data l'ottica di analisi assunta nel presente lavoro quella che interessa maggiormente è la componente C1, la quale risulta articolata nei seguenti “Ambiti di intervento/Misure”:

1. Riforma 1: *Reti di prossimità*, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e rete nazionale della salute, ambiente e clima;
2. Investimento 1.1: *Case della Comunità* e presa in carico della persona [2,00 mld – 28,6%];

²² Si veda qui il ruolo svolto dalle tre principali reti associative nazionali: ANPAS, Misericordie, Croce Rossa Italiana.

²³ Per il conferimento del sangue il sistema italiano fa affidamento esclusivamente sull'apporto di organizzazioni di volontariato: AVIS, FIDAS, e in misura minore Fratres e Croce Rossa Italiana. Le quali detengono una sorta di monopolio nella promozione, raccolta e conservazione del sangue ed emo-componenti, in stretta collaborazione con il SSN.

3. Investimento 1.2: Casa come primo luogo di cura e telemedicina [4,00 mld – 57,1%];
4. Investimento 1.3: Rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (*Ospedali di Comunità*) [1,00 mld – 14,3%].

In particolare ci preme soffermare l’attenzione sulla misura di **investimento 1.1** che rappresenta poco meno del 30% del totale delle risorse messe a disposizione della Componente 1 della Missione n. 6.

“Il progetto di realizzare la *Casa della Comunità* consente di potenziare e riorganizzare i servizi offerti sul territorio migliorandone la qualità. La Casa della Comunità diventerà lo strumento attraverso cui coordinare tutti i servizi offerti, in particolare ai malati cronici. Nella Casa della Comunità sarà presente il punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie. La Casa della Comunità sarà una struttura fisica in cui opererà un team multidisciplinare di medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, medici specialistici, infermieri di comunità, altri professionisti della salute e potrà ospitare anche assistenti sociali. La presenza degli assistenti sociali nelle Case della Comunità rafforzerà il ruolo dei servizi sociali territoriali nonché una loro maggiore integrazione con la componente sanitaria assistenziale. Il presente investimento agisce in maniera sinergica con gli investimenti 1.1 e 1.2 della Componente 2 della Missione 5.

La Casa della Comunità è finalizzata a costituire il punto di riferimento continuativo per la popolazione, anche attraverso un’infrastruttura informatica, un punto prelievi, la strumentazione polispecialistica, e ha il fine di garantire la promozione, la prevenzione della salute e la presa in carico della comunità di riferimento.

Tra i servizi inclusi è previsto, in particolare, il punto unico di accesso (PUA) per le valutazioni multidimensionali (servizi socio-sanitari) e i servizi che, secondo un approccio di medicina di genere, dedicati alla tutela della donna, del bambino e dei nuclei familiari secondo un approccio di medicina di genere. Potranno inoltre essere ospitati servizi sociali e assistenziali rivolti prioritariamente alle persone anziani e fragili, variamente organizzati a seconda delle caratteristiche della comunità specifica.” (p. 225; sottolineatura nostra).

Abbiamo ritenuto opportuno riportare integralmente questa lunga citazione in quanto essa contiene gli elementi chiave di un modello di organizzazione dei servizi sul territorio ispirato ai principi del *welfare di comunità*, ovvero:

- a) Punto unico di accesso alle prestazioni (socio-)sanitarie [vicinanza-prossimità];
- b) Presenza di un’équipe multi-disciplinare (professionisti della salute e assistenti sociali) [presa in carico della persona umana nella sua totalità];
- c) Integrazione sociale-sanitario (rimandi agli investimenti della Missione 5);
- d) Obiettivo: garantire la promozione, la prevenzione della salute e la presa in carico della comunità.

Il piano prevede l’attivazione in un quinquennio (entro la metà del 2026) di circa mille e trecento (1.288) Case della Comunità, utilizzando sia strutture già esistenti (ex Case della Salute) sia realizzandone delle nuove, per un investimento complessivo di due miliardi di euro.

Nella medesima direzione di costruire un sistema di welfare territoriale di prossimità è orientata la misura di **investimento 1.3** “Rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità)” che rappresenta poco meno del 15% del totale delle risorse messe a disposizione della Componente 1 della Missione n. 6.

“L’investimento mira al potenziamento dell’offerta dell’assistenza intermedia al livello territoriale attraverso l’attivazione dell’Ospedale di Comunità, ovvero una struttura sanitaria della rete territoriale a ricovero breve e destinata a pazienti che necessitano di interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata.

Tale struttura, di norma dotata di 20 posti letto (fino ad un massimo di 40 posti letto) e a gestione prevalentemente infermieristica, contribuisce ad una maggiore appropriatezza delle cure determinando una riduzione di accessi impropri ai servizi sanitari come, ad esempio, quelli al pronto soccorso o ad altre strutture di ricovero ospedaliero o il ricorso ad altre prestazioni specialistiche.

L’Ospedale di Comunità potrà anche facilitare la transizione dei pazienti dalle strutture ospedaliere per acuti al proprio domicilio, consentendo alle famiglie di avere il tempo necessario per adeguare l’ambiente domestico e renderlo più adatto alle esigenze di cura dei pazienti.”

(p. 226/227; sottolineatura nostra)

Il piano prevede la realizzazione di 381 *Ospedali di Comunità* nel quinquennio (entro la metà del 2026).

In questo caso gli elementi caratterizzanti risultano essere:

- a) Potenziare l’offerta di assistenza sanitaria intermedia a livello territoriale;
- b) Fornire interventi sanitari a media/bassa intensità clinica e per degenze di breve durata;
- c) Facilitare la transizione dei pazienti dalle strutture ospedaliere per acuti al proprio domicilio;
- d) Obiettivo: la riduzione di accessi impropri ai servizi sanitari.

In sintesi ci pare di poter affermare un marcato orientamento ai *servizi di prossimità* e alla attenzione alla *comunità* nei programmi di spesa inclusi nella Missione 6 – Salute, probabilmente per colmare un divario che era venuto crescendo negli ultimi due decenni in ambito sanitario tra servizi ospedalieri (di natura specialistica e residenziale) e servizi di cura della salute a livello territoriale, sia in termini di impiego di risorse economiche che di investimenti per la qualificazione degli operatori.

Non v’è dubbio che sia le *Case della Comunità* che gli *Ospedali di Comunità* favoriranno un rinnovato protagonismo degli attori di terzo settore²⁴ presenti a livello locale nei territori interessati, incentivando processi di co-programmazione e di

²⁴ Come espressamente previsto dal recente DECRETO 23 maggio 2022, n. 77 Del MINISTERO DELLA SALUTE “Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell’assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale”. Si veda voce 5 “Case di Comunità” dell’Allegato 1.

co-progettazione tra pubblico e privato non lucrativo. Di cui si vedono già diverse esperienze in atto.²⁵

In conclusione il presente lavoro fornisce un primo inquadramento generale del contributo che il terzo settore apporta nel comparto socio-sanitario. Con l'auspicio che, data la centralità che il terzo settore riveste nella fornitura di servizi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali nel nostro paese (in alcuni sotto ambiti costituendo il primo pilastro: raccolta del sangue; trasporto sanitario, servizi domiciliari, ecc.) nel prossimo futuro esso acquisisca sempre maggiore visibilità nel dibattito pubblico, in ambito scientifico ed istituzionale, promuovendo indagini e ricerche che forniscano dati attendibili da mettere a disposizione del decisore pubblico (e non solo) nel processo di definizione delle *policies*.

²⁵ Cantieri_Linee guida_consigli operativi della Regione Toscana; Coprogettare per la salute e il benessere a Bologna.

GLI ENTI DELL'ECONOMIA SOCIALE DAL REGISTRO DELLE IMPRESE: SETTORI DI ATTIVITÀ, IMPATTO OCCUPAZIONALE E COMPETENZE*

SOMMARIO: 1. La questione definitoria dell'economia sociale. – 2. La mappatura dell'economia sociale nel Registro delle imprese e nelle altre banche dati del sistema camerale. – 3 Il lavoro nell'economia sociale italiana. – 4. Focus sull'evoluzione delle imprese sociali dopo la riforma del D.Lgs. n. 112/2017. – 5. La domanda di professioni e competenze nell'economia sociale. – 6. Conclusioni.

1. La questione definitoria dell'economia sociale

L'Unione Europea con il Piano d'azione della Commissione del 9 dicembre 2021 e con la Raccomandazione del Consiglio UE del 27 novembre 2023 n. 1344, l'Assemblea delle Nazioni Unite con la Risoluzione 77/281 del 18 aprile 2023, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro con la Risoluzione del 10 giugno 2022 e l'OCSE con la Raccomandazione sempre del 10 giugno 2022, hanno dedicato crescente attenzione alle organizzazioni dell'economia sociale in quanto capaci di coniugare sviluppo economico, sostenibilità e coesione sociale¹.

Le ragioni di una tale centralità nel dibattito europeo ed internazionale vanno collegate alle sempre più veloci e profonde trasformazioni in atto che rappresentano anche fattori di rischio per la stabilità economica e sociale degli Stati: basti pensare alle implicazioni della crisi demografica, alla questione dei flussi migratori, alla complessa gestione della transizione digitale e delle applicazioni dell'intelligenza artificiale generativa o alle conseguenze della crisi climatica ed ambientale.

La Raccomandazione del Consiglio europeo intende orientare gli Stati membri nella promozione di quadri giuridici e di misure in favore dell'economia sociale² partendo, anzitutto, dal presupposto che i soggetti dell'economia sociale mettono **al centro le persone** e sono capaci di creare e mantenere **posti di lavoro di qualità**, contribuendo all'**inclusione sociale** ed a **pari opportunità** per tutti.

* **A cura di Claudio Gagliardi** - Esperto analisi mercato del lavoro, formazione e terzo settore, già Vice Segretario Generale Unioncamere, responsabile dell'Area Formazione e Lavoro e del "Sistema Informativo Excelsior per l'analisi dei fabbisogni professionali e formativi delle imprese" 1994-2024.

¹ Per un'analisi approfondita sul tema cfr. L. JAHIER, *Quattro passaggi rilevanti per l'economia sociale*, in Terzjus, 3° *Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo Settore in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 369 ss.; G. SALVATORI e G. GUERINI, *L'economia sociale alla prova delle policy*, in *Impresa Sociale* n.1/2024.

² Nella Raccomandazione del Consiglio UE del 27 novembre 2023 n. 1344, "si raccomanda agli Stati membri, tenendo conto delle circostanze nazionali, di adottare o aggiornare le proprie strategie di economia sociale, o di integrare l'economia sociale nelle pertinenti strategie o altre iniziative strategiche, entro 24 mesi dall'adozione della presente raccomandazione". Per l'Italia è stato istituito presso il MEF un apposito Gruppo di lavoro coordinato dal Sottosegretario di Stato On. Lucia Albano.

Ma la Raccomandazione sottolinea anche che gli stessi enti vanno sostenuti perché in grado di stimolare uno **sviluppo economico sostenibile**, riuscendo a promuovere con i loro peculiari modelli organizzativi la **partecipazione attiva dei cittadini nella società**. Così gli enti dell'economia sociale non solo contribuiscono in modo significativo a **sostenere i sistemi di protezione sociale** dell'Unione integrando i servizi pubblici, ma – come si legge nelle premesse della Raccomandazione – aiutano anche a **“mitigare le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione, dello spopolamento e di altre tendenze demografiche”** e a **“promuovere l'economia locale [...] ad esempio nei settori dell'agricoltura, della produzione alimentare biologica e dell'economia blu”**.

Perciò l'economia sociale non è più concepita dall'UE come un modello da utilizzare esclusivamente nel campo delle politiche sociali, ma è considerata una autentica risorsa della “politica economica” che interviene positivamente in una pluralità di comparti produttivi. In particolare, **è importante il ruolo che svolge** per favorire un modello inclusivo di transizione digitale e green basato su sistemi di governance partecipati e democratici. La Raccomandazione intende favorirne lo sviluppo in quanto può contribuire **“al miglioramento della coesione sociale e territoriale tra gli Stati membri”**.

Ma quali sono oggi, concretamente, i soggetti che in Italia possiamo includere nel perimetro dell'economia sociale?

La definizione dell'economia sociale rappresenta una questione ancora dibattuta e in evoluzione a livello internazionale, inquadrandosi nella più ampia riflessione sul rapporto tra economia, istituzioni pubbliche e società.

Ogni paese è chiamato ad individuare i soggetti dell'economia sociale e il loro più adeguato inquadramento all'interno del proprio ordinamento sulla base delle diverse tradizioni, specificità socio-economiche e culture giuridiche.

In ogni caso, allo stato attuale, il punto di riferimento condiviso a livello europeo per l'individuazione degli attori e del “perimetro” dell'economia sociale è sintetizzato nelle definizioni adottate con la Raccomandazione del Consiglio UE del 27 novembre 2023 che si riportano di seguito:

“a) “economia sociale”: un insieme di soggetti di diritto privato che forniscono beni e servizi ai propri membri o alla società, tra cui rientrano forme organizzative quali cooperative, società mutualistiche, associazioni (anche di beneficenza), fondazioni o imprese sociali e altre forme giuridiche, che operano in conformità dei principi e delle caratteristiche seguenti:

- i) il primato delle persone, nonché del fine sociale o ambientale, rispetto al profitto;*
- ii) il reinvestimento della totalità o della maggior parte degli utili e delle eccedenze per perseguire le proprie finalità sociali o ambientali e svolgere attività nell'interesse dei loro membri/ utenti (“interesse collettivo”) o della società in generale (“interesse generale”);*
- iii) la governance democratica o partecipativa;*

b) “impresa sociale”: soggetto di diritto privato che fornisce beni e servizi per il mercato in modo imprenditoriale e in conformità dei principi e delle caratteristiche dell'economia sociale, motivando la propria attività commerciale con obiettivi sociali o ambientali. Le imprese sociali possono essere configurate in varie forme giuridiche;

c) *“innovazione sociale”*: un’attività con finalità e mezzi sociali, in particolare un’attività relativa allo sviluppo e all’attuazione di nuove idee riguardanti prodotti, servizi, pratiche e modelli, che risponde a esigenze sociali e, contemporaneamente, crea nuovi rapporti o collaborazioni sociali tra pubblico, società civile o organizzazioni private, fornendo un beneficio alla società e promuovendone la capacità di agire, secondo la definizione del regolamento (UE) 2021/1057. *L’innovazione sociale è spesso trainata dall’economia sociale”*.

Quindi ciò che appare soprattutto rilevante per definire i soggetti dell’economia sociale è il **primato della persona e della finalità sociale e/o ambientale dell’attività, rispetto al profitto**; la **destinazione “sociale” degli eventuali utili conseguiti**; la **governance** che deve basarsi su **criteri democratici e favorire la partecipazione attiva** dei lavoratori e degli altri stakeholder.

Rispettando questi criteri possono rientrare tra i soggetti dell’economia sociale sia organizzazioni imprenditoriali che organizzazioni non imprenditoriali e, in generale, gli enti del terzo settore. Il perimetro risulta, evidentemente, più ampio rispetto a quello definito in Italia con il D.Lgs. 117/2017 e perciò appare auspicabile un futuro intervento legislativo che consenta di individuare con sufficiente chiarezza i soggetti dell’economia sociale per i quali promuovere eventuali iniziative di sviluppo nel contesto nazionale. Il riferimento esplicito della definizione comunitaria ai “soggetti di diritto privato” sembra implicare, comunque, l’esclusione degli “enti di diritto pubblico” dal perimetro dell’economia sociale.

2. La mappatura dell’economia sociale nel Registro delle imprese e nelle altre banche dati del sistema camerale

Per riconoscere e promuovere gli enti dell’economia sociale è fondamentale disporre di dati affidabili che consentano di rappresentarne, anzitutto sotto il profilo quantitativo, la consistenza, la diffusione territoriale e l’attività nei diversi settori economici. E, parallelamente, è necessario misurarne la capacità di creazione e mantenimento di posti di lavoro di qualità, anche in termini di inclusione sociale e pari opportunità, essendo questo il punto di ancoraggio della Raccomandazione del Consiglio in relazione alle competenze previste dal Trattato di funzionamento dell’Unione Europea.

Per dare un contributo ad una conoscenza più approfondita del quadro italiano, nel presente capitolo si espongono una serie di evidenze economico-statistiche basate sulle banche dati del sistema delle Camere di Commercio e analizzate attraverso una pubblicazione del Sistema Informativo Excelsior dedicata per la prima volta all’Economia Sociale. La pubblicazione è stata realizzata a luglio 2024 (a cura di C. Gagliardi, A. Fici e G. Salvatori) nell’ambito di una collaborazione di ricerca che ha coinvolto Unioncamere, Fondazione Terzjus e Fondazione Euricse³.

³ Unioncamere-Ministero del Lavoro, *Sistema Informativo Excelsior. I fabbisogni professionali e formativi degli enti dell’economia sociale. Indagine 2023*, Roma, 2024. Il volume è disponibile on line al seguente link <https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2024/EconomiaSociale.pdf>

Il perimetro di questa analisi corrisponde, quindi, a quello utilizzato per il Sistema Informativo Excelsior che definisce il proprio campo di osservazione prendendo in esame tutti i **soggetti iscritti al Registro delle Imprese (RI) o al Repertorio Economico Amministrativo (REA) delle Camere di Commercio** e che, al tempo stesso, hanno **almeno un lavoratore alle dipendenze** attestato dagli archivi INPS (già integrati all'interno del RI). Gli enti dell'economia sociale iscritti negli archivi amministrativi camerali sono stati, quindi, prima individuati su base anagrafica e, poi, studiati in maniera approfondita anche all'interno del campione⁴ di enti intervistati nel corso del 2023 per le indagini mensili Excelsior (nel campione sono regolarmente incluse, oltre alle diverse forme giuridiche delle imprese, anche associazioni, fondazioni, società di mutuo soccorso, enti religiosi, enti morali ed altri enti iscritti nel REA).

Utilizzando la definizione adottata dalla Raccomandazione UE (esclusivamente sotto il profilo giuridico-amministrativo⁵) i soggetti dell'economia sociale sono stati classificati secondo tre tipologie:

a) **Imprese sociali**, (comprese le cooperative sociali *ex legge* 381/1991) iscritte nella Sezione Speciale del RI;

b) **Società Cooperative** (diverse dalle cooperative iscritte nella Sezione Speciale "imprese sociali");

c) **Altri enti, comprendenti associazioni, fondazioni, società di mutuo soccorso, enti religiosi, enti morali.**

La banca dati delle organizzazioni dell'economia sociale così ricostruita contava (al 31 dicembre 2022) **54.100 enti operanti, con almeno un dipendente, in tutte le provincie italiane e nei diversi settori economici dell'industria e dei servizi**⁶.

⁴ Il campione utilizzato dall'indagine Excelsior per l'elaborazione dei volumi annuali si basa su circa 283.000 interviste realizzate con la tecnica CAWI attraverso la piattaforma di Infocamere nei mesi gennaio-ottobre 2023.

⁵ Dai dati degli archivi camerali e dall'indagine Excelsior non è stato possibile analizzare in dettaglio tutti i requisiti di scopo, destinazione degli utili e governance richiamati dalla definizione comunitaria. Per questo si è potuto fare riferimento esclusivamente ad alcune dimensioni giuridico-amministrative (forma giuridica dei soggetti iscritti al RI e al REA ed eventuale iscrizione nella sezione speciale del RI riservata alla Imprese Sociali).

⁶ Si ricorda che dal campo di osservazione del Sistema Informativo Excelsior risultava ancora escluso nel 2023 il settore dell'agricoltura. Se si confrontano le 54.100 organizzazioni dell'economia sociale elaborate attraverso gli archivi camerali con i 406.709 soggetti stimati attraverso le fonti Istat, ripresi anche nella pubblicazione diffusa dalla Commissione Europea ad agosto 2024 dal titolo *Benchmarking the socio-economic performance of the EU Social Economy*, la distanza è evidente. Tuttavia questa differenza può essere agevolmente spiegata tenendo presente che dall'elaborazione di cui tratta questo capitolo vengono esclusi: i) gli enti – nella maggioranza dei casi associazioni - che non svolgono attività di produzione e commercializzazione di beni o servizi per cui è prevista dalla legge l'iscrizione al RI (o al REA se l'attività economica è svolta soltanto in forma sussidiaria ed accessoria rispetto all'attività istituzionale); ii) tutte le organizzazioni che non dichiarano almeno 0,5 lavoratori dipendenti in media annua all'INPS; iii) l'intero settore economico dell'agricoltura.

In questo insieme di organizzazioni dell'economia sociale lavorano **1.226.270 dipendenti**, attestati dai dati amministrativi INPS inseriti anche all'interno del RI⁷.

Analizzando più nel dettaglio i dati elaborati attraverso le fonti del sistema camerale si possono distinguere:

- **17.430 imprese sociali** (incluse le cooperative sociali), iscritte nell'apposita Sezione speciale del RI, che danno occupazione a 499.650 dipendenti;

- **27.960 cooperative** (diverse dalle cooperative iscritte nella Sezione Speciale "imprese sociali"), iscritte nella sezione ordinaria del RI, che danno occupazione a 560.910 dipendenti;

- **8.710 associazioni, fondazioni, società di mutuo soccorso ed altri enti**, iscritti nel REA o – in numero limitato di casi – nella sezione ordinaria del RI, con 165.710 dipendenti.

Guardando alla composizione dell'economia sociale da un altro punto di vista, si può rilevare che **l'insieme delle società cooperative (cooperative sociali e altre cooperative) rappresenta oltre l'82% dell'intero sistema, con 44.400 enti e 1.048.180 dipendenti.**

Mentre le associazioni, le società di capitali e di persone, le fondazioni, le società di mutuo soccorso e gli enti religiosi – in questa analisi condotta all'interno delle principali fonti camerali – rappresentano complessivamente il **18% degli enti ed al 15% degli occupati dell'economia sociale** in Italia, segnalando però anche nell'ambito della Sezione speciale delle Imprese sociali del RI un significativo andamento di crescita negli ultimi 5 anni⁸, come si dirà meglio più avanti.

Tabella 1 – *Enti con dipendenti (sedi e unità locali)* e dipendenti dell'economia sociale per tipologia di enti (2023)*

	Enti dell'economia sociale**		Dipendenti**	
TOTALE	54.100	100%	1.226.270	100%
TIPOLOGIA DI ENTI				
Imprese sociali (incluse cooperative sociali)	17.430	32,2%	499.650	40,8%
Cooperative (escluse cooperative sociali)	27.960	51,7%	560.910	45,7%
Altri enti dell'economia sociale	8.710	16,1%	165.710	13,5%

* Si considerano le sedi delle unità giuridiche e le loro eventuali unità locali operanti in province diverse dalla sede.

**Valori assoluti arrotondati alle decine.

Fonte: Elaborazioni su dati Unioncamere-Infocamere

⁷ Tenendo conto di quanto precisato nella precedente nota 6, va in ogni caso sottolineato come l'elaborazione basata sui dati 2023 del sistema camerale copra, comunque, circa l'83% (1,2 milioni su un totale di 1,4 milioni) dei dipendenti inclusi nel perimetro dell'economia sociale individuato attraverso le fonti Istat.

⁸ Cfr. L. BOBBA, A. FICI e C. GAGLIARDI (a cura di), *Le "nuove" imprese sociali. Tendenze e prospettive dopo la riforma del terzo settore*, Napoli, 2022. <https://www.unioncamere.gov.it/sites/default/files/articoli/2022-12/Quaderno%20terzjus.pdf>

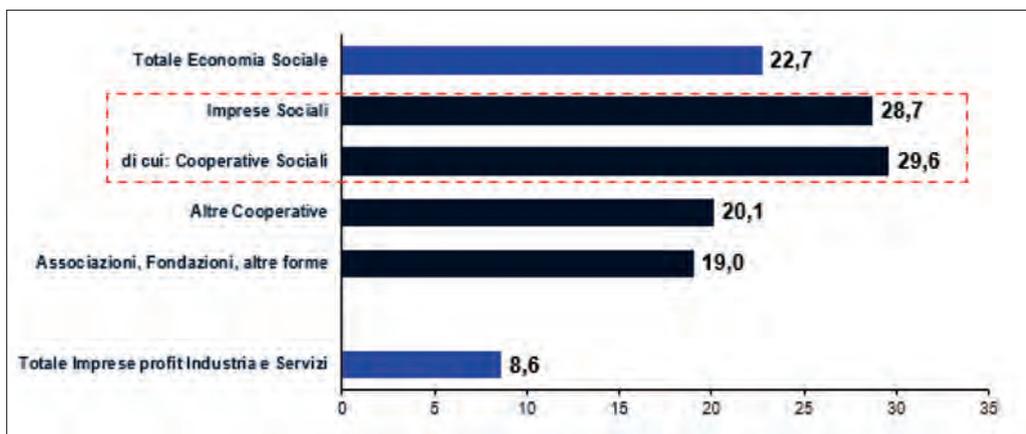
3. Il lavoro nell'economia sociale italiana

Sotto il profilo della struttura occupazionale, tutte le tipologie di organizzazioni che operano nel campo dell'economia sociale presentano mediamente **dimensioni occupazionali maggiori rispetto alle imprese profit dell'industria e dei servizi**. Queste ultime, infatti, nel 78% dei casi si collocano nella fascia dimensionale 1-9 dipendenti, mentre per i soggetti dell'economia sociale tale percentuale supera di poco il 54%.

All'opposto, nelle due fasce dimensionali superiori (50-249 e >250 dipendenti) si trovano oltre il 20% degli enti dell'economia sociale, con punte che vanno oltre il 26% per le imprese sociali e sono prossime al 14% per le associazioni, fondazioni, società di mutuo soccorso, enti ecclesiastici ed altri enti, contro il 7,3% delle imprese profit dell'industria e dei servizi. La dimensione media degli enti dell'economia sociale è di conseguenze molto superiore a quella delle altre imprese dell'industria e dei servizi (22,7 vs 8,6).

Tra gli enti dell'economia sociale **sono le cooperative sociali le organizzazioni dimensionalmente più grandi** (in media quasi 30 dipendenti). Le cooperative diverse da quelle sociali e l'insieme delle associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici e altri enti evidenziano una dimensione media più contenuta (circa 20 dipendenti), ma sempre superiore rispetto alla media delle altre imprese profit dell'industria e dei servizi.

Figura 1 – Dimensione media dipendenti degli enti dell'economia sociale e delle imprese profit nell'industria e nei servizi. Dati Registro delle imprese e Inps al 31 dicembre 2023



Fonte: Elaborazioni su dati Unioncamere -Infocamere

Sotto il profilo settoriale gli enti che operano nell'economia sociale in Italia sono attivi in prevalenza nel campo dei servizi alle persone, mentre risultano meno diffuse – benché comunque significative anche per l'inserimento occupazionale di lavoratori svantaggiati – le attività legate ai settori industriali.

Oltre la metà delle imprese sociali svolge attività **nell'assistenza sociale, di tipo non residenziale o residenziale**. Una su dieci opera nel campo dei **servizi educativi e**

formativi e, anche grazie alla crescente diffusione di imprese sociali con forme giuridiche e organizzative diverse dalle cooperative sociali incoraggiata dall'entrata in vigore della riforma approvata con il D.Lgs. 112/2017, si sono di recente diffusi anche altri ambiti di servizio che riguardano il **turismo**, la **salvaguardia dell'ambiente**, la **valorizzazione del patrimonio culturale**, i **servizi informatici e di supporto alle imprese**, nonché le **attività sportive e ricreative**.

Nei settori industriali è operativo circa un quarto delle società cooperative diverse dalle cooperative sociali, benché risulti comunque prevalente anche per questa tipologia di enti l'attività nei comparti terziari (in particolare trasporti, logistica e magazzinaggio, commercio e turismo).

Associazioni, fondazioni, enti ecclesiastici, enti morali, società di mutuo soccorso ed altri enti, invece, si concentrano in maniera quasi paritetica essenzialmente in tre filiere: educazione e formazione, servizi sociosanitari, servizi nel campo culturale e sportivo.

Che l'economia sociale rappresenti in Italia un'importante leva di politica economica **capace di generare occupazione in una pluralità di settori produttivi**, è reso **evidente** dall'analisi dei dati della successiva tabella 2.

A livello macro-settoriale il **7% dei dipendenti è occupato nelle attività industriali e il 93% nel terziario**. Il principale ambito di attività è quello dell'assistenza sociale dove lavora circa un terzo dei lavoratori dell'economia sociale. Sono soprattutto le cooperative sociali protagoniste in questa filiera dove occupano il 68,4% dei propri 487mila dipendenti, seguite dalle associazioni, fondazioni ed enti religiosi impegnati nei servizi di assistenza sociale con il 34,4% dei propri 165mila dipendenti.

Di rilievo anche l'occupazione, circa 122mila lavoratori, generata dall'economia sociale nei servizi per edifici e paesaggio, soprattutto attraverso le cooperative diverse dalle cooperative sociali.

Tabella 2 – *Dipendenti degli enti dell'economia sociale per settore (2023)*

	Totale economia sociale	Imprese sociali	di cui: Cooperative sociali	Altre cooperative	Associazioni, fondazioni e altri enti
TOTALE	1.226.270	499.650	487.270	560.910	165.710
INDUSTRIA (%)	7,0	3,3	3,3	12,3	0,4
SERVIZI (%)	93,0	96,7	96,7	87,7	99,6
di cui:					
Servizi di assistenza sociale (residenziale e non)	32,4	67,3	68,4	0,7	34,4
Istruzione e servizi formativi privati	5,1	5,9	4,9	0,9	17,0
Assistenza sanitaria	4,5	3,9	3,7	0,2	20,8

	Totale economia sociale	Imprese sociali	di cui: <i>Cooperative sociali</i>	Altre cooperative	Associazioni, fondazioni e altri enti
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	5,9	3,2	3,1	5,6	15,2
Turismo	5,1	3,4	3,4	7,4	2,1
Attività di servizi per edifici e paesaggio	9,9	7,5	7,7	15,0	0,0
Altri servizi	30,0	5,4	5,4	58,1	10,0

Fonte: Elaborazioni su dati Unioncamere -Infocamere

Sono più di 62mila i dipendenti impegnati nella filiera dell'istruzione e formazione, attività svolta soprattutto da associazioni, fondazioni, enti religiosi (con oltre 28mila dipendenti) e da imprese sociali (con circa 30mila occupati), sempre più frequentemente anche in forma di società di capitali.

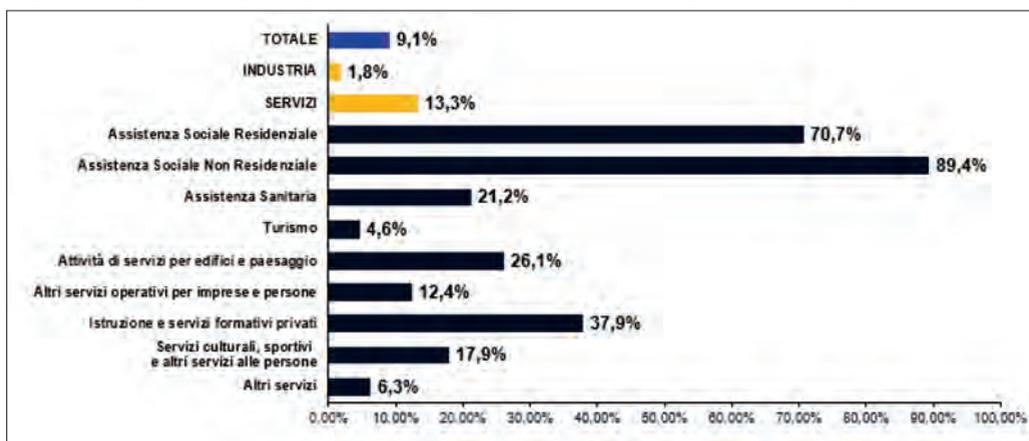
Nell'assistenza sanitaria l'economia sociale è presente soprattutto attraverso fondazioni, enti ecclesiastici, associazioni (con circa 35mila lavoratori impegnati nel settore), come accade pure per i servizi culturali e sportivi. Le attività dell'economia sociale nel settore del turismo sono, invece, sviluppate soprattutto attraverso le cooperative (sociali e altre cooperative).

Le cooperative diverse dalle cooperative sociali oltre ad essere attive nell'industria (in particolare quella della trasformazione agroalimentare) con il 12,3% dei loro dipendenti, concentrano il 58,1% dei loro circa 561mila dipendenti in una serie di settori terziari (trasporto, logistica e magazzinaggio, commercio, servizi operativi di supporto a imprese e persone, servizi di informatica e consulenza).

Si può, a questo punto, calcolare anche quale sia il **peso occupazionale complessivo degli enti dell'economia sociale rispetto all'occupazione totale delle imprese profit** (con dipendenti) dell'industria e dei servizi. Il valore rilevato attraverso i dati dell'INPS e del Registro Imprese delle Camere di Commercio **supera il 9,1%** (sintesi dell'1,8% nell'industria e del 13,3% nei servizi).

Un dato in sé già molto significativo (e poco conosciuto), ma che diventa largamente maggioritario se si osserva il **comparto dell'assistenza sociale non residenziale, dove tale valore raggiunge la quota dell'89,4%** o quello dell'**assistenza sociale residenziale dove arriva al 70,7%**. Nel settore dell'istruzione dei servizi formativi il rapporto tra occupazione dell'economia sociale e occupazione privata totale sfiora il 38%, mentre nella sanità supera il 21,2%.

Figura 2 – Quote occupati dipendenti nell'economia sociale sui dipendenti totali per settore (2023)



Fonte: Elaborazioni su dati Unioncamere -Infocamere

Molto rilevante il peso dell'occupazione dell'economia sociale se si guarda, poi, ai territori più svantaggiati delle "aree interne" dove la quota occupazionale dell'economia sociale sul totale economia privata sale al 9,6%⁹.

In sostanza gli enti dell'economia sociale si confermano una risorsa preziosa per attenuare le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione e dello spopolamento dei territori delle aree meno servite dai sistemi di comunicazione e meno dotate di servizi (a cominciare da quelli sanitari, educativi, culturali, di assistenza alle persone anziane ed alle persone con disabilità).

Sotto il profilo regionale la più alta concentrazione di soggetti che operano nell'economia sociale si trova in Lombardia (con circa 7.900 enti e 261mila dipendenti). Presenze significative di attori dell'economia sociale, comprese tra le 4.700 e le 5.600 unità, si registrano anche nelle regioni Lazio, Campania, Sicilia e Puglia.

Tuttavia, mentre nel Lazio l'elevata presenza degli enti genera un'occupazione altrettanto rilevante (119mila dipendenti, quasi il 10% del totale), nelle regioni del mezzogiorno le organizzazioni dell'economia sociale hanno caratteristiche dimensionali più contenute. Infatti, in ciascuna delle tre regioni del sud citate il numero dei dipendenti dell'economia sociale non supera le 70mila unità.

Dal punto di vista occupazionale va rilevato il posizionamento dell'Emilia-Romagna che con oltre 150mila dipendenti (12,5% del totale economia sociale) si colloca subito dopo la Lombardia.

In termini relativi la regione in cui si registra la quota più elevata di dipendenti dell'economia sociale sul totale dei dipendenti delle imprese private è, però, la Sardegna con il 13,2%, a conferma dell'importante contributo occupazionale offerto da questi enti in territori con elevati tassi di disoccupazione. A due cifre anche il peso

⁹ Cfr. approfondimento su *L'Economia sociale nelle aree interne*, in Unioncamere-Ministero del Lavoro, *Sistema Informativo Excelsior*, cit., p. 34.

sull'occupazione privata totale che l'economia sociale fa registrare in Emilia-Romagna (12,4%), Trentino Alto-Adige (11,7%) e Toscana (10,7%).

Tabella 3 – Enti dell'economia sociale e dipendenti: graduatoria regionale (2023)

Regione	Numero enti*	Dipendenti*
LOMBARDIA	7.890	261.380
LAZIO	5.610	119.320
CAMPANIA	5.470	66.980
SICILIA	5.420	59.040
PUGLIA	4.650	64.570
EMILIA ROMAGNA	4.010	153.440
TOSCANA	3.270	95.340
VENETO	3.190	94.560
PIEMONTE	3.020	82.560
SARDEGNA	2.430	34.810
CALABRIA	1.380	14.190
MARCHE	1.320	27.150
TRENTINO ALTO ADIGE	1.190	35.800
LIGURIA	1.150	32.900
ABRUZZO	1.140	18.670
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.000	31.510
BASILICATA	790	8.730
UMBRIA	700	18.700
MOLISE	320	4.240
VALLE D'AOSTA	150	2.400
TOTALE	54.100	1.226.270

*Valori assoluti arrotondati alle decine

Fonte: Elaborazione su dati Unioncamere-Infocamere

4. Focus sull'evoluzione delle imprese sociali dopo la riforma del D.Lgs. n.112/2017

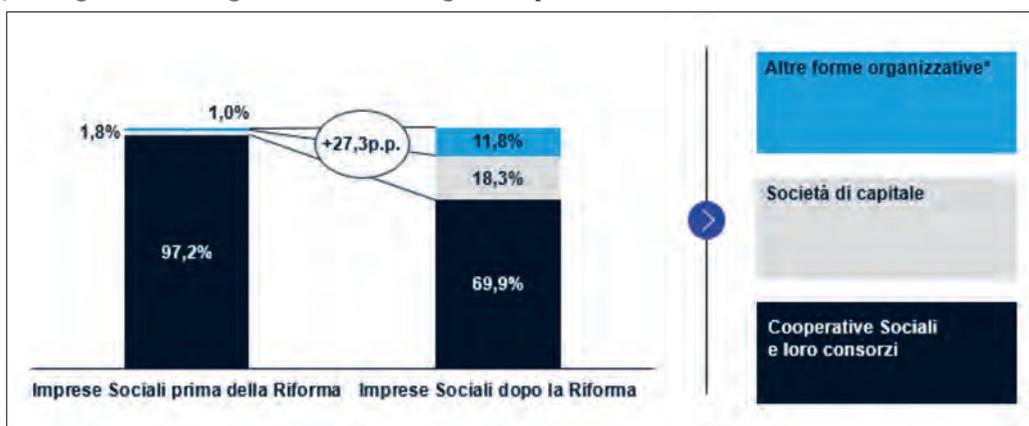
È utile approfondire, a questo punto, l'analisi sull'evoluzione delle imprese sociali che, come visto, rappresentano in Italia più del 32% delle organizzazioni dell'economia sociale e del 40% dell'occupazione riferibile all'economia sociale.

Infatti, le più recenti elaborazioni – effettuate a metà del 2024 da Unioncamere sui dati della Sezione speciale del RI riservata alle imprese sociali – confermano una importante evoluzione per questa tipologia di ente a partire dalla riforma introdotta dal D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 112. A sei anni dalla riforma, escludendo dall'osservazione le organizzazioni in liquidazione o in procedura concorsuale, il numero delle imprese

sociali iscritte nella Sezione speciale si attesta sulle 19.970 unità (di cui 17.430 attive e con dipendenti). Il 23,2% di esse è stato costituito o riconosciuto come impresa sociale dopo la riforma

Come si è già posto in evidenza¹⁰, oltre il **90% dello stock delle imprese sociali al 31/12/2023 è tuttora costituito da cooperative sociali e loro consorzi, ma il 31,1% delle imprese sociali costituito dopo la riforma ha assunto una forma giuridica e organizzativa diversa da quella della cooperativa sociale.**

Figura 3 – Imprese sociali costituite/qualificate prima e dopo il d.lgs. 112/2017 secondo le diverse forme giuridiche e organizzative. Dati Registro imprese al 31 dicembre 2023



(*) L'aggregazione "altre forme organizzative" comprende società di persone, società cooperative diverse dalle cooperative sociali e altre forme giuridiche non societarie (associazioni e fondazioni)

Fonte: Elaborazione su dati Unioncamere-Infocamere

In particolare, il 18,3% delle nuove imprese sociali ha scelto la forma della società di capitali (prevalentemente società a responsabilità limitata) e l'11,8% è rappresentato da associazioni, fondazioni, cooperative diverse dalla cooperativa sociale o altre società di persone.

Concentrando l'attenzione esclusivamente sull'anno 2023 sono state 527 le nuove imprese sociali costituite. Il 52% di esse ha assunto la forma di cooperativa sociale, mentre ben il 31,1% si è registrato con la forma giuridica di società di capitali e il 16,9% con quella di associazione, fondazione o di società di persone.

Si consolida, quindi, dall'analisi dei dati riferiti 2023 l'immagine di un **crescente pluralismo organizzativo e societario all'interno della "galassia" delle imprese sociali**. La principale (anche se non unica) tipologia di ente del Terzo Settore prevista nell'ordinamento italiano per lo svolgimento, in via prevalente o esclusiva, di un'atti-

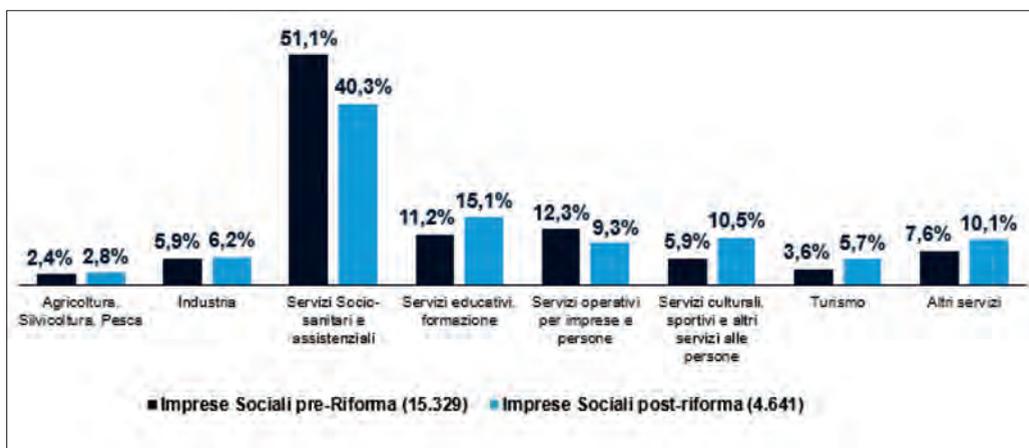
¹⁰ L. BOBBA, A. FICI e C. GAGLIARDI (a cura di), *Le "nuove" imprese sociali. Tendenze e prospettive dopo la riforma del terzo settore*, cit.

vità d'impresa di interesse generale, si dimostra così sempre più **flessibile e funzionale per rispondere alle diverse esigenze organizzative dei soggetti promotori**.

Dal punto di vista territoriale il maggior numero delle imprese sociali continua ad avere sede nelle regioni meridionali (il 51,7% del totale nazionale), ma la maggiore flessibilità favorita dalla riforma del 2017 sembra essere sfruttata soprattutto nelle regioni del centro-nord, dove sono nate oltre la metà (52,7%) delle “nuove” imprese sociali.

Anche sotto il profilo settoriale si osserva una **crescente diversificazione dei campi di attività** in un cui operano le imprese sociali: la spinta innovativa della riforma, infatti, ha offerto rispetto al passato maggiori opportunità di sviluppo soprattutto nei servizi educativi e di formazione (dove è attivo il 15,1% delle “nuove” imprese sociali), nei servizi culturali e sportivi (10,5%), nei servizi turistici (5,7%).

Figura 4 – *Imprese sociali costituite/qualificate prima e dopo la riforma nei diversi settori economici. Dati Registro delle imprese al 31 dicembre 2023*



Fonte: Elaborazione su dati Unioncamere-Infocamere

Il settore dei servizi socio-sanitari e assistenziali rimane, tuttavia, ancora prevalente anche per le “nuove” imprese sociali (40,3%), sebbene non nella misura rilevata prima della riforma (51,1%).

Già nel Terzjus Report 2023¹¹ è stato documentato come il **modello di governance che emerge nelle forme societarie delle imprese sociali metta in risalto la rilevante presenza femminile (49,2%)** tra gli amministratori dei diversi organi di gestione delle imprese sociali ed una maggiore presenza di giovani rispetto a quella che si riscontra negli organi che gestiscono le altre società *profit* iscritte al RI.

Prendendo, poi, in esame la composizione dei soci delle sempre più numerose imprese sociali costituite sotto forma di società di capitali, è possibile osservare che,

¹¹ Cfr. Terzjus, 3° *Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, cit., pp. 215-239.

da una parte, si tratta in prevalenza (oltre il 70%) di persone fisiche e, dall'altra parte, che si sta assistendo ad un'importante crescita del numero di associazioni, fondazioni, altre società di capitali diverse dalle imprese sociali ed enti religiosi che scelgono di costituire imprese sociali – spesso in partecipazione con altri soggetti – per realizzare attività economiche di produzione e scambio di beni o servizi di interesse generale, senza scopi di lucro ma con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

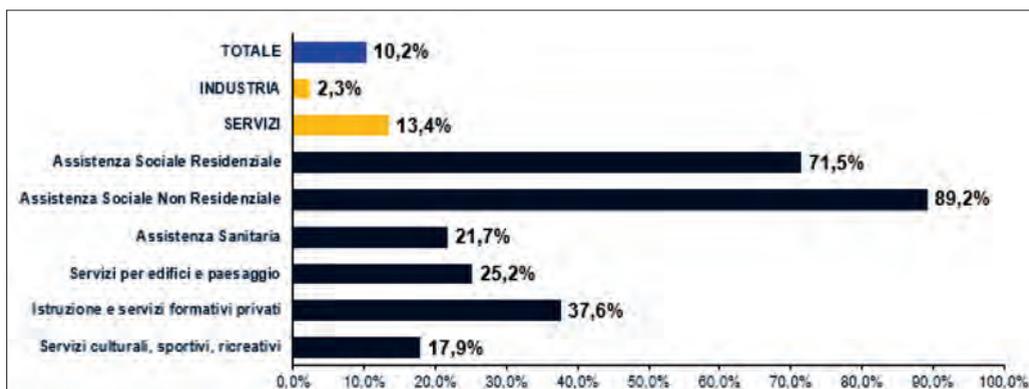
In tal modo si stanno diffondendo all'interno delle “nuove” imprese sociali forme di **ibridazione organizzativa, tra persone fisiche e persone giuridiche, tra soggetti del terzo settore e soggetti *profit* e/o di natura pubblica**, con le relative specificità e competenze attraverso cui è possibile sperimentare sui territori modelli avanzati di innovazione sociale.

5. La domanda di professioni e competenze nell'economia sociale

Tornando alla generalità degli enti dell'economia sociale ed osservando i flussi di assunzione annuali più recenti, la loro capacità di generare opportunità occupazionali conferma le considerazioni fatte dalla Raccomandazione UE per il complesso dei paesi europei: sono state, infatti, nel 2023 **oltre 564.000 le attivazioni di contratti di lavoro programmate**, secondo le stime elaborate dal Sistema Informativo Excelsior. Complessivamente, le assunzioni programmate nell'economia sociale rappresentano, così, **poco più del 10% del totale della domanda di lavoro privata** rilevata dal Sistema Informativo Excelsior.

Quote molto più elevate si registrano nel campo dell'assistenza sociale: oltre l'89% delle assunzioni programmate in Italia per i servizi non residenziali e oltre il 71% per quelli residenziali (escludendo il settore pubblico) è generata dall'economia sociale.

Figura 5 – Assunzioni nell'economia sociale sul totale assunzioni per settore (2023)



Fonte: Elaborazione su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

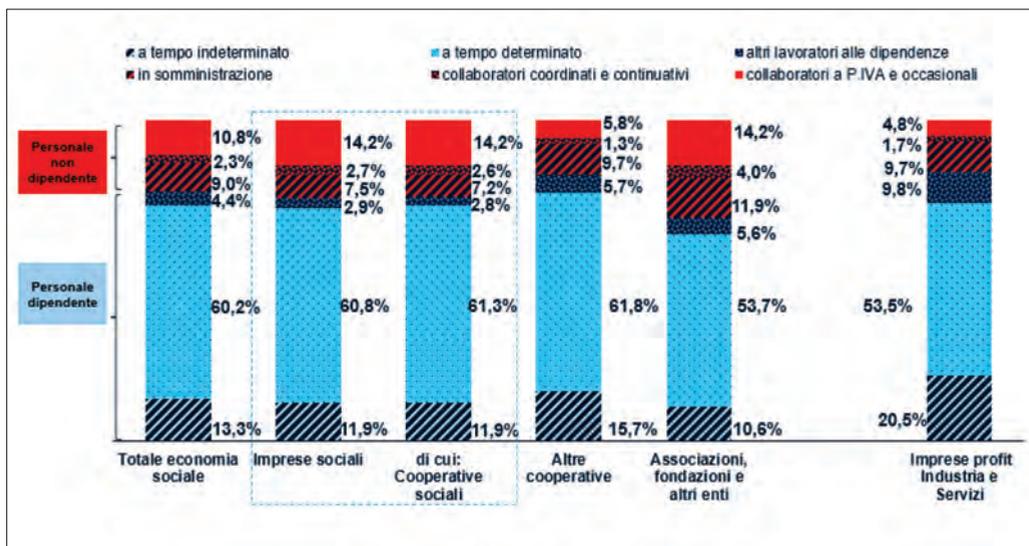
Percentuali molto significative della domanda di lavoro di soggetti privati sono espresse dal sistema dell'economia sociale anche per quanto riguarda i settori dell'istruzione e formazione (circa il 38%), dei servizi per edifici e paesaggio (25,2%), dell'assistenza sanitaria (21,7%) e dei servizi culturali e sportivi (17,9%).

Prendendo in esame le tipologie contrattuali proposte nei programmi di assunzione degli enti dell'economia sociale e operando un confronto con quanto si verifica nella generalità del mercato del lavoro italiano c'è un dato, soprattutto, che risalta: il **77,9% dei contratti programmati nell'economia sociale riguarda lavoratori dipendenti** e, di converso, il 22,1% dei contratti riguarda lavoratori autonomi (collaboratori coordinati e continuativi, collaboratori occasionali, personale in somministrazione). La percentuale delle assunzioni di lavoratori dipendenti è, quindi, **più bassa di 5,3 p.p. rispetto all'83,2% programmato dalle imprese profit** dei settori industria e servizi.

L'aggregato delle associazioni, fondazioni e altri enti ricorre in maniera molto significativa ai contratti di lavoro "non dipendente" (proposti al 30,1% dei loro lavoratori).

Tra le tipologie contrattuali alle dipendenze, poi, il contratto a tempo determinato è quella maggiormente utilizzata dalle imprese dell'economia sociale per effettuare assunzioni (60,2% delle attivazioni programmate contro il 53,5% delle altre imprese). Scarsamente utilizzato, invece, il contratto di apprendistato.

Figura 6 – Tipologie contrattuali proposte dagli enti dell'economia sociale (quote % sul totale contratti di assunzione)



Fonte: Elaborazioni su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Per i contratti non alle dipendenze, le forme più frequentemente adottate dalle organizzazioni dell'economia sociale sono quelle delle collaborazioni con partita IVA

e delle collaborazioni occasionali, con una quota pari al 10,8% (a fronte del 4,8% indicato dalle altre imprese).

Un ulteriore dato che caratterizza i soggetti operanti nel contesto dell'economia sociale è il **maggiore ricorso ai contratti part-time**.

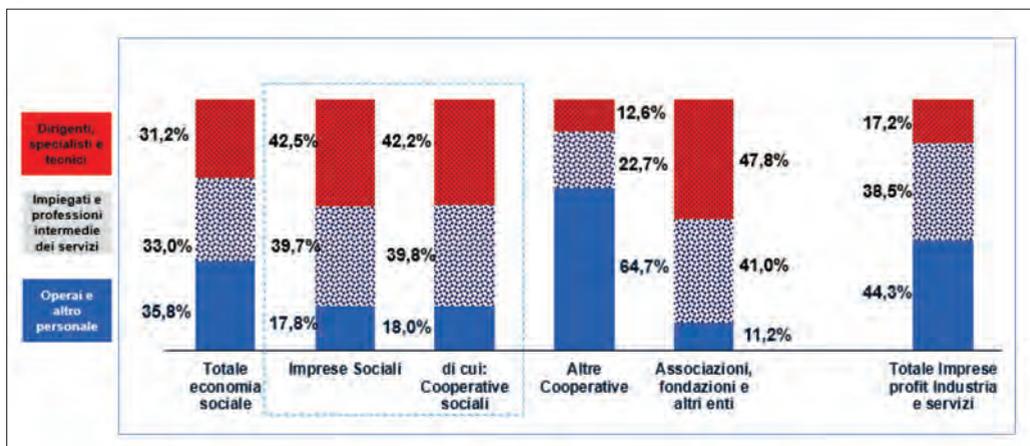
Nel complesso, quindi, si osservano negli enti dell'economia sociale **programmi di assunzione con rapporti di lavoro meno stabili rispetto a quanto accade nel resto del mercato del lavoro**. Le motivazioni di un tale assetto contrattuale possono essere ricercate nelle specifiche caratteristiche dei settori economici in cui operano tali soggetti, ma anche nei modelli "penalizzanti" di finanziamento/convenzionamento adottati da molte pubbliche amministrazioni con cui gli enti dell'economia sociale si trovano ad operare.

È utile a questo punto portare l'analisi sulle principali tipologie dei **profili professionali** ricercati dagli enti dell'economia sociale.

Con riferimento al 2023 sono state ricercate poco più di mille manager e dirigenti, circa 55mila professioni intellettuali, scientifiche e con elevata specializzazione e quasi 120mila professioni tecniche.

Nel complesso le **professioni high-skill rappresentano oltre il 31% delle assunzioni** programmate nei diversi settori in cui opera l'economia sociale, quota molto superiore al 17,2% fatto registrare dalle imprese *profit* dell'industria e dei servizi. Quindi **prevale nettamente una domanda di lavoro di elevata qualificazione**, grazie in particolare alle numerose organizzazioni dell'economia sociale che operano nei servizi socioassistenziali, sanitari, educativi e culturali.

Figura 7 – Assunzioni nell'economia sociale e nelle altre imprese per grande gruppo professionale (quote % sul totale)



Fonte: Elaborazioni su dati Unioncamere – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Sono, invece, pari solo al 9% le figure impiegatizie ricercate (circa 52mila), il 23,8% le figure qualificate nel commercio e nei servizi (circa 134mila), meno del 13%

gli operai specializzati e i conduttori di impianti e macchinari (circa 73mila) e circa 130mila le unità di personale classificate da Istat all'interno della categoria "professioni non qualificate".

Tra le professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione, si possono segnalare come più ricercate quelle dell'ambito artistico, i medici, gli specialisti dell'educazione e della formazione di soggetti svantaggiati, gli insegnanti in discipline artistiche e letterarie, gli specialisti in scienze psicologiche e psicoterapeutiche.

Nell'ambito delle figure tecniche spiccano le professioni sanitarie riabilitative (45.700), le professioni sanitarie infermieristiche, gli insegnanti della formazione professionale, i tecnici del reinserimento e dell'integrazione sociale.

Tra le professioni cosiddette "intermedie" le più ricercate sono quelle degli impiegati trasversali ai diversi settori economici (addetti agli affari generali, addetti all'accoglienza e ai servizi di informazione, gli addetti a funzioni di segreteria, gli addetti alla contabilità e alla rendicontazione dei progetti) e, soprattutto, le figure specializzate nelle attività dei servizi sanitari e sociali come gli operatori socio-sanitari, gli operatori socio-assistenziali, gli assistenti domiciliari e ausiliari di assistenza per anziani, i cuochi e gli altri addetti alla ristorazione.

Nelle professioni operaie si inquadrano oltre 47mila contratti di lavoro programmati per conduttori di macchine e impianti (ad esempio conducenti di mezzi pesanti e camion, conducenti di scuolabus, ambulanze e veicoli per il trasporto di disabili), oltre a quasi 26mila contratti di operai specializzati, ad esempio nel settore dei servizi culturali dove sono richiesti elettricisti, macchinisti ed attrezzisti di scena.

Per il personale non qualificato la domanda più consistente negli enti dell'economia sociale riguarda i servizi di pulizia, il personale non qualificato addetto all'imballaggio e alla movimentazione merci, il personale non qualificato ai servizi di custodia di edifici, addetti alla manutenzione del verde, operatori ecologici e altri raccoglitori e separatori di rifiuti.

Analizzando trasversalmente alcune caratteristiche delle diverse professioni ricercate, si possono evidenziare alcune importanti problematiche riguardanti l'economia sociale: la prima riguarda il **numero ridotto di assunzioni per giovani fino a 29 anni**. Se si fa un confronto con le ricerche di personale delle imprese *profit* dell'industria e dei servizi si rileva un divario di oltre undici punti percentuali a vantaggio delle imprese *profit*. Molte ricerche, del resto, hanno evidenziato negli ultimi anni come per attrarre e trattenere i talenti e giovani lavoratori, oltre alle motivazioni valoriali sia necessario fare leva su condizioni salariali adeguate, percorsi di crescita chiari (a livello personale e professionale), formazione continua ed ambienti lavorativi innovativi quanto attenti agli equilibri di vita delle persone. Un modello organizzativo evidentemente non semplice da applicare in diverse realtà dell'economia sociale, come già sopra sottolineato analizzando i dati sulle tipologie contrattuali proposte per le nuove assunzioni.

Le dimensioni delle pari opportunità e dell'inclusività sono, invece, caratteristiche distintive nella ricerca di personale dell'economia sociale rispetto a quanto si rileva nel resto del mercato del lavoro: risulta, infatti, **più elevata la domanda di lavoro per le donne così come quella di personale immigrato**.

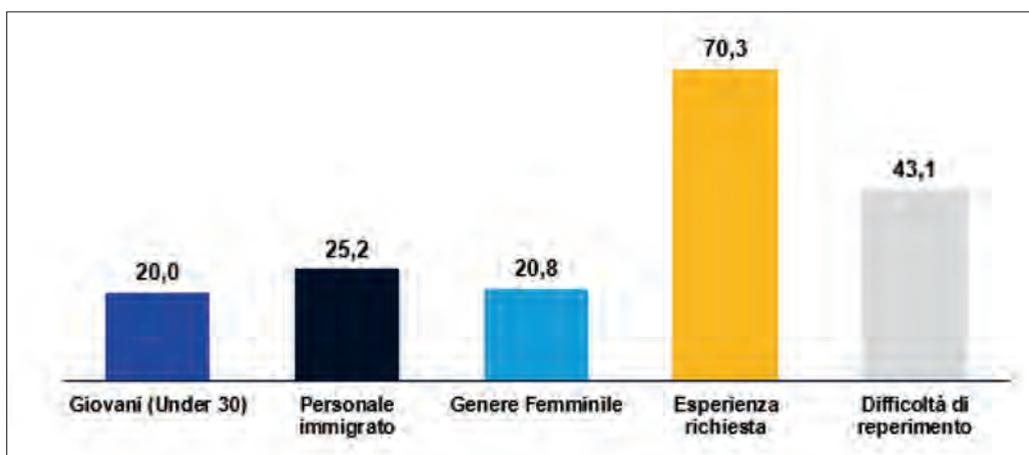
La preferenza esplicita per candidate di genere femminile riguarda il 20,8% delle assunzioni programmate nell'ambito dell'economia sociale (contro il 17,7% relativo al totale delle imprese dell'industria e dei servizi), con punte del 25% nelle imprese e nelle cooperative sociali.

Mentre la propensione a ricercare lavoratori immigrati copre il 25% della domanda di lavoro contro il 18,5% fatto registrare dal totale delle imprese, rafforzando i valori dell'integrazione e della coesione sociale esplicitamente iscritti nell'identità degli enti dell'economia sociale.

Trovare le competenze ricercate nell'offerta di lavoro rappresenta, ormai, anche per l'economia sociale un problema molto rilevante. Il fenomeno del *mismatch* è cresciuto notevolmente - soprattutto negli ultimi cinque anni in concomitanza con la veloce ripresa economica post pandemia - in tutti i settori produttivi, per un complesso molto articolato di motivazioni qualitative e quantitative, che riguardano tanto la domanda di lavoro che l'offerta, tra cui spiccano quelle legate alla demografia. La **difficoltà di reperimento** del personale che si registra nell'economia sociale appare, quindi, sostanzialmente allineata con i valori molto elevati dichiarati dalle imprese *profit* (43,1% vs 45,3%). Ad incontrare maggiori difficoltà sono le imprese sociali, incluse le cooperative sociali (il 46,5%), seguite da fondazioni, associazioni e società mutualistiche (43,3%). Su livelli leggermente più contenuti la percentuale di assunzioni "difficili" dichiarata dalle cooperative diverse da quelle sociali (39,2%). Tali differenziazioni sono, evidentemente, molto correlate ai settori di attività prevalenti per le diverse tipologie di enti.

I problemi di reperimento del personale per gli enti dell'economia sociale sono determinati, soprattutto, dalla mancanza di candidati disponibili all'assunzione, motivazione che è stata indicata in oltre i due terzi delle assunzioni giudicate difficili da realizzare e con lunghi tempi di ricerca.

Figura 8 – Principali caratteristiche delle assunzioni negli enti dell'economia sociale (% sul totale assunzioni)



Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Le criticità nella selezione del personale conducono gli enti dell'economia sociale ad assumere, spesso, profili non corrispondenti a quelli ricercati, quindi ancora da professionalizzare attraverso la formazione interna e l'affiancamento; oppure ad allargare la ricerca in altri territori rispetto a quello di insediamento. I dati del Sistema Informativo Excelsior evidenziano, inoltre, una necessità sempre maggiore degli enti di riconoscere retribuzioni superiori rispetto alla media offerta sul mercato per riuscire ad assumere le figure professionali ricercate.

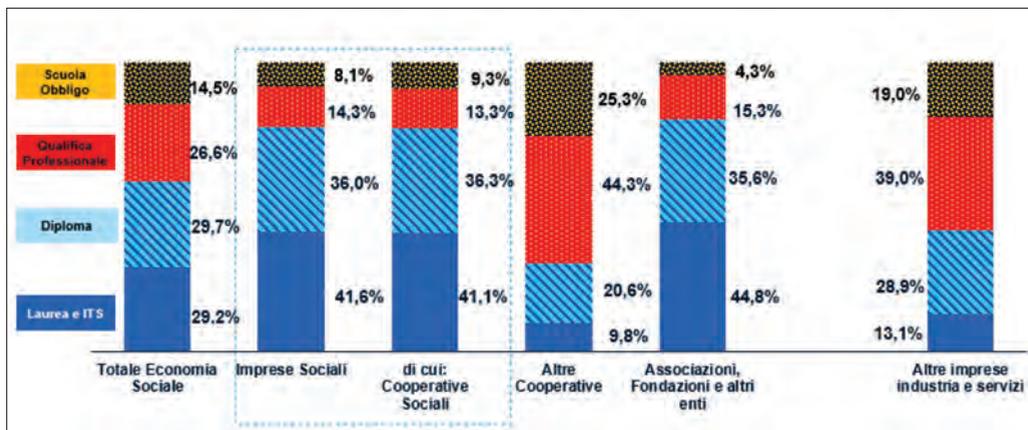
Quest'ultimo deve essere letto anche tenendo conto che la forte domanda dell'economia sociale rivolta a professionalità con elevata qualificazione si traduce, necessariamente, in una **richiesta di laureati (complessivamente oltre 163mila) molto più elevata rispetto alla media delle imprese private in Italia. Il titolo di studio di livello terziario (laurea e ITS) viene richiesto, infatti, a circa il 30% del personale** da assumere (dato superiore di ben 17 p.p. rispetto a quello delle imprese *profit* dell'industria e servizi dove la domanda di laureati supera di poco il 13% delle entrate).

Fondazioni, associazioni, enti ecclesiastici e società mutualistiche sono gli enti che richiedono maggiormente laureati (44,8% dei profili professionali ricercati). Seguite dalle imprese sociali dove il fabbisogno di personale laureato e diplomato ITS si attesta al 41,6% dei profili ricercati. Ciò dipende in buona misura dalla forte presenza di queste tipologie di enti dell'economia sociale nella filiera della sanità e assistenza sociale, in quella dell'istruzione e formazione e in quella dei servizi culturali.

Per i diplomati della scuola superiore di II grado la domanda di lavoro nell'economia sociale ha riguardato nel 2023 167mila assunzioni (il 29% del totale, come per le imprese *profit*).

All'interno dell'economia sociale si presenta in maniera significativamente differenziata la domanda per livello di istruzione relativa alle assunzioni nelle cooperative diverse da quelle sociali: in questa tipologia di enti – che in molti casi operano nei settori dell'industria e delle costruzioni, del commercio o dei servizi operativi alle imprese e alle persone – per 7 assunzioni su 10 viene richiesta una qualifica professionale (di competenza regionale). Complessivamente sono state nel 2023 circa 137mila le assunzioni previste nell'economia sociale con un titolo di studio di qualifica di formazione o diploma professionale (26,6% del totale, contro il 39% delle imprese *profit*). A questi si aggiungono 95mila profili professionali per la cui selezione è giudicata sufficiente la scuola dell'obbligo (14,5%).

Figura 9 – Assunzioni nell'economia sociale e nelle imprese profit per livello di istruzione (% sul totale)



Fonte: Elaborazioni su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Accanto al requisito formativo i programmi di assunzione degli enti dell'economia sociale mettono in evidenza una diffusa domanda di **competenze relazionali e comportamentali** (autonomia, adattamento, *problem solving*, comunicazione, lavoro in gruppo, intraprendenza).

Ma, sempre più, contano anche le **competenze digitali** con diversi livelli di specializzazione. La transizione digitale sta, infatti, modificando profondamente l'organizzazione ed il contenuto stesso del lavoro nell'economia sociale: la possibilità di utilizzare grandi quantità di dati genera nuove modalità di offerta dei servizi e può giungere a trasformare il contenuto stesso delle tradizionali attività.

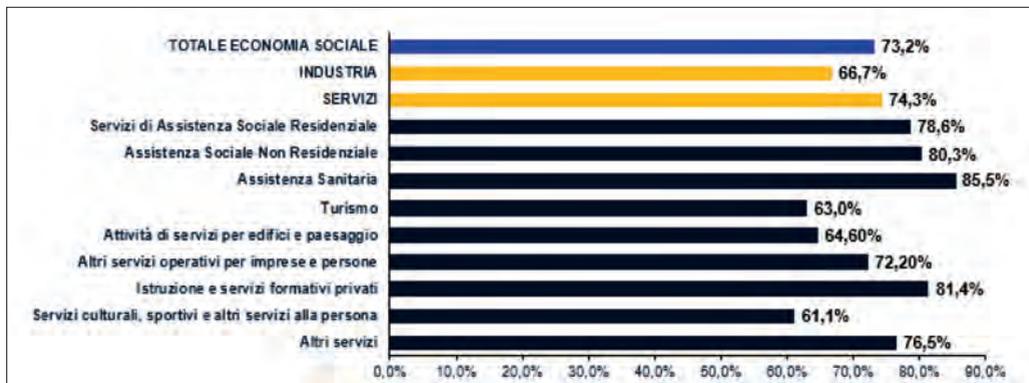
Si tratta per il 65,9% delle assunzioni di una domanda di competenze per l'utilizzo di tecnologie digitali, mentre per quasi la metà delle assunzioni (45,5%) di competenze più specifiche nel campo delle metodologie e dei linguaggi matematici e informatici (con capacità di programmazione software nei diversi linguaggi) e, infine, per il 28,7% di gestire soluzioni innovative e avanzate di tipo 4.0.

Le competenze digitali e quelle per l'utilizzo di linguaggi software e metodologie matematico-informatiche vengono richieste, in particolare, ai manager delle organizzazioni, agli impiegati amministrativi, alle professioni intellettuali e scientifiche e a quelle tecniche. La capacità di utilizzare tecnologie e strumentazioni digitali avanzate (intelligenza artificiale, integrazioni digitali, *big data*, *server security*) per innovare i processi viene soprattutto richiesta, oltre che al 76,3% di profili dirigenziali, anche alle professioni ad elevata specializzazione (47,3% dei profili ricercati) e alle professioni tecniche (37,8%).

Sotto questo profilo, del resto, è molto importante sottolineare il fatto che nel 2023 si sia registrata un'**accelerazione per gli investimenti in tecnologie digitali nell'ambito dell'economia sociale**, attuati da oltre il 73% degli enti rispetto al 72% dichiarato per l'intero quinquennio precedente. Ad investire maggiormente sembrano essere le

cooperative sociali (77% degli enti), seguite da associazioni e fondazioni (73%) e dalle cooperative diverse da quelle sociali (71%).

Figura 10 – *Enti dell'economia sociale che hanno investito nella trasformazione digitale per settore economico (quote % sul totale enti)*



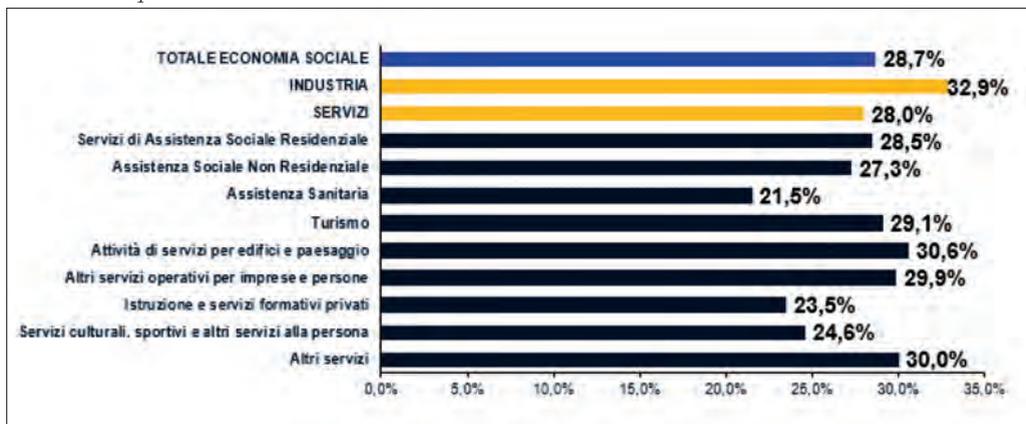
Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

L'analisi settoriale di questa spinta innovativa fornisce ulteriori elementi di conoscenza per comprendere come stia evolvendo il mondo dell'economia sociale: **ha investito, infatti, nel digitale l'85,5% delle realtà che operano nell'assistenza sanitaria, l'81,4% di quelle che erogano servizi educativi o di formazione, l'80,3% di quelle che offrono servizi di assistenza sociale non residenziale.**

Gli investimenti per l'innovazione digitale degli enti dell'economia sociale hanno riguardato soprattutto gli ambiti della sicurezza informatica (47%), *big data analytics* (46%) e lo sviluppo di strumenti software finalizzati all'acquisizione e gestione di dati (43%). Tecnologie e competenze per gestire e analizzare grandi quantità di dati e generare nuovi servizi. Infatti, sono importanti anche gli investimenti effettuati per l'innovazione organizzativa e la comunicazione, con l'obiettivo di migliorare e promuovere i nuovi servizi offerti (40%) adeguandoli ai bisogni delle popolazioni di riferimento.

Anche la **transizione green rende sempre più protagonisti nelle diverse comunità territoriali gli enti dell'economia sociale**, come sottolineato in più occasioni dai documenti di policy europei. Si tratta tipicamente delle opportunità generate nell'ambito della **produzione e distribuzione di energia rinnovabile e di quelle relative all'economia circolare**. Per raccogliere queste sfide servono specifiche competenze sia per mobilitare e organizzare le persone e le comunità sui territori, sia per gestire tecnologicamente complesse problematiche in ambito green.

Figura 11 – Enti dell'economia sociale che hanno investito nella trasformazione green per settore economico (quote % sul totale enti)



Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Sistema Informativo Excelsior, 2023

Competenze green sono ritenute, infatti, necessarie – con diversi livelli di specializzazione - per il 72,2% delle assunzioni programmate nel 2023 dagli enti dell'economia sociale e risultano richieste sia ai profili appartenenti al gruppo delle professioni intellettuali e scientifiche (78%), che agli operai specializzati (77,8%) e alle professioni tecniche (73,4%). Si aggiunga che nel solo 2023 il **28,7% degli enti dell'economia sociale ha investito per lo sviluppo di progetti di ecosostenibilità** adottando tecnologie a maggior risparmio energetico e a minor impatto ambientale. Per apprezzare meglio il valore di questi andamenti è utile prendere a riferimento quanto avviene nella generalità delle imprese *profit*, dove la percentuale di soggetti che ha investito in processi e tecnologie green supera di poco il 25%.

6. Conclusioni

L'analisi dell'insieme dei dati messi a disposizione dal sistema delle Camere di Commercio italiane conferma la rilevanza strategica per l'Italia dell'economia sociale sotto diversi profili. Anzitutto in relazione alla capacità di creare una quantità rilevante di posti di lavoro di qualità, soprattutto per professioni high skill e laureati, con quote superiori alla media destinate a donne e immigrati. Un'occupazione ad elevato "valore aggiunto", quindi, quella creata dagli enti dell'economia sociale, diffusa su tutto il territorio nazionale, particolarmente impegnata nelle aree interne e più svantaggiate del paese, capace di contribuire alla coesione sociale, favorire l'inclusività e le pari opportunità per tutti, attraverso la produzione di beni e servizi in settori fondamentali per il benessere delle persone e per uno sviluppo economico sostenibile delle comunità locali.

Le grandi potenzialità dell'economia sociale non sono però ancora adeguatamente riconosciute e valorizzate nel nostro paese. Basti pensare a come il contesto normativo

e l'insieme delle policy nazionali e locali generino allo stato attuale in molti enti condizioni di incertezza e difficile sostenibilità economica, per cui il lavoro all'interno dell'economia sociale è messo a rischio nella prospettiva delle nuove generazioni, in quanto già oggi poco attrattivo per giovani all'inizio del percorso lavorativo (essenzialmente, stando ai dati analizzati in questo capitolo, per ragioni legate alla stabilità contrattuale, alle prospettive di sviluppo professionale e alle condizioni salariali spesso disallineate rispetto al resto del mercato del lavoro).

Il Piano Nazionale in favore dell'economia sociale che entro novembre 2025 dovrebbe essere definito anche dal Governo italiano, in attuazione della Raccomandazione del Consiglio UE del 27 novembre 2023, potrà essere l'occasione per superare queste criticità valorizzando e dando ampia visibilità agli enti dell'economia sociale.

I profili su cui il Piano Nazionale è chiamato ad intervenire, infatti, sono di rilevante importanza e, seguendo le linee guida inserite all'interno della Raccomandazione del Consiglio UE, possono essere ricondotti essenzialmente a quattro macro-temi:

1. **La regolamentazione sul piano legislativo e fiscale**, per contribuire a definire con chiarezza i soggetti dell'economia sociale nel quadro dell'ordinamento nazionale, per promuovere regolamentazioni fiscali incentivanti e politiche pubbliche, nazionali e territoriali, finalizzate a valorizzarne le capacità di creare sviluppo sostenibile e lavoro di qualità (soprattutto per i giovani), in condizioni di pari opportunità e inclusività, nei settori economici in cui opera.
2. **La formazione delle competenze e l'investimento in conoscenza**, per valorizzare la capacità degli enti dell'economia sociale di formare competenze qualificate anche a vantaggio del sistema economico complessivo; per sostenere la crescita degli enti anche sotto il profilo organizzativo e gestionale, con adeguate misure di formazione, affiancamento, consulenza manageriale, anche attraverso partnership tra organizzazioni economiche *profit* e *non profit* e diffondendo con incentivi appropriati le diverse forme di "volontariato di competenza"; per sviluppare, allo stesso tempo, conoscenze e competenze in tema di economia sociale nelle autorità e nei funzionari pubblici mediante programmi di formazione; per promuovere un sistema di informazioni statistiche sull'economia sociale affidabile, ben articolato territorialmente e continuamente aggiornato che sfrutti al meglio i registri amministrativi disponibili e le indagini campionarie a carattere periodico.
3. **La finanza per l'economia sociale**, per creare un contesto favorevole alla finanza sociale a livello nazionale, regionale e locale promuovendo interventi e strumenti finanziari, pubblici e privati (contributi, strumenti di credito e di capitalizzazione, schemi di garanzia ecc.); creando altresì sui territori le condizioni per lo sviluppo di un ecosistema favorevole all'innovazione sociale, rafforzando le reti e le organizzazioni di coordinamento, promuovendo partenariati tra i soggetti dell'economia sociale, le imprese profit, il mondo della finanza, le amministrazioni pubbliche, le università, i centri di ricerca e gli altri attori della società civile; valorizzare il patrimonio pubblico e privato per finalità di interesse generale.

4. **Il procurement e le partnership pubblico-privato**, per indirizzare le pubbliche amministrazioni ad acquistare beni e servizi favorendo il consolidamento delle migliori pratiche di amministrazione condivisa e tenendo conto dell'innovazione sociale e degli obiettivi ambientali che possono essere perseguiti attraverso gli enti dell'economia sociale; per incentivare le imprese *profit* a coinvolgere gli enti dell'economia sociale nelle loro catene del valore e i consumatori ad acquistare beni o servizi prodotti da soggetti dell'economia sociale.

Una particolare attenzione andrà dedicata, come richiesto dalla Raccomandazione del Consiglio UE, alla fase di attuazione, monitoraggio e valutazione del Piano d'azione nazionale per l'economia sociale. Prevedendo anche sui territori l'organizzazione di osservatori, tavoli di coordinamento con il coinvolgimento attivo dagli enti dell'economia sociale e del terzo settore, delle istituzioni pubbliche, delle rappresentanze delle imprese *profit* impegnate sui temi dello sviluppo sostenibile. Per dare voce alle istanze dell'economia sociale, favorire la progettazione in condivisione e partenariato tra settore pubblico e settore privato (*non profit* e *profit*), offrire assistenza organizzativa e agevolare l'accesso ai finanziamenti, accompagnare la valutazione, il monitoraggio e l'attuazione delle strategie di promozione dell'economia sociale.

PARTE TERZA
FOCUS TEMATICI

CAPITOLO VII

GLI ENTI FILANTROPICI: CARATTERISTICHE E FUNZIONI DI UNA NUOVA TIPOLOGIA DI ETS*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La nozione di ente filantropico. – 3. I requisiti essenziali della fattispecie “ente filantropico”. – 3.1. Forma e personalità giuridica. – 3.2. L’attività di interesse generale. – 3.2.1. Natura ed oggetto dell’attività erogativa. – 3.2.2. L’erogazione di servizi di investimento. – 3.2.3. Il carattere gratuito dell’attività erogativa. – 3.2.4. Il sostegno di persone svantaggiate. – 3.2.5. Il sostegno di attività di interesse generale. – 3.2.6. La natura degli enti destinatari del sostegno. – 3.2.7. Le attività “diverse” degli enti filantropici. – 4. La disciplina applicabile agli enti filantropici. – 5. Tipologie di enti filantropici e prassi statutarie. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Gli enti filantropici costituiscono forse la categoria di enti del terzo settore (ETS) tra tutte meno conosciuta, non solo tra gli operatori del settore, ma anche tra i professionisti che si occupano della materia. Contribuisce a questo risultato la relativa novità della figura, introdotta dalla riforma del 2017 e prima inesistente a livello normativo, e il numero ancora esiguo di enti che la compongono, attualmente (in data 8 dicembre 2024) pari a **324 enti**¹.

Gli enti filantropici rappresentano dunque una percentuale abbastanza modesta, **pari allo 0,24%**, del totale di ETS iscritti al RUNTS (che sono 130.852) ed anche del più circoscritto insieme degli ETS di nuova iscrizione, cioè approdati al RUNTS non già per trasmigrazione dai preesistenti registri di ODV ed APS, bensì su domanda (che sono nel complesso, contando anche le “nuove” imprese sociali, poco più di 43.000)². Ciononostante, come in seguito si avrà modo di verificare, la categoria degli enti filantropici ospita enti che per ruolo ed origine di certo non appaiono né possono considerarsi di secondaria importanza nel panorama complessivo del terzo settore italiano.

Pur essendo possibile identificare diverse tipologie di enti filantropici in ragione della natura dei fondatori e dei particolari motivi che sorreggono l’atto di fondazione, nonché delle modalità operative, rispetto sia al reperimento delle risorse da destinare ad azioni filantropiche sia alla natura di queste azioni, tutti gli enti filantropici condividono, in ragione della sezione del RUNTS di appartenenza, una **comune identità**

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

¹ Dei 324 enti filantropici attualmente iscritti al RUNTS, la maggior parte, ovvero 153 enti, si è registrata nel 2023; 84 enti hanno scelto di iscriversi in questa sezione nel 2024; 86 nel 2022; soltanto uno nel 2021 (ma, com’è noto, il RUNTS ha permesso le iscrizioni soltanto a partire dal 24 novembre 2021).

² Cfr. A. FICI, *L’evoluzione del terzo settore tra numeri e norme*, in questo *Rapporto*.

giuridica, che nel prosieguo di questo scritto si cercherà di presentare ed illustrare, anche al fine di promuovere la conoscenza di questa **categoria, ancora sottodimensionata, di ETS**, in cui non solo nuovi enti ma anche enti già esistenti, e tra questi sia diverse ONLUS ancora iscritte alla relativa Anagrafe sia enti già iscritti in altre sezioni del RUNTS (in particolar modo nella sezione degli “Altri enti del terzo settore”), potrebbero trovare **(una più) adeguata collocazione**.

2. La nozione di ente filantropico

Prima di esaminare elementi essenziali e disciplina dell’“ente filantropico”, è necessario soffermarsi sulla natura giuridica della fattispecie medesima, al fine di fare chiarezza su un aspetto della riforma del 2017 che non sempre è colto dai suoi interpreti nella maniera corretta.

Nel quadro del nuovo ordinamento giuridico del terzo settore, l’ente filantropico costituisce una delle particolari qualifiche di terzo settore acquisibili da un ente mediante iscrizione nel RUNTS.

Le qualifiche particolari sono sei, tra cui appunto quella di ente filantropico. La qualifica particolare di ente filantropico, così come avviene per le altre cinque qualifiche particolari (organizzazione di volontariato, associazione di promozione sociale, rete associativa, impresa sociale e società di mutuo soccorso), si ottiene iscrivendosi nella sezione apposita del RUNTS (ve n’è una per ogni qualifica particolare)³.

Le qualifiche particolari, per poter essere tali, ovviamente presuppongono una qualifica generale, che è quella di ente del terzo settore, che si acquisisce iscrivendosi nell’ultima sezione del RUNTS, denominata “Altri enti del terzo settore”.

L’ente filantropico non è dunque, tecnicamente, un tipo (o sottotipo) di ente bensì una qualifica giuridica⁴, più precisamente **una sotto-qualifica o qualifica particolare del terzo settore**, che un ente in possesso dei necessari requisiti può ottenere iscrivendosi nella sezione “enti filantropici” del RUNTS.

Dalla natura giuridica della fattispecie “ente filantropico”, come sopra ricostruita, derivano le seguenti conseguenze:

- innanzitutto, **un ente non nasce “filantropico” ma lo diventa** soltanto iscrivendosi nel RUNTS, nella sezione apposita. Allo stesso modo, un ente filantropico che per

³ Anche se occorre ricordare che, ai fini dell’assunzione della qualifica di impresa sociale, è necessario iscriversi nella sezione “imprese sociali” del Registro delle imprese e non già nel RUNTS, essendo precluso alle imprese sociali iscriversi nel RUNTS. Sulle diverse modalità di registrazione degli ETS, cfr. A. FICI, *Il registro unico nazionale del terzo settore dal punto di vista normativo*, in *Rapporto 2024 sul Registro Unico Nazionale del Terzo Settore*, a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di Unioncamere, in collaborazione con il Centro Studi Guglielmo Tagliacarne, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 37 ss.

⁴ In precedenti scritti, si era impiegato il termine *status* come sinonimo di qualifica, rimanendo tuttavia sostanzialmente invariati i termini del discorso: cfr. A. FICI, *Tipo e status nella nuova disciplina dell’impresa sociale*, in *Contratto e impresa*, 2023, p. 134 ss.

qualsiasi motivo (per volontà propria o per atto dell'autorità) perda la propria qualifica cancellandosi dal RUNTS, giuridicamente non si estingue: la sua soggettività giuridica prosegue senza soluzione di continuità pur in assenza di qualifica, anche se la perdita della qualifica lo espone a conseguenze patrimoniali negative⁵;

- in secondo luogo, la qualifica di ente filantropico può essere acquisita sia da enti costituiti appositamente con l'intenzione di ottenerla iscrivendosi al RUNTS sia da enti non costituiti a questo scopo e magari già esistenti da diverso tempo; è evidente che nel primo caso l'ente avrà già uno statuto conforme alla disciplina del terzo settore (e a quella particolare degli enti filantropici) che ne permetterà l'iscrizione nel RUNTS, mentre nel secondo caso, per poter essere iscritto ed ottenere la qualifica, l'ente dovrà come prima cosa adeguare il proprio statuto alla disciplina del terzo settore (con particolare riferimento a quella degli enti filantropici)⁶;
- in terzo luogo, un ente iscritto al RUNTS come ente filantropico potrebbe successivamente decidere di cambiare sezione di iscrizione e dunque qualifica del terzo settore; in tale evenienza, la sua soggettività giuridica proseguirebbe immutata, variando unicamente la qualifica di terzo settore posseduta⁷; peraltro, diversamente da quanto accade nel caso di perdita della qualifica, l'ente che migra in altra sezione del RUNTS non subisce alcuna conseguenza patrimoniale negativa⁸;

⁵ All'ente si applica infatti l'art. 50, comma 2, CTS, secondo cui "l'ente cancellato dal Registro unico nazionale per mancanza dei requisiti che vuole continuare a operare ai sensi del codice civile deve preventivamente devolvere il proprio patrimonio ai sensi dell'articolo 9, limitatamente all'incremento patrimoniale realizzato negli esercizi in cui l'ente è stato iscritto nel Registro unico nazionale".

⁶ Quest'ultima vicenda, peraltro, non costituisce in senso stretto trasformazione dell'ente, anche se una vera e propria trasformazione potrebbe di fatto rivelarsi necessaria per ottenere la qualifica di ente filantropico. Essendo la qualifica di ente filantropico riservata ad associazioni con personalità giuridica e fondazioni, un ente preesistente costituito in forma diversa dovrebbe (prima o contestualmente) trasformarsi in associazione o fondazione qualora intendesse acquisire tale qualifica. Ai medesimi fini, un'associazione priva di personalità giuridica dovrebbe invece acquisirla, magari contestualmente all'acquisizione della qualifica di ente filantropico, iscrivendosi al RUNTS ai sensi dell'art. 22 CTS. Ma questa operazione (cioè il passaggio da associazione senza personalità giuridica ad associazione con personalità giuridica) non costituirebbe tecnicamente una trasformazione soggetta all'art. 42-*bis* c.c.: cfr., su quest'ultimo aspetto, F. MAGLIULO, *Il passaggio da associazione non riconosciuta ad associazione riconosciuta e viceversa*, Studio CNN n. 9-2023/CTS, nonché M. CACCAVALE, *La decisione dell'associazione riconosciuta di proseguire la propria attività sotto forma di associazione non riconosciuta*, Studio CNN n. 16-2023/CTS.

⁷ Anche in questo caso, l'operazione di "migrazione", pur richiedendo una modifica dello statuto (necessaria all'acquisizione dei requisiti richiesti per l'iscrizione in altra sezione del registro), non costituisce una trasformazione in senso tecnico, né la richiede necessariamente. Ad esempio, il passaggio da fondazione ente filantropico a fondazione impresa sociale non richiede una trasformazione, perché la forma giuridica dell'ente rimane la medesima, e ciò che cambia è solo la sezione del RUNTS di appartenenza. Al contrario, invece, se una società impresa sociale intendesse migrare verso la sezione "enti filantropici", essa dovrebbe necessariamente trasformarsi in associazione (con personalità giuridica) o fondazione, poiché solo queste ultime sono le forme giuridiche ammesse per gli enti filantropici.

⁸ Come infatti recita l'art. 22, comma 3, DM 106/2020, dirimendo ogni dubbio a tal riguardo, "la migrazione in altra sezione non comporta effetti ai sensi della devoluzione del patrimonio".

- infine, l'estinzione dell'ente determina ovviamente anche la perdita della qualifica di ente filantropico ed influisce sulla destinazione del patrimonio residuo, che dovrà essere interamente devoluto ad altri ETS ai sensi dell'art. 9 CTS⁹.

3. I requisiti essenziali della fattispecie “ente filantropico”

Affinché un ente possa iscriversi in una sezione tipizzante del RUNTS e così acquisire una qualifica particolare del terzo settore, esso deve risultare in possesso degli specifici requisiti di qualificazione previsti dalla legge per quella particolare qualifica. Ciò vale naturalmente anche per gli enti filantropici, la cui disciplina particolare si trova negli **articoli 37-39 CTS**.

In ragione del rapporto di genere a specie che sussiste tra la qualifica generale e le qualifiche particolari di ETS e dell'esplicita previsione di cui all'art. 3, comma 1, CTS, anche gli enti filantropici devono possedere i requisiti generali di qualificazione dell'ETS che non risultano derogati dalle disposizioni particolari di cui agli articoli 37-39 CTS.

Tra i requisiti generali che si applicano anche agli enti filantropici, in quanto non derogati dalla disciplina loro riservata, v'è il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ai sensi dell'art. 8 CTS, che è norma interamente applicabile agli enti filantropici.

Anche il requisito negativo di cui all'art. 4, comma 2, CTS, è applicabile agli enti filantropici, che come gli altri ETS non potrebbero pertanto essere sottoposti a direzione o controllo da parte degli enti “esclusi” elencati in questa disposizione.

Ovviamente inapplicabili agli enti filantropici sono invece gli specifici requisiti di qualificazione delle altre tipologie particolari di ETS. Ad esempio, nessun vincolo sussiste per gli enti filantropici a svolgere la propria attività avvalendosi prevalentemente di volontari, né limiti sono ad essi posti rispetto al numero di lavoratori remunerati che possono impiegare. Entrambi, infatti, sono tratti caratterizzanti le ODV e le APS, ma non già gli ETS iscritti in altre sezioni del RUNTS.

3.1. Forma e personalità giuridica

Ai sensi dell'art. 37, comma 1, CTS, “gli enti filantropici sono enti del terzo settore costituiti in forma di associazione riconosciuta o di fondazione”. Sono queste, pertanto, le **uniche forme giuridiche che possono avere o assumere quegli enti che intendano qualificarsi come filantropici**.

Rispetto a quanto previsto dall'art. 4, comma 1, CTS, con riferimento agli ETS in generale, non potranno dunque ottenere la qualifica di ente filantropico le associazioni

⁹ Per evitare questo effetto devolutivo dell'intero patrimonio, o meglio per limitarne l'impatto (al solo patrimonio “incrementale”), è dunque necessario che l'ente perda prima la qualifica di ente filantropico cancellandosi dal RUNTS (applicandosi in tal caso l'art. 50, comma 2, CTS) e solo successivamente deliberi il proprio scioglimento.

senza personalità giuridica e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società, tra cui ad esempio i comitati¹⁰, a meno che, naturalmente, non decidano di assumere la personalità giuridica o di trasformarsi.

Per quanto riguarda le associazioni non riconosciute che vogliono qualificarsi come enti filantropici, **la personalità giuridica può essere acquisita contestualmente alla qualifica di ente filantropico**: ciò vale sia per le associazioni non ancora iscritte al RUNTS, che nel registro possono iscriversi ai sensi dell'art. 22, comma 1, CTS, sia per le associazioni già iscritte al RUNTS che decidano di "migrare" nella sezione degli enti filantropici ai sensi dell'art. 22 DM 106/2020. In entrambi i casi, sarà infatti applicabile l'art. 18 DM 106/2020, che disciplina appunto queste ipotesi.

Un'associazione non riconosciuta non ancora iscritta in alcuna sezione del RUNTS, la quale intenda assumere la qualifica di ente filantropico, potrebbe anche decidere di acquisire prima la personalità giuridica ai sensi del d.P.R. 361/2000 (e nel rispetto delle sue regole) e successivamente formulare istanza di iscrizione nella sezione "enti filantropici" del RUNTS, ai sensi dell'art. 22, comma 1-*bis*, CTS, e dell'art. 17 DM 106/2020.

Limitando ai soli enti personificati la possibilità di conseguire questa particolare qualifica del terzo settore, il legislatore ha evidentemente ritenuto questa configurazione la più adeguata ad enti destinati a svolgere l'attività tipica degli enti filantropici attraverso modalità di finanziamento che presuppongono un affidamento dei terzi molto elevato, che la legge ritiene opportuno salvaguardare.

Gli enti personificati, infatti, da un lato rispondono esclusivamente con il loro patrimonio delle obbligazioni assunte (art. 22, comma 7, CTS), dall'altro lato sono tenuti ad avere sempre un patrimonio netto positivo, ciò che costituisce oggetto di verifica *in itinere* non solo da parte degli organi dell'ente (art. 22, comma 5, CTS) ma anche delle autorità competenti per il controllo sugli ETS¹¹. A ciò deve aggiungersi il fatto che le fondazioni e le associazioni riconosciute, a differenza delle associazioni non riconosciute (nelle quali, nonostante la qualifica di terzo settore, gli "accordi degli associati" permangono come fonte residuale di disciplina), sono destinatarie di alcune norme del codice civile che possono meglio garantirne stabilità e coerenza rispetto ai propri specifici obiettivi¹².

D'altro canto, il requisito della personalità giuridica non può che influire negativamente sul numero di enti che decidono di iscriversi al RUNTS quali enti filantropici. La necessità di avere in fase di iscrizione e di conservare anche successivamente un patrimonio netto non inferiore al minimo previsto dalla legge, nonché di costituirsi

¹⁰ Sui comitati nella disciplina del terzo settore, cfr., anche per riferimenti, A. FUSARO, *Gli enti del terzo settore. Profili civilistici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, già diretto da L. Mengoni e P. Schlesinger e continuato da V. Roppo e F. Anelli, Milano, Giuffrè, 2022, p. 209, 230 ss., 246.

¹¹ Il decreto ministeriale relativo ai controlli sugli ETS non è stato ancora emanato, ma esso non potrà che prevedere verifiche anche sul patrimonio degli ETS personificati al fine di accertare la sussistenza del patrimonio minimo richiesto dalla legge per conservare la personalità giuridica.

¹² Limitandosi alle fondazioni, si pensi alla possibilità di poter applicare alle fondazioni ETS gli articoli 25, 26 e 28 del codice civile.

per atto pubblico notarile, chiaramente riducono la platea potenziale di enti che possono iscriversi in questa sezione del RUNTS. A ben vedere, ciò vale non tanto per le fondazioni (che non a caso costituiscono la quasi totalità degli enti filantropici) quanto per le associazioni, sia perché a queste ultime l'accesso ad altre sezioni del RUNTS è consentito anche in carenza di personalità giuridica, sia perché esse hanno la possibilità di iscriversi in più sezioni del RUNTS. Le fondazioni, invece, devono sempre avere personalità giuridica e sono pertanto sempre sottoposte, qualora intendano iscriversi al RUNTS, alla procedura e agli oneri di cui all'art. 22 CTS. Ad esse, inoltre, l'accesso ad alcune sezioni del RUNTS è dalla legge precluso, essendo loro consentito soltanto optare per la sezione "Enti filantropici" o per la sezione "Altri enti del terzo settore" (oltre che per la sezione "Imprese sociali", ma mediante iscrizione nel Registro delle imprese).

3.2. *L'attività di interesse generale*

Il **principale requisito** della fattispecie "ente filantropico" è quello relativo all'attività di interesse generale che un ente deve svolgere per potersi qualificare come tale.

Se da un lato la legge è chiara nell'attribuire agli enti filantropici una specifica attività di interesse generale che li individua e specializza tra tutti gli ETS, dall'altro lato, tuttavia, la formula di legge pone una serie di interrogativi cui è necessario offrire risposta al fine di tracciare gli esatti confini della fattispecie e cogliere le sue possibili linee di sviluppo.

L'art. 37, comma 1, d.lgs. CTS, definisce gli enti filantropici come ETS costituiti "al fine di erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale".

Il successivo art. 38, comma 1, aggiunge che "gli enti filantropici traggono le risorse economiche necessarie allo svolgimento della propria attività principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali ed attività di raccolta fondi".

Si deve innanzitutto osservare come l'attività tipica degli enti filantropici sia inquadrabile tra le attività di interesse generale menzionate nella lettera u), dell'art. 5, comma 1, CTS, ovverosia "beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo". Nondimeno, le due disposizioni presentano lievi differenze nella descrizione dell'attività:

- l'inciso "anche di investimento" e il riferimento a "categorie" di persone svantaggiate compaiono nell'art. 37, comma 1, ma non sono presenti nella lettera u);
- la specificazione "a norma del presente articolo" può leggersi nell'art. 5, comma 1, lett. u), ma non già nell'art. 37, comma 1.

Da qui la conclusione per cui, **sebbene in linea di principio l'attività che qualifica gli enti filantropici non sia preclusa ad altre tipologie di ETS**, che potrebbero pertanto decidere di assumerla come oggetto sociale e svolgerla effettivamente, **tuttavia**

agli enti filantropici sono riservate, come in seguito si chiarirà, alcune opportunità di azione filantropica che agli altri ETS non sono invece concesse.

3.2.1. Natura ed oggetto dell'attività erogativa

È necessario in secondo luogo osservare come l'attività erogativa che caratterizza gli enti filantropici in realtà non abbia una sostanza precisa, perché **l'erogare rappresenta, nell'ordinamento giuridico del terzo settore, più una modalità dell'agire che un'attività di uno specifico tipo o con uno specifico oggetto.** Non a caso, nella definizione generale di ente del terzo settore fornita dall'art. 4, comma 1, d.lgs. CTS, l'“erogazione gratuita di denaro, beni o servizi” rientra tra le possibili “forme” dell'attività di interesse generale, accanto all'“azione volontaria”, alla “mutualità” e alla “produzione o scambio di beni o servizi”.

Da ciò consegue che, anche considerato il generico riferimento a “denaro, beni o servizi” presente nell'art. 37, comma 1, **tutte le attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, possono in linea di principio svolgersi con metodo erogativo e costituire dunque l'oggetto specifico dell'attività erogativa degli enti filantropici**¹³. Gli enti filantropici, come in alcuni casi effettivamente avviene, potrebbero pertanto erogare, ad esempio, interventi e servizi sociali (lett. a), interventi e prestazioni sanitarie (lett. b), educazione, istruzione e formazione professionale (lett. d), attività culturali (lett. i), servizi strumentali ad altri ETS (lett. m), alloggio sociale (lett. q), ecc. Ciò significa che **gli enti filantropici possono essere attivi non solo nella beneficenza di cui alla lettera u), ma anche in altri settori di attività di cui all'art. 5, comma 1, CTS.** Tali settori di attività dovranno pertanto essere indicati nello statuto dell'ente filantropico, e ciò anche al fine di consentire all'ente di accedere a benefici ed agevolazioni, fiscali e non, riservati agli enti che operano in specifici settori di interesse generale¹⁴.

Ma v'è di più. Un ente filantropico, infatti, potrebbe sostenere persone svantaggiate o attività di interesse generale anche mediante lo svolgimento, in forma erogativa, di attività che non sono di interesse generale. La legge non pone alcun limite al riguardo, limitandosi a stabilire che l'attività dell'ente filantropico debba avere una specifica finalità. **Gli enti filantropici, pertanto, possono erogare tanto attività di interesse generale quanto attività che di per sé non sono di interesse generale ai sensi dell'art. 5,**

¹³ Il punto non è colto dalla dottrina che sin qui si è occupata dell'argomento, che usualmente, inquadrata l'attività erogativa nell'ambito della lettera u) dell'art. 5, comma 1, finisce poi per collocare le altre attività di interesse generale tra le attività “diverse”, esercitabili dagli enti filantropici nei limiti di cui all'art. 6: cfr. ad es., di recente, D. BOGGIALI, *I diversi modelli di ETS*, in V. FICARI e N. RICCARDELLI (a cura di), *Manuale del terzo settore. Aspetti civilistici, fiscali e di bilancio*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 17 s.

¹⁴ Può essere il caso dell'esenzione dall'IRAP, che in alcune regioni potrebbe essere un'agevolazione riservata agli ETS che esercitano determinate attività di interesse generale. È quanto si verifica, ad esempio, in Piemonte, per effetto di quanto disposto dall'art. 1, comma 1, lett. a), della L.R. 30 novembre 2023, n. 33, che azzera l'IRAP per gli ETS che svolgono le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere a), b) e c), CTS.

comma 1, CTS, ma lo diventano se svolte da enti filantropici con le modalità e per le finalità previste dalla legge. Si pensi, ad esempio, ad un ente filantropico che effettui gratuitamente consulenza legale ad enti senza scopo di lucro per lo sviluppo delle proprie attività di interesse generale¹⁵.

3.2.2. L'erogazione di servizi di investimento

Tra le attività erogabili da un ente filantropico, l'art. 37, comma 1, menziona espressamente i servizi di investimento. È evidente, alla luce di quanto in precedenza chiarito, che si tratta soltanto di una tra le tante possibili tipologie di servizi che un ente filantropico potrebbe erogare al fine di sostenere persone svantaggiate o attività di interesse generale, ma la menzione legislativa della “*venture philanthropy*”, quale modalità particolarmente innovativa di filantropia “moderna” o “strategica”, solleva la questione interpretativa se solo gli enti filantropici possano svolgere servizi di investimento al fine di realizzare i propri obiettivi oppure se, al contrario, tali servizi siano realizzabili anche da altri ETS che abbiano come oggetto sociale l'attività di cui alla lettera u) dell'art. 5, comma 1, CTS.

Proprio di recente, tale specifica attività è stata oggetto della **Risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 75 del 21 dicembre 2023**.

In questo importante documento di prassi, in conformità all'opinione espressa in merito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, **si accoglie innanzitutto la tesi per cui la prestazione di servizi di investimento sia, tra gli enti del terzo settore, un'attività riservata agli enti filantropici**¹⁶. Successivamente si precisa che anche l'attività di investimento deve essere svolta dagli enti filantropici gratuitamente (ad esempio, erogando prestiti infruttiferi o realizzando investimenti di capitale che prevedano la restituzione del solo capitale investito). Ed infine si conclude per la “**non commercialità**” **a fini fiscali dell'attività erogativa degli enti filantropici** (che, come subito appresso si chiarirà, è essenzialmente gratuita, ovvero effettuata in assenza di controprestazioni o corrispettivi), **inclusa l'attività di investimento purché anch'essa svolta a titolo gratuito** (come avviene nel caso di prestiti infruttiferi e senza addebito di costi e commissioni a carico dei beneficiari).

In terzo luogo va chiarito che l'attività erogativa degli enti filantropici, pur potendo, come già spiegato, avere diversi oggetti (assistenza sociale, sanità, cultura, ecc.), si

¹⁵ Naturalmente, se l'ente filantropico è costituito per almeno il 70% da altri ETS e se i beneficiari dell'attività sono ETS, si rientra altresì nell'ipotesi di cui alla lettera m) dell'art. 5, comma 1, cioè dei servizi strumentali ad enti del terzo settore, resi da enti composti in misura non inferiore al 70% da enti del terzo settore.

¹⁶ Secondo il Ministero, infatti, “muovendo dal criterio di specialità enunciato all'articolo 3, comma 1 del Codice, secondo il quale la disciplina particolare di una categoria di ETS prevale sulla disciplina generale dell'ETS, che tuttavia si applica anche agli ETS tipici ove non derogata dalla loro disciplina particolare ed in quanto compatibile con quest'ultima, si deve concludere che solo gli Enti Filantropici, tra gli ETS, possono erogare servizi di investimento”.

caratterizza sulla base di alcuni elementi la cui presenza è necessaria affinché la fattispecie possa configurarsi.

L'attività erogativa degli enti filantropici deve infatti essere gratuita e rivolta a sostenere (categorie di) persone svantaggiate oppure attività di interesse generale.

3.2.3. Il carattere gratuito dell'attività erogativa

Quanto alla gratuità, siffatta natura è per certi versi implicita nel concetto di “erogazione” fatto proprio dal CTS¹⁷. Non a caso, il sintagma “erogazione gratuita” è utilizzato nella definizione generale di ETS di cui all'art. 4, comma 1. Gratuite sono anche le “erogazioni liberali” di cui agli articoli 77, comma 5, e 83. Si è inoltre già osservato come sulla gratuità dei servizi di investimento si basi la ricostruzione che l'Agenzia delle entrate, sulla scorta delle opinioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, offre dell'attività degli enti filantropici (in termini generali e con specifico riferimento ai servizi di investimento).

La **necessaria gratuità dell'attività erogativa** è anche l'inevitabile conseguenza dell'individuazione legislativa delle prevalenti fonti di finanziamento degli enti filantropici: tra le fonti indicate all'art. 38, comma 1, non compaiono infatti “ricavi per prestazioni”, ma soltanto ricavi di natura non corrispettiva.

Qualunque sia l'attività concretamente svolta dall'ente filantropico, essa dovrà pertanto essere caratterizzata dalla gratuità. Un ente che svolga attività di interesse generale a titolo oneroso, in cambio di eventuali controprestazioni o corrispettivi (a carico dei beneficiari dell'attività o di eventuali “terzi paganti”), non potrà dunque qualificarsi come ente filantropico. Un ente filantropico potrà vendere i propri beni o servizi, di interesse generale o non, soltanto nei limiti in cui ad esso è consentito, come si dirà, lo svolgimento di attività “diverse” ai sensi dell'art. 6 CTS.

Da notare, inoltre, che la gratuità cui si fa qui riferimento è assoluta, non tollerando nemmeno quel “rimborso delle spese” che invece le ODV, a norma dell'art. 33, comma 3, CTS, possono ottenere dai propri utenti o da eventuali terzi. Se le ODV si collocano dunque nella dimensione del volontariato, **gli enti filantropici si muovono invece, nel nuovo ordinamento del terzo settore, nella dimensione del dono**¹⁸.

¹⁷ In modo conforme, nella Risoluzione n. 75/2023 dell'Agenzia delle entrate si legge: “resta fermo che l'attività posta in essere dall'Ente Filantropico deve caratterizzarsi per l'assenza di corrispettività, anche sotto forma di ‘incremento patrimoniale’ per il medesimo Ente Filantropico, secondo quanto precisato del predetto Ministero”.

¹⁸ Se pertanto si vogliono individuare quattro dimensioni prevalenti: volontariato, dono, mutualità e impresa, le tipologie di ETS ad esse corrispondenti sono: le ODV (volontariato), gli enti filantropici (dono), le associazioni di promozione sociale e le società di mutuo soccorso (mutualità), le imprese sociali (impresa). Chiaramente, nulla impedisce che due o più dimensioni possano coesistere in ciascuna tipologia di ente (una ODV può anche donare; un ente filantropico impiegare volontari; una APS svolgere attività d'impresa; ecc.).

3.2.4. Il sostegno di persone svantaggiate

Quanto alle “persone svantaggiate” che devono essere destinatarie dell’attività erogativa degli enti filantropici, **non v’è una definizione legislativa** ad hoc, né si può far ricorso per analogia alla nozione contenuta nell’art. 2, comma 4, d.lgs. 112/2017, che ha obiettivi affatto diversi. Da qui l’autonomia dell’ente nel selezionare le proprie categorie di beneficiari, a condizione che essi siano persone “svantaggiate”, perché in caso contrario la qualifica di ente filantropico sarebbe messa in discussione.

Prendendo spunto dal d.lgs. 460/1997 (art. 10, comma 2), lo svantaggio potrebbe essere conseguenza di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari¹⁹. Al fine di individuare statutariamente le categorie di “svantaggiati”, possono altresì essere di supporto le “condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia” di cui all’art. 1, comma 1, l. 328/2000, nonché le condizioni di povertà o limitato reddito o incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, le difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, la sottoposizione a provvedimenti dell’autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, di cui è menzione nell’art. 2, comma 3, della medesima legge. Altre indicazioni potrebbero provenire dalla legge 23 marzo 2023, n. 33, e dai relativi decreti di attuazione.

Non potrebbero pertanto acquisire e conservare la qualifica di enti filantropici enti che, pur erogando gratuitamente beni e/o servizi, lo facciano in favore di persone che non possano in alcun modo ritenersi “svantaggiate” (si pensi ad esempio ad un ente filantropico che eroghi prestazioni sanitarie a persone abbienti o a tutte le persone residenti in un certo territorio, ad esempio una regione d’Italia, a prescindere dal fatto che siano svantaggiate), ferma restando la possibilità, come successivamente si spiegherà, che queste attività siano svolte dall’ente filantropico come attività “diverse” ai sensi dell’art. 6 CTS.

Le persone svantaggiate devono poi essere individuate e sostenute per “categorie”. Da qui l’impossibilità di qualificare “filantropici” enti che si propongano di sostenere singoli individui o gruppi predeterminati e ristretti di individui (ad esempio, i membri di una singola famiglia), ancorché “svantaggiati”.

3.2.5. Il sostegno di attività di interesse generale

Un’ipotesi diversa, che per un ente può essere alternativa o aggiungersi alla precedente, è quella dell’ente filantropico che sostiene attività di interesse generale. Poiché l’art. 37, comma 1, CTS, non fa riferimento esplicito alle attività di cui all’art. 5, comma 1, CTS, **le attività di interesse generale che un ente filantropico può promuovere sono sia quelle di cui all’art. 5, comma 1, CTS sia quelle di cui all’art. 2 d.lgs. 112/2017,**

¹⁹ A tale disposizione normativa fa anche riferimento l’Agenzia delle entrate nella Risoluzione n. 75/2023.

incluso l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Si nota qui un'ulteriore differenza tra l'attività filantropica esercitabile dagli enti filantropici e l'attività filantropica che gli altri ETS (quelli che scelgono di operare nel settore di cui alla lettera u) di cui all'art. 5, comma 1) sono ammessi a svolgere. Infatti, stando alla lettera della legge, **solo agli enti filantropici è consentito sostenere alcune attività di interesse generale riservate alle imprese sociali** (come, ad esempio, il microcredito o l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate), ovverosia quelle attività di interesse generale di cui all'art. 2 d.lgs. 112/2017, che non si ritrovano nell'elenco dell'art. 5, comma 1, CTS. Mentre gli altri enti del terzo settore, diversi da quelli filantropici, che operino ai sensi della lett. u), il sostegno filantropico sarebbe consentito soltanto con riferimento alle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice.

Non è invece consentito agli enti filantropici (né, ovviamente, agli enti del terzo settore, diversi dagli enti filantropici, che operino ai sensi della lett. u) **sostenere attività diverse da quelle considerate di interesse generale** dai decreti legislativi 117/2017 e 112/2017, ancorché esse possano in concreto avere un elevato impatto sociale.

3.2.6. La natura degli enti destinatari del sostegno

Sostenere attività di interesse generale significa ovviamente destinare l'erogazione ai soggetti che svolgono le attività che l'ente filantropico si propone di sostenere. Tali soggetti, non essendo specificato diversamente dalla legge, potrebbero anche essere enti non di terzo settore. Tuttavia, per ragioni logico-sistematiche, **deve ritenersi che i soggetti beneficiari degli enti filantropici, pur non essendo formalmente ETS, debbano avere uno scopo identico o analogo a quello di questi ultimi** (come si verifica nel caso di enti non societari, enti ecclesiastici, enti pubblici, ecc.)²⁰. Nel caso contrario, gli enti filantropici potrebbero ridursi a mero strumento di produzione diretta o indiretta di utili a beneficio di soggetti (come le società lucrative) che operano sì nei settori di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS, ma allo scopo di distribuire utili ai propri soci. Un ente filantropico potrebbe pertanto sostenere l'attività sanitaria di una fondazione (anche se priva della qualifica di terzo settore) o di un ente pubblico, ma non già di una società per azioni (a meno che, ovviamente, quest'ultima non abbia la qualifica di impresa sociale). Per le medesime ragioni, non dovrebbe ritenersi ammissibile il sostegno ad attività di interesse generale condotte da persone fisiche, poiché anche in questo caso potrebbe essere a rischio il fine ultimo dell'erogazione filantropica.

3.2.7. Le attività "diverse" degli enti filantropici

L'attività di cui all'art. 37, comma 1, CTS, sembra essere individuata dalla legge come attività esclusiva degli enti filantropici. Tuttavia, come si osservava in precedenza, essendo l'erogazione di cui all'art. 37, comma 1, una modalità dell'agire piuttosto che un'attività in sé, l'ente filantropico può esercitare, in forma erogativa, una o più

²⁰ In questo senso anche l'Agenzia delle entrate nella Risoluzione n. 75/2023.

attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, così come attività non di interesse generale ma comunque funzionali al sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale.

Non è precluso agli enti filantropici lo svolgimento di attività “diverse” da quelle di interesse generale ai sensi e alle condizioni di cui all'art. 6 CTS e relativo decreto ministeriale di attuazione. Come ben si è scritto, “l'immanente gratuità istituzionale non verrebbe sconfessata dall'esercizio secondario e strumentale di attività d'impresa, secondo quanto disciplinato dal d.m. 107/2021”²¹. Le attività “diverse” possono avere qualsiasi oggetto (collegato o non collegato all'attività erogativa tipica) e devono essere svolte in forma commerciale e con metodo lucrativo, perché solo in questo caso esse potrebbero essere strumentali ad un'attività di interesse generale che per gli enti filantropici è, come in precedenza chiarito, essenzialmente gratuita.

Peraltro, applicando la logica che giustifica l'ultimo periodo dell'art. 33, comma 6, in tema di organizzazioni di volontariato, anche per gli enti filantropici, in ragione della necessaria gratuità dell'attività di interesse generale svolta, si può prospettare la possibilità di esercitare quali attività “diverse”, e nei limiti in cui ciò sia consentito dalla legge, attività di interesse generale a titolo oneroso. Un ente filantropico potrebbe dunque fornire ad esempio prestazioni assistenziali o sanitarie a persone svantaggiate in cambio di corrispettivi, trattandole però (dal punto di vista sostanziale, contabile e tributario) quali attività “diverse” ex art. 6 CTS.

Le attività “diverse” esercitate in forma commerciale e con metodo lucrativo possono rivelarsi, per gli enti filantropici, utili al reperimento di risorse da destinare all'attività erogativa che è essenzialmente gratuita. Tuttavia, **uno specifico limite allo svolgimento di attività “diverse” è agli enti filantropici posto dall'art. 38, comma 1.** Infatti, questa norma non include i proventi da attività “diverse” tra le principali fonti di finanziamento degli enti filantropici, che pertanto non potranno mai, per ciascun ente filantropico, essere superiori alla somma delle entrate provenienti dalle fonti individuate dall'art. 38, comma 1. Si tratta di un limite specifico che deve combinarsi con quello generale di cui all'art. 6 CTS e relativo decreto ministeriale di attuazione²².

4. La disciplina applicabile agli enti filantropici

Agli enti qualificatisi “filantropici” mediante iscrizione nell'apposita sezione del RUNTS si applicano nell'ordine, alla luce di quanto stabilito dall'art. 3, commi 1 e 2, e 20, CTS, i seguenti gruppi di norme:

²¹ In questi termini M. RENNA, *Associazioni di promozione sociale ed enti filantropici nello sviluppo del Terzo settore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2021, p. 530.

²² Il DM 19 maggio 2021, n. 107, considera “secondarie rispetto alle attività di interesse generale”, e dunque ammesse, le attività diverse che, in ciascun esercizio, non producano ricavi superiori al 30% delle entrate complessive dell'ETS o i cui ricavi non siano superiori al 66% dei costi complessivi dell'ETS. Se il primo criterio è compatibile con gli enti filantropici e il loro art. 38, comma 1, il secondo criterio potrebbe invece non essere con questi enti e con questa norma compatibile.

- in primo luogo, le norme particolari del CTS ad essi specificamente dedicate, ovverosia gli articoli 37, comma 2, 38, 39 e 84, comma 2-*bis*;
- in secondo luogo, le restanti norme del CTS, purché compatibili con le norme particolari sugli enti filantropici;
- ed infine, le norme del Codice civile compatibili con le norme del CTS.

Va innanzitutto chiarito che, in ragione della natura qualificatoria della disciplina del Codice del terzo settore, anche le regole di condotta imposte agli enti filantropici, cioè agli enti già iscritti al RUNTS con questa qualifica, sono norme il cui rispetto è necessario ai fini della conservazione della qualifica e della registrazione nel RUNTS. La loro violazione, pertanto, incide generalmente sulla qualifica stessa, costituendo il presupposto legittimante un provvedimento amministrativo di cancellazione dell'ente filantropico dal RUNTS (fatta salva la possibilità di un cambiamento di sezione, qualora l'ente in possesso dei requisiti lo richieda al fine di evitare la cancellazione dal registro).

Alle regole di condotta si affiancano alcune disposizioni premiali sul fronte fiscale e non.

Tali norme devono in generale considerarsi disponibili da parte degli enti in possesso della qualifica, che possono pertanto decidere di avvalersene o meno.

Quanto al primo gruppo di norme, potrà facilmente osservarsi come la disciplina particolare sugli enti filantropici sia abbastanza scarna soprattutto se messa a confronto con le discipline particolari delle altre tipologie di ETS.

L'art. 37, comma 2, richiede che nella **denominazione dell'ente** sia contenuta la formula "ente filantropico", così come fanno, ad esempio, l'art. 32, comma 3, per le ODV, e l'art. 35, comma 5, per le APS. La denominazione di "ente filantropico" è anche in questo caso protetta, sia all'interno che all'esterno dell'ordinamento del terzo settore, poiché "l'indicazione di ente filantropico, ovvero di parole o locuzioni equivalenti o ingannevoli, non può essere usata da soggetti diversi dagli enti filantropici".

Peraltro, come già chiarito da tempo dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è concesso all'ente filantropico aggiungere nella propria denominazione al contenuto obbligatorio la locuzione "ente del terzo settore" o l'acronimo "ETS"²³.

L'art. 37, comma 2, influenza direttamente il contenuto di atto costitutivo e statuto dell'ente filantropico, nei quali a norma dell'art. 21, comma 1, CTS, la denominazione dell'ente deve essere indicata, sicché più che una regola di condotta essa pone un requisito di qualificazione della fattispecie, trattandosi di un elemento, quello della corretta denominazione, che influisce sulla stessa iscrivibilità dell'ente nel RUNTS. Il notaio incaricato del controllo di legalità *ex art. 22 CTS 2017* dovrebbe pertanto

²³ Circolare MLPS n. 20 del 27 dicembre 2018, nella quale si afferma che gli "enti appartenenti a specifiche tipologie saranno tenuti prioritariamente al rispetto della loro disciplina particolare (cfr. art. 3 comma 1 del Codice); per essi l'utilizzo della denominazione "tipica" (di ODV, di APS, ecc.) rappresenta quindi un obbligo; l'eventuale utilizzo della locuzione "Ente del terzo settore" nella corrispondenza o l'integrazione della denominazione sociale con l'ulteriore acronimo ETS costituisce una ulteriore facoltà che discende dal possesso primario della qualificazione speciale derivante dall'iscrizione nella relativa sezione del RUNTS".

rifiutarsi di formulare domanda di iscrizione al RUNTS di un ente filantropico la cui denominazione non fosse correttamente formata ai sensi dell'art. 37, comma 2 (o dovrebbe ancor prima rifiutarsi di ricevere uno statuto che presenti simile irregolarità)²⁴.

L'art. 38, comma 1, dispone che “gli enti filantropici traggono le risorse economiche necessarie allo svolgimento della propria attività principalmente da contributi pubblici e privati, donazioni e lasciti testamentari, rendite patrimoniali ed attività di raccolta fondi”. In questo caso, si tratta di una vera e propria norma di condotta che è necessario rispettare per poter mantenere la qualifica di ente filantropico, ovvero l'iscrizione dell'ente nell'apposita sezione del RUNTS. Come già in precedenza spiegato, la norma in questione elenca entrate di natura non corrispettiva al fine di vincolare l'ente filantropico allo svolgimento principale di attività erogativa e perciò gratuita. **L'ente filantropico potrà pertanto ricevere legittimamente corrispettivi soltanto nella misura in cui essi derivino dalla prestazione di attività “diverse” e tali entrate non siano “principali” rispetto alle entrate di natura non corrispettiva.** In ogni caso, nello svolgimento di attività “diverse”, l'ente filantropico dovrà altresì rispettare le condizioni e i limiti di cui all'art. 6 CTS e relativo decreto di attuazione.

L'art. 38, comma 2, fissa un ulteriore contenuto obbligatorio di atti costitutivi e statuti degli enti filantropici, che dovranno infatti indicare “i principi ai quali essi devono attenersi in merito alla gestione del patrimonio, alla raccolta di fondi e risorse in genere, alla destinazione, alle modalità di erogazione di denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale”. La norma serve a vincolare gli enti filantropici ad un determinato modo di agire, così come dai medesimi enti autonomamente definito nello statuto, al fine di far emergere il loro scopo concreto ed i soggetti potenzialmente interessati alla loro attività, anche agli eventuali fini di cui all'art. 2395 c.c., là dove ritenuto invocabile dai terzi beneficiari dell'ente filantropico. Anche l'art. 38, comma 2, come già osservato per l'art. 37, comma 2, ha diretta incidenza sull'iscrizione degli enti filantropici nel RUNTS, perché anche in questo caso la mancata indicazione statutaria dei “principi” menzionati dalla norma dovrebbe impedire l'iscrizione dell'ente filantropico nel RUNTS. Il notaio incaricato del controllo di legalità *ex art. 22 CTS* dovrebbe pertanto rifiutarsi di formulare domanda di iscrizione al RUNTS di un ente filantropico il cui statuto fosse privo di questo contenuto minimo essenziale (o dovrebbe ancor prima rifiutarsi di ricevere uno statuto che presenti simile lacuna).

L'art. 39 richiede che il bilancio sociale degli enti filantropici contenga l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche. Già in passato si era ritenuto ragionevole interpretare questa disposizione nel senso che essa si limita ad imporre un contenuto minimo essenziale del bilancio sociale degli enti filantropici, ma non

²⁴ Sul tema del controllo notarile di legalità cfr. N. ATLANTE e F. CIRIANNI, *I compiti di verifica del notaio e l'iscrizione nel registro unico nazionale di atti degli enti del terzo settore con personalità giuridica*, Studio CNN n. 8/2023/CTS.

già di per sé la sua redazione²⁵. Gli enti filantropici sarebbero pertanto, come tutti gli altri ETS (diversi dalle imprese sociali)²⁶, **tenuti a redigere (nonché a pubblicare nel proprio sito Internet e depositare al RUNTS) il bilancio sociale solo nel caso in cui superino la soglia di cui all'art. 14, comma 1, CTS, ovvero abbiano entrate superiori ad un milione di euro**. Alla medesima conclusione è successivamente giunto anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che nella **nota n. 8017 del 3 luglio 2023** ha precisato che “la ‘specialità della norma non attiene alla previsione dell’obbligo di redazione a tutti gli EF, indipendentemente dalle loro dimensioni ... ma alla necessità di inserirvi (ove l’ente rientri, per dimensioni, nella previsione generale) uno specifico contenuto che tiene conto ‘della natura dell’attività esercitata’, di carattere erogativo a sostegno di categorie svantaggiate o attività di interesse generale”.

Sul fronte della fiscalità, l’unica norma specificamente dedicata agli enti filantropici è l’**art. 84, comma 2-bis, CTS**, che estende agli enti filantropici una misura prevista per le ODV, ovverosia l’**esenzione dall’imposta sul reddito delle società dei redditi degli immobili** destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciali.

In mancanza di ulteriori norme particolari aventi ad oggetto gli enti filantropici, gli enti qualificatisi come tali mediante iscrizione nell’apposita sezione del RUNTS saranno per il resto soggetti alle norme generali del Codice del terzo settore (cioè al secondo gruppo di norme sopra individuato) e in subordine alle norme del Codice civile (cioè al terzo gruppo di norme sopra individuato). Ciò vale in particolar modo per quanto riguarda gli aspetti di *governance* e di trasparenza, su cui peraltro può incidere la natura associativa o fondazionale dell’ente filantropico. Così, ad esempio, le fondazioni filantropiche dovranno necessariamente avere un organo di controllo interno, anche solo monocratico, così come richiesto dall’art. 30, comma 1, CTS, mentre le associazioni filantropiche saranno tenute a nominare tale organo soltanto nel caso di superamento delle soglie di cui all’art. 30, comma 2, così come recentemente rivisitate (al rialzo) dalla legge 4 luglio 2024, n. 104²⁷. Sempre per effetto delle ultime modifiche al CTS operate dalla testé menzionata legge, tutti gli enti filantropici (tanto associazioni quanto fondazioni) con entrate superiori a 60.000 euro dovranno redigere il bilancio di esercizio ai sensi dell’art. 13, comma 1, CTS (stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione), mentre solo quelli con entrate pari o inferiori alla soglia indicata potranno optare per il rendiconto semplificato per cassa di cui al nuovo comma 2-*bis* dell’art. 13.

²⁵ Cfr. in questo senso A. FICI, *Le fondazioni filantropiche nella riforma del terzo settore*, in Id., *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 131. In termini di obbligatorietà del bilancio sociale per gli enti filantropici, a prescindere dal volume delle loro entrate, si esprime invece A. FUSARO, *Gli enti del terzo settore. Profili civilistici*, cit., p. 190.

²⁶ Per le imprese sociali la redazione e deposito del bilancio sociale sono invece sempre obbligatorie indipendentemente da ogni dimensione e soglia di entrate: cfr. art. 9, comma 2, d.lgs. 112/2017.

²⁷ Su cui cfr. A. FICI, *Le recenti modifiche al Codice del terzo settore ad opera della legge 104/2024*, in *Diritto ed economia del terzo settore*, 2024, n. 2, p. 321 ss.

5. Tipologie di enti filantropici e prassi statutarie

Pur essendo tutti iscritti nella medesima sezione del RUNTS, e avendo dunque la stessa qualifica di terzo settore, gli enti filantropici costituiscono un insieme abbastanza articolato al suo interno. Ciò è frutto di diversi fattori, usualmente tra loro interrelati, quali:

- la natura e le motivazioni dei fondatori;
- le specifiche caratteristiche dell'attività filantropica;
- le modalità di reperimento delle risorse necessarie al perseguimento dello scopo.

Muovendo dalla classificazione proposta da ASSIFERO, la principale rete associativa di questi enti, da noi integrata alla luce dei criteri di classificazione testé menzionati, è possibile individuare, tra i 324 enti iscritti nella sezione “enti filantropici” del RUNTS, diverse tipologie di fondazioni filantropiche.

Fondazioni d'impresa

Molte fondazioni filantropiche sono state costituite da primarie banche, assicurazioni e società commerciali, diverse delle quali quotate in borsa, al fine di attuare le proprie finalità sociali, talvolta in specifici settori di interesse generale o a beneficio di determinate categorie di persone svantaggiate. Tra esse possono ad esempio menzionarsi la Fondazione Intesa Sanpaolo, costituita dall'omonimo gruppo bancario, la Fondazione Cattolica Verona, originariamente costituita da Cattolica Assicurazioni ed oggi, dopo la fusione di quest'ultima in Generali, riconducibile a quest'ultimo gruppo assicurativo, e la Fondazione Banco dell'Energia, che fa capo ad A2A s.p.a., società multiservizi attiva nel settore della produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica e gas, e anch'essa, come le precedenti società, quotata alla borsa di Milano.

La **Fondazione Intesa Sanpaolo** preesiste alla riforma del terzo settore, essendo stata costituita nel 2008 come ONLUS²⁸. Nel 2023, modificando il proprio statuto, ha effettuato la scelta di iscriversi al RUNTS nella sezione “enti filantropici”, dismettendo così la sua precedente qualifica tributaria. La Fondazione svolge un'attività filantropica abbastanza tradizionale nell'oggetto, poiché attua i propri scopi principalmente mediante la beneficenza (“diretta”) in favore di persone svantaggiate, in particolar modo dipendenti ed ex dipendenti del gruppo, ovvero (“indiretta”) in favore di altri enti del terzo settore di natura solidaristica. Il collegamento col gruppo bancario si realizza altresì grazie allo stabile contributo che quest'ultimo riconosce alla Fondazione, corrispondente, sulla base delle disposizioni statutarie di quest'ultima, alle eccedenze di cassa verificatesi una volta trascorso il periodo di prescrizione ordinaria. La sua natura di fondazione d'impresa è soprattutto dipendente dal fatto che i vertici della Fondazione, ovvero sia i membri del CdA, sono per statuto nominati dalla Banca, più

²⁸ La Fondazione non è stata costituita dalla Banca, apparendo piuttosto nell'atto costitutivo del 18 aprile 2008 come fondatori, a titolo personale, i signori Giovanni Bazoli, Corrado Passera ed Enrico Salza, tutte persone a quel tempo a vario titolo collegate alla *governance* della banca medesima.

precisamente dal responsabile della direzione centrale competente in materia di affari sindacali e politiche dal lavoro. Giova da ultimo segnalare che la medesima Banca ha altresì promosso l'iscrizione al RUNTS di altri ETS, tra cui di recente una società di mutuo soccorso per il personale del gruppo, a testimonianza del fatto che le aziende *for profit* che si relazionano col terzo settore, lo fanno in maniera ampia ed estesa, cogliendo altresì l'opportunità, favorita dalla riforma del 2017, di dar vita a più ETS operativi su fronti diversi.

Anche la **Fondazione Cattolica Verona** preesiste alla riforma del terzo settore, essendo la sua costituzione realizzatasi nel febbraio del 2006 ad opera della Società Cattolica di Associazione, acquisita nel 2022 dal gruppo assicurativo Generali, di cui oggi costituisce una divisione. Proprio nel 2022, la Fondazione ha modificato il proprio statuto per assumere la qualifica di ente filantropico mediante iscrizione nell'apposita sezione del RUNTS. La Fondazione Cattolica Verona si caratterizza per un'attività filantropica consistente prevalentemente nel sostegno ad altri enti, incluse imprese sociali, attivi in vari settori di interesse generale (assistenza sociale, sanità, educazione e formazione, ecc.). Anche qui la classificazione come fondazione d'impresa dipende sia dallo stabile supporto garantito alla Fondazione dalla società di assicurazioni cui essa è riconducibile (più di 3 milioni di contributi risultano dall'ultimo bilancio depositato al RUNTS) sia dal diritto di nomina dei componenti del CdA che lo statuto della Fondazione riserva alla medesima società. Da notare infine che sempre al Gruppo Generali è riconducibile un'altra fondazione ente filantropico, ovvero sia la Fondazione Generali - The Human Safety Net, costituita nel 1982 ed iscritta nel RUNTS dal gennaio del 2023.

Il **Banco dell'Energia** è una fondazione che nasce nel 2022 per trasformazione da un omonimo comitato ONLUS costituito da A2A s.p.a. ed altre fondazioni (la Fondazione AEM ETS, la Fondazione ASM Brescia ente filantropico e la Fondazione L.G.H. ETS) riconducibili alla medesima azienda energetica, peraltro anch'esse, oggi, tutte quante iscritte al RUNTS, a testimonianza ulteriore della dimensione, per così dire, di gruppo, con cui alcune società *for profit* scelgono di approcciarsi al terzo settore.

Anche questa Fondazione è principalmente impegnata nella beneficenza "diretta" ed "indiretta", ma al fine precipuo di contrastare la "povertà energetica", supportando le persone in condizione di bisogno nel pagamento delle utenze domestiche o nell'individuazione di soluzioni di efficienza energetica che contribuiscano a ridurre l'onere economico a loro carico.

Anche in questo caso, come nei precedenti, la natura "d'impresa" della fondazione filantropica è conseguenza da un lato dello stabile sostegno ad essa offerto dall'impresa energetica cui è riconducibile, dall'altro dalla riserva statutaria di nomina degli amministratori riconosciuta ai fondatori. Ciononostante, il Banco dell'Energia presenta dal punto di vista organizzativo alcune specificità di particolare interesse, come la dimensione partecipativa che le consente di vedere rappresentate nella *governance*, grazie ad un apposito congegno statutario (che rende flessibile la composizione del CDA e consente la cooptazione successiva di membri), non solo la società "madre" ma anche altre fondazioni del terzo settore dalla medesima supportate, nonché ulteriori imprese energetiche, quali Edison, Eni Plenitude e Iren, parimenti interessate a fronteggiare il fenomeno della povertà energetica.

Fondazioni di famiglia

Possono ricondursi alla tipologia delle fondazioni di famiglia tanto fondazioni filantropiche costituite da singole persone fisiche, talvolta più esattamente personalità dell'arte, dello spettacolo, dello sport o della moda, come ad esempio la Fondazione Andrea Bocelli, quanto fondazioni costituite da componenti della medesima famiglia, come ad esempio la Fondazione Alberto e Franca Riva, e tra queste le fondazioni di singoli imprenditori o di famiglie imprenditoriali, come la Fondazione Paolo Bulgari. Dal punto di vista della *governance*, i fondatori persone fisiche mantengono un collegamento stabile con queste fondazioni, che è poi l'elemento che consente di annoverarle nell'ambito di questa particolare tipologia di fondazioni filantropiche. In generale, le fondazioni di famiglia svolgono attività di beneficenza, anche attraverso la sollecitazione a donare rivolta a enti e persone fisiche.

La **Fondazione Andrea Bocelli** è stata costituita nel luglio del 2011 dal famoso tenore da cui ha ricevuto il nome e la dotazione patrimoniale iniziale. Modificato lo statuto, la Fondazione si è iscritta al RUNTS nel 2022, scegliendo, con profonda consapevolezza, la sezione "enti filantropici". Nel suo sito web si spiega infatti che "la collocazione tra gli enti del Terzo settore e, nello specifico, l'iscrizione nella sezione dedicata ai cc.dd. 'enti filantropici' nel Registro unico nazionale del Terzo settore, ..., risponde all'esigenza della Fondazione di dotarsi di una specifica identità all'interno del panorama *non profit*. La qualifica di ente filantropico rispecchia a pieno l'identità della Fondazione e la sua 'attitudine' istituzionale a raccogliere, gestire e erogare fondi da destinare per la realizzazione di iniziative e interventi di interesse generale. L'ingresso nel RUNTS come ente filantropico ha rappresentato un passo decisivo ... al fine del suo inquadramento in una categoria definita, riconosciuta e riconoscibile anche in termini di trasparenza nei confronti dei propri *stakeholder*". Il collegamento con il fondatore è assicurato non solo da denominazione e logo (in cui è presente l'immagine del tenore), ma anche dalla significativa presenza di suoi familiari nel CdA. Lo statuto, infatti, riserva al fondatore il potere di designare gli amministratori e di esprimere il gradimento sui nuovi amministratori indicati dal CdA uscente. Spetta peraltro per statuto al fondatore indicare, anche in via testamentaria, persona o ente che potrà succedergli nell'esercizio delle prerogative che lo statuto medesimo gli conferisce.

La **Fondazione Alberto e Franca Riva** è stata costituita come ONLUS nel giugno del 2013 dai fratelli Riva per volontà dei genitori cui è intestata, che hanno inizialmente assunto la carica, rispettivamente, di Presidente e di Vice Presidente. I fondatori hanno dotato la Fondazione di un ingente patrimonio iniziale (superiore a 5 milioni di euro). Nel 2023, dopo aver modificato il proprio statuto, la Fondazione è stata iscritta al RUNTS. Il collegamento con la famiglia dei fondatori si realizza grazie al sistema di nomina degli amministratori. Non solo i fondatori sono consiglieri a vita, ma ulteriori consiglieri sono stati dai primi altresì nominati. Nello statuto si prevede un meccanismo di rinnovo del CdA che comunque consente alla famiglia che ha costituito la Fondazione di poterne influenzare, finché possibile, la composizione. Non a caso, dunque, la medesima Fondazione si definisce, nel proprio bilancio sociale, una "fondazione di

famiglia”. Il ruolo dei fondatori nel sostegno finanziario all’ente permane costante, sebbene la fondazione riceva liberalità anche da terzi.

Anche la **Fondazione Paolo Bulgari** è stata costituita nel 2017, qualche mese prima dell’entrata in vigore dalla riforma del terzo settore, dall’imprenditore a cui deve la propria denominazione. Successivamente, dopo aver modificato il proprio statuto nel 2022, è stata iscritta nel febbraio del 2023 nella sezione “enti filantropici” del RUNTS. La medesima fondazione si definisce una “fondazione di famiglia” nell’ultima relazione di missione depositata al RUNTS, dando particolare rilievo all’attività personalmente svolta dal suo fondatore, nonché attuale Presidente, nella definizione della *mission*, nell’individuazione degli obiettivi e degli interventi per conseguirli. Il collegamento con la persona del fondatore è garantito da disposizioni statutarie *ad hoc*, che prevedono il diritto in capo al medesimo di nominare i restanti consiglieri di amministrazione. Lo stesso statuto prevede che, nel caso di impossibilità del fondatore di nominare gli amministratori, sarà il CdA uscente a nominare il CdA subentrante. Non è però né previsto né imposto dallo statuto che gli amministratori da nominarsi siano (quanto meno in parte) familiari del fondatore o persone gradite alla famiglia del fondatore (come invece si può verificare in altri statuti di fondazioni di famiglia).

Fondazioni di comunità

Il modello operativo di questa tipologia di fondazioni filantropiche consiste nella raccolta di risorse in maniera diffusa (da aziende, individui, altri enti, ecc.), per effettuare azioni filantropiche di varia natura in favore di una determinata comunità (di solito coincidente col territorio di un comune, di una città metropolitana, di una o più province, o anche di un’intera regione). In ragione di questo *modus operandi*, le fondazioni di comunità sono usualmente costituite o partecipate (secondo il modello delle fondazioni di partecipazione) da una pluralità di soggetti di diversa natura che condividono la medesima motivazione, ovvero a promuovere la comunità di riferimento attraverso l’attività filantropica della fondazione.

Diverse sono le fondazioni di comunità iscritte al RUNTS nella sezione degli enti filantropici (non mancano peraltro quelle iscritte nella sezione degli “Altri enti del terzo settore”). Tra esse, spicca per importanza la **Fondazione di Comunità di Milano**, costituita nel 2018 come ONLUS e successivamente iscritta al RUNTS dal febbraio del 2023.

Pur essendo stata costituita da un solo fondatore, peraltro di per sé rappresentativo e di supporto al territorio di riferimento, ovvero la Fondazione CARIPLO, la Fondazione – che si propone l’esplicito scopo di “promuovere il miglioramento della qualità della vita e lo sviluppo culturale, sociale e ambientale della comunità residente nell’ambito territoriale della Città Metropolitana di Milano” – è amministrata da un CdA la cui nomina spetta per statuto ad una pluralità di soggetti. Più precisamente, la maggioranza degli amministratori (9 su 13 o 15, a seconda dei casi) è nominata da un Comitato composto da persone fisiche statutariamente individuate in ragione della posizione apicale rivestita nell’ambito di enti a vario titolo e per ragioni diverse

espressione della comunità di riferimento (il Presidente della Fondazione CARIPLO, il Presidente del Consiglio Notarile di Milano, il Vescovo dell'Arcidiocesi di Milano, il Sindaco Metropolitanano di Milano, il Portavoce del Forum del Terzo settore di Milano, ecc.); un amministratore è nominato dal fondatore; tre amministratori sono nominati dal Comitato dei Donatori, che è un organo statutario che raccoglie i principali donatori della Fondazione (cioè quelli che abbiano versato o abbiano promesso di versare un'erogazione liberale, in denaro o in natura, non inferiore all'importo minimo stabilito dal CdA e destinata al Patrimonio della Fondazione, oppure che abbiano istituito un fondo presso la Fondazione di importo minimo non inferiore a quello stabilito dal Consiglio di Amministrazione). Il CdA, se lo ritiene opportuno, può inoltre, entro tre mesi dal suo insediamento, nominare due amministratori aggiuntivi "ricercando l'adeguata rappresentanza del territorio e delle comunità di riferimento e l'acquisizione di competenze e professionalità per lo svolgimento delle attività istituzionali della Fondazione".

La connessione tra la Fondazione e la comunità, che è il fattore che poi ne determina la qualificazione tipologica come "fondazione di comunità", è altresì assicurata dai requisiti che gli amministratori devono possedere per poter essere validamente nominati. I consiglieri devono infatti essere scelti tra "persone residenti nella Città Metropolitanana di Milano ed in particolare nel territorio di competenza della Fondazione che siano noti per la loro probità, sensibilità, attenzione o coinvolgimento nei problemi sociali o culturali o ambientali". Il Comitato di Nomina va incontro a vincoli ancora più stringenti, essendo tenuto a nominare almeno tre consiglieri tra candidati presentati dal CdA uscente, e dovendo avere "cura di realizzare una razionale ed equilibrata rappresentanza dei territori e delle comunità di riferimento e delle professionalità relative alle attività istituzionali e alle esigenze gestionali, operative e organizzative della Fondazione, tenendo anche conto delle linee strategiche della programmazione pluriennale".

Fondazioni "strumentali"

A questa particolare tipologia di fondazioni filantropiche possono ricondursi fondazioni costituite *ad hoc* da altri enti del terzo settore o genericamente *non profit*, compresi gli enti religiosi, allo specifico scopo di supportare l'ente fondatore nelle sue attività e i suoi beneficiari.

Tra gli esempi più interessanti di fondazioni inquadrabili in questa tipologia, può annoverarsi quello della **Fondazione Milano per la Scala**, che supporta le attività culturali e artistiche dell'omonimo teatro milanese (*rectius*, della Fondazione Teatro alla Scala che lo gestisce).

La Fondazione è stata costituita nel 1991 da un gruppo molto ampio di "fondatori", comprensivo di persone fisiche, società ed enti, con uno statuto da fondazione di partecipazione e da ente filantropico *ante litteram*. Scopo esclusivo era infatti "promuovere e favorire la realizzazione di nuove strutture per il Teatro alla Scala di Milano, il restauro e il potenziamento delle sue strutture già esistenti e la sua produzione nei

vari settori dello spettacolo”, mediante “iniziative dirette ad ottenere erogazioni liberali e ad individuare ed organizzare fonti di finanziamento per il Teatro alla Scala”. Agevole sarà dunque apparso a questa Fondazione individuare nella sezione “enti filantropici” del RUNTS la propria collocazione ideale. Per l’iscrizione al RUNTS, avvenuta nel giugno del 2023, viene adottato un nuovo statuto che sostanzialmente ricalca, per contenuto ed obiettivi, quello originario, seppur ovviamente alla luce del mutato contesto normativo e soprattutto delle opportunità derivanti dal nuovo ordinamento giuridico del terzo settore, che lo statuto non trascura di cogliere. L’attività filantropica della Fondazione si rivolge infatti in via esclusiva in favore del Teatro alla Scala di Milano, che, come lo statuto si premura di sottolineare (in ragione di quanto disposto dall’art. 37, comma 1, CTS), “attua attività di interesse generale di cui all’art. 5 del D.Lgs. 117/2017”. Cambia, però, la struttura organizzativa della Fondazione, poiché la configurazione originaria di fondazione di partecipazione appare oggi attenuata. Gli amministratori subentranti sono infatti nominati da quelli uscenti, ad eccezione del Sovrintendente al Teatro *pro tempore*, che del CdA è componente di diritto. Alla categoria generica degli “aderenti”, ovvero di coloro che, interessati alle attività della Fondazione, effettuano contributi in suo favore, è garantita la rappresentanza in CdA, ma tali aderenti non hanno diritto di votare i propri rappresentanti nel Consiglio.

Fondazioni operative

Non mancano, infine, tra gli enti filantropici, fondazioni direttamente impegnate nella gestione ed erogazione di servizi di interesse generale piuttosto che nella beneficenza o nel sostegno agli enti che svolgono tali attività, quali ad esempio la **Fondazione Lega del Filo d’Oro**, che nell’interesse delle persone sordocieche e dei pluriminorati psicosensoriali si occupa direttamente della gestione di strutture di assistenza e riabilitazione, di ricerca e sperimentazione, nonché di formazione di operatori qualificati, o le numerose fondazioni antiusura, quale ad esempio la **Fondazione Toscana per la Prevenzione dell’Usura**.

A quest’ultima categoria possono altresì ricondursi enti filantropici affatto peculiari, come la **Fondazione Italia per il Dono**, che svolge il servizio di intermediazione filantropica in favore di chiunque (persona fisica, azienda, ecc.) sia interessato a perseguire finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale attraverso liberalità che non può o non vuole erogare direttamente ai beneficiari finali.

6. Conclusioni

Gli enti filantropici costituiscono una nuova specie di ETS, istituita dalla riforma del 2017. La loro relativa novità ne determina la (ancora) limitata conoscenza presso operatori e professionisti del settore rispetto ad altri modelli organizzativi più noti, anche perché preesistenti alla riforma medesima. V’è tuttavia ragione di credere che **una maggiore consapevolezza del ruolo che gli enti filantropici possono rivestire nel nuo-**

vo ordinamento del terzo settore possa contribuire allo sviluppo di questa particolare qualifica. La sezione “Enti filantropici” del RUNTS può infatti essere scelta non solo da enti dediti all'erogazione di denaro o beni (filantropia classica o tradizionale), ma anche da enti che erogano servizi di interesse generale o supportano, mediante servizi strumentali, anche d'investimento, altri enti che tali servizi forniscono, anche in forma d'impresa (filantropia moderna o strategica). D'altra parte, la non perfetta sovrapposizione tra l'attività di cui all'art. 37, comma 1, riservata agli enti filantropici, e l'attività di cui alla lettera u) dell'art. 5, comma 1, che ogni altro ETS può esercitare, fa sì che le iniziative filantropiche che l'iscrizione nella sezione “Enti filantropici” del RUNTS permette ad un ente di svolgere sono maggiori di quelle che ad esso sarebbero consentite iscrivendosi in altre sezioni del RUNTS. Solo gli enti filantropici possono erogare servizi d'investimento e sostenere anche le attività di interesse generale caratterizzanti le imprese sociali.

Ciò che è necessario ai fini dell'iscrizione in questa sezione tipizzante del RUNTS è che l'ente sia personificato, che l'attività erogativa sia gratuita, fatta salva l'eventuale produzione di utili da attività “diverse”, e che i beneficiari dell'attività erogativa siano persone svantaggiate o enti (non necessariamente del terzo settore ma in ogni caso quanto meno senza scopo di lucro) dediti allo svolgimento di attività di interesse generale.

Ciò rilevato, **la disciplina particolare degli enti filantropici è ancora, nel Codice del terzo settore, piuttosto scarna.** L'unica norma agevolativa specifica è quella contenuta nell'art. 84, comma 2-*bis*. Le peculiarità degli enti filantropici richiederebbero misure premiali ad hoc, al pari di quelle previste per altre tipologie di ETS, come le ODV, le APS e le imprese sociali. Una misura semplice da realizzare, e particolarmente giustificata dalla natura di questi enti, sarebbe ad esempio quella di **umentare, per gli enti filantropici beneficiari di liberalità, i limiti di detraibilità e deducibilità di cui all'art. 83, commi 1 e 2, CTS**, così come già avviene allorché beneficiarie siano le ODV. Inoltre, **anche gli atti di dotazione delle fondazioni filantropiche (e forse, più in generale, di tutte le fondazioni del terzo settore) dovrebbero poter beneficiare delle agevolazioni di cui all'art. 83, commi 1 e 2, CTS**, stante la natura sostanzialmente liberale (cioè spontanea e gratuita) dell'atto con cui i fondatori (nonché i partecipanti fondatori nelle fondazioni di partecipazione) dotano la fondazione dei mezzi patrimoniali necessari al suo funzionamento e allo svolgimento delle attività²⁹.

Non solo grazie ad una maggiore consapevolezza in merito a questo nuovo modello organizzativo, ma anche grazie ad una disciplina particolare più ricca, sarà possibile assistere ad un incremento del numero di enti che scelgono questa sezione del RUNTS, di centrale importanza per lo sviluppo complessivo del terzo settore.

²⁹ Ciò non vale, ovviamente, nel caso in cui una fondazione di partecipazione, tramite legittime delibere dei propri organi, imponga ai suoi partecipanti di contribuire alla sua attività. Questi contributi non sarebbero infatti spontanei e liberi bensì, al pari delle quote associative, dovuti sulla base del rapporto che lega la fondazione ai propri partecipanti.

CAPITOLO VIII

RETI ASSOCIATIVE: NATURA GIURIDICA, ATTIVITÀ E STATUTI-TIPO*

SOMMARIO: 1. Le reti associative: configurazioni, numeri e procedimenti. – 2. Profili strutturali. – 3. La dimensione operativa. – 4. La *governance* e l'assemblea. – 5. Iscrizione al RUNTS e modelli predisposti dalle reti associative. – 6. L'approvazione dei modelli standard: la procedura ministeriale. – 7. Sull'uso degli statuti da parte di enti non aderenti alle reti associative.

1. Le reti associative: configurazioni, numeri e procedimenti

Al fine di apprezzare i più significativi profili logici e dinamici, occorre muovere da alcune preliminari considerazioni, supportate dall'evidenza numerica. Dalla lettura dell'art. 4, comma 1, l. n. 106/2016, risulta come, tra i principi e i criteri direttivi del codice del Terzo settore, il Parlamento avesse delegato il Governo a “riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, anche allo scopo di accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali”. Il codice del Terzo settore (CTS), in ossequio a ciò, annovera, tra gli enti del Terzo settore (ETS), le reti associative e dedica loro una puntuale disciplina (art. 41 CTS), sebbene ulteriori ganci normativi – complementari per l'inquadramento della fattispecie – possano essere rinvenuti in altre disposizioni del CTS [si pensi, ad esempio, all'art. 26, comma 3, all'art. 46, comma 2, all'art. 47, comma 5, nonché all'art. 92, comma 1, lett. *b*) e 93, comma 3, CTS].

A **fine dicembre 2024**, come si evince dalla consultazione del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), conformemente a quanto previsto dal Titolo VI CTS e dall'art. 10 d.m. n. 106/2020, risultano iscritte **54** reti associative: di queste, **40** sono anche iscritte all'interno della sezione del RUNTS dedicata alle APS, **6** sono iscritte anche all'interno della sezione del RUNTS dedicata alle ODV. Le restanti **8** reti, invece, sono iscritte solamente all'interno dell'apposita sezione “Reti associative”. Ben **23** sono le reti associative nazionali¹.

* **A cura di Antonio Fici** - Avvocato, Professore associato di Diritto privato nell'Università di Roma Tor Vergata e Direttore scientifico della Fondazione Terzjus ETS, **e Mario Renna**, Professore associato di Diritto privato nell'Università di Siena e ricercatore della Fondazione Terzjus ETS.

¹ Si tratta delle seguenti: AUSER rete associativa nazionale; Anpas (ODV); Associazioni Sportive e Sociali Italiane Ente di Promozione Sportiva (EPS/APS); Centro sportivo italiano (APS); Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia (ODV); Associazione di cultura sport e tempo libero (APS); Unione sportiva ACLI (APS); ARCI Servizio civile nazionale (APS); A.N.A.S. Associazione nazionale di azione sociale (APS); AGESCI Associazione guide e scout cattolici italiani (APS); Associazioni cristiane lavoratori italiani (APS); Movimento cristiano lavoratori (APS); Associazione nazionale centri sociali comitati anziani e orti (APS); Associazione delle organizzazioni italiane di cooperazione e solidarietà internaziona-

Il fenomeno reticolare non si esaurisce all'interno del CTS, ma tocca tanto l'ambito sportivo quanto quello della protezione civile.

Risultano essere **8** gli enti di promozione sportiva, così come disciplinati dagli artt. 26-28 dello Statuto del Coni², iscritti contestualmente alla sezione "Reti associative" del RUNTS e in quella dedicata alle APS, ed altri **2** sono iscritti soltanto nella sezione specifica delle reti associative³. Trattasi, come previsto dall'art. 26, comma 1, del predetto Statuto, di "associazioni riconosciute dal CONI, a livello nazionale o regionale, che hanno per fine istituzionale la promozione e la organizzazione di attività fisico-sportive con finalità ricreative e formative, e che svolgono le loro funzioni nel rispetto dei principi, delle regole e delle competenze del CONI, delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate". Ai sensi del comma 3-*bis*, "gli Enti di promozione sportiva sono costituiti ai fini sportivi da società e associazioni sportive e, ove previsto dai rispettivi statuti, anche da singoli tesserati". Gli enti in questione non perseguono finalità lucrative, adeguano lo statuto interno al rispetto del "principio di democrazia interna e di pari opportunità" (comma 3). Lo statuto è soggetto all'approvazione della Giunta nazionale del Coni e gli enti sono sottoposti al controllo del CONI (commi 3-*ter* e 3-*quater*). L'art. 27 dello Statuto del CONI disciplina l'attività di riconoscimento degli enti sportivi nazionali e regionali da parte del Consiglio nazionale.

Una specifica disciplina concerne le reti associative che operano nell'ambito dei servizi di protezione civile (ai sensi della l. n. 225/1992), attività di interesse generale richiamata dall'art. 5, comma 1, lett. y), CTS⁴: infatti, l'art. 41, comma 6, CTS, condi-

le; Noi associazione (APS); ARCI (APS); Unione nazionale Pro Loco d'Italia (APS); Federazione italiana teatro amatori (APS); Associazione della Croce Rossa italiana (ODV); Centro sportivo educativo nazionale (APS); Associazione nazionale San Paolo Italia per gli oratori e i circoli giovanili (APS); Associazione italiana cultura sport (APS); Associazione nazionale volontari italiani del sangue (ODV).

² Statuto del CONI, modificato dal Consiglio Nazionale il 21 novembre 2023 con deliberazione n. 1745 e approvato con DPCM del 20 dicembre 2023. Secondo la definizione contenuta all'art. 2, comma 1, lett. s), d.lgs. n. 36/2021, recante riordino e riforma in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, si intendono per enti di promozione sportiva "gli organismi sportivi che operano nel campo della promozione e nell'organizzazione di attività motorie e sportive con finalità ricreative e formative, anche a tutela delle minoranze linguistiche".

³ Come osserva A. FICI, *Forme, requisiti e personalità giuridica degli enti sportivi dilettantistici del terzo settore*, in *Diritto ed economia del terzo settore*, 2024, pp. 198-199, "la significativa presenza di enti di promozione sportiva (EPS) tra le reti associative iscritte nell'apposita sezione del RUNTS, molti dei quali muniti della qualifica aggiuntiva di APS (con iscrizione anche in questa sezione del RUNTS), se da un lato può essere d'auspicio per il futuro incremento degli ESD nel RUNTS, dall'altro lato, però, non deve trarre in inganno, sia perché alle reti associative possono aderire (ciò che peraltro non necessariamente significa che di queste ultime debbano essere soci) anche solo 100 enti del terzo settore (art. 41, comma 1, lett. a), d.lgs. 117/2017), sia perché, affinché un EPS sia iscritto nel RUNTS come APS, è sufficiente che esso associ un numero non inferiore a 500 APS, le quali però non devono necessariamente essere allo stesso tempo ASD iscritte nel RASD (art. 35, comma 4, d.lgs. 117/2017)".

⁴ P. SANNA, Sub art. 10, in A. FICI, N. RICCARDELLI (a cura di), *Il Registro unico nazionale del Terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, Napoli, 2022, p. 94, nt. 7, si esprime in termini di specialità fondata su criteri "numerico/qualitativi" e di "diffusione", meno "rigorosi" rispetto a quanto prescritto per le reti associative dall'art. 41 CTS.

zione l'applicazione delle disposizioni contenute all'articolo in questione al "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"⁵. L'art. 33, comma 1, del codice della protezione civile (d.lgs. n. 1/2018) dispone che, "per operare nel settore della protezione civile, al fine di salvaguardarne la specificità", le reti associative "che annoverano la protezione civile tra le attività di interesse generale in cui operano" sono soggette "all'obbligo di iscrizione nell'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'articolo 34"⁶. Per quanto qui interessa, l'art. 33, comma 3, del codice in rassegna precisa che sono reti associative "quelle che associano un numero di enti del Terzo settore non inferiore a 20, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno due Regioni o Province autonome e che risultino iscritte nell'Elenco nazionale di cui all'articolo 34" [lett. a)]; e reti associative nazionali "anche quelle che associano un numero di enti del Terzo settore operanti nel settore della protezione civile non inferiore a 100, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno tre regioni o province autonome e che risultino iscritte nell'Elenco nazionale di cui all'articolo 34" [lett. b)]⁷.

A differenza di quanto previsto dalla disciplina settoriale condensata nel CTS, per le reti associative di protezione civile viene meno la distinzione dei partecipanti tra fondazioni e associazioni, al fine del raggiungimento del numero minimo strutturale; le reti associative ordinarie devono essere costituite da almeno 20 ETS operanti nel settore della protezione civile e presenti in almeno due Regioni o Province autonome,

⁵ Il Governo veniva delegato ad adottare uno o più decreti legislativi volti al riordino, alla modifica e alla integrazione disciplinare delle disposizioni in materia di Servizio nazionale della protezione civile, nel seguente ambito: "disciplina della partecipazione e delle responsabilità dei cittadini, singoli e associati, anche mediante le formazioni di natura professionale, alle attività di protezione civile, con riferimento alla pianificazione delle iniziative da adottare per fronteggiare l'emergenza, alle esercitazioni, alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile allo scopo di promuovere la resilienza delle comunità, anche attraverso la consapevolezza dei diritti e dei doveri, e l'adozione di misure di autoprotezione, con particolare attenzione alle persone in condizioni di fragilità sociale e con disabilità, nonché di promuovere e sostenere le organizzazioni di volontariato operanti nello specifico settore, anche attraverso la formazione e l'addestramento dei volontari ad esse appartenenti, favorendone l'integrazione in tutte le attività di protezione civile" (art. 1, comma 1, lett. d), l. n. 30/2017).

⁶ È chiarito all'art. 33, comma 2, del codice della protezione civile che: "il Dipartimento della protezione civile e le strutture di protezione civile delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano le funzioni relative alla predisposizione, tenuta, aggiornamento, conservazione e revisione periodica dell'Elenco nazionale di cui all'articolo 34",

⁷ L'art. 33, comma 4, del codice della protezione civile chiarisce: "le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore operanti nello specifico settore della protezione civile e sulle loro attività, finalizzate a garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabile, sono esercitate, ai sensi degli articoli 92 e seguenti del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, in collaborazione con il Dipartimento della protezione civile e con le strutture di protezione civile delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Alla relativa disciplina si provvede con specifiche disposizioni con il decreto di cui all'articolo 96 del citato decreto legislativo n. 117 del 2017, sulla base delle proposte tecniche formulate congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dalle strutture di protezione civile delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

mentre le reti associative nazionali devono associare almeno 100 ETS di protezione civile che siano presenti in almeno tre Regioni o Province autonome⁸.

L'art. 34, comma 1, del codice della protezione civile chiarisce che "l'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile costituisce lo strumento operativo mediante il quale viene assicurata la partecipazione del volontariato organizzato alle attività di cui all'articolo 2, garantendone l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, grazie a specifiche modalità di registrazione". L'Elenco è costituito dall'insieme: "a) degli elenchi territoriali del volontariato di protezione civile, istituiti presso le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; b) dell'elenco centrale del volontariato di protezione civile, istituito presso il Dipartimento della protezione civile" (art. 34, comma 3, codice della protezione civile). È stato sostenuto che, "mentre le reti associative ordinarie di protezione civile possono svolgere tutte le funzioni previste dal CTS, alle reti associative nazionali di protezione civile è consentita esclusivamente l'attività di monitoraggio, vigilanza e controllo nei confronti degli associati. Ciò per effetto dell'inciso 'solo ai fini di quanto previsto dall'articolo 96' contenuto alla lett. b) del comma 3 dell'art. 33 C.Pr.C."⁹.

Secondo quanto dettagliatamente previsto dal par. 1.3. della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2012, all'Elenco centrale potranno iscriversi: A) le strutture nazionali di coordinamento delle organizzazioni di volontariato costituite e diffuse in più regioni o province autonome; B) le strutture nazionali di coordinamento delle organizzazioni di altra natura purché a componente prevalentemente volontaria e diffuse in più regioni o province autonome; C) le organizzazioni appartenenti alle categorie A) e B) prive di articolazione regionale, ma in grado di svolgere funzioni specifiche ritenute dal Dipartimento della Protezione Civile di particolare rilevanza ed interesse a livello nazionale¹⁰; D) le strutture nazionali di coordinamento dei gruppi comunali ed intercomunali di Protezione Civile.

All'interno della "sezione centrale", secondo quanto risulta in base ai dati aggiornati al **5 settembre 2023**, compaiono **60** organizzazioni, di cui **20** appartenenti alla categoria A); **14** appartenenti alla categoria B); **25** appartenenti alla categoria C), stante la sommatoria tra **24** organizzazioni appartenenti alla categoria C1) e **1** organizzazione alla categoria C2). Per la restante organizzazione non è riportata la categoria di appartenenza. A **fine dicembre 2024** risultano essere **6** le reti associative iscritte nell'apposita sezione del RUNTS che svolgono come attività di interesse generale quella relativa alla protezione civile: trattasi di **4** reti associative nazionali ODV e **2** reti APS, di cui solo **1** avente rilievo nazionale¹¹.

⁸ Cfr. L. PILON, Sub art. 11, in A. FICI, N. RICCARDELLI (a cura di), *Il Registro unico nazionale del Terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020*, n. 106, cit., pp. 121-122.

⁹ Così L. PILON, Sub art. 11, cit., p. 122.

¹⁰ Trattasi delle subcategorie C1) e C2), così come si evince dalla Comunicazione del Dipartimento della Protezione civile del 30 aprile 2013.

¹¹ Legambiente Nazionale (APS) è l'unica rete non nazionale. Le restanti sono: Anpas (ODV); Confederazione nazionale delle misericordie d'Italia (ODV); A.N.A.S. Associazione nazionale di azione sociale (APS); Associazione della Croce Rossa italiana (ODV); Associazione nazionale volontari italiani del sangue (ODV).

Quanto ai rapporti tra iscrizione al RUNTS e all'Elenco settoriale di cui sopra, occorre tenere conto delle previsioni disciplinari contenute all'interno del d.m. n. 106/2020, nonché della Circolare del medesimo Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 2/2021¹².

Come ha opportunamente osservato il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "la condizione per l'applicabilità, ai fini della qualificazione come reti, dei più ridotti requisiti dimensionali previsti dal Codice della protezione civile va individuata in capo a tali soggetti nel loro essere iscritti nell'Elenco nazionale della protezione civile, di cui all'articolo 34 del citato d.lgs. n.1/2018, non essendo sufficiente la mera previsione statutaria, nell'ambito dell'oggetto sociale, dell'attività di cui alla lettera y) dell'articolo 5 del d.lgs. n.117/2017". Tecnicamente, "la struttura di protezione civile competente ai sensi dell'articolo 33, comma 2, del decreto legislativo n. 1 del 2018, comunica al competente Ufficio del RUNTS le cancellazioni degli ETS dall'elenco nazionale del volontariato di protezione civile per gli eventuali adeguamenti del RUNTS" (art. 11, comma 3, d.m. n. 106/2020).

Questa parte numerica e ricognitiva può essere completata dando menzione del procedimento peculiare di iscrizione al RUNTS che interessa le reti associative, nonché dei profili che concernono le reti associative attive nell'ambito della protezione civile, così come previsto dall'art. 10 d.m. n. 106/2020¹³. Con riguardo a queste ultime, l'art. 10, comma 5, d.m. n. 106/2020 puntualizza che, "gli ETS che prevedono tra le attività statutarie lo svolgimento di attività di protezione civile e sono iscritti all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'articolo 34 del decreto legislativo n. 1 del 2018, possono essere iscritti in qualità di Reti associative di cui al presente articolo se, in possesso dei requisiti di cui al comma 1 lettere b) e c) dello stesso, soddisfano i requisiti numerici e di diffusione di cui all'articolo 33, comma 3, lettere a) e b) del medesimo decreto legislativo".

Si tratta di una disposizione dalla difficile lettura. Infatti, non esiste alcun comma 1, lett. b) e c), dell'articolo 10 cui si rinvia: al fine di assicurare effettività alla previsione regolatoria, dovrà farsi riferimento, piuttosto, all'art. 10, comma 2, d.m. n. 106/2020. Pertanto, gli ETS operanti nell'ambito della protezione civile e iscritti all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile potranno essere iscritti al RUNTS quali reti associative se i) soddisfano i requisiti numerici prescritti dall'art. 33, comma 3, lett. a) e b), del codice della protezione civile; ii) indichino gli articoli dello statuto da cui risulta lo svolgimento delle attività - essenziali e potenziali - delle reti associative [così come rispettivamente indicato dall'art. 41 comma 1, lett. b), CTS e dall'art. 41 comma 3, lett. a) e b), CTS]; iii) documentino il possesso "da parte del rappresentante legale e di tutti i componenti dell'organo di amministrazione dei requisiti di onorabilità", fissati dall'art. 41, comma 5, CTS"¹⁴.

¹² Circolare avente il seguente oggetto: Reti associative. Portata applicativa delle norme in materia, tra cui l'applicabilità delle deroghe alle disposizioni aventi portata generale da parte dei livelli territoriali. Per una conferma, v. Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 9663/2022: Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) ed enti di protezione civile. Verifica della sussistenza delle condizioni per l'iscrizione al RUNTS.

¹³ Cfr. P. SANNA, Sub *art. 10*, cit., p. 93 ss.

¹⁴ Cfr. L. PILON, Sub *art. 11*, cit., p. 123.

Passando dal particolare al generale, può notarsi come l'art. 10 d.m. n. 106/2020 sia rubricato "L'iscrizione nella sezione 'Reti associative'. Presentazione dell'istanza e procedimento". L'istanza di iscrizione dovrà essere inviata all'Ufficio Statale del RUNTS da parte del legale rappresentante dell'ente: la competenza nazionale si radica sul presupposto della operatività ultraregionale della rete associativa, ed è altresì fondata sulla funzione di raccordo politico e istituzionale, di supporto e coordinamento esercitata dalla rete¹⁵. Oltre all'allegazione, ad esempio, dell'atto costitutivo e dello statuto, nonché all'indicazione della sezione del RUNTS presso cui si richiede l'iscrizione, dovranno essere forniti gli estremi identificativi. Inoltre, come risulta dall'art. 8, comma 6, d.m. n. 106/2020, richiamato dall'art. 10, comma 2, d.m. n. 106/2020, dovranno essere indicate le generalità del rappresentante legale e di coloro i quali rivestono cariche sociali, con indicazione dei relativi poteri ed eventuali limitazioni; l'istanza dovrà essere corredata dei riferimenti agli ETS aderenti, anche in via indiretta¹⁶ – in modo tale che sia soddisfatto il requisito numerico previsto dall'art. 41, comma 1, lett. a) o 41, comma, 2, CTS⁻¹⁷, e alle attività (necessarie) svolte ai sensi dell'art. 41, comma 1, lett. b), nonché alle eventuali ulteriori attività di cui all'art. 41, comma 3, lett. a) e b), CTS¹⁸. Ai legali rappresentanti delle reti associative è richiesto di attestare il possesso della "dichiarazione rilasciata singolarmente da ciascun interessato attestante il possesso, da parte del rappresentante legale e di tutti i componenti dell'organo di amministrazione dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 41, comma 5 del Codice".

L'Ufficio statale si esprimerà favorevolmente o negativamente secondo le modalità ed entro i termini fissati dall'art. 9 d.m. n. 106/2020¹⁹. Ciò sta a significare che l'Ufficio provvederà a verificare sulla piattaforma informatica del RUNTS la completezza e l'idoneità della documentazione e delle informazioni presenti, nonché la sussistenza delle condizioni previste per l'iscrizione (art. 9, comma 1, d.m. n. 106/2020). Qualora la domanda e la documentazione relativa risultino corrette e complete, ferma restando

¹⁵ Sulla competenza dell'Ufficio statale *ratione materiae*, v. Circolare MLPS, 5 marzo 2021, n. 2.

¹⁶ Trattasi di enti "non associati direttamente all'organizzazione reticolare, ma a un ente che, a sua volta, sia ad essa legato da un rapporto associativo": così P. SANNA, Sub art. 10, cit., p. 102.

¹⁷ Come si evince dal dato normativo, "il numero degli enti aderenti, anche in via indiretta, sarà verificato dal sistema informatico del Registro attraverso il conteggio univoco dei codici fiscali degli enti che hanno dichiarato l'affiliazione alla rete associativa o ad un ente ad essa aderente, ciascuno considerato una sola volta nell'ambito della singola rete. È fatta salva la facoltà di un singolo ente di essere affiliato a più reti associative" [art. 10, comma 2, lett. a), d.m. n. 106/2020]. Si legge nella Circolare MLPS, 5 marzo 2021, n. 2, che "una disciplina specifica è dettata per gli enti iscritti nella sezione speciale del registro delle imprese (imprese sociali, incluse le cooperative sociali, società di mutuo soccorso non esonerate, ai sensi dell'articolo 44, comma 2 del CTS, dall'obbligo di iscrizione nel registro imprese), in quanto detto sistema di registrazione non raccoglie i dati relativi all'adesione alle reti associative: soccorre a tale mancanza l'articolo 29, comma 3 del D.M. 15 settembre 2020, il quale prevede che i soggetti in questione possano presentare al RUNTS un'istanza di integrazione e aggiornamento, secondo le specifiche tecniche contenute nell'allegato A. Il paragrafo 7.2 di quest'ultimo, difatti, annovera tra le informazioni integrabili dall'ente l'eventuale affiliazione alle reti associative".

¹⁸ Cfr. P. SANNA, Sub art. 10, cit., p. 104, p. 106.

¹⁹ Per un commento puntuale, v. M. MALTONI, Sub artt. 8-9, in A. FIGI, N. RICCARDELLI (a cura di), *Il Registro unico nazionale del Terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020*, n. 106, cit., p. 78 ss.

la sussistenza delle condizioni richieste dal CTS, l'Ufficio provvederà entro 60 giorni a disporre l'iscrizione dell'ente nell'apposita sezione del RUNTS (art. 9, comma 2, d.m. n. 106/2020). Diversamente, qualora siano rilevate difformità, l'Ufficio inviterà l'ente a rimediare entro 30 giorni al massimo. Entro 60 giorni dalla ricezione della documentazione ulteriore o, in mancanza, dalla scadenza del termine assegnato all'ente, l'Ufficio provvederà all'iscrizione o comunicherà i relativi motivi ostativi all'accoglimento (art. 9, comma 3, d.m. n. 106/2020). Nel caso in cui l'Ufficio non si dovesse pronunciare alla scadenza dei termini mediante un provvedimento espresso, opererà il meccanismo del silenzio assenso (art. 9, comma 5, d.m. n. 106/2020).

Per le reti associative è possibile procedere ad una iscrizione plurima, ovvero in una ulteriore sezione (ad es. quella delle ODV o quella delle APS) del RUNTS, oltre a quella appositamente dedicata alle reti associative²⁰. In questo caso, in omaggio al principio di non aggravamento del procedimento, l'istanza sarà presentata in modo unitario all'Ufficio statale, competente ad esercitare ogni attività di verifica circa la possibilità di iscrivere la rete anche nella sezione ulteriore²¹. Nel caso in cui l'istruttoria sia positiva per ambo le sezioni, l'Ufficio statale si incaricherà di comunicare all'Ufficio territoriale il provvedimento di iscrizione della rete nella sezione apposita: da ciò ne conseguirà l'automatica iscrizione nella sezione ulteriore e con pari decorrenza. Se, invece, l'istruttoria dovesse avere esito negativo con riguardo all'iscrizione della rete all'interno della sezione apposita, ciò travolgerà l'intera istanza, che verrà complessivamente respinta (art. 10, comma 4, d.m. n. 106/2020)²². I dati dal RUNTS dimostrano che le reti associative si sono ampiamente avvalse di questa facoltà di doppia iscrizione (così hanno fatto circa il 90% delle reti).

2. Profili strutturali

Ai sensi dell'art. 41, comma 1, lett. a), CTS, gli ETS indicati sotto la locuzione "Reti associative" sono costituiti – come è agevole intuire – in forma associativa, essendo irrilevante, in questa fase, il possesso della personalità giuridica²³.

Le reti associative risultano essere enti di secondo livello che "associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti

²⁰ Per A. FICI, *Il Decreto ministeriale n. 106/2020 sul RUNTS: analisi, questioni e prospettiva (Parte Prima)*, in *terzjus.it*, 13 novembre 2020, tale iscrizione è opportuna.

²¹ Qualora una rete associativa intenda iscriversi nella sezione del RUNTS dedicata alle ODV o alle APS dovrà necessariamente rispettare i parametri numerici circa la composizione della base associativa previsti rispettivamente dagli artt. 32, commi 1 e 2, e 35, commi 1 e 3, CTS. In questo senso, A. FUSARO, *Gli Enti del Terzo Settore. Profili civilistici*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, 2022, p. 191.

²² Secondo P. SANNA, *Sub art. 10*, cit., p. 111, tra i due atti, si configura un "rapporto univoco d'interdipendenza, nel senso che, a fronte di una domanda di doppia iscrizione contemporanea, l'iscrizione nella sezione 'Reti associative' è considerata sia come provvedimento autonomo sia alla stregua di un ulteriore presupposto per l'espletamento della formalità pubblicitaria relativa alla sezione aggiuntiva: ragion per cui, la mancanza della prima iscrizione impedisce anche la seconda".

²³ Cfr. C. GRANELLI, *Impresa e Terzo settore: un rapporto controverso*, in *Juscivile*, 2018, p. 720.

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”. La fattispecie si arricchisce con riguardo alla qualificazione ulteriore di rete associativa nazionale: l’art. 41, comma 2, così individua “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”.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attraverso la menzionata Circolare n. 2/2021, ha precisato che l’art. 41 CTS non può essere interpretato restrittivamente, così da “precludere la possibilità che all’interno della base associativa possano essere presenti enti diversi dagli ETS”. Pertanto, “ben potrebbe configurarsi una rete associativa al cui interno siano presenti anche soggetti estranei al perimetro del Terzo settore; questi ultimi, beninteso, non rileveranno ai fini del computo di cui all’articolo 41, comma 1, lettera a) e comma 2”, proprio perché il sistema giuridico del Terzo settore prevede requisiti puntuali a livello costitutivo, finalistico, operativo e pubblicitario, come meglio precisati nel CTS²⁴. Proprio su questo punto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è chiaro: “la legittimità in via generale di tale ipotesi deriva, oltre che dal richiamato principio di libertà associativa, fermi restando i limiti eventualmente previsti dalla legge, dal dettato normativo del Codice, il quale, a differenza di quanto previsto a proposito della base associativa di ODV e di APS – rispettivamente agli art. 32, comma 2 e 35, comma 3 – da applicare peraltro qualora la rete si configuri anche come APS o ODV, non fissa con riguardo alla rete associativa alcun vincolo in tal senso; la sua qualificazione come ETS è fatta dipendere dal conformarsi della sua disciplina statutaria e dei suoi assetti organizzativi alle disposizioni del Codice”. La preservazione dell’identità reticolare può essere apprezzata non solo con riguardo al momento – dinamico – di definizione delle attività svolte, bensì con riguardo alla configurazione – statica – del vincolo associativo tra gli enti partecipanti: come infatti chiarisce il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “si possono delineare reti associative cd. “verticali”, caratterizzate da un modello organizzativo che prevede una pluralità di livelli (nazionale, regionale, provinciale, locale) e reti associative cd. “orizzontali” o “piatte”, che scaturiscono per lo più dall’aggregazione di organizzazioni di secondo livello, anche costituite per aree tematiche o su base territoriale”.

Il secondo paragrafo della Circolare n. 2/2021 si chiude con un passaggio sulla differente soggettività tra gli enti che, unitariamente, costituiscono la rete associativa: “può essere opportuno introdurre una distinzione tra quelli che si profilano come articolazioni interne della stessa, previste e disciplinate specificamente nel loro assetto organizzativo e funzionale dallo statuto dell’ente e quelli che invece, collocati al livello

²⁴ Secondo A. FICI, *Le reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021*, cit., gli enti diversi dagli ETS associati ad una rete potrebbero financo essere in numero maggiore rispetto a questi ultimi, come del resto attualmente si verifica per le reti associative dello sport, considerato il limitato numero di ASD che hanno sinora scelto di iscriversi al RUNTS.

di base, risultano enti meramente associati ad essa per effetto di un vincolo (la cd. affiliazione) che potrebbe venir meno per loro volontà (ad esempio perché decidono di non rinnovare l'affiliazione), per volontà del vertice della rete (qualora per ipotesi non siano ritenuti più rispondenti ai requisiti che statutariamente la rete richiede ai propri affiliati), o semplicemente in caso di loro estinzione, scioglimento ecc.”.

Sotto il profilo qualificatorio, si pone la questione di come debba apprezzarsi la consistenza minima della rete e in particolare se nel numero minimo necessario debbano computarsi soltanto gli ETS associati alla rete. Nonostante l'art. 41, comma 1, lett. a) e comma 2, CTS facciano riferimento a reti che “associano”, il riferirsi a un possibile associare “indirettamente, attraverso gli enti ad esse aderenti” porta a ritenere che nel numero minimo possano rientrare tanto enti associati in senso stretto alla rete, e dunque iscritti nel suo libro degli associati, quanto enti che ad essa non siano associati. Per questi ultimi enti, occorre chiarire se essi debbano quanto meno essere associati ad un ente associato alla rete. La legge parla di associare in via indiretta, attraverso gli enti “aderenti” e non già “associati”, sicché tale condizione parrebbe non necessaria, anche se ovviamente, così argomentando, l'ipotesi della “associazione in via indiretta” finirebbe per smarrire il proprio significato. Nel caso in cui un ETS aderisca ad una rete associativa in forza di un autonomo rapporto di adesione o affiliazione con la rete, occorre chiedersi quale rilevanza assuma l'eventuale circostanza che questo ente aderisca ad un ente a sua volta aderente alla medesima rete.

Di conseguenza, l'art. 41 CTS, nel qualificare una rete associativa, richiede un numero minimo di “adesioni”, che non necessariamente postulano un rapporto associativo in senso stretto. Da un lato, dunque, aderire ad una rete non vuol dire associarsi ad essa. Dall'altro lato, associarsi ad una rete non implica automaticamente aderire alla medesima. Quanto sopra risulta confermato dalla disciplina contenuta nel d.m. n. 106/2020. Ciascun ente che s'iscrive al RUNTS può, “in caso di affiliazione ad una rete associativa”, allegare alla domanda di iscrizione “una attestazione di adesione alla medesima” [art. 8, comma 5, lett. d), d.m. n. 106/2020]. Quel che pertanto conta è che vi sia un – normativamente imprecisato – rapporto di adesione alla rete o di affiliazione alla rete, non assumendo rilievo il rapporto associativo, né diretto né indiretto, potendo peraltro darsi (come il d.m. n. 106/2020 più volte sottolinea) un'adesione o affiliazione plurima di un ETS a più reti associative, facoltà di cui gli ETS si sono in pratica già avvalsi.

La svalutazione del rapporto associativo ai fini della configurazione giuridica della rete associativa, operata dal d.m. n. 106/2020 sulla base di una particolare interpretazione dell'art. 41, comma 1, lett. a), CTS, e la possibilità di adesioni/affiliazioni multiple potrebbero dar vita ad un “mercato” delle affiliazioni e delle relative attestazioni di adesione al RUNTS. Sempre per effetto del suddetto orientamento interpretativo, si amplia l'autonomia organizzativa delle reti associative, nel senso che affinché un ente ottenga questa qualifica è sufficiente che abbia la forma giuridica di associazione (riconosciuta o non riconosciuta), non rilevando la composizione della sua base associativa, che potrebbe essere la più varia.

Accanto ad ETS, la cui presenza necessaria deriva dal disposto dell'art. 41, comma 1, lett. b), CTS, là dove fa riferimento ad ETS “associati”, potrebbero così figurare enti

che non sono del Terzo settore e financo persone fisiche²⁵ (anche identificate mediante la locuzione associati individuali²⁶): occorre, però, puntualizzare che non sono reti associative, ma sono soltanto a certi fini equiparate alle reti associative, quelle associazioni di cui parla l'art. 41, comma 2, CTS, ovvero le associazioni del Terzo settore formate da un numero non inferiore a centomila persone fisiche associate e con sedi in almeno dieci regioni o province autonome. Quest'ultimo aspetto necessiterebbe di un intervento normativo di chiarificazione, così da evitare che la qualifica di rete associativa finisca per essere troppo evanescente e perciò esposta ad usi impropri ed abusivi, riflettendosi negativamente sull'immagine complessiva del Terzo settore e dei suoi enti.

3. La dimensione operativa

Il dato normativo relativo all'agire delle reti associative è apparentemente semplice e, pertanto, meritevole di un coordinamento puntuale con quanto diviso: *i*) dall'art. 3, comma 1, CTS, ai sensi del quale, le disposizioni del CTS si applicano “ove non derogate ed in quanto compatibili, anche alle categorie di enti del Terzo settore che hanno una disciplina particolare”; e *ii*) dall'art. 5 CTS, che annovera le attività di interesse generale che gli ETS esercitano in via esclusiva o principale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

L'art. 41, comma 1, lett. *b*), CTS definisce l'ambito operativo delle reti associative e così concorre a qualificare tale fattispecie²⁷: infatti le reti associative *sono* ETS 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 loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali”.

Una particolare configurazione del versante operativo interessa le reti associative nazionali: queste potranno esercitare, “oltre alle proprie attività statutarie, anche le se-

²⁵ Cfr. M. D'AURIA, *Le reti associative nel codice del Terzo settore*, in IANUS, 2018, p. 41: per l'A., la configurazione di un rapporto associativo diretto con enti e persone fisiche è legittimato dallo svolgimento da parte della rete – ETS – di una o più attività di interesse generale ricomprese tra quelle di cui all'art. 5 CTS. Per una applicazione concreta, v., ad esempio, lo statuto di Legambiente Nazionale: ai sensi dell'art. 4, comma 1, “sono soci di Legambiente Nazionale le persone fisiche e i Comitati regionali e i Comitati delle Province autonome di Trento e Bolzano”.

²⁶ Lo statuto di ENCAP distingue tra associati individuali e associati collettivi. Ai sensi dell'art. 4, lett. *a*), “sono associati individuali le persone fisiche che si iscrivono all'ENCAP per la realizzazione e promozione dei suoi fini sociali e che, comunque, partecipano alla vita sociale dell'Associazione. Sono, altresì, associati individuali tutte le persone che si iscrivono all'ENCAP tramite gli eventuali comitati regionali e territoriali dell'Associazione”. Lo statuto di AUSER inquadra le associazioni affiliate come “istanze di base delle associazioni nazionali” (art. 4, comma 1).

²⁷ Sull'identità funzionale delle reti associative, v. C. MEOLI, *Le reti associative nel codice del Terzo settore*, in AA. VV., *Dal non profit al Terzo settore. Una riforma in cammino. 2° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia*, Napoli, 2022, p. 275.

guenti 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" (art. 41, comma 3, CTS)²⁸. In questo contesto, possono essere richiamati l'art. 60, comma 1, lett. e), CTS, ove è prevista l'attribuzione in capo al Consiglio nazionale del Terzo settore di "funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, con il supporto delle reti associative nazionali"; nonché gli artt. 92, comma 1, lett. b) e 93, commi 5, 6 e 7, CTS. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "al fine di garantire l'uniforme applicazione della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare applicabile agli Enti del Terzo settore e l'esercizio dei relativi controlli [...], promuove l'autocontrollo degli enti del Terzo settore autorizzandone l'esercizio da parte delle reti associative nazionali iscritte nell'apposita sezione del registro unico nazionale" [art. 92, comma 1, lett. b), CTS]. Inoltre, le reti associative nazionali, appositamente autorizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali²⁹, possono svolgere attività di controllo nei confronti dei rispettivi aderenti (art. 93, comma 5, CTS). Tale attività si concretizza nell'accertare "a) la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore; b) il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale; c) l'adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore" (art. 93, comma 1, CTS).

Sempre ai sensi dell'art. 41, comma 4, CTS, "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".

Di particolare interesse è, come accennato, il rapporto tra il regime delle attività espresso dall'art. 41 CTS e quello condensato nell'art. 5 CTS. Secondo l'interpretazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, così come espressa nella Circolare n. 2/2021, "il legislatore non ha inteso individuare, con riferimento alle reti associative, ulteriori tipologie di attività di interesse generale rispetto a quelle elencate nell'articolo 5, comma 1 del Codice, in quanto l'oggetto sociale tipico delle reti associative si può ricondurre alle lettere i) ("attività di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale) e m) ("servizi strumentali ad enti del terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al 70% da enti del terzo settore", applicabile, beninteso, quando la composizione della base associativa della rete rispetti la soglia indicata dalla richiamata lettera m) del citato articolo 5"³⁰.

²⁸ In tema, A. FUSARO, *Gli Enti del Terzo Settore. Profili civilistici*, cit., pp. 190-191; M. D'AURIA, *Le reti associative nel codice del Terzo settore*, in IANUS, 2018, cit., pp. 48-50.

²⁹ Manca, tuttora, il decreto attuativo previsto dall'art. 96 CTS con cui saranno individuati, tra le altre cose, "i criteri, i requisiti e le procedure per l'autorizzazione all'esercizio delle attività di controllo da parte delle reti associative nazionali [...]".

³⁰ Per un'applicazione concreta, v. lo Statuto di AUSER: l'art. 2, comma 10, indica che, per il perseguimento degli scopi istituzionali, l'Associazione supporta, coordina e svolge nei confronti dei propri associati, in via principale l'attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, lett. m), CTS.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è netto nel precisare che “l’oggetto sociale delle reti, come identificato dal menzionato articolo 41, può essere considerato come una modalità di esercizio ed implementazione delle attività di interesse generale degli associati alla rete medesima, come tale sussumibile nell’ambito applicativo del medesimo articolo 5”. Tuttavia, nulla impedisce alla rete di svolgere “direttamente le ulteriori attività di interesse generale”³¹. Tale ricostruzione favorisce allora, anche alla luce del dato sistematico, il possibile esercizio da parte delle reti associative di ulteriori attività di interesse generale, così come indicate dall’art. 5 CTS, rispetto a quelle normativamente ricondotte alla fattispecie associativa, purché siano contemplate nei rispettivi statuti³². Ciò detto, l’attività di cui all’art. 41, comma 1, lett. b), CTS, dovrà essere svolta, seppur non esclusivamente, quanto meno in via prevalente³³.

4. La governance e l’assemblea

L’art. 41, comma 5, CTS, condiziona l’iscrizione dell’ente nella sezione “Reti associative” del RUNTS all’assenza, nei riguardi dei legali rappresentanti e degli amministratori, di “condanne penali, passate in giudicato, per reati che comportano l’interdizione dai pubblici uffici”. Tale prescrizione può essere apprezzata alla luce del rapporto che si instaura tra le Reti associative e le pubbliche amministrazioni, rilevante, ad esempio, in sede di collaborazioni partenariali e di controllo sui rispettivi aderenti: non si dimentichi, infatti, che l’attività di controllo, ai sensi di quanto previsto dall’art. 93, comma 7, CTS, “è sottoposta alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali”.

Una disposizione rilevante è quella coincidente con il comma 7 dell’art. 41 CTS: “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”. I principi in questione conformano gli atti di autonomia privata. Come, precisa il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sempre mediante la Circolare n. 2/2021, “tali principi orientano l’esercizio dell’autonomia della rete associativa, la quale, nell’esercizio delle deroghe previste dai commi 8, 9 e 10, deve assicurare comunque la possibilità che negli organi sociali, si sviluppino

³¹ In tema, A. FUSARO, *Gli Enti del Terzo Settore. Profili civilistici*, cit., p. 193.

³² *Contra*, C. GRANELLI, *Impresa e Terzo settore: un rapporto controverso*, cit., p. 724. Subordina la possibilità di svolgimento di attività di interesse generale all’iscrizione della rete in altra apposita sezione del RUNTS A. DE MAURO, *Le reti associative*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del terzo Settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2021, p. 348. Secondo P. SANNA, *Sub art. 10*, cit., p. 106, qualora le reti svolgessero “autonomamente una o più attività di interesse generale già esercitate dagli aderenti, si potrebbe presentare il rischio che le prime, anziché fungere da strumento di ‘supporto’ per i secondi, si sostituiscano ad essi contro la loro volontà, con l’effetto di “esautorarli” e di “depotenziarne” l’azione”. Saranno, quindi, proprio le previsioni statutarie e a regolare il concreto svolgimento dell’attività, secondo i criteri procedurali ivi previsti.

³³ In questi termini A. FICI, *Associazioni a base sociale diffusa, associazioni di secondo livello e reti associative: fattispecie, disciplina e questioni di governance*, in *Luiss Law Review*, 2021, p. 125.

una dialettica democratica interna, che siano definite procedure elettorali trasparenti e verificabili per le cariche sociali, che sia garantito a tutti gli associati l'esercizio dei diritti e l'adempimento degli obblighi, assicurando a ciascuno di essi pari opportunità”.

Dalla lettura dell'art. 41, commi 8-10, CTS, si ricava il conferimento in capo alle reti associative del potere di derogare ad alcune regole di *governance* applicabili alle altre associazioni del Terzo settore: in termini generali, ciò sta a significare che le reti associative godono di una maggiore autonomia nel definire la propria struttura di *governance* interna purché nel rispetto di alcuni principi generali. Pertanto, 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 (art. 41, comma 8, CTS); definire le modalità e i limiti delle deleghe di voto in assemblea anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 24, comma 3 (art. 41, comma 9, CTS)³⁴; precisare le competenze assembleari anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 25, comma 1 (art. 41, comma 10, CTS).

In ragione di quanto precede, le reti associative possono non solo differenziare il potere di voto tra gli associati, superando la regola del voto capitolario, ma anche assegnare ad alcuni di essi più di cinque voti³⁵. Nell'ambito del potere di deroga statutaria dovrebbe rientrare anche la scelta del criterio di attribuzione del voto plurimo, che in linea di principio potrebbe dunque essere diverso da quello rappresentato dal numero di associati o aderenti. La seconda ipotesi derogatoria potrebbe concretizzarsi nel consentire non solo la delega a non associati, ma altresì che un delegato possa rappresentare più di cinque associati. Con riguardo, invece, alla modifica convenzionale delle competenze assembleari, organi diversi potranno esprimersi su materie originariamente appannaggio dell'organo assembleare.

Le modifiche in questione dovranno pur sempre misurarsi con quanto disposto dall'art. 41, comma 7, CTS, per cui occorrerà che le fonti regolatrici dell'ente assicurino il “rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati e di elettività delle cariche sociali”. Questi principi, dunque, orienteranno ogni configurazione pattizia che tocchi “l'ordinamento interno, la struttura di governo e la composizione e il funzionamento degli organi sociali delle reti associative”, non essendo applicabili limitatamente alle ipotesi di cui ai commi 8-10 dell'art. 41 CTS. Peraltro, l'esigenza di individuare

³⁴ Secondo M. D'AURIA, *Le reti associative nel codice del Terzo settore*, cit., p. 48: “il riferimento alla deroga alle sole modalità e limiti delle deleghe di voto indica che, a differenza di ogni altro ETS il cui statuto o atto costitutivo può anche escludere la prassi, lo statuto della rete associativo non può escludere la pratica del voto mediante delega. La deroga alle modalità ed ai limiti, peraltro, deve comunque essere orientata dallo scopo pratico di semplificare la formazione della volontà assembleare”.

³⁵ Osserva M. D'AURIA, *Le reti associative nel codice del Terzo settore*, cit., pp. 47-48: “la disciplina del voto prevista dall'art. 24 CTS nonché la scelta in favore di un criterio proporzionale nel voto ponderato unicamente ispirato al numero degli aderenti o associati, avrebbe potuto sacrificare eccessivamente gli interessi diffusi ed eterogenei a livello locale, rivelandosi inidoneo a garantire il rispetto, oltre che del principio di democraticità, anche di quello di pari opportunità ed eguaglianza. Per tale ragione si è lasciato all'autonomia statutaria la scelta di calibrare il peso che ciascun ente deve avere nella formazione della delibera assembleare individuando criteri più idonei che rispettino la necessaria rappresentanza di interessi per settori e locali”.

un nucleo minimo inderogabile comune ai principi in rassegna non dovrebbe legittimare prassi interpretative restrittive che comprimano l'autonomia privata collettiva.

Diverse sono le questioni che potranno porsi.

Ad esempio, le reti associative che vogliano anche ottenere la qualifica di ODV o di APS dovranno uniformarsi alle norme speciali per queste ultime tipologie di enti previste dal CTS³⁶. Una rete associativa ODV dovrà, ai sensi dell'art. 34, comma 1, CTS, avere tutti gli amministratori associati o indicati dagli enti associati tra i propri associati. Non saranno dunque ammissibili amministratori "esterni". In questo caso l'art. 41, comma 7, avrà una portata recessiva.

Ancora, ci si può domandare se in una rete associativa, in ragione di quanto disposto dall'art. 25, comma 2, CTS, la previsione statutaria di nomina extra-assembleare di una maggioranza di amministratori possa essere legittima oppure se essa violi il principio di democraticità. L'art. 25, comma 2, CTS, sembra ammettere una deroga soltanto per le associazioni a base sociale diffusa, e non già anche per le reti, ma tale disposizione dovrebbe essere interpretata estensivamente, così che la nomina maggioritaria degli amministratori possa risultare consentita "a condizione che la nomina degli amministratori sia effettuata da un organo riconducibile all'assemblea, come nel sistema dualistico che comprensibilmente vige già in molte reti associative di rilevanti dimensioni numeriche e territoriali"³⁷.

Sul tema occorre richiamare quanto chiarito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso la Circolare n. 2/2021. La questione di fondo attiene all'applicabilità di quanto previsto dall'art. 41, commi 8, 9 e 10, CTS anche nei confronti degli enti che compongono le reti e non solo con riguardo al soggetto apicale. Ricorda il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che la *ratio* posta a fondamento delle disposizioni derogatorie in questione è da ricollegare al conseguimento di un maggiore livello di efficacia operativa (complessivamente inteso) da parte delle reti. Pertanto, agli enti "intermedi", dotati di una propria soggettività, "va riconosciuta la facoltà di avvalersi delle deroghe in questione, nel rispetto dei principi richiamati al comma 7 dell'articolo 41, nella misura in cui detta facoltà sia funzionale alla formazione della rappresentanza all'interno del livello più elevato della rete medesima e a concorrere alla costruzione dell'articolazione organizzativa della rete; a condizione, inoltre, che tale facoltà sia espressamente contemplata nello statuto del soggetto qualificato come rete associativa. È difatti proprio la presenza di una apposita previsione in tal senso nello statuto della rete, ad assicurare da un lato l'uniformità della disciplina di alcuni aspetti salienti dell'ordinamento interno della rete, quali quelli previsti nei commi 8, 9 e 10 dell'articolo 41, presso tutte le articolazioni situate al medesimo livello organizzativo; dall'altro, a costituire strumento di garanzia della parità di trattamento tra tutti gli associati alla rete medesima". Tale ricostruzione porta ad escludere gli enti collocati al livello di base della rete, in quanto non costitui-

³⁶ Si legge nello statuto della Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia che tutti gli associati sono ODV (art. 5, comma 2). V. anche lo statuto di Slow Food Italia (art. 5, uniforme a quanto previsto dall'art. 35, comma 1, CTS).

³⁷ Così A. FICLI, *Associazioni a base sociale diffusa, associazioni di secondo livello e reti associative: fattispecie, disciplina e questioni di governance*, cit., p. 131.

scono “un livello organizzativo intermedio”. Potrà operare, qualora vengano integrati gli estremi disciplinari, l’art. 25, comma 2, CTS.

Diversamente, chiarisce il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “il criterio in base al quale le deroghe ai principi generali sugli ETS a carattere associativo previsti dalla legge nei confronti delle reti associative valgono anche, nei limiti sopra specificati, nei riguardi dei rispettivi livelli di articolazione territoriale, in modo da assicurare la funzionalità e il corretto dispiegarsi delle caratteristiche dell’ente principale, trova applicazione anche con riferimento all’ipotesi in cui il cd. “ente principale” sia un ente di promozione sportiva (EPS) riconosciuto dal CONI”. Infatti, “considerato che gli EPS hanno per definizione una struttura articolata su base territoriale (facente capo ai cd. “comitati” regionali o provinciali democraticamente eletti e provvisti di propria sede, cui aderiscono gli enti di base, asd e ssd), la deroga in parola dovrà essere applicata anche a tali articolazioni, qualora esse siano costituite in forma di APS, purché, beninteso, soddisfino i requisiti ulteriori rispetto a quello di cui all’articolo 35 comma 3, che godrà del regime derogatorio richiamato dal successivo comma 4”.

5. Iscrizione al RUNTS e modelli predisposti dalle reti associative

In coerenza con quanto disposto dall’art. 4, comma 1, lett. p), della l. n. 106/2016, il processo di riconoscimento e valorizzazione delle reti associative può essere apprezzato tenendo conto dei risvolti disciplinari legati al procedimento di iscrizione al RUNTS.

Due sono i dati normativi, primari e secondari, di riferimento. L’art. 47, comma 5, CTS precisa quanto segue: “se l’atto costitutivo e lo statuto dell’ente del Terzo settore sono redatti in conformità a modelli standard tipizzati, predisposti da reti associative ed approvati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l’ufficio del registro unico nazionale del Terzo settore, verificata la regolarità formale della documentazione, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda iscrive l’ente nel Registro stesso”. L’art. 9, comma 4, d.m. n. 106/2020, chiarisce che “se l’atto costitutivo e lo statuto dell’Ente sono redatti ai sensi dell’articolo 47, comma 5, del Codice, in conformità al modello standard tipizzato, predisposto dalla rete associativa cui lo stesso aderisce e approvato con decreto direttoriale a firma del responsabile dell’Ufficio dirigenziale di livello generale presso il quale è istituito l’Ufficio statale del RUNTS, fatta salva la regolarità formale della restante documentazione, il termine di sessanta giorni di cui ai commi precedenti è ridotto a trenta giorni”.

Le due fonti convergono *i)* nel dare valore al ruolo di supporto logistico e di facilitatore procedurale accordato alle reti associative e *ii)* nel perimetrare l’ampiezza dello scrutinio pubblico esercitato ai fini dell’iscrizione al RUNTS da parte dell’ufficio territorialmente competente³⁸.

³⁸ Cfr. A. DE MAURO, *Le reti associative*, cit., p. 357; N. RUMINE, *Le particolari categorie*, in F. DONATI, F. SANCHINI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, Milano, 2019, p. 209.

Con riguardo al primo profilo, dalla sistematica “tipizzazione” delle reti associative quali ETS si ricava il riconoscimento del ruolo “politico” svolto da tali soggetti, consistente nella salvaguardia – *rectius*, nella tutela secondo il disposto dell’art. 41, comma 1, lett. *b*), CTS – delle ragioni e degli interessi degli enti ad essa aderenti³⁹. Partecipare a una rete associativa costituisce atto di autonomia privata, essendo espressione della volontà assembleare: l’ente aderente potrà beneficiare del sostegno e dell’intervento anche in chiave rappresentativa da parte dall’ente sovraordinato, ma ciò non implicherà l’elisione di ogni possibile innesto statutario che consenta di distinguere – pur senza irrimediabili conflittualità – la fonte regolatrice interna da eventuali modelli standard predisposti dalla rete associativa.

Questo punto è stato oggetto di un puntuale intervento da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mediante la Circolare n. 2/2021⁴⁰: per gli enti che intendano aderire alla rete non sorge un obbligo legale di adottare lo statuto standard. Invero, l’art. 47, comma 5, CTS necessita di esser compreso “nell’ottica dell’economicità dell’azione amministrativa”, poiché “una volta ottenuta la suddetta approvazione ministeriale, il dimezzamento dei termini di durata del procedimento di iscrizione al RUNTS per gli enti che, aderenti alla rete in questione, abbiano adottato uno statuto conforme al modello tipizzato”. Sempre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha chiarito che la mancata adozione dello statuto standard non importa la disapplicazione di quanto previsto dall’art. 41, commi 8-10, CTS in tema di funzionamento assembleare, poiché “il relativo presupposto applicativo non risiede nella standardizzazione statutaria, quanto piuttosto nel concorso dell’ente alla costruzione dell’articolazione organizzativa della rete nonché della formazione della rappresentanza all’interno della rete medesima, purché nel doveroso rispetto di una coerente corrispondenza tra le norme previste nello statuto della rete e quelle contenute nello statuto dell’articolazione”.

Nel rispetto dell’autonomia privata collettiva, potrebbe essere prevista, come condizione dell’appartenenza alla rete associativa, e formalizzata “nel patto associativo”, l’adozione dell’unico statuto esistente “senza apportare alcuna modifica o integrazione”⁴¹. In termini pratici, ciò sarà possibile allorquando lo statuto predisposto dalla rete

³⁹ Cfr. M. D’AURIA, *Le reti associative nel codice del Terzo settore*, cit., p. 45.

⁴⁰ Circolare MLPS, 5 marzo 2021, n. 2. Su questo punto, v. A. FICI, *Le reti associative nella circolare del Ministero del 5 marzo 2021*, cit., par. 10.

⁴¹ Chiarisce il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che “il dato sostanziale della manifestazione di volontà degli associati dell’organizzazione aderente di far parte della rete associativa, riconoscendosi nelle finalità di quest’ultima come statutariamente declinate e ritenendo la relativa struttura organizzativa funzionale al perseguimento delle stesse; il principio di economia dei mezzi giuridici, in virtù del quale la predetta volontà anziché esternarsi in un atto formalmente distinto ma meramente riproduttivo dello statuto della rete associativa, può legittimamente esprimersi in una deliberazione dell’organo assembleare, con le maggioranze previste per le modifiche statutarie (o in fase costitutiva con un numero di soci pari al numero minimo per la costituzione di un ente associativo nel caso in cui tale numero minimo sia previsto per legge); la salvaguardia della tutela dell’autonomia privata del soggetto aderente, che non subisce in questo caso alcuna *deminutio*, in considerazione dei profili sostanziali e formali sopra esposti”.

contenga una disciplina puntuale ed esaustiva per il funzionamento degli enti associati, che, per l'appunto, non abbisogni di alcun innesto deliberato secondo le modalità a tale scopo previste. Di tal fatta, la rete associativa potrà avviare la procedura volta all'ottenimento dell'approvazione dello statuto standard da parte del Ministero; per ogni singolo ente associato, all'atto della presentazione della domanda di iscrizione, ai sensi dell'art. 47, comma 1, CTS, sarà consentito depositare, lo statuto “della rete associativa di riferimento unitamente alla delibera assembleare di adozione integrale dello stesso (in tali casi di norma lo statuto della rete è allegato alla delibera e ne costituisce parte integrante)”.

L'intervento di auto-normazione posto in essere dalle reti associative risulta essere coerente con la complessiva funzione di promozione e supporto degli enti aderenti che l'ordinamento riconosce in capo alle reti⁴². L'omogeneità disciplinare intende assolvere una finalità di rafforzamento dei singoli ETS, i quali, mediante il volontario assoggettamento ai modelli statutari standard, riducono il rischio di discrepanze tra i rispettivi *interna corporis* e il CTS⁴³. Complessivamente, la soluzione regolatoria attuale può essere interpretata quale misura di favore nei confronti dell'autonomia privata⁴⁴, assistendosi, infatti, ad una contestuale contrazione del peso specifico del controllo pubblico e ad una riduzione delle tempistiche procedurali⁴⁵: l'ente competente si limiterà ad una verifica della regolarità formale, senza indulgere in accertamenti di merito – quindi “senza poter sollevare rilievi di legalità sostanziale dello statuto”⁴⁶ – e procederà ad iscrivere l'ETS all'interno del RUNTS entro soli 30 giorni dalla presentazione dell'istanza⁴⁷.

⁴² D. FORESTA, *Sugli enti del terzo settore. Tipi e funzione nell'articolazione del registro unico*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, p. 1489.

⁴³ In tema, M. CEOLIN, *Sub art. 41*, in ID., *Codice del Terzo settore a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna, 2023, p. 245.

⁴⁴ M. COSTANZA, *Terzo settore in frammenti Considerazioni di diritto privato*, Torino, 2022, p. 84, osserva: “la individualità di ciascun ente aderente alla rete non viene perduta, ma la adesione alla rete aggiunge una qualificazione ulteriore di cui si avverte il peso proprio nelle indicazioni emergenti dal regime dell'iscrizione nel Registro unico”. Ravvisa, invece, la contrazione dell'autonomia privata e la diffidenza verso statuti non omogenei, M. STELLA RICHTER, *Tendenze e problemi attuali dell'autonomia statutaria*, in *Riv. not.*, 2021, p. 907. V., altresì, l'interessante studio di N. RICCARDELLI, *Gli atti di soft law del Terzo settore: ruolo e funzione degli orientamenti nell'attuazione della riforma*, in G. ABBATE (a cura di), *Gli adeguamenti statutari e il diritto transitorio del Terzo settore*, Milano, 2021, spec. pp. 167-169.

⁴⁵ Cfr. I.L. NOCERA, *Il registro unico e il regime pubblicitario degli enti del Terzo settore*, in F. DONATI, F. SANCHINI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e ai decreti attuativi*, cit., p. 228.

⁴⁶ Così, N. RICCARDELLI e G. SCANU, *L'iscrizione al RUNTS e il diniego*, in V. FICARI e N. RICCARDELLI (a cura di), *Manuale del terzo settore. Aspetti civilistici, fiscali e di bilancio*, Milano, 2024, p. 238.

⁴⁷ Cfr. M. CEOLIN, *Sub art. 47*, in ID., *Codice del Terzo settore a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*, cit., pp. 265-267; F. BOSETTI, *Il registro unico nazionale del Terzo settore*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 389. Si esprime in termini di snellezza procedurale nell'iscrizione R. CATALANO, *Il Registro Unico Nazionale ed il riconoscimento della personalità giuridica agli enti del Terzo settore*, in D. DI SABATO, O. NOCERINO (a cura di), *Il Terzo settore. Profili critici della riforma*, Napoli, 2019, p. 46.

I modelli standardizzati statutari validati dal Ministero assurgeranno ad autentica fonte di *soft law*⁴⁸ e produrranno una notevole riduzione dei costi transattivi e di *compliance* degli ETS⁴⁹, specie quelli di più ridotta dimensione⁵⁰. Infatti, chi non avrà intenzione di personalizzare lo statuto al fine di accedere al RUNTS, potrà avvalersi – “a costo zero” – degli statuti-tipo approvati e pubblicati sul sito internet del Ministero, evitando di far ricorso a consulenze professionali.

Proprio valorizzando la componente performativa della standardizzazione statutaria potrebbe risultare opportuno, in prospettiva, ricomprendere i CSV tra i soggetti autorizzati a predisporre statuti-tipo, in ragione della loro attività volta alla facilitazione dell’accesso degli enti al RUNTS. Nell’ottica dell’accrescimento dell’effetto di *soft law*, tutti gli enti potranno in concreto giovare di questa procedura e di questa pratica di ‘vidimazione’ ministeriale degli statuti, compresi gli enti che non adottano statuti conformi a statuti-tipo. Qualsiasi ente, infatti, anche quello che non adotti uno statuto-tipo “validato” dal Ministero, potrebbe avvalersi di un qualsiasi statuto-tipo per contestare eventuali richieste di modifiche statutarie avanzate dagli uffici del RUNTS. Sorge allora l’interrogativo: se una clausola andava bene in uno statuto-tipo approvato dal Ministero, perché la medesima clausola non dovrebbe andare bene in uno statuto non conforme allo statuto-tipo?

6. L’approvazione dei modelli standard: la procedura ministeriale

Attraverso l’avviso pubblico del 2 maggio 2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha dato attuazione al procedimento di approvazione dei modelli standard statutari presentati dalle reti associative ai sensi dell’art. 47, comma 5, CTS⁵¹.

La relativa “bollinatura” da parte della Direzione Generale del Ministero costituisce un atto imprescindibile al fine di poter rendere concreto il dimezzamento del-

⁴⁸ Come chiarisce A. FICI, *Il “bollino” ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, in *terzjus.it*, 10 maggio 2023, “non vi sono vincoli per le reti associative rispetto alla tipologia di statuti-tipo da proporre al Ministero, cosicché una rete che abbia anche la qualifica di APS o alla quale aderiscano prevalentemente APS ben potrebbe proporre per l’approvazione uno statuto-tipo di ODV, eventualmente in aggiunta ad uno di APS”.

⁴⁹ Come ha osservato A. FUSARO, *Gli Enti del Terzo Settore. Profili civilistici*, cit., p. 92, “è prevedibile l’adozione degli statuti tipo elaborati dalle reti associative talora per brevità, altra volta per imposizione centrale nei confronti delle formazioni locali”. Il punto è colto efficacemente da A. SANTUARI, *Lineamenti del diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, Milano, 2022, p. 156, il quale chiarisce che le reti assolvono una funzione di “*watchdog* delle modalità con cui le finalità di interesse generale risultano perseguite e realizzate [...]”.

⁵⁰ Peraltro, come notato da A. FICI, *Il “bollino” ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, cit., anche uno statuto redato per atto pubblico potrà essere conforme allo statuto-tipo approvato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e riportare la dicitura richiesta. Infatti, non sempre “gli statuti ricevuti da Notaio vanno esenti da controllo di legalità da parte degli Uffici del RUNTS. Così è soltanto per quelli redatti ai fini dell’iscrizione al RUNTS ai sensi dell’art. 22 CTS”.

⁵¹ Avviso pubblico MLPS, 2 maggio 2023, n. 5549. Sul punto, v. A. FICI, *Il “bollino” ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, cit.

le tempistiche procedurali – da 60 a 30 giorni – per l’iscrizione al RUNTS degli enti aderenti alle reti associative predisponenti. Come chiarisce il Ministero, a seguito dell’approvazione del modello statutario, si registrerà una riduzione dell’ampiezza del controllo pubblico: infatti, l’ufficio del RUNTS competente si limiterà, di conseguenza, alla mera verifica della regolarità formale della documentazione presentata⁵². L’approvazione dei modelli standard inciderà sullo svolgimento dell’attività amministrativa, favorendo prassi uniformi e neutralizzando valutazioni territoriali che minino l’unitarietà del sistema, ovvero pregiudichino l’uniforme trattamento degli ETS su tutto il territorio nazionale⁵³.

L’avviso pubblico chiarisce le modalità di presentazione dell’istanza da parte delle reti associative per l’approvazione dei modelli standard di statuto. Essa dovrà avvenire digitalmente, mediante invio di PEC all’indirizzo mail dgterzosettore.div2@pec.lavoro.gov.it, in conformità alle regole scandite dal predetto avviso. Viene precisato che ciascuna istanza riguarderà un solo modello statutario, mentre potranno essere approvati, successivamente, eventuali nuovi modelli rispetto all’originario. Resta inteso che “per ciascuna rete associativa sarà preso in esame un modello di statuto alla volta”⁵⁴.

A livello procedimentale, la Direzione Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, successivamente alla verifica della regolarità formale dell’istanza, procederà all’esame della documentazione predisposta dalla rete associativa. Potranno essere richiesti chiarimenti e integrazioni documentali che la rete in questione dovrà produrre entro il termine di 30 giorni dalla data dell’invito a provvedere. Il procedimento si concluderà, alternativamente, mediante l’adozione del decreto di approvazione del modello standard di statuto o attraverso la comunicazione dei motivi ostativi dell’accoglimento dell’istanza, ai sensi dell’art. 10-*bis* l. n. 241/1990. Quanto alla natura della verifica ministeriale, è stato precisato che essa dovrà essere di pura legalità, senza possibilità di entrare nel merito e di sindacare l’opportunità di singole clausole, ovvero senza tradursi in una valutazione di chiarezza e intellegibilità delle medesime. Il Ministero procedente, pertanto, potrà valutare “lo statuto-tipo esclusivamente sotto il profilo della conformità alla normativa applicabile e non potrà suggerire integrazioni o revisioni che nulla abbiano a che vedere con questo profilo”⁵⁵.

Fondamentale è la previsione della pubblicazione dei modelli approvati sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, così da assicurare, al contempo, il

⁵² Precisa A. FICI, *Il “bollino” ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, cit., che la vidimazione ministeriale del modello tipo rende “inattaccabili” gli statuti ad esso conformi. Per l’A., l’effetto più importante connesso alla vidimazione è “l’impugnabilità da parte degli Uffici di RUNTS di motivi ostativi all’iscrizione fondati sulla non conformità dello statuto (o meglio, di singole sue clausole) alla normativa vigente [...]”.

⁵³ Così, A. FICI, *Il “bollino” ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, cit.

⁵⁴ Come osserva A. FICI, *Il “bollino” ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, cit., “uno statuto-tipo alla volta per ciascuna rete, ma con possibilità per tutte le reti di vedersi approvati diversi statuti-tipo”.

⁵⁵ A. FICI, *Il “bollino” ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, cit.

rispetto della trasparenza e facilitare gli enti aderenti alle reti nell'attività procedimentale di iscrizione al RUNTS⁵⁶. La pubblicità rappresenta un elemento essenziale anche se esaminata da una collaterale prospettiva: infatti, ai fini dell'applicazione dell'art. 47, comma 5, CTS, è "opportuno" che gli statuti dei singoli enti aderenti alla rete diano evidenza della conformità al modello standard, indicando gli estremi del provvedimento di approvazione. Chiarisce il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, in ogni caso, ovverosia anche qualora il modello sia stato approvato successivamente all'adozione dello statuto da parte del singolo ente, pur essendo quest'ultimo del tutto fedele al tipo uniforme, "in sede di presentazione dell'istanza al RUNTS la dicitura sopra citata dovrà essere inserita a sistema nel campo 'Note' o il altro campo appositamente predisposto". In mancanza di tale evidenza notiziale, si legge nell'avviso pubblico, "l'ufficio del RUNTS non sarà tenuto ad applicare la riduzione dei tempi procedurali prevista [...]".

Al **30 dicembre 2024** sono **41** i modelli standard di statuto predisposti dalle reti associative a uso degli enti a esse aderenti e approvati dagli appositi decreti direttoriali nonché pubblicati all'indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/pagine/Approvazione-modelli-standard-statuti-D-Lgs-117-2017-Art-47-comma-5>.

Da un primo sguardo si evince che il fenomeno della standardizzazione statutaria interessa, prevalentemente (per ben **38** modelli), reti associative qualificate anche come APS⁵⁷ – che svolgono attività di interesse generale in ambito culturale, artistico e turistico, ovvero connesse all'inclusione sociale e al mutualismo e allo sport –, nonché, in proporzione numerica assai inferiore, (solo **3** modelli), una rete qua-

⁵⁶ Cfr. L. DEGANI, *Il ruolo delle reti associative*, in L. GORI, G. SENSI (a cura di), *La trasparenza per gli enti del Terzo settore*, Pisa, 2022, p. 127 ss.

⁵⁷ I predisponenti sono i seguenti soggetti: Rete associativa Unpli - Unione Nazionale Pro Loco d'Italia APS; ENCAP Rete associativa APS; FITel APS (sia per i CRAL - Circoli Ricreativi Aziendali dei Lavoratori aventi caratteristiche di Enti del Terzo settore ETS che per le APS); ANBIMA - Associazione Nazionale Bande Italiane Musicali Autonome APS (sia per le strutture territoriali ANBIMA APS che per le APS); Federazione Nazionale Italiana Associazioni Regionali Corali APS; Federazione Italiana Liberi Circoli APS; ASI - Associazioni Sportive e Sociali Italiane APS (sia per le associazioni del Terzo settore, sia per le ODV; sia per le APS-ASD che per le APS); ARCI APS (sia per i comitati territoriali APS, sia per le APS ASD; sia per le ARCI livelli regionali APS o Comitati Regionali APS che per le APS); Unione sportiva ACLI (sia per le APS che per le ASD); Rete associativa CSI - Centro Sportivo Italiano APS (sia per le APS-ASD che per le APS); A.I.C.S. - Associazione Italiana Cultura e Sport APS; Centro Nazionale Sportivo Libertas APS (sia per le APS-ASD che per le APS); ANAS - Associazione Nazionale di Azione Sociale A.P.S.; Rete associativa CTG-APS Centro Turistico Giovanile - APS; Rete associativa UILT APS - Unione Italiana Libero Teatro APS; Rete associativa rete associativa MCL A.P.S. e E.T.S. - Movimento Cristiano Lavoratori A.P.S. E.T.S.; Rete associativa ANCeSCAO APS - Associazione Nazionale Centri Sociali Comitati Anziani e Orti APS (sia per le associazioni del Terzo settore che per le ODV e per le APS); Rete associativa Associazione Nazionale delle Università della terza età - APS; Rete associativa ACSI APS - Associazione Cultura Sport e Tempo Libero APS; Rete associativa Noi Associazione APS; Rete associativa ANCoS - APS Associazione Nazionale Comunità Sociali e Sportive APS; Rete associativa FITA Federazione Italiana Teatro Amatori; Rete associativa CSEN APS; Rete associativa AICS - Associazione Italiana Cultura e Sport APS.

lificata come ODV⁵⁸ e precipuamente operativa nell'attività della promozione della donazione di sangue⁵⁹.

Interessante osservare alcuni dati, espressione dell'autonomia privata, emergenti dagli statuti. Si pensi, ad esempio, alle soglie assembleari per la modifica delle disposizioni statutarie. Diversamente da quanto previsto dall'art. 21, comma 2, c.c., applicabile in quanto compatibile ai sensi dell'art. 3, comma 2, CTS, in prima convocazione, viene richiesta la presenza dei due terzi dei soci aventi diritto al voto. L'assemblea delibera con il voto favorevole della maggioranza dei voti validi⁶⁰. Tuttavia, è possibile notare come possano essere richiesti anche *quorum* strutturali e deliberativi inferiori⁶¹ ovvero superiori⁶². Degna di nota appare la disposizione statutaria che, in omaggio ai principi di pari opportunità ed eguaglianza, incide sulle quote di genere nella composizione degli organi di rappresentanza⁶³. Dall'analisi di differenti statuti, può rilevarsi come l'organo di controllo risulti dotato di pieni poteri per ben 4 esercizi⁶⁴.

⁵⁸ Il soggetto predisponente è la Rete associativa Avis Nazionale - Associazione Nazionale Volontari Italiani del Sangue ODV (sia per le AVIS regionali o equiparate che per le AVIS provinciali o equiparate quanto per le AIVS comunali o equiparate).

⁵⁹ Per un approfondimento sociologico, v. C. CALTABIANO, *Costruire un collettivo. Storie di reti associative del Terzo settore*, in AA. VV., *Dalla regolazione alla promozione. Una riforma da completare. 3° rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia*, Napoli, 2023, p. 383 ss.

⁶⁰ Rete associativa Unione Nazionale Pro Loco d'Italia (UNPLI) APS ad uso delle associazioni di promozione sociale aderenti e approvato con Decreto Direttoriale n. 362 del 13 dicembre 2024; Rete associativa F.E.NA.L.C. APS – Federazione Italiana Liberi Circoli ad uso delle associazioni di promozione sociale e sportive dilettantistiche affiliate e approvato con Decreto Direttoriale n. 228 del 3 ottobre 2024.

⁶¹ Rete associativa ARCI - APS ad uso delle ARCI Comitati Territoriali aps aderenti e approvato con Decreto Direttoriale n. 147 del 31 luglio 2024. Ai sensi dell'art. 20, comma 1, "per deliberare sulle modifiche da apportare allo Statuto o al Regolamento, proposte dal Consiglio Direttivo o da almeno un quinto dell3 soci3, è indispensabile la presenza di almeno un terzo dell3 soci3 con diritto di voto, ed il voto favorevole di almeno tre quinti dell3 partecipanti".

⁶² Rete associativa AVIS Nazionale – Associazione Nazionale Volontari Italiani del Sangue ODV ad uso delle AVIS Regionali o Equiparate aderenti e approvato con Decreto del Direttore Generale del Terzo settore n. 34/262 del 2 novembre 2023.

⁶³ Rete associativa ARCI - APS ad uso delle ARCI Comitati Territoriali aps aderenti e approvato con Decreto Direttoriale n. 147 del 31 luglio 2024: ai sensi dell'art. 23, "nessun genere può superare il 60% dell3 componenti". Sia, consentito, richiamare anche la regola della "diarchia" fissata dall'art. 18 dello statuto della Rete AGESCI: ogni incarico è affidato congiuntamente a un uomo e una donna, al netto di difforme previsione statutaria. In ogni caso, si legge al comma 2, "va garantito l'equilibrio numerico dei due sessi all'interno degli organi collegiali".

⁶⁴ Rete associativa Unione Nazionale Pro Loco d'Italia (UNPLI) APS ad uso delle associazioni di promozione sociale aderenti e approvato con Decreto Direttoriale n. 362 del 13 dicembre 2024; Rete associativa FITeL APS rete associativa per il tempo libero - ETS ad uso dei CRAL – Circoli Ricreativi Aziendali dei Lavoratori aventi caratteristiche di Enti del Terzo settore ETS aderenti e approvato con Decreto Direttoriale n. 360 del 13 dicembre 2024; Rete associativa ANBIMA – Associazione Nazionale Bande Italiane Musicali Autonome APS ad uso delle proprie Strutture territoriali ANBIMA APS e approvato con Decreto Direttoriale n. 273 del 4 novembre 2024; Rete associativa ARCI APS ad uso delle associazioni di promozione sociale e sportive dilettantistiche aderenti e approvato con Decreto Direttoriale n. 34/42 del 30 aprile 2024; Rete associativa NOI Associazione APS ad uso delle APS ad essa aderenti e approvato con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 128 del 26 luglio 2023.

Una ulteriore considerazione può essere fatta circa l'ampiezza del sistema del controllo interno. L'art. 30, comma 1, CTS impone la nomina di un organo di controllo, anche monocratico, per ogni fondazione ETS; per le associazioni, "la nomina di un organo di controllo, anche monocratico, è obbligatoria quando siano superati per due esercizi consecutivi due dei seguenti limiti: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 150.000 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 300.000 euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 7 unità" (art. 30, comma 2, CTS). All'organo di controllo è affidato il compito di monitorare il rispetto "finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, avuto particolare riguardo alle disposizioni di cui agli articoli 5, 6, 7 e 8 [...]" (art. 30, comma 7, CTS). La configurazione di un sistema di controllo teso alla verifica del rispetto del CTS da parte del singolo ETS può operare, in caso di "complessità delle attività organizzate o in ragione della rilevanza di contributi pubblici da gestire"⁶⁵. In questo caso, l'assemblea, al di là dei vincoli di cui all'art. 30, comma 2, CTS, su "base volontaria"⁶⁶, provvederà ad eleggere l'organo di controllo qualora lo ritenga opportuno. In attuazione dell'art. 23, comma 3, CTS, che in sede di riesame della deliberazione di rigetto della domanda di ammissione all'ETS richiama eminentemente "un altro organo eletto" dall'assemblea, è possibile rinvenire una puntuale attribuzione in capo al Collegio dei probiviri⁶⁷. Infine, con riguardo alla responsabilità patrimoniale delle singole APS, sovente prive della personalità giuridica⁶⁸, si supera la solidarietà impressa dall'art. 38 c.c.⁶⁹ per legittimare, in nome dell'autonomia privata, una responsabilità patrimoniale di matrice sussidiaria senza che ciò si risolva a detrimento dei creditori⁷⁰.

⁶⁵ Art. 14, comma 7, Rete associativa Unione Sportiva ACLI (US ACLI) ad uso delle associazioni di promozione sociale aderenti e approvato con Decreto del Direttore Generale del Terzo settore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 34/31 del 28 marzo 2024; art. 14, comma 2, Rete associativa FENIARCO APS – Federazione nazionale italiana associazioni regionali corali ad uso delle associazioni di promozione sociale aderenti e approvato con Decreto Direttoriale n. 266 del 24 ottobre 2024.

⁶⁶ Così, art. 17, comma 1, Rete associativa Associazione Nazionale Comunità Sociali e Sportive Aps (ANCoS Aps) ad uso delle associazioni di promozione sociale ad essa aderenti e approvato con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 127 del 26 luglio 2023; art. 11, comma 1, lett. d), Rete associativa MCL APS ETS ad uso degli enti costituenti la stessa approvato con decreto del Direttore Generale del Terzo settore n. 168 del 6 settembre 2023.

⁶⁷ Art. 23 Rete associativa Ancescao APS ad uso delle Associazioni ETS aderenti e approvato con Decreto del Direttore Generale del Terzo settore n. 34/155 del 4 agosto 2023.

⁶⁸ Quindi non opera l'art. 22, comma 7, CTS, ai sensi del quale "nelle associazioni riconosciute come persone giuridiche, per le obbligazioni dell'ente risponde soltanto l'ente con il suo patrimonio".

⁶⁹ "Per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione".

⁷⁰ Rete associativa FITA – Federazione Italiana Teatro Amatori ad uso delle associazioni di promozione sociale aderenti e approvato con decreto del Direttore Generale del Terzo settore n. 34/123 del 24 luglio 2023. L'art. 20 è così formulato: "L'Associazione, in prima istanza e fatta salva la responsabilità personale dei componenti il Consiglio Direttivo e dei soci se ed in quanto prevista dalla legge, risponde con i propri beni e le proprie risorse finanziarie dei danni provocati da inosservanza delle convenzioni e dei contratti stipulati. L'Associazione può sottoscrivere polizze assicurative a copertura dei danni derivanti da responsabilità contrattuale ed extra contrattuale dell'ente stesso".

7. Sull'uso degli statuti da parte di enti non aderenti alle reti associative.

La standardizzazione statutaria, complessivamente favorita dalla normativa primaria e dalla regolazione secondaria, è stata al centro di un interessante documento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del **giugno 2024**⁷¹. Il Ministero in questione ha ribadito la logica e la portata applicativa di quanto disposto dall'art. 47, comma 5, CTS, riconoscendo il "peculiare ruolo" delle reti associative, ovvero quello di supportare gli enti aderenti mediante la predisposizione di modelli statutari standard.

La particolare procedimentalizzazione dettata dall'art. 47, comma 5, CTS è l'"effetto dell'azione di coordinamento e supporto posta in essere dalla Rete nei confronti dei propri aderenti che, evidentemente non può dispiegarsi nei confronti di enti estranei alla Rete medesima". Secondo la prospettazione ministeriale, lo statuto predisposto consente alle reti di caratterizzare il legame intercorrente con gli enti aderenti, incidendo su elementi identitari e operativi, e così definendo la struttura reticolare complessiva: potranno, allora, "trovare spazio specifici riferimenti alla stessa Rete o a livelli, articolazioni e organi della stessa, procedure per la risoluzione dei conflitti tra ente aderente e associati dello stesso che rinviano al livello superiore, particolari garanzie nei confronti degli iscritti, declaratorie relative ai valori identitari della Rete, tali da rafforzare il legame tra questa e l'ente che ad essa aderisce".

Ciò posto, la destinazione funzionale, normativamente impressa, degli statuti predisposti non impedisce che ad essi possano far ricorso enti estranei alla compagine associativa della rete predisponente, mutuando regole applicative e relative formulazioni nei limiti della concreta e ragionevole applicabilità. Infatti, non sarebbe ammissibile l'impiego o la conservazione di "riferimenti statutari puntuali ad una rete specifica da parte di un soggetto che non intenda aderirvi, non sia stato ammesso nella compagine associativa della Rete, o non vi aderisca più". Si legge nel documento di prassi che, da un lato, "l'affidamento dei terzi e il generale dovere di correttezza nei confronti degli associati non consentirebbero di adottare o mantenere uno statuto con espressi o ingannevoli richiami ad una Rete con cui non vi sia un effettivo rapporto di adesione"; dall'altro, la rete potrebbe, innanzi all'autorità giudiziaria, "agire a tutela propria e dei propri associati per inibire ogni utilizzo inappropriato dei riferimenti a sé stessa da parte di un ente ad essa estraneo".

L'utilizzo di uno statuto standard da parte di un ente non aderente alla rete non sarebbe sussumibile all'interno della fattispecie disciplinare espressa dall'art. 47, comma 5, CTS e non impedirebbe l'esercizio di una verifica puntuale, quindi di conformità ordinamentale, da parte degli uffici competenti: non sarebbe consentito "all'ente utilizzatore di accedere alla riduzione dei tempi procedimentali e alla delimitazione dei poteri istruttori della P.A., che il legislatore ha individuato proprio come misura di particolare *'favor'* nei riguardi delle Reti, riconoscendone il ruolo (non svolgibile nei confronti degli enti non aderenti)". Solo un siffatto scrutinio permetterebbe di escludere un indice – più o meno elevato – di discrezionalità amministrativa, capace di pre-

⁷¹ Nota MLPS, 4 giugno 2024, n. 8301.

giudicare l'uniformità di sistema che, invece, la standardizzazione statutaria concorre a salvaguardare.

Tuttavia, chiarisce il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'adozione di uno statuto standard da parte di un ente indipendente è suscettibile di produrre, *medio tempore* e indirettamente, alcuni effetti: "a meno di un evidente illogicità di collocazione/utilizzo rispetto allo statuto nel suo complesso, gli uffici non contesteranno una determinata formulazione statutaria se rinvenibile anche in uno dei modelli standardizzati approvati dal Ministero. Ove ciò si verificasse, l'ente interessato potrebbe portare tale circostanza all'attenzione dell'Amministrazione procedente, che a quel punto potrebbe rivedere la propria posizione oppure riaffermarla, ma in questo caso ricorrendo ad un supplemento di motivazione che dia conto delle ragioni specifiche per cui non debbano ritenersi sufficienti sul punto le argomentazioni addotte".

Nonostante l'interpretazione ministeriale appaia restrittiva, l'art. 47, comma 5, CTS, non circoscrive l'estensione degli effetti legalmente indicati al solo impiego degli statuti standard da parte degli enti associati o aderenti alla rete predisponente. Anche qualora lo statuto del singolo ETS si discosti, parzialmente e formalmente, dallo statuto approvato dal Ministero, ad esempio cancellando la frase "l'ente aderisce alla rete Alfa, di cui condivide obiettivi e valori", non dovrebbe venir meno la complessiva conformità. Come si è già osservato, "l'ente del terzo settore che lo adotti non potrebbe ricevere dall'Ufficio del RUNTS obiezioni sotto il profilo della legalità, e se mai dovesse riceverle, farebbe presto a replicare invocando lo statuto-tipo approvato dal Ministero sostanzialmente conforme al proprio"⁷².

⁷² A. FICI, *Il "bollino" ministeriale sugli statuti-tipo per ETS predisposti dalle reti associative*, cit.

ENTI DEL TERZO SETTORE E AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO*

SOMMARIO: 1. L'amministrazione di sostegno nell'integrazione delle fonti. – 2. Le persone giuridiche chiamate all'ufficio di amministratore di sostegno. – 3. Il ruolo delle organizzazioni di volontariato e degli enti filantropici. – 4. Uno sguardo all'estero. – 5. Conclusioni.

1. L'amministrazione di sostegno nell'integrazione delle fonti

A vent'anni dall'entrata in vigore della legge n. 6/2004¹, una riflessione sistematica attorno alla *ratio* disciplinare e alla funzionalità dell'amministrazione di sostegno (ADS)² può essere fruttuosamente condotta nel segno della valorizzazione degli enti del Terzo settore (ETS). Tale scelta consentirebbe di accrescere l'*effettività* non solo dell'ADS quale strumento di protezione di persone fragili, ma anche dell'impianto normativo del Terzo settore, che trova nel relativo codice di cui al d.lgs. n. 117/2017 (CTS) la più compiuta manifestazione.

In termini generali, può rilevarsi come il CTS non costituisca solamente un corpo organico programmatico o prescrittivo, ma sia dotato di chiara *attitudine performativa*: depongono in tal senso, tra gli altri, l'art. 6 dell'odierno Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)³ e l'art. 18 d.lgs. n. 201/2022⁴, dedicato ai rapporti di partenariato con gli ETS

* **A cura di Antonio Fici** - Avvocato, Professore associato di Diritto privato nell'Università di Roma Tor Vergata e Direttore scientifico della Fondazione Terzjus ETS, **e Mario Renna**, Professore associato di Diritto privato nell'Università di Siena e ricercatore della Fondazione Terzjus ETS.

Il presente contributo è stato realizzato nell'ambito di un progetto di ricerca promosso e sostenuto dalla Fondazione Ravasi Garzanti, i cui esiti saranno pubblicati nei prossimi mesi in un apposito volume della collana "Quaderni di Terzjus".

¹ Attraverso tale legge è avvenuta l'introduzione nel Libro I, Titolo XII, del codice civile del Capo I, relativo all'istituto dell'amministrazione di sostegno.

² Cfr. M.N. BUGETTI, *Verso ... e oltre l'amministrazione di sostegno: una retrospettiva su un criticato istituto di successo*, in *Fam. dir.*, 2024, p. 314 ss.

³ Ai sensi dell'art. 6 del codice dei contratti pubblici, "in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi i contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017".

⁴ Al comma 1 di questo articolo si legge quanto segue: "in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato, regolati dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica". Significativo è quanto previsto dal successivo comma 3 del medesimo articolo: "le disposizioni del presente articolo

nell'ambito del riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica⁵. Il CTS condiziona relazioni negoziali e costituisce un modello giuridico competitivo: si registra una *concorrenza tra ordinamenti* coerente con il pluralismo costituzionale.

Ciò posto, aderendo alla tesi secondo cui nell'ADS si rinvergono "tutti gli ingredienti di cui sono impastati i rapporti segnati da elementi di comunità e di solidarietà"⁶, profilandosi una relazione fondata sulla matrice solidaristica⁷, non può, al contempo, non rilevarsi come anche gli ETS siano espressione della solidarietà ed agiscano per fini solidaristici⁸. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 131/2020, ha chiarito che "gli ETS, in quanto rappresentativi della 'società solidale', del resto, spesso 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 (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che 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 del bisogno'"⁹.

Occorre però prendere contezza di un dato. L'esistenza di associazioni attive nell'ambito dell'informazione sull'istituto a beneficio di suoi potenziali "utenti" ovvero della formazione e dell'assistenza agli amministratori di sostegno non può esaurire la centralità dell'azione collettiva dei privati in tale ambito: come precisato, "si tratta di iniziative lodevoli, provenienti dal terzo settore, molto diversificate da luogo a luogo. Manca un coordinamento, una regia che tenda a massimizzare i risultati della loro azione"¹⁰. Il

non si applicano nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del Terzo settore risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato".

⁵ Cfr. M.V. FERRONI, *Articolo 18. Rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore*, in E. PICOZZA e A. DI GIOVANNI (a cura di), *La disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Commento sistematico al D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*, Torino, 2024, p. 152 ss.; M. CROCE, *Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE e A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, Milano, 2023, pp. 317 ss., 329.

⁶ In questi termini P. MARTINELLI e M.R. SPALLAROSSA, *Amministrazione di sostegno, servizi pubblici, terzo settore: tra reti di solidarietà e diritti inviolabili*, in G. FERRANDO (opera diretta da), *Amministrazione di sostegno. Interdizione, inabilitazione, incapacità, naturale*, Bologna, 2012, p. 520; V. TONDI DELLA MURA, *Dall'interdizione-inabilitazione all'amministrazione di sostegno: ragioni e implicazioni di una svolta a misura d'uomo*, in *Non profit Paper*, 2014, n. 2, p. 8.

⁷ Cfr. P. MARTINELLI e M.R. SPALLAROSSA, *Amministrazione di sostegno, servizi pubblici, terzo settore: tra reti di solidarietà e diritti inviolabili*, cit., p. 521.

⁸ M. MAGRI, *L'amministrazione di sostegno di comunità (ADSC) e i nuovi paradigmi per la tutela delle persone fragili*, in *Dir. pers. e fam.*, 2022, p. 904.

⁹ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, su cui cfr. i contributi raccolti nel volume di A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Napoli, 2020.

¹⁰ Così G. FERRANDO, *Meccanismi negoziali a protezione dei soggetti deboli*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2013, p. 990. Chiarisce tuttavia, M. MAGRI, *L'amministrazione di sostegno di comunità (ADSC) e i nuovi paradigmi per la tutela delle persone fragili*, cit., p. 903, che la numerosità di tali associazioni "però non corrisponde ad una altrettanta presenza di soggetti disponibili ed in grado di assumere l'incarico".

Professor Paolo Cendon ha, di recente, caldeggiato un ammodernamento della disciplina dell'ADS nel segno di una integrazione dei soggetti coinvolti nel procedimento di supporto delle persone prive in tutto o in parte di autonomia. Viene suggerita la previsione di **“un Ufficio-Sportello comunale per la fragilità, in ogni Comune o Consorzio di Comuni**, affidato al coordinamento dell'assessore comunale alle politiche sociali che lo possa gestire eventualmente con una apposita fondazione, che promuova e sovrintenda l'aggregazione delle risorse locali, dell'ente pubblico, del territorio, delle associazioni di Terzo settore [...]. Uno sportello che prenda in carico la fragilità del territorio e lavori per rimuovere gli ostacoli, coinvolgendo tanti soggetti, pubblici e privati. Lo sportello garantirebbe una sorta di regia della vita del fragile nel territorio, in cui c'è anche un 'controllo' della persona affinché non sia abbandonata a se stessa”¹¹.

Occorre insistere, invero, sulla concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ambito delle misure di protezione previste a favore di persone prive in tutto o in parte di autonomia, essendo consapevoli che, tra le attività di interesse generale che gli ETS possono svolgere in via esclusiva o principale, rientrano la promozione e la tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici [art. 5, comma 1, lett. w), CTS]. Risulta, allora, opportuno accreditare sistematicamente il ricorso agli ETS quali affidatari dell'incarico di amministratore di sostegno, così da sostenere la diretta attribuzione dell'incarico all'ente in sé, superando l'automatica assegnazione a favore del rappresentante legale o di un suo delegato e favorendo una dinamica sinergia tra l'agire collettivo ispirato da ragioni di pubblica utilità e privo di finalità lucrative e la salvaguardia delle persone vulnerabili. Un gancio sistematico può essere rinvenuto prestando attenzione: *i*) all'art. 10-*quater* d.lgs. n. 39/2010, con riguardo al responsabile dell'incarico della revisione legale affidata ad una società¹²; *ii*) alla persona giuridica amministratore del GEIE, così come disciplinato dall'art. 5 d.lgs. n. 240/1991; *iii*) alle società, di cui al titolo V del libro V del codice civile, amministratori di condominio, secondo quanto previsto dall'art. 71-*bis*, comma 3, disp. att. c.c. Si pensi, sempre nel senso di una designazione metaindividuale, ad una possibile valorizzazione della tutela assistenziale, così come disposto dall'art. 354 c.c., sebbene la norma non risulti tra quelle espressamente richiamate dall'art. 411, comma 1, c.c.: la tutela dei minori, privi di parenti conosciuti o capaci di esercitare l'ufficio di tutore, può essere “deferita dal giudice tutelare a un ente di assistenza nel comune dove ha domicilio il minore o all'ospizio in cui questi è ricoverato”. Prosegue la disposizione in questione che “l'amministrazione dell'ente o dell'ospizio delega uno dei propri membri a esercitare le funzioni di tutela”.

Il CTS ha messo in chiaro la capacità generativa di benessere sociale degli ETS¹³, puntualmente qualificati sotto il piano operativo, finalistico e pubblicitario rispetto

¹¹ *Vita.it/lamministratore-di-sostegno-compie-20-anni-quattro-proposte-per-aggiornarlo*.

¹² Cfr. M. CAPECCHI, *Enti non profit e amministrazione di sostegno*, in G. FERRANDO (a cura di), *L'amministrazione di sostegno. Una nuova forma di protezione dei soggetti deboli*, Milano, 2005, p. 188. Per A. FAROLI, *Amministrazione di sostegno. Casistica e formule*, Milano, 2014, p. 180, non è ammissibile una nomina impersonale che non permetta di individuare le precise responsabilità soggettive.

¹³ Cfr. M. RENNA, *L'impatto sociale del Terzo settore: finalità, attività e governance*, in *Riv. dir. impr.*, 2021, p. 363 ss.

ai *comuni* enti non lucrativi¹⁴. Giova ricordare come gli ETS operino “in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni e servizi” (art. 4, comma 1, CTS): l’articolata capacità di agire merita di essere apprezzata al di là di ogni contrapposizione con il settore privato e quello pubblico. Anzi, proprio una efficace politica di allocazione delle risorse pubbliche può richiamare in gioco il ruolo e le competenze degli ETS, senza che ciò si traduca in una commistione di compiti e funzioni. Gli ETS, secondo quanto chiarito dalla Corte costituzionale nel 2020¹⁵, grazie alla relazione di prossimità con le comunità di riferimento, posseggono infatti una spiccata attitudine nell’intercettare, interpretare e soddisfare le esigenze collettive, talvolta più efficacemente rispetto ai soggetti pubblici¹⁶.

In base all’attuale dato positivo, appare opportuno insistere sui profili di convergenza tra ADS ed ETS¹⁷, partendo dal richiamo agli enti del Libro I, Titolo II, del codice civile, effettuato dall’art. 408, comma 4, c.c., per poi giungere ad individuare le organizzazioni di volontariato (ODV) e gli enti filantropici (EF) quali tipologie soggettive maggiormente adeguate al compito. La scelta degli ETS quali amministratori di sostegno estranei alla compagine familiare dell’amministrato non dovrebbe più costituire una opzione sussidiaria e/o residuale, quanto, piuttosto, “imporsi” quale ordinaria modalità di individuazione di un soggetto che – istituzionalmente volto a perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociali, dotato di riconosciuta professionalità, privo di scopi di lucro e iscritto in un apposito registro – si dimostra (particolarmente) idoneo alla cura della persona beneficiaria e capace di assicurare un’efficace protezione degli interessi di volta in volta rilevanti¹⁸. Nell’avvalorare una simile ricostruzione, possono essere rimarcati: *a*) l’assenza dello scopo lucrativo da parte degli ETS, ovvero il totale asservimento del patrimonio allo svolgimento dell’attività statutaria, cui consegue, nella ben nota prospettiva di analisi economia del diritto, l’assenza di incentivi a sfruttare opportunisticamente le asimmetrie informative che inevitabilmente connotano il rapporto tra l’amministratore di sostegno e il suo beneficiario; *b*) il monitoraggio,

¹⁴ Cfr. A. FICI, *Enti del Terzo settore: nozione, requisiti e tipologie*, in A. BASSI (a cura di), *Gli enti del Terzo settore. Lineamenti generali*, Napoli, 2020, p. 119 ss.; ID., *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del Terzo settore*, in ID. (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell’impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, p. 83 ss. V., altresì, G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in ID., *Imprese sociali, altri enti del Terzo settore, società benefit*, Torino, 2019, p. 27 ss.

¹⁵ Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131, cit.

¹⁶ Cfr. A. FICI, *I “presupposti negoziali” dell’“amministrazione condivisa”: profili di diritto privato*, in ID., L. GALLO e F. GIGLIANI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., pp. 53 ss., 75 ss.

¹⁷ Cfr. M. CAPECCHI, *La nomina di una persona giuridica ad amministratore di sostegno*, in G. SALITO e P. MATERA (a cura di), *Amministrazione di sostegno, interdizione, inabilitazione*, Padova, 2013, p. 335 ss.

¹⁸ Cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *L’attività dell’amministratore di sostegno tra gratuità e onerosità*, in *Fam. e dir.*, 2006, p. 541. In tema, A. FIGONE, *La scelta dell’amministratore di sostegno*, in G. FERRANDO (opera diretta da), *Amministrazione di sostegno. Interdizione, inabilitazione, incapacità, naturale*, cit., p. 46-47.

la vigilanza e il controllo – pubblico (da parte degli uffici del RUNTS) e privato (da parte dell'organo interno di controllo) – cui gli ETS sono per legge sottoposti, affinché sia rilevata la costante conformità alle disposizioni del CTS; c) il tratto professionale e il valore degli enti che, come risulta dall'art. 5, comma 1, CTS, sono tenuti ad esercitare l'attività di interesse generale “in conformità alle norme particolari che ne regolano l'esercizio”¹⁹.

2. Le persone giuridiche chiamate all'ufficio di amministratore di sostegno

Ai sensi dell'art. 408, comma 4, c.c., “il giudice tutelare, quando ne ravvisa l'opportunità, e nel caso di designazione dell'interessato quando ricorrano gravi motivi, può chiamare all'incarico di amministratore di sostegno anche altra persona idonea, ovvero uno dei soggetti di cui al titolo II al cui legale rappresentante ovvero alla persona che questi ha facoltà di delegare con atto depositato presso l'ufficio del giudice tutelare, competono tutti i doveri e tutte le facoltà previste nel presente capo”²⁰. La disposizione risulta applicabile anche con riguardo alle misure dell'interdizione e dell'inabilitazione, stante quanto previsto dall'art. 424, comma 3, c.c.: nella scelta del tutore dell'interdetto e del curatore dell'inabilitato il giudice tutelare procederà ad individuare “di preferenza la persona più idonea all'incarico tra i soggetti, e con i criteri, indicati nell'articolo 408”. Appare riconosciuta in misura *residuale*, per via della modulazione soggettiva espressa dall'art. 408, comma 1, c.c.²¹, la funzione di amministratore di sostegno da parte del legale rappresentante, o della persona da questi delegata, delle

¹⁹ Cfr. A. FICI, *Le fondazioni filantropiche nella riforma del Terzo settore*, in ID., *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, p. 124, secondo cui “questo inciso normativo persegue due finalità. La prima è di considerare d'interesse generale solo l'attività condotta nel rispetto di eventuali norme che ne regolino l'esercizio, come sovente accade, poiché molte attività contemplate nella lista, quale ad esempio quella sanitaria, costituiscono oggetto di normative specifiche. La seconda è di chiarire che l'art. 5, comma 1, CTS, nell'elencare le attività di interesse generale identificative di un ETS, non opera in deroga ad eventuali discipline di settore”.

²⁰ In giurisprudenza, Cass., 20 marzo 2013, n. 6861; App. Roma, 12 aprile 2007, n. 1721. In tema, M. DOGLIOTTI, *Capacità, incapacità, diritti degli incapaci. Le misure di protezione*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, Milano, 2019, p. 665; più recentemente, C. IBBA, *Sulla nomina quale amministratore di sostegno di un ente del libro I del codice civile*, in *Diritto ed economia del terzo settore*, 2024, p. 333 ss.

²¹ Art. 408, comma 1, c.c.: “L'amministratore di sostegno può essere designato dallo stesso interessato, in previsione della propria eventuale futura incapacità, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata. In mancanza, ovvero in presenza di gravi motivi, il giudice tutelare può designare con decreto motivato un amministratore di sostegno diverso. Nella scelta, il giudice tutelare preferisce, ove possibile, il coniuge che non sia separato legalmente, la persona stabilmente convivente, il padre, la madre, il figlio o il fratello o la sorella, il parente entro il quarto grado ovvero il soggetto designato dal genitore superstite con testamento, atto pubblico o scrittura privata autenticata”. Per M. PICCINI, *Gli adulti privi in tutto o in parte di autonomia*, in C.M. MAZZONI ed EAD., *La persona fisica*, in *Tratt. Iudica-Zatti*, Milano, 2016, p. 509, l'art. 408, comma 4, c.c. consente di reputare non tassativo l'ordine summenzionato che, quindi, “non esprime criteri preferenziali inderogabili”.

persone giuridiche di cui al Titolo II del Libro I del codice civile²². Il riferimento è alle associazioni, riconosciute e non riconosciute, alle fondazioni e ai comitati²³, nonché alle persone giuridiche pubbliche²⁴ (si pensi all'affidamento dell'incarico al Comune nella persona del Sindaco²⁵ o all'Azienda sanitaria locale²⁶). Diversamente, dovrebbero fuoriuscire dall'ambito di applicazione della norma – in virtù del rinvio al Libro V del codice civile fatto dall'art. 13 c.c. – le società²⁷, in ragione, non tanto e non solo, dell'organizzazione in forma imprenditoriale dello svolgimento delle relative attività, quanto, soprattutto, della loro essenziale, cioè tipica, lucratività soggettiva²⁸.

L'evocata integrazione disciplinare pare risultare necessitata. Tra i soggetti me-taindividuali che il giudice tutelare, con prudente e discrezionale apprezzamento, può “chiamare all'incarico di amministratore di sostegno” si dovrebbero annoverare, quantomeno, gli ETS non commerciali e tra essi, più in particolare, quelli iscritti nelle sezioni ODV ed Enti filantropici del RUNTS.

Ad essere escluse dal perimetro soggettivo degli ETS potenzialmente affidatari dell'incarico dovrebbero essere le imprese sociali. Infatti, tra le attività di impresa di interesse generale che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 112/2017, devono essere svolte in via stabile e principale non figurano quelle legate alla promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, previsti invece dall'art. 5, comma 1, lett. *w*), CTS. Né potrebbe evocarsi l'operatività da parte delle imprese sociali nel comparto “interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, ed interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, e di cui alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni” [art. 2, comma 1, lett. *a*), d.lgs. n. 112/2017]. Infatti, ai sensi del richiamato art. 1, comma 2, l. n. 328/2000, per “interventi e servizi sociali” si intendono tutte le attività previste dall'art. 128 d.lgs. n. 112/1998: qui si legge che per servizi sociali “si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e

²² P. PAZÈ, *La scelta dell'amministratore di sostegno*, in G. FERRANDO e L. LENTI (a cura di), *Soggetti deboli e misure di protezione. Amministrazione di sostegno e interdizione*, Torino, 2006, p. 133.

²³ *Contra*, riguardo ai comitati, G. BONILINI e C. COPPOLA, *Sub art. 408 c.c.*, in G. DI ROSA (a cura di), *Della famiglia. Artt. 231-455*, in *Comm. c.c. Gabrielli*, Milano, 2018, p. 1511, stante la «tendenziale temporaneità di detto ente».

²⁴ Come chiarito dalla Corte di cassazione, “la nomina quale ADS di un Comune (o di una Provincia) è chiaramente consentita dalla legge, anche se la nomina di tali enti, per la natura impersonale che li caratterizza e la necessità di servirsi di persone che diano loro specifica voce ed attitudine, comporta la possibilità di un loro coinvolgimento attraverso varie forme organizzative”: Cass., 5 marzo 2018, n. 5123. Cfr. R. ROSSI, voce *Amministrazione di sostegno (disciplina normativa)*, in *Enc. dir., Annali*, VII, Milano, 2014, p. 38; M. TESCARO, voce *Amministrazione di sostegno*, in *Dig. disc. priv. – sez. civ.*, Aggiornamento, I, Torino, 2007, nt. 102.

²⁵ Trib. Trieste, 12 febbraio 2007. Si legge nel decreto: “la norma presuppone che colui il quale riveste un ruolo pubblico abbia già in se – quasi istituzionalmente – quel senso di solidarietà di servizio, che il ruolo di AdS propriamente richiede”.

²⁶ G. LISELLA, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, in *Non profit Paper*, 2014, n. 2, p. 75.

²⁷ G. LISELLA, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, cit., p. 75.

²⁸ G. BONILINI e COPPOLA, *Sub art. 408 c.c.*, cit., pp. 1484, 1512.

superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”. L’amministrazione di sostegno, invece, è un istituto governato e regolato all’interno della Sezione III, Capo III, del codice di procedura civile e inserito nell’amministrazione della giustizia tra i procedimenti di volontaria giurisdizione.

Complessivamente, distinguere tra ETS non si risolverebbe in un’operazione a detrimento del Terzo settore complessivamente inteso; piuttosto, si tratterebbe di prendere contezza – così da attribuire il relativo peso specifico – alla differenza operativa che contraddistingue i singoli ETS. La Corte costituzionale nel 2022 ha chiarito che alle organizzazioni di volontariato (ODV) è preclusa “la possibilità di ottenere dallo svolgimento dell’attività di interesse generale margini positivi da destinare all’incremento dell’attività stessa (salvo che per le attività diverse di cui all’art. 6 cod. terzo settore, che però possono essere solo «secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale), a differenza, in particolare, delle imprese sociali (qualifica che può essere ottenuta anche dalle fondazioni), che possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari delle prestazioni rese”²⁹. Ciò non è un elemento *neutrale*, ma rappresenta un indice significativo che consente di rimarcare l’identità delle ODV – come sarà chiarito al paragrafo successivo – rispetto agli ETS commerciali.

La sostanziale assenza di natura economica dell’ADS discende anche da quanto previsto dall’art. 379 c.c., la cui applicazione è richiamata dall’art. 411, comma 1, c.c. Si tratta della gratuità dell’ufficio tutelare. Con i dovuti adeguamenti sistematici, è possibile sostenere come, per l’opera prestata dall’amministratore, potrà essere riconosciuta, da parte del giudice tutelare, una equa indennità in ragione dell’entità del patrimonio e delle difficoltà dell’amministrazione: la somma liquidata non integra una retribuzione, ma compensa e ristora l’amministratore per l’opera prestata. In un passaggio di una ordinanza dell’anno appena trascorso della Corte di cassazione si tracciano i connotati dell’indennità eventualmente spettante al richiedente: per i giudici “l’indennità in questione non vuol dire corrispettivo, né equivalente monetario delle energie profuse, ma semplice ristoro, ancorché apprezzabile e non meramente simbolico (Cass. n. 7355/1991), con finalità di compensazione degli oneri e delle spese non facilmente documentabili”. D’altronde, i parametri di riferimento non sono quelli dell’attività e dell’impegno dell’amministratore, bensì sono costituiti dal patrimonio, dalla situazione economica del rappresentato e dall’equità³⁰: questa indennità non possiede natura commerciale, non essendo legata a un rapporto professionale³¹, costituen-

²⁹ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72.

³⁰ Per una critica alla compatibilità sistematica dell’art. 379 c.c., v. G. BONILINI, *Sub art. 408 c.c.*, in ID. e F. TOMMASEO, *Dell’amministrazione di sostegno. Artt. 404-413*, in *Comm. Schlesinger*, Milano, 2018, p. 360.

³¹ Cass., 5 marzo 2021, n. 6197, con nota di M. TESCARO, *L’avvocato amministratore di sostegno e la sua “remunerazione”*, in *Dir. pers. e fam.*, 2022, p. 919 ss., per il quale lo svolgimento dell’incarico dell’amministratore di sostegno doveroso e gratuito, come tale non oneroso, può condurre alla percezione di una equa indennità ma “non di una retribuzione” (p. 926).

do una rivalsa svincolata da voci di calcolo professionali³² e, complessivamente, sottrae l'ADS dal novero delle attività economiche volte alla produzione di reddito.

L'antitesi tra l'operatività commerciale, seppure di interesse generale, tipica delle imprese sociali e l'attività connessa all'ADS può essere apprezzata leggendo una sentenza della Corte di cassazione del 2020³³. I giudici premettono che "l'ufficio dell'amministrazione di sostegno è quindi innervato da un obbligo morale, di elevato valore sociale". Pertanto, occorre "verificare se questa fisionomia dell'amministrazione di sostegno sia compatibile, o no, con un'attività imponibile ai fini IVA". L'indennità, in ragione della funzionalità dell'attività complessivamente prestata, non si traduce in corrispettivo, né in "effettivo controvalore del servizio fornito". Come si evince dal ragionamento dei giudici, l'eventualità dell'assegnazione, unitamente all'ampia discrezionalità nella quantificazione, non permettono di "individuare tra amministratore di sostegno e beneficiario un rapporto nel corso del quale siano scambiate prestazioni reciproche". Inoltre, l'attività in questione "non è configurata come destinata al ricavo di introiti aventi carattere di stabilità". Tale destinazione difetta per la "strumentalità dell'attività alla cura della persona [...], amplificata dalla peculiare fisionomia dell'amministrazione di sostegno [...]". Quel che conta, chiarisce la Corte, "quanto all'imponibilità ai fini iva, non è di per sé [...] la connotazione soggettiva di professionalità, ossia la qualità di chi amministra i beni del soggetto beneficiario dell'amministrazione, bensì l'oggettiva natura economica dell'attività espletata". Il principio di diritto enunciato è il seguente: "in tema di iva, posto che l'attività svolta all'amministratore di sostegno è precipuamente volta alla cura della persona, l'amministrazione del patrimonio non configura, di norma, attività economica e, quindi, imponibile, a meno che non sia volta a ricavare introiti con carattere di stabilità o, comunque, sia espletata a titolo oneroso".

È importante anche richiamare una sentenza resa dalla Commissione tributaria di Lecco nel 2018, ove si precisa che "l'attività svolta dal professionista rientra nella sua attività professionale solo ed esclusivamente quando questi debba assistere il tutelato in tribunale o dove sia espressamente necessaria la figura professionale di avvocato, solo in tal caso l'attività rientra nello svolgimento della professione e per tanto dovrà necessariamente essere considerata un compenso professionale"³⁴.

Distante da queste interpretazioni surriferite "di marca compensativa" appare essere una Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate che invece insiste sul profilo retributivo dell'indennità³⁵. Per l'Agenzia delle Entrate, è sufficiente che l'incarico sia affidato ad un avvocato per ritenere l'indennità rappresentare, comunque, "sotto il profilo dell'applicazione della normativa tributaria [...], un compenso per lo svolgimento di una attività professionale, inquadrabile quale reddito di lavoro autonomo ai sensi

³² Cass., 12 aprile 2024, n. 9930.

³³ Cass., 13 luglio 2020, n. 14846.

³⁴ Comm. trib. Lecco, 5 settembre 2018, n. 173.

³⁵ Risoluzione n. 2/E - Istanza di interpello - Art. 11, legge 27 luglio 2000, n. 212 - IRPEF - IVA - Indennità liquidata all'amministratore di sostegno - Art. 53 DPR 22 dicembre 1986, n. 917 - Art. 3 e 5 DPR 26 ottobre 1972, n. 633

dell'art. 53 del testo unico delle imposte sui redditi e rilevante ai fini IVA ai sensi degli articoli 3 e 5 del DPR 26 ottobre 1972, n. 633”.

In termini generali, la stessa gratuità caratterizza in linea di principio l'operatività delle ODV, ed una gratuità se possibile ancora più radicale (poiché quella delle ODV è ancora compatibile con il “rimborso spese”), caratterizza l'attività degli enti filantropici³⁶. Anche sotto questo profilo, pertanto, trova conferma l'ipotesi che queste due tipologie di ETS siano le più adeguate con riferimento all'attività in questione, e perciò da valorizzare in chiave di prassi giudiziaria o di interventi legislativi volti ad attribuire agli ETS un ruolo attivo *in subiecta materia*.

La legittimazione degli ETS, seppur sottenda un più generale irrobustimento dell'azione degli enti non lucrativi³⁷, non erode il principio espresso dall'art. 408, comma 1, c.c.: “la scelta dell'amministratore di sostegno avviene con esclusivo riguardo alla cura ed agli interessi della persona del beneficiario”. Come si evince dalle recenti Linee guida sull'amministrazione di sostegno, redatte da un gruppo di giuristi guidato dal Professor Paolo Cendon, l'art. 408, comma 4, c.c., nel facultizzare il giudice a investire dell'incarico di amministratori di sostegno le persone giuridiche “quando ne ravvisa l'opportunità”, dota di ampia discrezionalità lo stesso giudice, favorendo lo scostamento dalla graduazione soggettiva preferenziale delineata dall'art. 408, comma 1, c.c. In ogni caso, le persone giuridiche eventualmente incaricate dell'ufficio di amministratore di sostegno dovranno risultare *idonee*³⁸ e, quindi, necessariamente competenti per l'adeguato svolgimento dell'incarico³⁹. Rimane, quindi, insuperabile il rispetto dell'art. 408, comma 1, c.c. e la primazia del *best interest* del beneficiario⁴⁰; d'altro lato, proprio in casi di conflittualità endo-familiare, acquisisce significatività il conferimento dell'incarico ad un soggetto estraneo rispetto al beneficiario, così da risultare efficacemente preservata l'autodeterminazione di quest'ultimo⁴¹. Come si legge in un recente arresto della Corte di cassazione, “in tema di nomina dell'amministratore di sostegno, qualora sia accertato che sussista un conflitto endo-familiare che, in quanto fonte di stress e di disagi, non garantisca un'adeguata rete protettiva per il beneficiario, diretta a preservarne gli interessi personali e patrimoniali, trova fondamento la nomina, quale

³⁶ Cfr. A. FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, in questo Rapporto.

³⁷ G. BONILINI, *Sub art. 408 c.c.*, cit., p. 339.

³⁸ G. LISELLA, *Compiti dell'amministratore di sostegno ed enti*, cit., pp. 71-73.

³⁹ A. TURCO, *L'amministrazione di sostegno. Novella e sistema*, Napoli, 2010, p. 192, nt. 444.

⁴⁰ Cfr. P. STANZIONE, *Amministrazione di sostegno, interdizione ed inabilitazione: rapporti ed interazione*, in *comparazioneDirittocivile.it*, 2010, p. 14; G. LISELLA, *La valorizzazione del carattere elastico dell'amministrazione di sostegno in funzione di una piena promozione e protezione della persona fragile*, in *Famiglia*, 2022, p. 470. In giurisprudenza, Trib. Varese, 6 ottobre 2009.

⁴¹ Cass., 18 luglio 2008, n. 19971. Secondo la corte di legittimità, “la scelta dell'amministratore di sostegno rientra tra i poteri discrezionali del giudice del merito ed è stata nella specie adeguatamente motivata, con idonea argomentazione immune da vizi logici, attraverso l'indicazione di un professionista, che, se pure indicato dal reclamante, è estraneo alla compagine familiare e risulta ‘dotato di documentate competenze professionali nonché di esperienza nel settore sociale e del volontariato’, tanto da apparire in grado, secondo la Corte di merito, ‘di entrare in qualche sintonia con la sua amministrata’”.

amministratore, di un estraneo al nucleo familiare il cui compito primario consisterà nella ricostituzione della necessaria rete protettiva, in funzione della migliore cura degli interessi del beneficiario”⁴².

3. Il ruolo delle organizzazioni di volontariato e degli enti filantropici

Al centro dell'amministrazione di sostegno vi è la cura degli interessi, personali e patrimoniali, del beneficiario⁴³: ciò invita a considerare il possibile ricorso ad ODV ed EF nelle vesti di amministratori di sostegno. Come ha precisato la Corte costituzionale, “all'interno del perimetro legale” degli ETS figurano “specifiche e diverse caratterizzazioni dei modelli organizzativi, al punto che sono gli enti nella loro autonomia a individuare, variandola se necessario, quella che meglio consente, secondo la storia e l'identità di ciascuno, il raggiungimento dei propri fini istituzionali”⁴⁴. Nelle ODV e negli EF si inverano (in massima parte) i principi generali posti dall'art. 2 CTS⁴⁵: il valore e la funzione sociale dell'associazionismo e del volontariato, nonché della cultura e della pratica del dono, espressioni autentiche e spontanee di partecipazione, solidarietà e pluralismo.

ODV ed EF sono connotati da elementi formali, strutturali e da peculiarità gestionali che meritano di essere adeguatamente soppesati. A livello costitutivo, mentre le ODV possono ricorrere alla sola forma associativa (art. 32, comma 1, CTS), per gli EF l'alternativa è tra l'associazione con personalità giuridica e la fondazione (art. 37 CTS). Per quanto attiene al profilo operativo, l'attività degli EF è intrinsecamente gratuita ed etero-destinata⁴⁶. Le ODV sono caratterizzate dallo svolgimento prevalente delle attività di interesse generale in favore di terzi “avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati” (art. 32, comma 1, CTS). Ambedue le tipologie di ETS possono essere apprezzate per la necessaria divaricazione tra i beneficiari dell'azione collettiva e i soggetti componenti gli enti, quindi per l'affermarsi di un'attività in esclusivo favore di terzi⁴⁷.

A livello strutturale, le ODV sono costituite da un numero minimo di sette persone fisiche o di tre ODV e si connotano (i) per la centralità dell'azione personale e volon-

⁴² Cass., 16 maggio 2024, n. 13612.

⁴³ G. BONILINI, *Sub art. 408 c.c.*, cit., p. 340, chiarisce che “a differenza di quanto risulta dall'art. 354 cod. civ., non è precisata la finalità assistenziale, che deve assumere la persona giuridica prescelta, sicché il giudice tutelare potrà nominare anche un ente privo di connotazioni assistenziali, quale, a titolo di esempio, una fondazione bancaria che si prenda cura degli interessi meramente patrimoniali del soggetto interessato all'amministrazione di sostegno, ove questi abbisogni di sostegno, esclusivamente, riguardo alla cura di detti interessi”.

⁴⁴ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit.

⁴⁵ Cfr. G. PONZANELLI e V. MONTANI, *Dal “groviglio di leggi speciali” al codice del Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, cit., p. 31 ss.

⁴⁶ Cfr. A. FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, cit.

⁴⁷ A differenza di quanto è previsto per le associazioni di promozione sociale, cui è consentito anche di agire in favore dei propri associati e di loro familiari (art. 35, comma 1, CTS).

taria e (ii) per il vincolo riguardante l'assunzione di lavoratori dipendenti o il ricorso a prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura: ciò potrà avvenire soltanto "nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta" (art. 33, comma 1, CTS). La prevalenza dell'attività di volontariato "dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati" (art. 32, comma 1, CTS), come osservato dai giudici costituzionali nel 2022⁴⁸, rifluisce sul "sistema di finanziamento" in ragione della "connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore": ciò trova conferma nella lettura dell'art. 33, comma 3, CTS, là dove vincola le ODV a ricevere, per l'attività di interesse generale prestata, "soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate". Il dato è significativo e appare coerente con la gratuità dell'amministrazione di sostegno (così come tratteggiata dalla giurisprudenza di legittimità sopra richiamata): "la necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura costitutiva delle ODV si associa al fatto che la disciplina dell'attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo particolarmente stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l'attività del volontario"⁴⁹.

A presidio della *legalità* e della *qualità* dell'azione dei predetti ETS può essere considerata la previsione obbligatoria dell'organo di controllo, anche monocratico, per ogni fondazione ETS (art. 30, comma 1, CTS); per le associazioni ETS, invece, la nomina dell'organo è obbligatoria solo in caso di superamento, per due esercizi consecutivi, di almeno due limiti fissati dall'art. 30, comma 2, CTS [*a*] totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 150.000,00 €; *b*) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 300.000,00 €; *c*) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 7 unità]. A tale organo è affidato il compito di vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto e di monitorare il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, ponendo particolare attenzione al rispetto delle regole sullo svolgimento delle attività di interesse generale, sulle attività diverse e sulle attività di raccolta fondi, nonché sul divieto di distribuzione degli utili secondo quanto previsto dall'art. 8 CTS.

Con riferimento agli EF, l'art. 37, comma 1, CTS ne precisa i rilevanti aspetti identitari e operativi: trattasi di soggetti volti ad "erogare denaro, beni o servizi, anche di investimento, a sostegno di categorie di persone svantaggiate o di attività di interesse generale"⁵⁰. Gli EF, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, potranno concorrere ad accrescere i livelli di benessere di soggetti privi in tutto o in parte di autonomia, sostenendo persone vulnerabili e risultando, pertanto, del tutto in linea con la logica selettiva dell'amministrazione di sostegno⁵¹. L'azione filantropica collettivamente organizzata costituisce una forma evoluta di altruismo, non più fondato sul

⁴⁸ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit.

⁴⁹ Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit.

⁵⁰ Cfr. M. RENNA, *Associazioni di promozione sociale ed enti filantropici nello sviluppo del Terzo settore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2021, p. 527 ss.

⁵¹ Esamina l'ADS nella prospettiva delle vulnerabilità CASCIONE, *Il lato grigio del diritto. Invecchiamento della popolazione e tutela degli anziani in prospettiva comparatistica*, Torino, 2022, p. 106 ss.

dono episodico e sulla munificenza individuale⁵², ma strutturato secondo criteri di efficienza e strutturalmente integrato nel sistema della lotta alle vulnerabilità e dell'aumento del livello di inclusività sociale⁵³; ciò potrà favorire il concreto riscatto della persona da uno stato di bisogno, provando così a restituire pienezza al godimento dei diritti civili, sociali ed economici⁵⁴.

Il legislatore valorizza, con riguardo agli EF, la funzione della personalità giuridica, acquisibile anche in deroga al d.P.R. n. 361/2000, ovvero secondo la procedura scandita dall'art. 22 CTS e dalla normativa attuativa (artt. 15-19 d.m. 106/2020)⁵⁵, venendo così assicurato che per le obbligazioni degli EF risponda solamente il singolo ente con il proprio patrimonio (art. 22, comma 7, CTS), ma altresì, allo stesso tempo, che gli EF abbiano una consistenza patrimoniale minima per tutto il corso della loro esistenza, in virtù di quanto stabilito dall'art. 22, comma 5⁵⁶, ciò che costituisce un efficace strumento di tutela dei terzi, non solo creditori ma anche potenziali danneggiati dalla loro attività.

La capacità degli EF di produrre un effettivo impatto sociale è correlata alla *trasparenza*, così come emerge dall'art. 38, comma 2, CTS: negli atti costitutivi occorrerà indicare quali sono i principi che governano la gestione del patrimonio, nonché la raccolta di fondi e risorse, e che modulano il concreto svolgimento dell'attività erogativa. Tale previsione sottrae al mero arbitrio degli amministratori la possibilità di ricorrere a criteri e tecniche di selezione incoerenti con l'azione dell'ente e rinsalda il legame tra intermediazione filantropica, responsabilità gestoria e conoscibilità. Ai sensi dell'art. 39 CTS, gli EF "con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro" (così come previsto dall'art. 14, comma 1, CTS) sono tenuti a dare menzione, all'interno del bilancio sociale, dell'elenco e degli importi "delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche". L'art. 39 CTS integra il dato contenutistico del (comune)

⁵² Cfr. A. FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, cit.

⁵³ Cfr. R. DI RAIMO e C. MIGNONE, *Strumenti di finanziamento al terzo settore e politiche di intervento locale nella "società inclusiva" europea. (Dalla filantropia alla finanza alternativa)*, in *Giust. civ.*, 2017, 139 ss., p. 155 s.

⁵⁴ In tema, R. GRECO, *Categorie di enti del Terzo settore*, in M. GORGONI (a cura di), *Il codice del Terzo settore. Commento al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, 2021, 328-329.

⁵⁵ La procedura esclude il controllo sull'adeguatezza patrimoniale previsto dall'art. 1, comma 3, d.P.R. n. 361/2000. Il patrimonio minimo per il conseguimento della personalità giuridica coincide con la soglia di 15.000 € per le associazioni e di 30.000 € per le fondazioni (art. 22, comma 4, CTS). È previsto, al contempo, che, in caso di diminuzione del patrimonio minimo per oltre un terzo in conseguenza di perdite, l'organo amministrativo e, in caso di inerzia, l'organo di controllo ove nominato, debbano "senza indugio, in un'associazione, convocare l'assemblea per deliberare, ed in una fondazione deliberare la ricostituzione del patrimonio minimo oppure la trasformazione, la prosecuzione dell'attività in forma di associazione non riconosciuta, la fusione o lo scioglimento dell'ente" (art. 22, comma 5, CTS).

⁵⁶ "Quando risulta che il patrimonio minimo di cui al comma 4 è diminuito di oltre un terzo in conseguenza di perdite, l'organo di amministrazione, e nel caso di sua inerzia, l'organo di controllo, ove nominato, devono senza indugio, in un'associazione, convocare l'assemblea per deliberare, ed in una fondazione deliberare la ricostituzione del patrimonio minimo oppure la trasformazione, la prosecuzione dell'attività in forma di associazione non riconosciuta, la fusione o lo scioglimento dell'ente".

bilancio sociale, disciplinato dettagliatamente dal d.m. 4 luglio 2019: il bilancio sociale costituisce uno strumento dinamico attraverso cui “certificare”, in favore di associati e di terzi, nonché delle amministrazioni pubbliche e di tutti i soggetti interessati, le attività svolte e i risultati conseguiti dall’ente. Attraverso tale documento, l’EF potrà fornire informazioni diverse da quelle di matrice economica e finanziaria, affidate al bilancio di esercizio, facendo emergere l’identità dell’ente e asseverando la capacità di generare valore sociale e benessere collettivo.

Il CTS, attraverso le ODV e gli EF, costruisce un modello privato competitivo nell’organizzazione e nell’erogazione di attività e servizi aventi un elevato impatto sociale⁵⁷: ciò può favorire una sorta di riscatto degli enti del Libro I, Titolo II, c.c., in funzione di amministratori di sostegno, da una posizione di residualità connessa alla complessiva formulazione dell’art. 408 c.c.

4. Uno sguardo all’estero

Il riconoscimento dell’azione gli ETS o, quantomeno, delle ODV e degli EF, potrebbe supportare la designazione di tali soggetti come amministratori di sostegno: a livello sistematico, verrebbe conferita dignità ai soggetti collettivi privati che perseguono finalità di pubblica utilità⁵⁸, ovvero precisi scopi dotati di elevata caratura sociale, al di là del mero *non-distribution constraint*.

Alcuni spunti significativi possono essere colti volgendo lo sguardo all’esperienza straniera.

In Belgio, ad esempio, l’art. 496/3 del *Code civil* precisa che possono essere nominati amministratori di una *personne protégée* – maggiorenne e incapace di compiere specificamente uno o più atti – una fondazione privata o una *fondation d’utilité publique*⁵⁹. Sfuggono, pertanto, all’incompatibilità con la carica di amministratore disposta nei confronti delle *personnes morales*, “la *fondation privée qui se consacre exclusivement à la personne protégée*” e la “*fondation d’utilité publique qui dispose pour les personnes à protéger d’un comité statutaire chargé d’assumer les administrations*” (art. 496/6 n. 2).

Secondo l’ordinamento francese, possono essere designate quali *mandataires judiciaires à la protection des majeurs* - MJPM (art. 450 code civil), le *associations tutélaires* aventi come scopo quello di prestare assistenza ai maggiorenni privi in tutto o in parte di autonomia e che operano ai sensi di quanto previsto dall’art. L.312, alinéa 1, n^{os} 14 e

⁵⁷ Cfr. M. CLARICH e B. BOSCHETTI, *Ai confini del terzo settore (e del suo diritto)*, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIANI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, cit., p. 95 ss.

⁵⁸ Sulle *public benefit organisations*, cfr. A. FICI e M. RENNA, *La legislazione sul Terzo settore in Europa: il quadro attuale e le prospettive future*, in AA. VV., *Verso un diritto europeo del Terzo settore. 1° rapporto sul quadro giuridico dell’economia sociale in Europa*, Napoli, 2024, 38 ss.

⁵⁹ Ai sensi dell’art. 11:1 del *Code des sociétés et des associations*, «la *fondation peut être reconnue d’utilité publique si elle tend à la réalisation d’une oeuvre à caractère philanthropique, philosophique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique ou culturelle*».

15, CASF. L'associazione individuerà, al suo interno, il soggetto (c.d. *délégué mandataire*) incaricato dello svolgimento della funzione di MJPM: titolare e responsabile della funzione gestoria rimane l'associazione che monitora l'azione posta in essere dai delegati *salariés* e offre loro assistenza logistica. L'incaricato deve risultare in possesso di una adeguata formazione professionale e dei requisiti di moralità (art. L.471-4 CASF).

In Spagna, l'art. 275, par. 1, del *Código civil* abilita a svolgere il ruolo di *curadores* «*las fundaciones y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro, públicas o privadas, entre cuyos fines figure la promoción de la autonomía y asistencia a las personas con discapacidad*», purché risultino adatte allo svolgimento della funzione «*a juicio de la autoridad judicial*».

In Germania, dalla lettura della riformata disciplina della *rechtliche Betreuung*⁶⁰ – in vigore dal 1° gennaio 2023 – si evince al § 1818 BGB la posizione delle *Betreuungsvereine*, operanti in caso di indicazione da parte del maggiorenne beneficiario o in caso di insufficiente e inadeguata assistenza da parte di una o più persone fisiche nelle vesti di amministratori di sostegno. Inoltre, dalla disciplina di dettaglio contenuta ai §§ 14, 15 e 16 del *Betreuungsorganisationsgesetz* si ricavano importanti indicazioni sul funzionamento delle *anerkannte Betreuungsvereine*, associazioni riconosciute dai singoli Länder⁶¹ e strutturalmente dotate di un numero sufficiente di dipendenti, che verranno seguiti, monitorati e assicurati con riguardo alla responsabilità civile legata alle attività svolte⁶².

Anche il diritto austriaco consente di cogliere un interessante spunto. Secondo quanto disposto dal § 274(3) ABGB, in mancanza di altre figure di matrice volontaria o legale [§ 271 ABGB], avendo riguardo alle esigenze e alle volontà della persona maggiorenne incapace di provvedere autonomamente ai propri interessi [§ 273(1) ABGB], e ferma restando l'idoneità a svolgere l'incarico in questione [§ 273(2) ABGB], è prevista la possibilità di nominare un ente associativo – c.d. *Erwachsenenschutzverein* – con il consenso del beneficiario.

5. Conclusioni

Il dato comparato consente di prendere contezza del ruolo degli enti collettivi nella protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia e ciò favorisce o suggerisce una considerazione sistematica – ovvero un ammodernamento interpretativo – della disciplina domestica in tema di amministrazione di sostegno. Facendo leva sul complessivo intervento disciplinare rappresentato dal CTS, potrebbe, dunque, già legittimarsi un'operazione analogica che favorisca l'estensione della previsione contenuta all'art. 408, comma 4, c.c., nei confronti degli ETS. *De jure condendo*, al fine

⁶⁰ Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts, 4 maggio 2021.

⁶¹ Il riconoscimento vale nel singolo *Land*, può essere assoggettato a determinate condizioni e può essere revocato in caso di accertamento del venir meno dei presupposti abilitanti.

⁶² *Betreuungsorganisationsgesetz*, 4 maggio 2021.

di evitare prassi distorte che finiscano per depotenziare il peso specifico degli ETS, potrebbe, invece, apparire proprio auspicabile un intervento legislativo che rimoduli l'ampiezza dei soggetti chiamati all'incarico di amministratore di sostegno (art. 408, comma 4, c.c.), così annoverando gli ETS.

Sempre in chiave prospettica, potrebbe essere opportuno:

i) integrare l'elenco delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, CTS, inserendo l'amministrazione di sostegno, così da favorire "l'istituzionalizzazione" e lo sviluppo di ETS dediti a questa specifica attività;

ii) chiarire se il giudice tutelare potrà investire dell'ufficio di amministratore di sostegno direttamente l'ente che poi provvederà alla designazione della persona in concreto incaricata.

Complessivamente, si tratta di prendere piena consapevolezza del *modus operandi* degli ETS, capaci di generare esternalità positive⁶³ e, contestualmente, di favorire il consolidarsi di un efficiente⁶⁴ sistema integrato tra pubblico e privato nel comparto della cura e dell'assistenza delle persone fragili⁶⁵.

⁶³ D'altronde, come si legge in Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, cit., "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".

⁶⁴ M. CAPECCHI, *Enti non profit e amministrazione di sostegno*, cit., p. 193.

⁶⁵ Chiarisce M. TESCARO, *L'amministrazione di sostegno: esperienze applicative e sfide future*, in A. RIZZO, ID. e S. TROIANO (a cura di), *L'amministrazione di sostegno: il modello vicentino*, Napoli, 2018, p. 105, che l'amministrazione di sostegno deve misurarsi con la questione e, dunque, con la sfida organizzativa "consistente nell'ideare e attuare nuove modalità, possibilmente anche telematiche, che riducano tempi e costi della giustizia, rendendo il relativo servizio complessivo sempre più effettivo ed efficiente".

CAPITOLO X

DALLA PROGETTAZIONE ALLA RENDICONTAZIONE. ANALISI ED ESITI DEI PROGETTI FINANZIATI DALL'ART. 72 DEL CTS*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un quadro dei progetti di rilevanza nazionale ammessi al finanziamento. – 3. Gli esiti della fase ispettiva. – 4. Dal finanziamento concesso a quello effettivamente riconosciuto. – 5. Le motivazioni delle decurtazioni. – 6. Cambiamenti apportati, criticità da sciogliere e possibili correttivi. – 7. Conclusioni e proposte migliorative. – 7.1. Semplificazione e chiarezza delle procedure amministrative. – 7.2. Capacitazione e supporto degli enti beneficiari. – 7.3. Valorizzazione dell'impatto e delle sinergie. – 7.4. In conclusione.

1. Introduzione

Lo scorso anno, nell'ambito del Terzjus Report 2023, è stata effettuata per la prima volta, grazie alle informazioni messe a disposizione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un'analisi delle iniziative realizzate attraverso il *Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel terzo settore*, istituito dall'art. 72 del CTS. L'analisi ha interessato i primi sei anni di gestione del nuovo fondo e si è concentrata, in particolare, sulle iniziative ammesse al finanziamento per le annualità 2017, 2018 e 2020, che presentano caratteristiche e modelli di progettazione simili e confrontabili tra di loro. Nello specifico, lo studio si è focalizzato sulle Schede di progetto e sui Piani finanziari¹ ammessi al contributo pubblico per le rispettive annualità, e sulle successive Relazioni e Rendicontazioni finali presentate al Ministero a conclusione delle attività progettuali. Tale studio, longitudinale, tra le diverse annualità, e trasversale, tra le diverse progettualità, ha permesso di mettere in luce alcuni aspetti di funzionamento del fondo, l'entità delle risorse impegnate dal Ministero e di quelle effettivamente rendicontate dalle diverse compagnie associative, le criticità incontrate nello svolgimento delle attività progettuali e i conseguenti correttivi adottati, in anni peraltro caratterizzati dall'imprevisto e critico diffondersi della pandemia da Covid-19. Dalle risultanze di questa analisi è stato possibile isolare i principali nodi problematici e offrire primi spunti di riflessione, insieme ad alcune proposte di assestamento in forma di suggerimenti migliorativi.

Quest'anno, per il Terzjus Report 2024, si è voluto proseguire lo studio intrapreso, sia in un'ottica di aggiornamento dei dati, che di approfondimento delle analisi

* A cura di **Marco Livia** - Direttore della Fondazione Terzjus ETS, e **Daniela Bucci** - Sociologa, Ricercatrice, Esperta di politiche sociali e della disabilità.

¹ Rispettivamente i Modelli D ed E dei progetti ammessi al finanziamento relativamente agli Avvisi n. 1/2017, n. 1/2018 e n. 2/2020 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

effettuate. Innanzitutto, sono stati esaminati i successivi Avvisi emanati dal Ministero relativamente alle annualità 2023 e 2024², e sono state analizzate le Schede di progetto e i Piani finanziari ammessi a finanziamento per l'annualità 2023³. Contemporaneamente, sono stati avviati altri due percorsi di ricerca. Il primo concerne l'analisi degli esiti delle fasi ispettive relativamente a quei progetti che hanno concluso le attività e per i quali è stato completato l'iter amministrativo di verifica delle spese ammissibili e di liquidazione del saldo finale. Il secondo percorso è di dialogo e confronto con un campione di enti capofila delle proposte progettuali ammesse al finanziamento nelle tre annualità oggetto lo scorso anno dell'analisi desk. In particolare, attraverso interviste non strutturate ai loro progettisti e responsabili della rendicontazione, si è inteso approfondire le reali opportunità e le criticità incontrate nella progettazione, gestione e rendicontazione delle iniziative finanziate ex art. 72 del CTS, vagliare l'appropriatezza delle proposte e dei suggerimenti avanzati nel precedente Report, discutere le possibili azioni correttive e di miglioramento finalizzate al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla Riforma attraverso le misure di sostegno e promozione.

Le analisi contenute in questo capitolo prendono quindi le mosse dalle risultanze emerse dallo studio pubblicato nel Terzjus Report 2023⁴, a cui si farà riferimento nel testo, rappresentandone un ulteriore aggiornamento e approfondimento.

2. Un quadro dei progetti di rilevanza nazionale ammessi al finanziamento

Nel corso degli ultimi due anni sono stati pubblicati da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali tre *Avvisi per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale* (n. 2/2023, n. 2/2024 e n. 3/2024), che si vanno ad aggiungere agli altri 3 Avvisi della stessa tipologia già emanati a partire dall'autunno del 2017 (n. 1/2017, n. 1/2018 e n. 2/2020). A questi si affiancano ulteriori due Avvisi: uno nel 2020 volto a fronteggiare le emergenze sociali e assistenziali determinate dall'epidemia da Covid-19 (n. 3/2020) e un altro nel 2022 indirizzato al sostegno delle reti associative in funzione della loro *capacity building*, riferito sempre all'attuazione dell'art. 72 del CTS (n. 3/2022).

Complessivamente, tra il 2017 e il 2024, attraverso gli 8 Avvisi emanati (tabella 1) sono stati stanziati a favore degli enti e delle reti associative fondi pubblici pari a 227.659.231,21 euro. Di questi, al momento della stesura del presente Report, ne sono stati impegnati 180.994.903,68 euro: valore ovviamente non completo poiché ad oggi

² Avvisi n. 2/2023 e n. 2/2024.

³ Per l'annualità 2024, alla data di chiusura di questa analisi non si conoscevano ancora i progetti ammessi al finanziamento, poiché per l'Avviso n. 2/2024 il termine ultimo per la presentazione delle istanze di ammissione al finanziamento era stato fissato al 24 ottobre 2024.

⁴ M. LIVIA e D. BUCCI, *Il sostegno degli enti del terzo settore dopo la riforma: continuità e innovazione nei progetti finanziati dall'art. 72 del CTS dal 2017 al 2021*, in *Terzjus Report 2023*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pagg. 275-306.

sono in corso le procedure di valutazione delle istanze di ammissione al finanziamento presentate in risposta all'Avviso n. 2/2024, mentre per l'Avviso n. 3/2024, adottato il 30 dicembre 2024, la scadenza ultima di presentazione delle domande è fissata al 4 marzo 2025⁵.

Di contro, tra il 2017 e il 2023 (per il 2024 i dati non sono ancora disponibili) non sono state impegnate risorse pubbliche per un totale di 15.076.827,53 euro. Le economie si concentrano innanzitutto sul primo Avviso (più di 11 milioni di euro), cui peraltro corrisponde anche il minor numero di domande di ammissione al finanziamento presentate (cfr. tabella 2). Ciò probabilmente a causa di una naturale difficoltà iniziale incontrata dagli enti interessati nel presentare progetti e iniziative di rilevanza nazionale secondo modalità di partecipazione nuove e più complesse, conseguenti ai cambiamenti dettati dalla Riforma del terzo settore. Una precisazione va fatta in relazione all'Avviso n. 3/2020, riguardante uno stanziamento straordinario di 50 milioni di euro per sostenere programmi di attività volti a rispondere ai bisogni sociali e assistenziali emergenti dall'epidemia da Covid-19. Alla scadenza dei termini di quell'Avviso risultavano pervenute al Ministero 150 domande di ammissione al contributo, di cui 101 ammissibili, per un valore totale dei programmi di attività pari a 31.536.002,06 euro e un finanziamento ministeriale effettivo (calcolato come percentuale sulla voce ricavi dell'ultimo bilancio degli enti beneficiari) di 19.913.756,14 euro. In questo caso il differenziale non utilizzato è stato riallocato con DM 156/2020 che ha incrementato di 30 milioni di euro il sostegno alle attività degli enti a rilevanza locale.

⁵ L'Avviso n. 3/2024, adottato con decreto direttoriale n. 370 del 30 dicembre 2024, destina 2.500.000,00 euro ad una specifica linea di finanziamento inerente all'area di intervento prioritaria dell'intelligenza artificiale. Poiché la pubblicazione di tale Avviso, l'ottavo emanato a valere sul fondo ex art. 72 del CTS, è avvenuta nelle ore di chiusura del presente Report, purtroppo esso non è stato oggetto delle interviste condotte e illustrate nel proseguito del capitolo.

Tabella n. 1. *Risorse pubbliche stanziare, impegnate e non impegnate anni 2017-2024 (euro)*⁶

	Stanziare	Impegnate	Non impegnate
Avviso 1/2017	44.806.985,00	33.801.626,06	11.005.358,94
Avviso 1/2018	38.366.000,00	38.200.131,82	165.868,18
Avviso 2/2020	37.851.997,50	37.798.739,68	53.257,82
Avviso 3/2020	20.000.000,00	19.913.756,14	86.243,86
Avviso 3/2022	20.000.000,00	16.279.935,50	3.720.064,50
Avviso 2/2023	35.046.748,71	35.000.714,48	46.034,23
Avviso 2/2024	28.462.500,00	n.d.	n.d.
Avviso 3/2024	3.125.000,00	n.d.	n.d.
Totale	227.659.231,21	180.994.903,68	15.076.827,53

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

* Ricordiamo che inizialmente le risorse stanziare con l'Avviso n. 3/2020 ammontavano a 50 milioni di euro, di questi 30 milioni non impegnati per la realizzazione di iniziative e progetti di rilevanza nazionale sono stati destinati al sostegno delle attività degli enti a rilevanza locale.

Soffermandoci solo sugli Avvisi che possiamo definire “ordinari”⁷ previsti dal d.lgs. 117/2017 (tabella 2) e sulle relative graduatorie di ammissione, risultano allocate risorse pubbliche per complessivi 156.071.731,21 euro, destinati ad organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni di terzo settore. In risposta agli Avvisi sono pervenute al Ministero, entro i termini stabiliti, 512 domande di ammissione al finanziamento, di cui 77 giudicate inammissibili e pertanto escluse. Hanno avuto accesso alla fase valutativa 435 progetti, di cui 306 ammessi al finanziamento pubblico, per un totale di 144.801.212,04 euro impegnati. Per ciascuna delle annualità 2017, 2018 e 2020, si è registrata la rinuncia da parte di un ente proponente, per un totale di 3 progetti non finanziati seppur ammessi. Al netto delle rinunce, le risorse effettivamente assegnate sono state pari a 143.501.362,05 euro per la realizzazione di 306 progettualità.

⁶ Osservando la tabella 1, risulta evidente che per le prime cinque annualità considerate non è stata impegnata, seppure con importi significativamente diversi tra l'una e l'altra, una parte delle risorse pubbliche stanziare. Ciò, come esposto più dettagliatamente nel testo, a causa del fatto che l'importo totale delle domande ammesse al finanziamento, in relazione a quelle pervenute, a quelle ammissibili e a quelle valutate sulla base dei criteri adottati nei diversi Avvisi, è risultato inferiore ai fondi stanziare nelle singole annualità, al netto anche di eventuali rinunce. Inoltre, in riferimento ai totali di colonna, è bene precisare che il totale delle risorse non impegnate non coincide con la differenza tra i totali delle risorse stanziare e assegnate poiché non disponiamo dei dati completi relativi agli ultimi due Avvisi del 2024.

⁷ Avvisi n. 1/2017; n. 1/2018; n. 2/2020, n. 2/2023.

Tabella n. 2. *Progetti pervenuti, valutati e ammessi, e risorse pubbliche stanziati, impegnate e assegnate, relativamente agli Avvisi n. 1/2017, n. 1/2018, n. 2/2020 e n. 2/2023 (valori assoluti ed euro)*

	2017	2018	2020	2023	Totale
Progetti pervenuti	94	131	130	157	512
Progetti valutati	83	101	108	143	435
Progetti ammessi	78	78	81	69	306
Risorse stanziati	44.806.985,00	38.366.000,00	37.851.997,50	35.046.748,71	156.071.731,21
Risorse impegnate	33.801.626,06	38.200.131,82	37.798.739,68	35.000.714,48	144.801.212,04
Risorse assegnate	33.549.626,06	37.642.281,82	37.308.739,69	35.000.714,48	143.501.362,05

* Per completezza nella lettura della tabella, precisiamo che per l'Avviso n. 1/2018 è stato decretato uno scorrimento nel 2019 (DD n. 233 del 30 dicembre 2019) e per l'Avviso n. 2/2020 due scorrimenti nel 2021 (il DD n. 266 del 24 giugno 2021 e il DD n. 302 del 16 luglio 2021), fino ad ammettere al finanziamento tutti i progetti risultati idonei.

I 306 progetti ammessi al finanziamento pubblico nelle quattro annualità considerate sono stati presentati complessivamente da 150 ETS, per una media di 2 progetti ammessi per ente proponente. Sebbene questo faccia ipotizzare l'esistenza di una base di organizzazioni del terzo settore che progettano in maniera continuativa e che riescono ad accedere con una certa regolarità ai finanziamenti del fondo ex art. 72 del CTS, è possibile constatare anche un progressivo ingresso di nuovi enti capofila nel novero dei beneficiari. Nel 2023 si contano ben 22 nuovi beneficiari su 69 progetti ammessi al finanziamento. Nel complesso, il 16% degli enti che hanno avuto accesso al contributo pubblico ha visto approvati i propri progetti in tutte e quattro le annualità, il 18% in tre annualità e il 20% in due; mentre il 46% è risultato ente beneficiario per una sola annualità.

Rispetto alla tipologia dei soggetti coinvolti, circa il 70% degli enti capofila ammessi al finanziamento è un'associazione di promozione sociale, oltre il 21% un'organizzazione di volontariato e quasi l'8% una fondazione di terzo settore. Nei tre anni considerati, la percentuale dei progetti ammessi presentati da una APS, seppur di gran lunga maggioritaria, è scesa a vantaggio delle altre due tipologie di enti: dall'83% del 2017 al 72% del 2023. Inoltre, per l'annualità 2003, nel 34,8% dei casi gli enti beneficiari dei finanziamenti sono iscritti al RUNTS come Rete Associativa.

I progetti e le iniziative di rilevanza nazionale presentati in risposta agli Avvisi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si impegnano a concorrere al raggiungimento degli obiettivi generali individuati dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Pertanto, all'interno del Modello D, contenente la Scheda di progetto, gli enti proponenti dovevano selezionare un massimo di tre obiettivi generali che intendevano perseguire con la propria iniziativa e di tre corrispondenti aree prioritarie di intervento, graduandoli in ordine di importanza, così come prescritto nei relativi Avvisi.

Nel 2023⁸ gli obiettivi generali indicati nel maggior numero di progetti sono gli stessi del 2018 e 2020, sebbene in ordine inverso: al primo posto l'obiettivo 10 "Ridur-

⁸ Per l'annualità finanziaria 2023, il dato relativo ad obiettivi generali e aree prioritarie d'intervento è disponibile per 65 progettualità delle 69 ammesse a finanziamento; nel 2017 per 75 su 78, nel 2018 per 76 su 78 e nel 2020 per 80 su 81.

re le ineguaglianze”, selezionato nel 52,2% dei progetti (era il 41,3% nel 2020), e al secondo posto l’obiettivo 3 “*Salute e benessere: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età*”, indicato nel 47,8% dei progetti (era il 53,8% nel 2020). Da segnalare che tale posizionamento si capovolge nuovamente se guardiamo all’ordine di priorità assegnato, laddove l’obiettivo 3 risulta il più indicato come prima scelta e l’obiettivo 10 come seconda scelta. Al pari delle precedenti annualità, percentuali complessivamente elevate (superiori al 35% nel 2023) vengono registrate anche per gli obiettivi 4 “*Fornire un’educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento permanente per tutti*” e 11 “*Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*”.

Anche guardando agli obiettivi meno gettonati possiamo rilevare una sostanziale stabilità nel tempo, continuano infatti ad essere poco o per nulla indicati il 6 “*Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell’acqua e delle strutture igienico-sanitarie*” (mai selezionato nel 2023 e scelto nell’1,3% dei progetti nel 2020), il 5 “*Raggiungere l’uguaglianza di genere e l’empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze*” (adottato nell’1,4% dei progetti; era il 2,5% nel 2020) e il 2 “*Promuovere un’agricoltura sostenibile*” (indicato nel 2,9% dei progetti, era il 3,8% nel 2020).

Spostandoci sulle aree prioritarie di intervento, occorre premettere che l’analisi tiene conto, come già avvenuto per il 2018 e il 2020, della duplicazione di alcune aree tra i vari obiettivi, a fronte di altre che risultano invece specifiche per ciascuna tematica. Considerando quindi in modo congiunto le aree duplicate, possiamo rilevare, complessivamente, come il numero maggiore delle scelte anche per l’annualità 2023 vada su “*Contrasto delle condizioni di fragilità e di svantaggio della persona al fine di intervenire sui fenomeni di marginalità e di esclusione sociale*”, selezionato nel 46,2% dei progetti (era il 40% nel 2020). Seguono due aree prettamente afferenti al mondo associativo cui è destinato il fondo: “*Sviluppo della cultura del volontariato*” (35,4% nel 2023 rispetto al 38,8% del 2020) e “*Sviluppo delle reti associative del terzo settore*” (rispettivamente 33,8% e 38,8%). Da segnalare invece come, a differenza di quanto rilevato nelle precedenti annualità, nel 2023 si posizioni quarta nelle scelte “*Promozione della partecipazione e del protagonismo dei minori e dei giovani, perché diventino agenti del cambiamento*”, un’area di intervento specifica dell’obiettivo generale 4, selezionata nel 23,1% dei progetti (era il 16,3% nel 2020). Infine, troviamo il “*Sostegno all’inclusione sociale, in particolare delle persone con disabilità e non autosufficienti*”, scelto nel 18,5% dei progetti (era il 23,8% nel 2020).

I progetti presentati dovevano inoltre prevedere, in coerenza con lo statuto dell’ente capofila, lo svolgimento di una o più attività di interesse generale tra quelle ricomprese nell’articolo 5 del Codice del terzo settore. Per tutte e quattro le annualità⁹, nel Modello D gli enti risultati beneficiari hanno indicato mediamente quattro linee di attività per progetto (con una punta massima di 19 su 26 raggiunta da una progettualità

⁹ Il dato sulle linee di attività da svolgere è disponibile, nel 2023, per 65 progettualità su 69 ammesse al finanziamento; nel 2017 per 72 su 78, nel 2018 per 76 su 78 e nel 2020 per 80 su 81.

finanziata nell'anno 2020). Complessivamente la linea di attività più indicata in tutte le annualità considerate è *“Organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui all'art.5, CTS”* (presente nel 61,5% dei progetti per il 2023). Seguono, pur con un diverso ordine nei quattro anni analizzati: *“Educazione, istruzione e formazione professionale [...], nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa”* (49,2% nel 2023), *“Promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale [...], promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco [...]”* (46,2%) e *“Interventi e servizi sociali [...], e interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla legge 22 giugno 2016, n. 112 [...]”* (41,5%). Da evidenziare, per il 2023, anche la linea d'intervento *“Formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa”*, indicata nel 35,4% dei progetti.

3. Gli esiti della fase ispettiva

Alla chiusura delle attività progettuali o delle iniziative di rilevanza nazionale ammesse al finanziamento, ciascun ente beneficiario, come specificato nei relativi Avvisi, è tenuto a trasmettere al Ministero entro 60 giorni due documenti finali. La Relazione finale sulle attività svolte e sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati. E il Rendiconto finale delle spese sostenute nell'intero arco temporale di riferimento, accompagnato dall'elenco dei giustificativi delle spese sostenute.

Le fatture, o i documenti contabili di valore probatorio equivalente, devono invece essere conservati in originale presso la sede dell'ente proponente, ai fini di una successiva verifica amministrativo-contabile. Tale verifica, che può essere effettuata anche avvalendosi del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, è volta ad accertare la correttezza delle spese sostenute, attraverso l'esame dei giustificativi regolarmente quietanzati entro la data di presentazione del Rendiconto finale. Al termine dell'iter ispettivo è quindi possibile stabilire l'importo pubblico effettivamente riconosciuto, al netto di eventuali decurtazioni.

È da premettere che il finanziamento concesso in sede di approvazione della proposta progettuale può essere erogato in due tranches. La prima a titolo di anticipo, pari all'80% del finanziamento concesso, a seguito della comunicazione di avvio delle attività e previa presentazione di una specifica richiesta da parte del soggetto beneficiario. E la seconda a titolo di saldo, a seguito dell'esito positivo della verifica amministrativo-contabile effettuata sulla rendicontazione presentata. Nel caso si intenda fruire dell'anticipo, la richiesta deve essere corredata da apposita garanzia fideiussoria, che deve conservare validità fino a conclusione della verifica amministrativo-contabile e comunque fino al rilascio di una apposita dichiarazione di svincolo in forma scritta da parte del Ministero. Nel caso in cui l'esito della verifica amministrativo-contabile de-

termini un costo finale ammissibile inferiore al contributo erogato a titolo di anticipo, il beneficiario dovrà restituire la differenza tra quanto percepito e quanto effettivamente riconosciuto.

Per il Terzjus Report 2024, l'analisi delle progettualità ammesse al finanziamento per le annualità 2017, 2018 e 2020 si è estesa agli esiti delle verifiche amministrativo-contabili, limitatamente a quelle progettualità per cui è stato portato a termine l'iter amministrativo di controllo sull'ammissibilità delle spese sostenute ed è stata effettuata la comunicazione all'ente beneficiario dell'importo effettivamente riconosciuto, con eventuale svincolo della fideiussione nel caso di richiesta di anticipo.

Alla data di luglio 2024 l'iter ispettivo risultava concluso per 129 progettualità sulle 234 realizzate nel triennio in esame (tabella 3). Ovviamente la loro distribuzione è strettamente legata all'anno di pubblicazione dell'Avviso: la conclusione dell'istruttoria riguarda, infatti, la quasi totalità dei progetti ammessi al finanziamento per l'annualità 2017, poco più della metà di quelli relativi all'annualità 2018 e il 20% di quelli ammessi nell'anno finanziario 2020.

Tabella n. 3. *Progetti ammessi, rinunce, progetti per cui non è stato completato l'iter ispettivo e progetti con iter ispettivo concluso, relativamente agli Avvisi n. 1/2017, n. 1/2018 e n. 2/2020 (valori assoluti)*

	2017	2018	2020	Totale
Progetti ammessi	78	78	81	237
Rinunce	1	1	1	3
Iter ispettivo non completato	7	34	64	105
Iter ispettivo concluso	70	43	16	129

** Nel leggere i valori relativi all'Avviso n. 2/2020, occorre tener conto che per molte progettualità potrebbero ancora non sussistere i tempi tecnici di chiusura dell'iter ispettivo, al di là di possibili ritardi nell'avvio delle verifiche.*

Nel considerare questi numeri occorre tener conto di una serie di fattori che incidono sui tempi di avvio e conclusione dell'iter ispettivo. Innanzitutto, i tempi tecnici che intercorrono tra la pubblicazione dell'Avviso e l'avvio delle attività progettuali ammesse al finanziamento. Essi investono la valutazione delle domande di ammissione al finanziamento, la pubblicazione delle graduatorie, la stipula delle Convenzioni tra il Ministero e i soggetti beneficiari, fino all'avvio delle attività progettuali, che per prescrizione ministeriale devono durare da un minimo di 12 mesi ad un massimo di 18. A questi tempi si deve aggiungere la possibilità da parte degli enti attuatori di richiedere una proroga al Ministero per la conclusione delle attività progettuali fino ad un massimo di sei mesi. E, ancora, nel caso specifico occorre tener conto anche di altre due occorrenze. Per gli Avvisi del 2017 e del 2018, la sospensione dei termini di esecuzione delle attività progettuali per tutta la durata delle misure volte a fronteggiare l'emergenza epidemiologica dovuta alla pandemia da Covid-19. E per gli Avvisi del 2018 e del 2020 lo scorrimento delle graduatorie (rispettivamente nel 2019 e nel

2021), fino ad ammettere al finanziamento tutti i progetti risultati idonei¹⁰. Inoltre, una volta avviata la verifica amministrativo-contabile, che generalmente non si esaurisce in un unico accesso, segue l'invio del verbale al Ministero da parte degli ispettori e la successiva trasmissione degli esiti della verifica dal Ministero agli enti beneficiari, con la definizione dell'importo riconosciuto e delle eventuali decurtazioni apportate. Decurtazioni rispetto alle quali gli enti possono a loro volta presentare controdeduzioni, che divengono oggetto di riesame da parte del Ministero.

Ciò premesso, non si può tuttavia tralasciare una riflessione sui costi delle garanzie fideiussorie e sugli impatti esercitati dai tempi di chiusura dell'intero processo, a cui sono legati sia lo svincolo della fideiussione per chi ha fruito dell'anticipo, sia il saldo finale (del 20% in caso di richiesta di anticipo e dell'intero importo concesso per tutti gli altri). Come emerge dalla tabella 4, in cui viene riportata l'articolazione sia per annualità finanziaria che per anno di avvio delle attività, alla metà del 2024 non risultavano ancora concluse le verifiche amministrativo-contabili per 7 enti beneficiari dell'Avviso del 2017, a 6 anni dall'avvio delle attività, e per il 37,3% delle progettualità avviate nel 2019 tra quelle ammesse in risposta all'Avviso del 2018.

Se guardiamo soltanto ai 129 progetti per cui è stato concluso l'iter ispettivo, sono 11 i beneficiari, concentrati nelle prime due annualità, che non hanno richiesto l'anticipo del finanziamento pubblico. I restanti 118 che lo hanno richiesto hanno invece sottoscritto una fideiussione a garanzia dell'80% del finanziamento concesso. Questi ultimi, secondo le regole vigenti nei relativi Avvisi, hanno potuto conteggiare nel Rendiconto finale le spese di sottoscrizione della polizza e quelle di rinnovo, limitatamente però all'arco temporale di riferimento del progetto o dell'iniziativa¹¹, pur dovendo mantenere la fideiussione valida fino alla ricezione della dichiarazione di svincolo da parte del Ministero.

Ai tempi esplicitati nella tabella sotto riportata, si deve aggiungere anche una particolarità legata all'Avviso n. 1/2018, che prevedeva, in fase di valutazione delle domande di ammissione al finanziamento, l'assegnazione di 5 punti per la realizzazione della valutazione di impatto ex post delle iniziative o dei progetti approvati. In questi casi, la ricerca valutativa doveva essere delegata ad un ente terzo, di comprovata esperienza nel settore, incaricato di valutare i risultati conseguiti al termine delle attività e gli impatti prodotti a due anni dalla conclusione del progetto.

Per quegli enti beneficiari che avevano previsto l'affidamento a soggetti terzi della ricerca valutativa, la convenzione regolativa del finanziamento stipulata con il Ministero stabiliva che la fideiussione sarebbe stata svincolata, ferme restando le altre condizioni, solo a seguito della presentazione al Ministero stesso del rapporto di valutazione.

Di conseguenza, in quelle situazioni di mancato invio del rapporto al termine della verifica amministrativo-contabile, la polizza rimaneva valida limitatamente alla spesa

¹⁰ Per l'Avviso n. 1/2018 è stato decretato uno scorrimento nel 2019 (DD n. 233 del 30 dicembre 2019); per l'Avviso n. 2/2020 due scorrimenti nel 2021 (il DD n. 266 del 24 giugno 2021 e il DD n. 302 del 16 luglio 2021).

¹¹ Prescrizione, contenuta negli Avvisi relativi al triennio considerato (2017-2018-2020), che è stata successivamente modificata, come vedremo in seguito, a partire dall'Avviso 2/2023.

riconosciuta per l'affidamento dell'attività di valutazione fino alla presentazione del relativo rapporto.

Tabella n. 4. *Enti che hanno ricevuto la comunicazione di svincolo della fideiussione per anno di svincolo, enti che non hanno richiesto l'anticipo e progetti per cui non è stato completato l'iter ispettivo, relativamente agli Avvisi n. 1/2017, n. 1/2018 e n. 2/2020, per anno di avvio delle attività (valori assoluti e percentuali)*

AVVIO ATTIVITÀ	2017		2018				2020		Totale	
	2018		2019		2020		2021			
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Svincolo 2021	8	10,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8	3,4
Svincolo 2022	14	18,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	6,0
Svincolo 2023	34	44,2	26	51,0	6	23,1	2	2,5	68	29,1
Svincolo 2024	6	7,8	3	5,9	5	19,2	14	17,5	28	12,0
Non hanno richiesto anticipo	8	10,4	3	5,9	0	0,0	0	0,0	11	4,7
ITER CONCLUSO	70	90,9	32	62,7	11	42,3	16	20,0	129	55,1
Iter non completato	7	9,1	19	37,3	15	57,7	64	80,0	105	44,9
TOTALE	77	100,0	51	100,0	26	100,0	80	100,0	234	100,0

Per i progetti ammessi in quella annualità, dei 40 che avevano stipulato una polizza fideiussoria e per i quali si è concluso l'iter ispettivo, 15 hanno ricevuto uno svincolo parziale della fideiussione (di cui non siamo però in grado di indicare la durata).

Inoltre, in tutto il triennio considerato, dei 118 enti che hanno ricevuto l'anticipo e la comunicazione di esito della verifica amministrativo-contabile, 8 hanno dovuto restituire una parte di questo anticipo, risultato superiore alla spesa effettivamente riconosciuta. Pertanto, lo svincolo della fideiussione in questi casi è avvenuto a seguito della ricezione da parte del Ministero del versamento effettuato, il cui termine è stabilito in 30 giorni dal ricevimento della comunicazione, pena l'escussione della garanzia fideiussoria per l'importo di cui l'ente risulta debitore.

Stante quanto rilevato, il sistema di garanzie, pur necessario a tutelare le risorse pubbliche, così come disegnato finisce non solo per drenare una parte dei fondi destinati alla realizzazione delle attività di interesse generale, ma finisce anche, seppur indirettamente, per accrescere la percentuale di cofinanziamento a carico degli enti beneficiari.

4. Dal finanziamento concesso a quello effettivamente riconosciuto

L'analisi degli esiti della fase ispettiva ci permettono di effettuare delle prime valutazioni rispetto agli scostamenti tra quanto concesso dal Ministero in seguito all'approvazione delle proposte progettuali, quanto rendicontato dagli enti attuatori al termine

delle attività e quanto effettivamente riconosciuto a seguito delle verifiche amministrativo-contabili.

Ovviamente è possibile effettuare tale confronto solo limitatamente ai 129 progetti, sui 234 ammessi nel triennio, per cui è stato concluso l'iter ispettivo (tabella 5).

Come già evidenziato nel Terzjus Report 2023, in tutte e tre le annualità considerate si rileva uno scostamento tra l'importo concesso, come indicato nel Piano finanziario approvato, e quello rendicontato dagli enti beneficiari al termine delle attività progettuali. Complessivamente, si registra infatti una contrazione delle spese preventivate di oltre 2 milioni e mezzo di euro, pari al -4,5%. Osservando tuttavia l'andamento per anno, si rileva come il differenziale tenda a ridursi nel triennio, suggerendo che tale scostamento non origini tanto da una difficoltà di spesa da parte degli enti attuatori, quanto da elementi contingenti, quali possono essere state le criticità conseguenti al diffondersi della pandemia da Covid-19. Ciò è avvenuto soprattutto nei primi due anni di attuazione delle progettualità approvate (in applicazione degli Avvisi del 2017 e del 2018), che hanno richiesto una riprogrammazione, se non talvolta una definitiva cancellazione, di attività pensate e proposte in un'epoca in cui non si conosceva ancora il Covid-19.

Tabella n. 5. *Finanziamento pubblico concesso, rendicontato dagli enti beneficiari e riconosciuto al termine della fase ispettiva, relativamente agli Avvisi n. 1/2017, n. 1/2018 e n. 2/2020 (valori assoluti in euro e valori percentuali)*

	Finanziamento concesso	Finanziamento rendicontato	Finanziamento riconosciuto	Differenza riconosciuto/concesso
2017	29.901.788,46	28.619.212,33	27.631.735,32	-2.270.053,14
2018	19.941.731,59	18.947.809,85	18.247.956,08	-1.693.775,51
2020	7.187.125,46	6.892.503,80	6.840.460,34	-346.665,12
Totale	57.030.645,51	54.459.525,99	52.720.151,74	-4.310.493,77

Passando dagli importi rendicontati a quelli effettivamente riconosciuti a seguito delle verifiche ispettive, emerge poi un'ulteriore contrazione delle risorse ministeriali liquidate di poco più di 1 milione e 700 mila euro, conseguente alla decurtazione delle spese non ammissibili. È possibile quindi calcolare un totale complessivo di 4.310.493,77 euro non erogati dalla pubblica amministrazione a fronte degli importi concessi in fase di ammissione al finanziamento, pari ad una riduzione del -7,6%.

Le due tabelle seguenti ci permettono di osservare la distribuzione degli enti, nelle diverse annualità, rispetto sia al volume in euro degli importi decurtati che alla percentuale di scostamento tra l'ammontare effettivamente riconosciuto e quello rendicontato. Valori che ci consentono di presumere gli impatti che i tagli alle spese effettuate potrebbero aver generato sui bilanci dei beneficiari. La distanza, infatti, tra il finanziamento pubblico concesso e quello rendicontato, precedentemente riportata, è una misura del mancato uso delle risorse stanziato dal Ministero per la realizzazione di attività di rilevanza nazionale, che, come tale, non incide sul bilancio degli enti. In questi casi

i beneficiari non ricevono le risorse concesse o devono restituire quelle anticipate per attività non realizzate, e quindi per spese non effettuate. Diversamente la distanza tra quanto quietanzato in fase realizzativa e quanto riconosciuto in fase ispettiva produce un ammanco di risorse effettivamente spese, che non vengono coperte dal finanziamento pubblico. Ciò determina in alcuni casi addirittura la restituzione di parte delle quote anticipate dal Ministero per costi non riconosciuti nella loro ammissibilità.

Tabella n. 6. *Enti beneficiari con iter ispettivo concluso per classi di scostamento (decurtazione) in euro tra il finanziamento pubblico riconosciuto al termine delle verifiche amministrativo-contabili e quello rendicontato al termine delle attività progettuali, relativamente agli Avvisi n. 1/2017, n. 1/2018 e n. 2/2020 (valori assoluti e percentuali)*

	2017	2018	2020	Totale	%
0,00	9	2	5	16	12,4
Fino a 1.000,00	10	7	4	21	16,3
Da 1.000,00 a 10.000,00	19	14	4	37	28,7
Da 10.000,00 a 25.000,00	17	12	3	32	24,8
Oltre 25.000,00	15	8	0	23	17,8
Totale	70	43	16	129	100,0

*Precisiamo che l'importo massimo decurtato, come specificato nel testo, non ha superato i 95.000 euro.

Tabella n. 7. *Enti beneficiari con iter ispettivo concluso per classi percentuali di scostamento (decurtazione) tra il finanziamento pubblico riconosciuto al termine delle verifiche amministrativo-contabili e quello rendicontato al termine delle attività progettuali, relativamente agli Avvisi n. 1/2017, n. 1/2018 e n. 2/2020 (valori assoluti e percentuali)*

	2017	2018	2020	Totale	%
0	9	2	5	16	12,4
Fino al 5%	40	30	11	81	62,8
Dal 5% al 10%	12	6	0	18	13,9
Oltre il 10%	9	5	0	14	10,9
Totale	70	43	16	129	100,0

*Precisiamo che l'importo massimo decurtato, come specificato nel testo, ha superato il 20% in un solo caso.

Come si evince dalla lettura delle tabelle precedenti, solo 16 progetti dei 129 in esame (pari al 12,4% del totale) hanno visto riconosciuto l'intero finanziamento pubblico rendicontato, a cui potremmo assimilare un altro 16,3% relativo a quelli che in fase ispettiva hanno subito una decurtazione infinitesimale, fino ad un massimo di 1.000 euro. Complessivamente, dalla lettura della tabella 6, emerge che il 45% dei progetti per cui si è conclusa la fase ispettiva hanno ricevuto tagli di importi inferiori ai 10.000 euro, il 24,8% dai 10.000 ai 25.000 euro e il restante 17,8% oltre i 25.000 euro (ma non superiori ai 94.000 euro). In particolare, 9 progettualità hanno subito decurtazioni superiori ai 50.000 euro. I tagli più significativi hanno riguardato due progetti: uno af-

ferente al 2017 e uno al 2018, con decurtazioni di importo di poco superiore ai 90.000 euro ciascuno.

I valori assoluti ci forniscono certamente una prima informazione sull'impatto economico dei tagli, ma poco ci dicono sull'incidenza delle decurtazioni in ragione del volume complessivo dei progetti, considerando che il finanziamento ministeriale, a copertura massima dell'80% del costo complessivo delle proposte, poteva oscillare all'interno di un range piuttosto vasto: non inferiore ai 250.000 euro e non superiore ai 900.000 euro, nel 2017 e 2018, e ai 750.000 euro, nel 2020. Osservando la tabella 7, emerge che circa il 63% dei progetti totali subisce decurtazioni inferiori al 5% del finanziamento pubblico rendicontato, a fronte del 24,8% che lo supera. In particolare, solo per un progetto registriamo una decurtazione maggiore del 20%, pari al 37,4% del finanziamento ministeriale portato a rendiconto.

5. Le motivazioni delle decurtazioni

L'analisi degli esiti delle verifiche amministrativo-contabili ha riguardato anche, laddove possibile, l'approfondimento delle motivazioni che hanno generato i tagli.

In proposito, dobbiamo premettere che sul tema non disponiamo di informazioni puntuali, poiché per ragioni legate al rispetto della privacy non abbiamo avuto accesso ai verbali stilati dagli ispettori al termine delle verifiche. Il materiale su cui abbiamo lavorato sono state, nello specifico, le comunicazioni inviate dal Ministero agli enti beneficiari relative alla definizione dell'importo finale riconosciuto, anche in risposta ad eventuali controdeduzioni sui tagli operati dagli ispettori. Comunicazioni che contenevano anche l'indicazione delle modalità per la ricezione del saldo e l'eventuale svincolo della fidejussione laddove stipulata. Stanti le caratteristiche di tali documenti, abbiamo potuto identificare la numerosità e la tipologia delle motivazioni alle decurtazioni delle spese non ammissibili o comprovate da documentazione non idonea solamente per quegli enti che hanno avanzato controdeduzioni, cui il Ministero ha risposto rigettandole o accogliendole in toto o in parte.

Complessivamente, a fronte delle 129 progettualità per cui è stato concluso l'iter ispettivo, 15 enti hanno visto riconosciuto l'intero ammontare rendicontato al termine della verifica amministrativo-contabile e 86 non hanno presentato controdeduzioni ai tagli subiti. Disponiamo quindi delle motivazioni complete o parziali delle decurtazioni operate dagli ispettori solo per 28 enti beneficiari nell'ambito delle tre annualità considerate, di cui 23 hanno contestato solo in parte gli importi non riconosciuti. Nonostante la parzialità di tali informazioni, abbiamo tuttavia voluto iniziare a comprendere le ragioni delle decurtazioni operate e quindi degli errori commessi dagli enti in fase di attuazione del progetto e di raccolta della documentazione comprovante le spese sostenute. Le motivazioni di seguito illustrate non comprendono ovviamente quelle relative a decurtazioni che, operate in fase di verifica, sono state successivamente sanate. Per 10 degli enti che hanno presentato controdeduzioni registriamo, infatti, a seguito del riesame, il riconoscimento totale o parziale delle spese decurtate, soprattutto per accoglimento da parte del Ministero e in alcuni casi per rettifica da parte degli ispettori.

Attraverso l'analisi della documentazione resa disponibile dal Ministero, è stato possibile quindi isolare delle macro-aree di motivazioni, nell'ambito di quelle oggetto di controdeduzioni, e calcolarne la ricorrenza. In via preliminare occorre però tenere in considerazione che una parte delle decurtazioni non sono imputabili ad una errata gestione amministrativo-contabile degli enti attuatori, quanto al fatto di aver rendicontato una somma superiore a quella preventivata e approvata in fase di valutazione delle domande di ammissione. Una eccedenza che non può essere riconosciuta dal Ministero e viene pertanto decurtata, ma che non può neanche divenire oggetto di eventuali controdeduzioni restando comunque a carico dell'ente proponente. In totale sono 40 gli enti che hanno rendicontato somme eccedenti (anche di pochi euro) rispetto al budget approvato, come risultante dal Piano finanziario proposto, di cui 26 enti per importi superiori ai 500 euro fino ad un massimo di circa 116 mila euro.

Se escludiamo quindi questi casi, nella tabella 8 possiamo osservare il quadro delle motivazioni imputabili ad errori di spesa o di tenuta della documentazione contabile, ricordando sempre che si tratta di quelle oggetto di controdeduzioni. Da tenere in considerazione che l'ammissibilità delle spese è determinata sulla base della Circolare n. 2 del 2 febbraio 2009, come richiamato negli Avvisi ministeriali e nelle Convenzioni regolatrici della concessione del finanziamento pubblico.

Tabella n. 8. *Motivazioni delle decurtazioni che sono state oggetto di controdeduzioni rigettate dal Ministero, relativamente agli Avvisi n. 1/2017, n. 1/2018 e n. 2/2020 (valori assoluti e percentuali)¹²*

	v.a.	%
Pagamento delle cariche senza autorizzazione o comunicazione preventiva	18	32,1
Inammissibilità temporale delle spese	11	19,6
Spese superiori a quelle imputabili	8	14,3
Mancanza di giustificativi di spesa - Carenze documentali	8	14,3
Delega non autorizzata o incrementi di spesa non autorizzati a soggetti delegati	5	8,9
Mancata vidimazione dei registri	3	5,4
Errata imputazione delle voci di costo nel Piano finanziario	1	1,8
Pagamento dei soggetti che collaborano a titolo gratuito	1	1,8
Cambiamento delle attività senza autorizzazione	1	1,8
Totale	56	100,0

¹² Nella tabella 8 i valori percentuali sono stati calcolati sul numero delle occorrenze, ossia sul numero totale delle motivazioni ai tagli di cui siamo venuti a conoscenza. Tale numero (56) supera quello delle progettualità per cui sono state presentate controdeduzioni (28) poiché nella quasi totalità dei casi gli enti capofila hanno contestato, per uno stesso progetto, più tagli, afferenti a diversi tipi di irregolarità. Pertanto, nella trattazione indicheremo sia la percentuale sui casi, come presente in tabella, sia la percentuale sui progetti di cui abbiamo appreso le motivazioni alle decurtazioni.

La motivazione più frequente delle decurtazioni di spesa (presente nel 32,1% dei casi e in oltre il 64% dei progetti per cui sono state avanzate controdeduzioni) riguarda la mancata esibizione della documentazione comprovante l'autorizzazione preventiva ricevuta dal Ministero per incarichi retribuiti conferiti a persone titolari di carica sociale, o in alternativa la comunicazione preventiva inviata dall'ente beneficiario in caso di titolare con rapporto di lavoro subordinato.

Sul punto, la Circolare 2/2009 stabilisce che i titolari di cariche sociali siano impegnati nelle progettualità approvate in ragione della loro funzione istituzionale e di rappresentanza dell'ente di riferimento. Pertanto, il costo del loro coinvolgimento nelle progettualità deve essere limitato al solo rimborso delle spese effettivamente sostenute. Tuttavia, la Circolare ammette anche la possibilità di un incarico retribuito, se connesso direttamente allo svolgimento delle attività progettuali, a persone che rivestono una carica sociale. Ciò a patto che il Ministero autorizzi preventivamente la formalizzazione di tale incarico o che riceva preventivamente una comunicazione di tale intenzione nei casi in cui il titolare detenga un rapporto di lavoro subordinato con il proprio ente. L'autorizzazione o la comunicazione devono essere preventive poiché il Ministero possa disporre dei necessari elementi informativi¹³, ricevuti dall'ente stesso, per valutare l'assenza di sovrapposizione tra attività oggetto del compenso e funzione istituzionale ordinariamente svolta, che non costituisce un costo ammissibile. In questi casi, dunque, gli enti non hanno visto riconosciute le retribuzioni erogate ai titolari di cariche sociali proprio per l'assenza di autorizzazione da parte del Ministero o per mancata trasmissione della comunicazione preventiva.

Al secondo posto tra le motivazioni più frequenti (nel 19,6% dei casi e per circa il 40% degli enti che hanno presentato controdeduzioni) troviamo l'inammissibilità temporale delle spese.

In proposito, va ricordato che il periodo di ammissibilità, come indicato negli Avvisi considerati, decorre dalla data di avvio delle attività progettuali fino al loro termine. Conseguentemente, il Ministero non riconosce le spese sostenute prima dell'avvio, fatte salve quelle di progettazione e di costituzione dell'ATS (in caso di progetto presentato in forma associata), né quelle successive al termine delle attività. Inoltre, l'ente beneficiario ha a disposizione ulteriori 60 giorni, come già descritto in precedenza, per trasmettere il Rendiconto finale, accompagnato dall'elenco dei giustificativi delle spese sostenute. Ciò significa che rientrano in questa fattispecie di motivazioni le spese non quietanzate, ossia "impegnate" dall'ente attuatore ma non ancora sostenute al momento dell'invio del Rendiconto finale (come, ad esempio, il pagamento di fatture ricevute e non saldate), e quelle che non afferiscono al periodo di durata del progetto.

Alcuni esempi di decurtazioni apportate in questo ambito riguardano i pagamenti dei rinnovi della garanzia fideiussoria, effettivamente sostenuti dall'ente ma relativi

¹³ Presenza di una deliberazione del Consiglio di amministrazione, o di un organo equiparato, e conferimento dell'incarico nel rispetto delle norme statutarie interne; possesso di titoli professionali o di adeguata esperienza professionale rispetto all'azione finanziata; indicazione della durata dell'incarico e del relativo compenso che, qualora commisurabile ad un trattamento economico preesistente, non potrà comunque eccedere i massimali di costo fissati dalla Circolare 2/2009 in relazione alla tipologia dell'attività svolta.

ad un periodo successivo a quello di riferimento del progetto, nonostante l'obbligo di mantenere attiva la fideiussione fino agli esiti della verifica amministrativo-contabile. A parere degli enti interessati tali spese dovrebbero essere riconosciute dal Ministero in caso di capienza del piano economico, poiché non dovrebbero gravare sul bilancio di un ETS per un periodo di tempo indeterminato. In risposta il Ministero ricorda come tale orientamento sia comune anche ad altre Amministrazioni, ed evidenzia come la possibilità di ottenere un anticipo sia una facoltà dell'ente beneficiario che può non ricorrervi, non stipulando appunto la fideiussione ed eventualmente accedendo ad altre forme di finanziamento a propria scelta, ad ognuna delle quali sono comunque connessi dei costi da sostenere.

Sempre in merito al tema della garanzia fideiussoria, sono stati inseriti in questa fattispecie dell'inammissibilità temporale delle spese anche 4 casi relativi alla richiesta, da parte dell'ente beneficiario, di veder riconosciuti "ex post" i costi di rinnovo della fideiussione. In questi casi, i pagamenti non sono stati rendicontati dagli enti e decurtati dagli ispettori, ma sono state avanzate istanze di "rimborso" in sede di controdeduzioni agli esiti delle verifiche. Richieste che proprio per l'inammissibilità temporale delle spese non hanno trovato accoglimento da parte del Ministero.

Seguono in questa carrellata, con percentuali identiche (14,3% dei casi e 28,6% dei progetti), le spese superiori a quelle imputabili e la mancanza di adeguati giustificativi.

Nella prima fattispecie rientrano quelle spese che, secondo gli ispettori, non vengono imputate al progetto in modo "*equo, corretto, proporzionale e documentabile*", secondo quanto previsto dalla Circolare 2/2009, non essendo ammesso dagli Avvisi il criterio della "*percentuale su base forfettaria*". Ciò ha riguardato, ad esempio, le spese di cancelleria, quelle per i pasti, quelle per l'acquisto di materiali informatico, quelle per l'assicurazione dei volontari per responsabilità civile verso terzi. Ma in questo ambito rientrano anche le spese per l'uso del mezzo di trasporto privato o l'imputazione erronea del costo delle risorse umane.

Nella seconda fattispecie rientrano invece quei casi relativi alla mancanza di giustificativi idonei a comprovare le spese sostenute. Ad esempio, per il riconoscimento delle spese di trasporto aereo, la documentazione da produrre sono le carte di imbarco e i biglietti di viaggio. Oppure rientra in questo ambito l'imputazione al progetto di scontrini non "parlanti". Inoltre, sono stati inseriti in questa fattispecie anche gli errori documentali, come la mancata corrispondenza tra LUL (Libro Unico del Lavoro) e diario di bordo o la mancata indicazione, negli incarichi professionali, del costo orario e delle giornate da dedicare allo svolgimento delle attività affidate.

Nell'8,9% dei casi (e per il 17,9% dei progetti) sono state rilevate deleghe non autorizzate di attività a soggetti esterni o incrementi di spesa non autorizzati a soggetti delegati. Prendiamo ad esempio i casi, per l'annualità 2018, di affidamento delle attività di valutazione ex post a persone fisiche, laddove l'Avviso offriva la possibilità di affidare tali attività esclusivamente ad un "*ente terzo*".

In penultima posizione in questa classifica di motivazioni si posiziona, con tre casi, la mancata vidimazione dei registri di presenza per le attività di formazione. Vidimazione da effettuarsi prima che i registri cartacei siano messi in uso, per impedire,

una volta effettuate le annotazioni, una loro successiva manomissione. Pratica che, nel caso della formazione a distanza, per espressa indicazione del Ministero può essere sostituita dalla reportistica generata da piattaforme e-learning che prevedano sistemi automatici di registrazione della data, dell'orario di accesso al portale e di durata del collegamento, e che siano quindi idonei a garantire il tracciamento della presenza dei partecipanti ai corsi.

Infine, chiudono questo excursus le seguenti tre motivazioni, con un caso ciascuno.

L'errata imputazione delle voci di costo nel Piano finanziario: nel caso di specie, una corretta imputazione avrebbe prodotto uno scostamento tra diverse macrovoci superiore al 20%; eventualità per cui è necessaria una autorizzazione ministeriale precedente all'imputazione della spesa, e che impedisce un eventuale riconoscimento ex post.

Il pagamento di soggetti che collaborano a titolo gratuito e che *“non possono essere destinatari di quote di finanziamento ma possono cofinanziare attraverso un apporto monetario”*.

E, in ultimo, il cambiamento, senza autorizzazione ministeriale, delle attività, così come descritte nella proposta progettuale approvata, per cui vengono imputate nel Rendiconto finale le relative spese.

6. Cambiamenti apportati, criticità da sciogliere e possibili correttivi

Un ultimo filone di approfondimento che è stato percorso per il Terzjus Report 2024 ha riguardato l'ascolto di un campione, non rappresentativo, di enti capofila delle proposte progettuali ammesse al finanziamento nelle tre annualità oggetto dell'analisi desk. Nello specifico, sono state realizzate 10 interviste in profondità rivolte ad altrettanti progettisti e responsabili della rendicontazione di 6 ETS beneficiari¹⁴. Le interviste, della durata media di oltre un'ora, sono state audio-registrate per conservare in maniera integrale le informazioni da analizzare e poter poi arricchire il racconto con brani fedeli provenienti dalla viva voce dei protagonisti.

Il confronto con i referenti interpellati ha avuto come focus le criticità incontrate nella progettazione, gestione e rendicontazione delle iniziative finanziate ex art. 72 del CTS, i principali nodi problematici da superare e le possibili azioni correttive e di miglioramento.

Nel trattare i diversi punti emersi nel corso delle interviste, occorre premettere che nel passaggio dall'Avviso del 2020 agli Avvisi del 2023 e del 2024, sono stati apportati dal Ministero alcuni cambiamenti significativi, sia nella tipologia di iniziative e progetti ammessi, sia nell'ammissibilità di alcune spese, sia nei criteri di valutazione delle pro-

¹⁴ Per scelta metodologica, le interviste realizzate sono state condotte garantendo l'anonimato sia degli intervistati, sia degli enti di riferimento. Tale scelta è stata adottata per garantire piena libertà espressiva agli interlocutori, permettendo loro di condividere il proprio punto di vista senza condizionamenti. Laddove presenti, i brani riportati saranno identificati da un numero progressivo assegnato al singolo intervistato, seguito dalla data di realizzazione dell'intervista.

poste presentate. Alcune di queste modifiche vanno in direzione dell'accoglimento di criticità rilevate, e di conseguenti richieste avanzate, dalle organizzazioni destinatarie. Altre rispondono invece a logiche interne al Ministero, rispetto alle quali gli enti interpellati evidenziano nuovi limiti e possibili rischi.

Dai progetti ai programmi

La prima grande novità introdotta a partire dall'Avviso n. 2/2023 riguarda la possibilità di ammettere al finanziamento pubblico non soltanto attività progettuali, ma anche programmi di ordinaria attività statutaria. Questa novità viene apprezzata dalla quasi totalità degli intervistati ed è considerata un vero e proprio *cambio di paradigma* rispetto al passato. Non si obbligano più gli enti proponenti ad ideare un progetto specifico, ma si riconosce il valore delle attività statutarie di interesse generale che gli ETS svolgono ordinariamente nel perseguimento della loro mission. Ciò produce *una serie di effetti positivi: non si disperde il lavoro pregresso, ad esempio in termini di reti create sul territorio; hai la possibilità di contestualizzare gli interventi, garantendo anche maggiore sostenibilità nel tempo alle attività; e soprattutto riesci ad integrarti meglio con i contesti del welfare locale. [...] Questo aiuta molto. E va a riconoscere ancora di più quel ruolo che la Riforma del terzo settore, ma anche la Costituzione, assegna a tutto l'associazionismo: ti finanzia perché so che fai qualcosa di utile e stiamo lavorando in un'ottica sussidiaria; non ho bisogno di chiederti un progetto specifico [...]; riconosco il tuo ruolo all'interno del sistema di welfare*¹⁵.

In coerenza con tale scelta, tra i criteri di valutazione delle proposte presentate viene meno quello relativo alle caratteristiche di innovazione sociale dei progetti, che inevitabilmente scoraggiava gli enti nel proporre servizi e interventi già implementati. Ossia nel presentare iniziative che magari, pur soddisfacendo i bisogni sociali in modo efficace e in rete, non erano andate oltre una prima sperimentazione e/o faticavano a trovare continuità di finanziamento, con le conseguenti difficoltà di garantire sostenibilità nel tempo e radicamento sul territorio. Un criterio, quello dell'innovazione, per cui, talvolta, i progettisti erano costretti allo *sforzo di creare un vestitino di novità al progetto, che tenesse al proprio interno anche una serie di attività ordinarie, istituzionali, che erano invece il pane quotidiano dell'ente*¹⁶.

Al contrario, il rischio, ventilato da alcuni intervistati, del finanziare programmi statutari potrebbe essere quello di perdere spazi di innovazione, di andare in continuità e rinunciare alla sperimentazione di nuove strategie e modelli di intervento. Per fronteggiare tale eventualità, viene quindi suggerito al Ministero di istituire due binari, affiancando agli attuali Avvisi per il sostegno degli enti più radicati sul territorio nazionale, una linea di finanziamento ad hoc, centrata su progetti pilota, con budget più ristretti, che consenta di recuperare la dimensione della novità. La percorribilità di questa ipotesi deve misurarsi, tuttavia, con due assi strategici. Il primo concerne cosa si debba intendere per innovazione nel sociale, e quindi quali indicatori adottare per

¹⁵ Intervista n. 2, 23 settembre 2024.

¹⁶ Intervista n. 4, 4 ottobre 2024.

valutare la qualità delle eventuali proposte progettuali. La seconda riguarda invece le scelte politiche, e quindi il tipo di investimento che si intende garantire nel tempo affinché la sperimentazione porti allo sviluppo e all'implementazione di modelli, servizi e interventi all'interno del sistema delle politiche sociali, e non degeneri in mero e perenne sperimentalismo.

Manca sempre il pezzo successivo, perché tu mostri che funziona, ma dopo ci vuole l'investimento. [...] Sono stati fatti tanti progetti di innovazione sociale, ma ad un certo punto i modelli devono diventare scelte politiche. [...] E non è solo un problema di risorse, ma proprio di poca visione; si discute solo sulla forma, e non sulla sostanza. [Intervista n. 7, 8 novembre 2024]

L'oggettivazione dei criteri di ammissione

Il cambiamento dei criteri di valutazione delle proposte di progetti e programmi presentate dagli enti è un'altra significativa novità introdotta con l'Avviso n. 2/2023. Modifica che va in direzione di uno snellimento complessivo del numero dei criteri adottati e della focalizzazione su elementi oggettivi e quantitativi.

I motivi della direzione intrapresa dal Ministero appaiono abbastanza chiari agli intervistati, che attribuiscono le scelte ad esigenze di maggiore trasparenza e all'intenzione di velocizzare le procedure di valutazione. Ciò anche per far fronte ai lunghi tempi intercorsi, nelle precedenti annualità, tra la presentazione delle domande di ammissione e la pubblicazione delle relative graduatorie. Criticità lamentata dagli stessi ETS beneficiari dei finanziamenti e in parte probabilmente originata dal dovere entrare nella valutazione dei contenuti delle proposte progettuali. Ma non solo, le scelte appaiono agli intervistati anche un portato più generale della Riforma del terzo settore, che rende più complessa la gestione degli enti, favorendo di fatto le realtà più solide e radicate, e scoraggiando le organizzazioni meno strutturate, soprattutto di volontariato.

Da un punto di vista di trasparenza, c'è molta trasparenza, perché i criteri sono oggettivi. Riguardano però non tanto il programma o il progetto che tu presenti, ma l'organizzazione, perché vanno a premiare le reti, che hanno una capillarità territoriale, che hanno dei fatturati e dei ricavi più alti su alcune linee di intervento, che hanno un sistema di relazioni per cui riescono anche a trovare delle collaborazioni gratuite. [...] Quindi da una parte la trasparenza, dall'altra dei criteri che vanno sostanzialmente a premiare la configurazione organizzativa, perché sono quasi tutti centrati su quello. [Intervista n. 2, 23 settembre 2024]

Complessivamente, le scelte effettuate suscitano negli intervistati una serie di perplessità, fanno emergere alcune critiche specifiche e sollecitano conseguenti proposte di assestamento.

In linea generale, l'aspetto su cui tutti concordano è la scarsa lungimiranza che traspare dall'aver abbandonato un qualunque parametro qualitativo di valutazione dei contenuti proposti. Tanto che, come sostiene provocatoriamente un intervistato, se scrivo in 40 pagine "bla bla bla bla", va bene lo stesso, perché non vengo valutato in nessun modo sul Modello D, sulla scheda di progetto; in nulla sui risultati da raggiungere o

*su altro. Secondo me, è una visione cieca*¹⁷. Fa eco a questa riflessione un altro referente della progettazione, per cui il problema è *sempre la coperta corta: dobbiamo accettare l'oggettivazione dei criteri per ottenere maggiore velocità*¹⁸.

Sulla valutazione della qualità delle iniziative proposte resta però aperto il tema della definizione degli indicatori da applicare. Gli intervistati, infatti, da una parte sottolineano la criticità della loro assenza negli ultimi due Avvisi e sollecitano l'apertura di un confronto sul merito, ma dall'altra parte riconoscono che non esistono soluzioni facili e preconfezionate, o condivise da tutti.

È assurdo che sparisca dal set di indicatori una valutazione di merito sul contenuto della proposta in sé. Questo è assolutamente inaccettabile. Oggi si è alla ricerca di un equilibrio, che è difficile da trovare. Quindi, è bene avere questo tipo di attenzione, mediare tra un elemento e l'altro. [...] Quello del numero dei beneficiari è un ulteriore indicatore [suggerito da alcuni intervistati] che di sicuro non guasta. Tuttavia, è un criterio molto parziale. Quando, ad esempio, qualche assicurazione si racconta, ti comunica: quest'anno abbiamo erogato due miliardi di rimborsi in giro per l'Italia. Perfetto; però, se ci facessero parlare al telefono, e lo so che sto ragionando per paradossi, con una di quelle persone che ha ricevuto quel rimborso, probabilmente otterremmo una misura molto più vivace di quello che l'assicurazione, o l'associazione per ritornare al nostro ambito, ha prodotto nella vita di quella persona. [...] La difficoltà di una parte importante di terzo settore, secondo me, è proprio quella di non riuscire a raccontare quello che succede nella vita di una delle persone che è coinvolta nei suoi processi. [...] Se ragioniamo solo in termini quantitativi: numero di beneficiari, numero di regioni, numero di province ecc., rischiamo di non cogliere il bersaglio grosso, stiamo girandoci attorno. Sono tutti aspetti che contribuiscono, ma non è sui numeri che misuriamo qualcosa di realmente significativo a livello sociale. E, se ragioniamo solo in termini di numeri, allora inneschiamo anche quel circolo vizioso di far sembrare che le uniche cose significative le producono i grandi enti, mentre gli enti piccoli che raggiungono poche persone non svolgono alcun ruolo. Vallo però a dire al sindaco di Canicatti che cosa succede nella sua comunità se viene meno l'unica proloco aperta; a livello nazionale non succede niente, ma lì eccome se cambia la vita di quella comunità. [Intervista n. 4, 4 ottobre 2024]

La questione del restringimento degli spazi di partecipazione e della possibile ammissione al finanziamento pubblico da parte di realtà più contenute, con una organizzazione meno strutturata e con una minore esperienza pregressa, è stata oggetto di riflessione in molte delle interviste realizzate.

È opinione comune che gli ultimi due Avvisi ministeriali, per come sono impostati, si rivolgano sostanzialmente a grandi realtà e a grandi reti, o sollecitino la creazione di partenariati complessi. Per aumentare quindi le opportunità di sostegno alle attività degli enti meno strutturati e per favorire la partecipazione di nuove realtà, c'è chi propone di attribuire un diverso peso a due dei criteri di valutazione adottati: quello dell'esperienza pregressa e quello dell'ampiezza del partenariato.

¹⁷ Intervista n. 9, 12 novembre 2024.

¹⁸ Intervista n. 7, 8 novembre 2024.

Lodevole l'iniziativa di assegnare un punteggio significativo, ai fini della valutazione, alla rete di partenariato messa insieme per realizzare le iniziative progettuali, ma dall'altro canto riscontro una criticità. [...] A parer mio, l'esperienza pregressa dovrebbe avere un peso minore, dando così l'opportunità a nuove realtà che, seppur non hanno elaborato iniziative finanziate nel corso dell'ultimo triennio, implementano attività volte al raggiungimento degli obiettivi previsti dall'Avviso. [...] Piuttosto aumenterei il punteggio a valere sulla creazione della rete. [...] Il punto focale è che la valutazione andrebbe incentrata sulla bontà della proposta progettuale in funzione del risultato, assegnando il tesoretto dato dall'esperienza pregressa sia al numero dei soggetti attuatori dell'iniziativa che al numero dei soggetti destinatari del progetto. [Intervista n. 3, 2 ottobre 2024]

Le riflessioni avanzate nel corso delle singole interviste talvolta non si limitano all'analisi dei soli Avvisi emanati a valere sul fondo ex art. 72 del CTS, ma spaziano su considerazioni di più ampio respiro, delineando scenari e possibili rischi.

Non è un problema solo di finanziamenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è un problema della Riforma del terzo settore che ha costretto le realtà più piccole a fare i conti con una gestione molto più complessa. Di conseguenza, sono sopravvissuti i grandi. Ora la banalizzo, perché la Riforma non era nata con quello scopo, però obiettivamente è così. E non è una bella notizia. Dovremmo essere tutti preoccupati che in pochi anni abbiamo assistito ad una contrazione di un milione di volontari. Riduzione che probabilmente non è legata solamente alla cultura individualista, ma anche al fatto che oggi essere volontari è più complicato di dieci anni fa. [...] Il bando è la ricaduta di tutto questo. [...] E mi dispiace perché il valore del terzo settore sta anche nel pluralismo, che non vuol dire fare ognuno le cose per sé, ma portare ciascuno la propria specificità. [...] Invece, secondo me, oggi possiamo dire che abbiamo meno pluralismo. [Intervista n. 7, 8 novembre 2024]

Se un primo tema riguarda la salvaguardia nel lungo periodo del volontariato, delle realtà più piccole, del valore del pluralismo. Strettamente connessa vi è anche una seconda riflessione, che sottolinea gli elementi positivi, ma investe anche i possibili rischi legati alla costruzione di partenariati progettuali.

Per irrobustire la forza della proposta progettuale, una delle modalità che viene incentivata è quella della partnership, quindi non presentare il progetto da soli, ma insieme ad altri soggetti. [...] Questo è molto interessante, perché una delle critiche, credo legittima e fondata, che da sempre è stata avanzata al terzo settore è proprio quella della tendenza all'autoreferenzialità. Tanti enti si ritrovano in uno stesso mare, ma sono poco propensi, come prima soluzione, a cercare di avvicinare le scialuppe; ognuno resta sulla sua e speriamo bene. Allora, spingere il terzo settore a ragionare come sistema è sacrosanto. [...] Benissimo incentivare il partenariato, però allo stesso tempo attenzione, perché c'è il rischio, per il momento solo accennato, che i vari enti, con le loro specificità, si ritrovino a mediare i progetti da presentare. Se io devo ragionare d'insieme, non posso fare un progetto esclusivamente dedicato al tema x, che è il mio "core business", tra virgolette, ma devo metterci dentro anche il tema y o il tema z, allacciandomi ai diversi enti che se ne occupano. Il tutto è positivo per certi versi, però rischia anche di far pagare qualcosina rispetto all'opportunità di usare risorse pubbliche per approfondire un discorso. [...] La patologia dell'autoreferenzialità la devi combattere anche con interventi culturali, che non snaturino le specificità di ciascun soggetto. Se ipoteticamente gli Avvisi che usciranno in futuro manterranno le stesse caratteristiche, [...] il rischio è che i progetti tende-

ranno ad assomigliarsi fra di loro, perché tecnicamente diventa più semplice: vengo coinvolto da tot reti, ho un'idea di fondo valida, la posso riproporre per tot progetti, dando un vestito diverso all'uno e all'altro. [Intervista n. 4, 4 ottobre 2024]

Nel brano sopra riportato viene mostrato il possibile rovescio della medaglia di un certo modo di fare partenariato, con il rischio di appiattimento dei contenuti progettuali, di smussamento delle specificità degli enti e di mancanza di approfondimento sui temi. Un rischio che, secondo l'intervistato, potrebbe essere alimentato anche dalla tendenza dei grandi enti ad avvalersi di progettisti esterni, portatori di una loro rete di contatti che potrebbe quindi rendere più agevole e immediata la costituzione di partenariati.

I controsensi sulle risorse umane

Uno dei criteri di valutazione delle proposte progettuali maggiormente discusso è quello relativo all'esperienza e competenza delle risorse umane impiegate nel progetto/iniziativa. In questo caso specifico, ciò che viene contestato non è il significato dell'indicatore in sé, ma il modo in cui esso trova applicazione. Lo spiega bene una delle referenti intervistate.

Quello che mi lascia onestamente più perplessa degli ultimi due bandi è il criterio relativo alle risorse umane, di cui onestamente continuo a non capire la ratio. Praticamente si chiede di presentare una quantificazione delle risorse umane impiegate in giornate uomo rispetto alle fasce di livello professionale, come previste dalla Circolare 2/2009. Questo si traduce in una mole di lavoro abbastanza importante per compilare il file [Modello F], che ovviamente è un previsionale, perché non puoi sapere cosa accadrà effettivamente, ma che ti blinda, essendo un fattore di premialità. Ti blinda perché non lo puoi cambiare in corso d'opera: nel momento in cui mi attribuisce, ad esempio, 10 punti poi non posso realizzare le attività con una combinazione di risorse umane che modifichi questo punteggio in 12 o in 8. Quindi, secondo me, questa è una questione sicuramente da valutare, anche perché non è chiara la motivazione per cui la si fa. Una cosa sarebbe premiare i curricula di figure particolari, come per esempio il coordinatore delle attività, oppure gli educatori, se stiamo parlando di doposcuola, Quello avrebbe senso, ma non è così. Oltretutto non si premiano neanche le fasce di livello maggiore, perché alla fine abbiamo capito che il punteggio più alto viene calcolato sulla base di una formula che prevede un po' di senior e un po' di junior. E onestamente non capisco perché per realizzare il mio programma associativo dovrei rispondere ad un criterio di questo tipo. Mi sembra un meccanismo ingegneristico che non va a premiare niente, se non la capacità di leggere bene i criteri premiali di un bando. Se fosse un'azione positiva per i giovani, magari mi dovrei valutare di più se mi avvalgo di fasce di junior, ma non è così. Se fosse un discorso di competenza, mi dovrei valutare di più se inserisco tutti senior, ma non è così. Tanto è vero che in risposta all'Avviso del 2023, per qualificare maggiormente l'offerta progettuale, avevamo inserito più fasce A e abbiamo sbagliato: abbiamo preso meno punti di altri che avevano proposto un mix, perché probabilmente non avevamo compreso bene il criterio. [Intervista n. 2, 23 settembre 2024]

Anche altri intervistati manifestano le stesse perplessità sulle modalità di stimare l'esperienza e la competenza delle risorse umane impiegate, nonché sui metodi di cal-

colo del punteggio, che non premiano l'adeguatezza del livello professionale rispetto alle attività, ma le proporzioni tra le diverse fasce coinvolte. A tali perplessità si sommano anche le preoccupazioni legate alla fase rendicontativa, quando si dovrà dimostrare la realizzazione delle attività nel rispetto di tutti quei parametri che hanno permesso di conseguire un dato punteggio. In altre parole, quando si dovrà render conto delle giornate effettivamente svolte da una figura professionale appartenente a quella determinata fascia dichiarata. Ciò non considerando che *le risorse umane, in un arco progettuale di dodici/diciotto mesi, sono un elemento inevitabilmente esposto a variazioni. Valutare progetti che partono dalle intenzioni dell'articolo 72 del CTS soltanto su aspetti di questa natura è avvilente. Progetti poi di una portata anche economica significativa, che dovrebbero produrre un cambiamento, piuttosto che confermare dei numeri*¹⁹.

Secondo i referenti associativi intervistati, i nodi, quindi, verranno al pettine nella fase gestionale, rendicontativa e ispettiva. E lo dicono con molta preoccupazione, ma anche con uno sguardo all'appropriatezza del criterio di valutazione adottato, al rapporto tra costi e benefici delle scelte effettuate.

Banalmente potrebbe succedere che, se domani io e la mia collega, che siamo in fascia A, andassimo via e venissimo sostituiti, invece che da due, da tre persone con minore esperienza in fascia B, si potrebbe annullare il finanziamento, perché magari teoricamente il progetto avrebbe ottenuto meno punteggio e non sarebbe stato ammesso. [...] Queste cose sono totalmente illogiche. Il punteggio ora è costruito per non prevedere nessun elemento soggettivo di valutazione; probabilmente per evitare contestazioni. Però, che un progetto venga valutato solo su base matematica è abbastanza triste e non è un'assunzione di responsabilità da parte dell'ente finanziatore. [Intervista n. 6, 5 novembre 2024]

L'unico elemento positivo viene rinvenuto nel modo di considerare il volontariato, di cui viene riconosciuto il valore e la qualificazione. Aspetto evidenziato, in particolare, da un intervistato: *per fortuna, il Ministero equipara i volontari al personale retribuito in termini di qualità, di ore di lavoro. E questa mi sembra un'ottima notizia*²⁰.

La discutibile logica premiale del cofinanziamento

Un altro criterio di valutazione messo in discussione dagli enti interpellati è quello relativo al cofinanziamento del progetto/iniziativa. Cofinanziamento, a carico dei soggetti proponenti, che a pena l'inammissibilità della domanda non può risultare inferiore al 20% delle spese totali preventivate, nel caso la proposta sia presentata e realizzata da associazioni di promozione sociale o da organizzazioni di volontariato, e al 50% nel caso di fondazioni del terzo settore. Poiché, in fase di valutazione delle proposte, tale parametro rientra tra i criteri di premialità, la scelta di quanto aumentare la percentuale di cofinanziamento da parte degli enti proponenti non risulta ininfluyente. Anzi, nel corso degli anni, le modifiche ministeriali apportate alle modalità di calcolo ai fini dell'assegnazione del relativo punteggio, hanno spinto gli enti proponenti ad innalzare la percentuale di cofinanziamento a loro carico. Se infatti fino al 2020 veniva assegna-

¹⁹ Intervista n. 5, 5 novembre 2024.

²⁰ Intervista n. 7, 8 novembre 2024.

to un punto in più ogni punto percentuale di cofinanziamento aggiuntivo rispetto al minimo previsto (fino ad un massimo di 8 punti nel 2017, per arrivare ad un massimo di 10 punti nel 2018 e 2020), dal 2023 si incoraggia ulteriormente la crescita del cofinanziamento, prevedendo mezzo punto in più ogni punto percentuale aggiuntivo. E le conseguenze di queste modifiche appaiono evidenti dalle scelte effettuate nel tempo. Mentre, infatti, per l'annualità 2017 il 91% dei progetti ammessi al finanziamento si collocava al di sotto del 30% di cofinanziamento previsto, nelle annualità 2018 e 2020 si registra un primo cambiamento con, rispettivamente, il 40,3% e il 60,8% delle progettualità ammesse che oscilla tra il 30% e il 35% di cofinanziamento, per arrivare nel 2023 al 66,7% delle proposte approvate in cui il cofinanziamento si posiziona in un range che va dal 30% al 40% delle spese preventivate²¹.

Ovviamente, l'aver esteso le iniziative e i progetti finanziabili ai programmi di ordinaria attività statutaria *facilita e consente anche di cofinanziare in maniera più significativa* le spese preventivate. In questo caso, infatti, il contributo pubblico si configura quasi come *un sostegno alla programmazione delle attività che un ente realizzerebbe comunque, perché appartengono proprio alla sua ragione di esistenza finale*²². Ma, in qualche modo, è anche un serpente che si morde la coda. Se le proposte presentate vengono valutate sulla base di criteri solo quantitativi e quindi, per aumentare le chance di ammissione, occorre *svolgere le attività in più di 15 regioni, cofinanziare con percentuali che arrivano al 40% dei costi e poi in fase attuativa ottemperare a tutte le regole che vengono richieste, è chiaro che mi spingi a proporre attività istituzionali, perché devo essere radicato, devo avere già un'operatività avviata*²³.

Quello che lascia scettici alcuni intervistati è però la logica della premialità assegnata a tale criterio, di cui non si riconosce il valore, in termini di serietà e qualità della proposta presentata. Vengono quindi sottolineati altri casi in cui il cofinanziamento non viene richiesto e si suggeriscono logiche alternative di valutazione dei parametri economici, rispetto alle quali confrontarsi.

Nella logica del sistema pubblico, un elemento qualificante della proposta è la responsabilizzazione del soggetto che richiede il finanziamento, attraverso un suo chip sulla scommessa. Molte fondazioni invece non prevedono cofinanziamenti nelle attività che mettono a bando. Noi abbiamo avuto esperienze sia dell'uno che dell'altro tipo, e non ho trovato, nel nostro caso, una differenza sostanziale che abbia qualificato un'esperienza a discapito dell'altra. È un tipo di logica. Non è detto che sia l'unica logica applicabile, in particolare al mondo del terzo settore. [Intervista n. 4, 4 ottobre 2024]

²¹ Le percentuali illustrate in questo capoverso sono calcolate sul totale delle domande di ammissione accolte nei rispettivi anni. Trattandosi di range di cofinanziamento inferiori al 50% delle spese preventivate, investono le progettualità presentate da APS e OdV, anche in partenariato tra loro. Pertanto, risulterebbero superiori a quelle indicate se escludessimo dal totale dei progetti approvati quelli presentati e realizzati da fondazioni del terzo settore (pari, nelle quattro annualità, all'8% del totale).

²² Intervista n. 2, 23 settembre 2024.

²³ Intervista n. 7, 8 novembre 2024.

Dipende sempre qual è la finalità. Dire in quante regioni tu intervieni ha una ricaduta di qualità, perché la spinta è a coprire maggiormente il panorama italiano, a fare qualcosa in più rispetto all'anno prima. Aumentare invece la percentuale di cofinanziamento ti dice solo quanto sei grande, quanto è istituzionale la tua attività. Allora, per esempio, si potrebbe ragionare sulla parte economica, pesare le proporzioni tra le macrovoci del Piano finanziario. Quindi, premiare chi destinerà maggiori risorse alle attività rivolte ai beneficiari, rispetto al coordinamento, alla gestione, al personale, e questo perché ti interessa la ricaduta sulle persone. [Intervista n. 7, 8 novembre 2024]

Di nuovo torna, nel dialogo con i referenti associativi, il tema dello “svantaggio” delle organizzazioni meno strutturate, soprattutto di volontariato, per cui *il cofinanziamento rappresenta un bagno di sangue. Quando supera certi livelli, diventa insostenibile, soprattutto su importi molto alti come questi*²⁴. E ciò non vale solo nel caso dell'ente proponente, ma anche per i soggetti che entrano nel partenariato, di cui peraltro si incentiva l'ampliamento, ai quali viene chiesto di partecipare al cofinanziamento.

Un ente potrebbe svolgere le attività anche con tutti volontari. Quindi, da una parte il Ministero valorizza i volontari, le loro giornate lavoro come personale retribuito; dall'altra parte ti chiede un cofinanziamento molto grande. E, chiaramente, per quasi tutti gli organismi questo è dato soprattutto dal personale, perché stiamo parlando di importi sostanziosi. È un controsenso. [...] Come minimo andrebbe dimezzato. È vero che non è obbligatorio arrivare al 40%, però se ci arrivi vieni ammesso al finanziamento. Allora, si potrebbe rendere obbligatorio il 10% e arrivare al massimo del punteggio con il 20%. E lo propongo perché partecipare più o meno non ha alcun valore dal punto di vista della qualità dell'intervento, vuol dire semplicemente quante spese hai come ente per coprire quella cifra. [Intervista n. 7, 8 novembre 2024]

Il rischio potrebbe essere anche quello che gli enti si trovino a *dover sovrastimare le proprie risorse umane, per tentare di compensare un po' il cofinanziamento, anche se poi diventa insostenibile giustificarlo a livello progettuale*²⁵.

La piattaforma: un'innovazione tecnologica a metà

In fase di presentazione delle proposte, una novità, anche tardiva rispetto ad altre linee di finanziamento pubbliche e private, è stata quella di introdurre, a partire dal 2023, una piattaforma informatica attraverso la quale inviare le domande di ammissione. Anche qui il problema non è lo strumento in sé, a cui gli enti sono già abituati da tempo e che anzi considerano potenzialmente utile per facilitare e ridurre i tempi di invio delle domande, ma nella modalità in cui è stata realizzata. *Nelle ultime due annualità abbiamo la piattaforma, che in realtà non ha portato alcuna semplificazione. [...] Sicuramente non è la digitalizzazione a cui stanno pensando le menti più evolute; non ha determinato un vero processo di cambiamento*²⁶.

²⁴ Intervista n. 6, 5 novembre 2024.

²⁵ Intervista n. 6, 5 novembre 2024.

²⁶ Intervista n. 5, 5 novembre 2024.

Vari sono gli aspetti critici evidenziati dagli intervistati, cui peraltro si potrebbe facilmente porre rimedio.

1. Innanzitutto, la piattaforma non riduce, ma duplica gli adempimenti: non si imputano infatti tutti i dati online, ma si digita sul sistema una parte del contenuto dei Modelli predisposti dal Ministero, che vanno comunque caricati come file. Un'intervistata ripercorre le diverse fasi succedutesi nel tempo: *nel 2017 abbiamo consegnato la documentazione a mano, dal 2018 ci siamo evoluti con la PEC, adesso carichiamo i file nella piattaforma e alcune sezioni vengono anche compilate online, nonostante le informazioni che riportiamo siano già contenute all'interno dei file. C'è un passaggio in più. È tutto molto ridondante*²⁷.
2. Un altro problema riguarda la modulistica, che presenta gli stessi refusi del 2017 ed errori di calcolo nel file Excel del piano finanziario. *Ci sorrido perché veramente la cosa è assurda, purtroppo chi l'ha creato, nel collegamento tra un foglio di lavoro e un altro, ha dimenticato e ha sballato alcune formule. [...] Insomma, qualcuno che sappia lavorare in Excel riesce a sistemare questa parte. Certo, è ridicolo che, se un Ministero pubblica dei documenti, questi abbiano diversi errori riportati nel tempo. Errori che, anche se sanati in fase di progettazione, poi magari ce li ritroviamo nella parte di rendicontazione, perché vengono forniti file vecchi. Lì auspico un po' più di attenzione*²⁸.
3. Problematico è anche l'accesso alla piattaforma, sia perché richiede il ricorso allo SPID, sia perché è circoscritto all'ente capofila. *La questione dello SPID noi l'abbiamo risolta brillantemente attraverso una delega a me [in quanto progettista dell'ente], rendendo semplice il tutto. Però, per organizzazioni meno strutturate, in cui magari non c'è un referente dei progetti con determinate responsabilità, come si deve fare? Tenersi il legale rappresentante a fianco per entrare con lo SPID ogni dieci minuti?*²⁹ Un altro aspetto è poi quello relativo alla possibilità di estendere l'accesso alla piattaforma a tutti gli enti del partenariato. *Se il passaggio alla piattaforma avviene al 100%, dove tutti i dati vengono imputati lì, il margine di errore davvero si riduce. E se ogni ente può farlo in maniera autonoma, invece di affidare tutto al capofila, si riduce di gran lunga*³⁰.
4. Un altro elemento particolarmente sentito dagli intervistati è quello relativo alla documentazione associativa da allegare, un'incombenza piuttosto anacronistica in tempi di RUNTS. *Oggi chiederei al Ministero di investire davvero in information technology pure per snellire l'operato dei valenti operatori, dirigenti e funzionari del Ministero, che avrebbero vita facilitata, perché caricare su quella benedetta piattaforma una quantità immane di documenti, lo statuto, l'atto costitutivo ecc., oggi più che mai mi sembra ridicolo. Se io accedo alla piattaforma, e ogni partner accede e si aggancia a quel progetto, attraverso i dati del RUNTS*

²⁷ Ibidem.

²⁸ Intervista n. 3, 2 ottobre 2024.

²⁹ Intervista n. 9, 12 novembre 2024.

³⁰ Intervista n. 3, 2 ottobre 2024.

*di default dovrei avere tutto. Quindi, ci sarebbe uno snellimento della burocrazia non indifferente*³¹.

5. Infine, un'ultima osservazione, dal carattere del tutto contingente, è quella legata ai mal funzionamenti del sistema incontrati nella presentazione delle ultime domande di ammissione. Un'intervistata racconta di essersi accorta casualmente, per fortuna, di una notifica *popup* nella piattaforma. Con essa si avvertiva di inviare i file Word per PEC in quanto non supportati, nonostante questo non venisse indicato nell'Avviso. Un altro intervistato lamenta i continui arresti del sistema: *l'obiettivo era di chiudere alle 10:30 di mattina e siamo usciti dall'ufficio alle 8 di sera, perché la piattaforma continuava a bloccarsi ogni due ore. Addirittura, ho dovuto inserire le risorse umane venti volte di seguito, perché lo facevo, me le dava per acquisite e invece riaccendevo alla piattaforma e non c'erano*³².

Avvio delle attività: bene, ma non benissimo

Un aspetto positivo, favorito sicuramente dal ricorso a criteri di valutazione solo quantitativi e dall'introduzione della piattaforma informatica, con tutte le criticità di cui si è già dato conto, è quello di una riduzione dei tempi intercorrenti tra la presentazione della domanda di finanziamento, la pubblicazione delle graduatorie e l'avvio delle attività. Si parla comunque di una media di sette-otto mesi, che a parere degli intervistati potrebbe essere ulteriormente ridotta, e rispetto alla quale si potrebbero anche creare delle condizioni più favorevoli agli enti ammessi al finanziamento. È in questa direzione, quindi, che vengono avanzati alcuni suggerimenti migliorativi.

Il primo riguarda la modalità di stipula dell'ATS richiesta dal Ministero in caso di partenariato, *che è quella autenticata in presenza del notaio. Essendo un bando nazionale, se hai partner in tutte le regioni, devi concordare con loro una data, oppure far fare la procura per poi incaricare qualcun altro, cosa che ha un costo. Tutto questo richiede tempo, se va bene un mesetto, che rallenta la stipula della Convenzione. Se si togliesse quella parola: autenticata, basterebbe semplicemente fare una ATS registrata dal notaio mandando firme digitali, e questo ridurrebbe i tempi*³³.

Un altro aspetto concerne la data di avvio delle attività, fissata dal Ministero entro 15 giorni dalla stipula della Convenzione. Tale prescrizione, in alcuni particolari periodi dell'anno, potrebbe essere garantita solo formalmente ma non concretamente, creando agli enti attuatori delle difficoltà organizzative: *se i famosi 15 giorni lavorativi per l'avvio delle attività ricadono tra il 10 agosto e il 30 agosto farei il sollevamento per ferie. E la stessa cosa per dicembre, cioè dal 20 dicembre al 7 gennaio eviterei di far partire i progetti*³⁴. Un discorso simile può valere anche in base alla tipologia di attività da realizzare: *noi abbiamo nella nostra sfera alcune associazioni che, per esempio, si oc-*

³¹ Ibidem.

³² Intervista n. 9, 12 novembre 2024.

³³ Intervista n. 7, 8 novembre 2024.

³⁴ Intervista n. 3, 2 ottobre 2024.

cupano degli orti sociali, e per alcune di quelle attività non è irrilevante iniziare a giugno piuttosto che a settembre. Quindi, avere la possibilità anche di un arco di tempo maggiore [tra la firma della Convenzione e l'avvio] potrebbe essere un elemento molto pratico, banale se si vuole, ma effettivamente di buon senso³⁵.

Tutti gli intervistati riconoscono, per onestà, la disponibilità del Ministero ad accogliere eventuali richieste motivate, che potrebbero quindi essere anche di posticipazione dell'avvio delle attività. In proposito, però, c'è chi ritiene che in alcuni casi le procedure potrebbero essere snellite, sostituendo la richiesta di autorizzazione con una semplice comunicazione.

Mi riferisco ad una variazione del Gant, e quindi al rendere ammissibile, in termini di rendicontazione delle spese, una determinata fase per un periodo di tempo più lungo, senza andare ad intaccare la durata complessiva del progetto. [...] Non sto facendo né una modifica progettuale, né una richiesta di proroga, chiedo soltanto che quella fase, in cui è rendicontabile anche il personale impegnato nell'attività, mi sia riconosciuta, ad esempio, non per tre ma per quattro mesi. Secondo me, questo caso potrebbe non essere oggetto di autorizzazione, ma di comunicazione. [Intervista n. 2, 23 settembre 2024]

Rispetto più in generale al calendario delle scadenze, la richiesta di alcuni intervistati è di avere maggiore contezza della roadmap, non solo rispetto agli adempimenti degli enti, ma anche rispetto ai tempi ministeriali.

Quello che manca è che sono molto chiari i termini entro cui l'ente finanziato deve effettuare determinate operazioni: entro 15 giorni, entro 8 giorni, entro 2 minuti; non sono mai chiari, invece, i tempi entro cui, inviata la richiesta, l'ente erogatore risponde. [...] Quindi se, fin dalla pubblicazione dell'Avviso, si conoscessero i tempi entro cui noi dobbiamo fare delle cose ma anche la pubblica amministrazione deve pronunciarsi, allora uno riuscirebbe a costruire dei piani di lavoro, dei cronoprogrammi e dei piani economici più puntuali. [Intervista n. 5, 5 novembre 2024]

Un ulteriore suggerimento è inoltre quello di prevedere un possibile percorso ex ante a supporto della progettazione su questa linea di finanziamento, che a parere condiviso risulta la più significativa e impegnativa per gli enti interessati.

Tanti privati fanno una roadmap: il bando aprirà il 22 novembre, ma il 10 marzo facciamo la presentazione della cosa x, il 10 febbraio della cosa y, e facciamo un percorso insieme. Magari il privato ha altre risorse, senza dubbio, però ci si potrebbe pensare. [...] Detto questo, l'Avviso quest'anno è uscito il 4 agosto, ma che vuol dire far uscire un bando il 4 agosto in Italia per come siamo organizzati? [Intervista n. 9, 12 novembre 2024]

La Circolare 2/2009: uno strumento obsoleto

Passando dalla fase di proposta a quella di gestione delle attività finanziate, un primo punto di discussione con gli intervistati ha riguardato l'applicazione della Circolare 2/2009, che viene individuata negli Avvisi come la *disciplina regolativa dei principi ge-*

³⁵ Intervista n. 4, 4 ottobre 2024.

nerali di riferimento di gestione contabile, della congruità dei costi - inclusi quelli relativi alle risorse umane - dell'ammissibilità delle spese, nonché dei massimali di costo.

Unanimemente, i referenti associativi interpellati ritengono questo strumento ormai superato e assolutamente da rivedere. Innanzitutto, perché nato per un altro contesto, quello della formazione finanziata col Fondo sociale europeo, ma anche e soprattutto perché ormai datato e quindi non più al passo con i tempi e i cambiamenti.

Alcune delle motivazioni più indicate dagli intervistati per motivare questo giudizio investono, senza dubbio, le risorse umane, ma anche le richieste documentali, che presentano delle incongruenze, o ancora il fatto di non normare procedure ormai entrate ordinariamente nella vita delle persone e delle organizzazioni, come *la modalità di acquisto su internet*³⁶.

*Se andiamo sulle risorse umane, siamo molto lontani dalla realtà. Per le retribuzioni dei collaboratori sono previste delle fasce retributive, tenuto conto del profilo professionale, per cui è riconosciuto fino ad un tetto massimo orario di compenso, ma stiamo parlando del 2009, mentre oggi siamo nel 2024 con un'inflazione alle stelle. Oppure pensiamo al collaboratore esterno o al prestatore occasionale a cui viene chiesto di firmare il timesheet*³⁷, uno strumento che non si sposa certo con il lavoro non subordinato. E, ancora, *i contratti di lavoro che sono cambiati da allora, che era il 2009, ad oggi*³⁸.

Un altro aspetto evidenziato è l'irrazionalità di alcune prescrizioni, *pensiamo solo alla richiesta preventiva: "vengo con il mezzo proprio", piuttosto che dover chiedere l'autorizzazione per prendere l'aereo*³⁹. O, ancora, dover conservare le carte di imbarco quando non si viaggia più con il cartaceo.

Emergono, in sostanza, tanti aspetti di incongruenza, ma anche di fatica e ridondanza nella produzione e raccolta documentale necessaria ai fini della rendicontazione, che scoraggiano le organizzazioni meno strutturate e frenano l'operatività di un po' tutti gli enti beneficiari dei finanziamenti.

La Circolare 2 va aggiornata? Assolutamente sì. [...] Dovremmo cercare uno strumento che certifichi le attività realizzate, che tracci le spese per assicurarci della loro correttezza, ma che allo stesso tempo non impacci l'operatività. Perché, se per attuare un intervento, il 40% delle richieste è amministrativa vuol dire che andiamo ad indebolire del 40% l'operatività. [...] Di conseguenza con il mio ente per realizzare molte delle nostre attività andiamo a cercare anno dopo anno i finanziamenti da un'altra parte, anche per godere di un'operatività maggiore rispetto alle richieste burocratiche. [...] A noi piacciono le regole, le abbiamo rispettate tutte, facciamo progetti, cerchiamo di rendicontarli bene, però in ogni caso i problemi sono quelli. [...] Noi potremmo raccontare al Ministero tutte le cose belle che facciamo e chiedergli un sostegno, ma non ci conviene, perché verremmo ammazzati in termini di burocrazia. E questo è un po' triste. [Intervista n. 7, 8 novembre 2024]

³⁶ Intervista n. 7, 8 novembre 2024.

³⁷ Intervista n. 5, 5 novembre 2024.

³⁸ Intervista n. 3, 2 ottobre 2024.

³⁹ Intervista n. 6, 5 novembre 2024.

Difficoltà amministrativo-contabili

Come appena accennato, è una richiesta condivisa dai referenti intervistati quella di rivedere e snellire la parte di amministrazione e rendicontazione, soprattutto in direzione di individuare quegli aspetti da monitorare e valutare che siano effettivamente importanti. L'attenzione viene posta, in particolare, sul parametro delle risorse umane, che oltre ad essere considerato, così come formulato, inutile e dispendioso dal punto di vista dei tempi di gestione amministrativo-contabile, in futuro potrà anche impattare, secondo alcuni, sugli esiti delle verifiche ispettive.

Nelle annualità precedenti, se il tuo piano di lavoro reggeva, se l'organizzazione era sufficientemente strutturata e consapevole di quel piano di lavoro, effettivamente più o meno ti avvicinavi allo stimato economico del progetto. Quest'anno [annualità 2023], sinceramente, i parametri quantitativi introdotti, che si sommano al piano di lavoro, alla gestione del partenariato, agli imprevisti che nel corso del tempo possono incorrere, rendono tutto molto più faticoso. E, a parer mio, davvero vedremo delle criticità negli anni a venire, quando saranno terminati i progetti, dovranno essere inviate le rendicontazioni e saranno condotte le visite ispettive. Criticità che, secondo me, avranno una ricaduta anche su chi ha una struttura abbastanza solida, perché è impensabile poter tenere sotto controllo parametri di questa natura come le risorse umane. [Intervista n. 5, 5 novembre 2024]

Alcune riflessioni emergono anche in relazione a quanto accaduto per le annualità 2017, 2018 e 2020, in cui sono state registrate delle anomalie in fase di rendicontazione, che hanno lasciato il dubbio, ventilato nel Terzjus Report 2023, di una possibile difficoltà di spesa da parte degli enti beneficiari dei finanziamenti. In quegli anni, come evidenziato dall'analisi desk illustrata nei paragrafi precedenti, si è calcolato uno scarto significativo tra il finanziamento concesso e quello rendicontato, soprattutto a valere sulle prime due annualità. L'ipotesi lì formulata: ossia che il "risparmio di spesa" possa essere attribuito al contesto di emergenza sanitaria determinato dalla pandemia da Covid-19, viene sostanzialmente confermata dagli intervistati.

Tu progetti in un dato momento storico, che ha le sue dinamiche, le sue problematiche, e poi ti trovi ad attuarlo magari in un altro contesto. E questo è stato il problema del Covid. Il nostro progetto in quell'epoca fu proprio martire, [...] ebbe grandissimi risparmi di spesa, [...] ed era complicato andare a riformulare le attività. [...] Ci siamo interrogati a lungo e alla fine ci siamo detti: va bene, questi soldi non saranno usati. [Intervista n. 2, 23 settembre 2024]

Questo dato sulle difficoltà di spendere tutto l'ammontare finanziato apre visioni diverse su come gestire eventualità simili, sia imputabili ad eventi imprevisti come appunto il Covid, sia connesse più in generale a possibili difficoltà di attuare gli interventi programmati. Proposte che vengono avanzate da singoli intervistati.

Io capisco che il Ministero debba darsi dei paletti, che sono le quote massimali di spesa sul budget, però a volte su congiunture così particolari, come è stata quella del Covid, o nel caso in futuro dovessero accadere situazioni analoghe, ci dovrebbe essere la possibilità di derogare alle regole. Se le somme risparmiate le posso stanziare per un'attività che mi va a sfiorare quelle quote percentuali, autorizzamela, altrimenti i soldi che non abbiamo speso ritornano nelle cas-

se generali dello Stato e non trovano più la collocazione originaria a supporto del terzo settore. [...] Si potrebbe pensare a delle forbici che possano accogliere questa possibilità di spendere in maniera un pochino più elastica. [Intervista n. 2, 23 settembre 2024]⁴⁰

Io metterei un limite: se non arrivi a spendere minimo il 70%, perdi tutto il finanziamento. Ci sono enti che non hanno neanche raggiunto la metà del budget prefissato da progetto. Io avrei messo un ulteriore paletto. Intanto, non darei di anticipo l'80% del finanziamento pubblico concesso, ma darei il 50%. Se mi rendiconti il 50% nei limiti, allora ti incentivo a prendere l'ulteriore 30%. Taluni si sono ritrovati in cassa più soldi rispetto a quanti ne avevano spesi. [Intervista n. 3, 2 ottobre 2024]

Le difficoltà di spendere e rendicontare gli importi preventivati nel Piano finanziario vengono però imputate anche al radicale cambiamento avvenuto nel passaggio dai meccanismi della legge 383/2000 agli Avvisi a valere sul fondo ex art.72 del CTS.

Da un anno all'anno successivo si è passati dai 220/250 mila euro dei bandi della 383 al milione di euro dei bandi del 117. Il salto non è stato piccolo, anche organizzativamente, per gli enti, che poi fondamentalmente sono rimasti loro stessi. Non è che da un anno all'altro siamo quadruplicati come personale al lavoro per realizzare le attività. Invece ci siamo ritrovati a gestire un budget che era quadruplo, un budget collegato ad un numero crescente di attività. E questo salto qui è stato significativo. [Intervista n. 4, 4 ottobre 2024]

Viene quindi inquadrato in questa riflessione il percorso che dal 2017 al 2024 ha portato il Ministero a ridurre l'importo massimo finanziabile dai 900.000 euro del 2017 agli attuali 600.000 euro. *Ma, forse, non è neanche da escludere che si possa ragionare per una graduale piccola contrazione del costo minimo finanziabile, perché quello effettivamente è un tema da porsi rispetto alla potenza organizzativa degli enti⁴¹.*

Spese forfettarie e beni pluriennali come strumenti di supporto e sviluppo

Restando sul tema delle risorse economiche, e in particolare delle spese ammissibili, vi sono un paio di questioni che gli intervistati portano all'attenzione del Ministero e che sollecitano proposte di assestamento delle regole attualmente in vigore, alla luce delle logiche di funzionamento degli ETS beneficiari.

La prima e la più citata è quella che riguarda la macrovoce G del Piano finanziario, ossia le Spese generali di funzionamento, la cui rendicontazione viene considerata più complessa di quella relativa alle spese dirette. Tanto che, più di un intervistato dichiara di aver tenuto al minimo quella voce di budget sia come ente proponente, sia rispetto agli altri enti del partenariato.

⁴⁰ Rispetto al punto di vista esposto e alla conseguente richiesta di maggiore flessibilità, occorre, per completezza, riportare anche un'opinione discordante: *una cosa positiva per la parte del budget è la flessibilità che è piuttosto consistente per questo tipo di progetti rispetto alle varie macrovoci. All'interno della stessa macrovoce puoi passare senza problemi da una voce di dettaglio ad un'altra. Il passaggio da una macrovoce all'altra è invece di massimo il 20%, che non è proprio banale. Inoltre, se dovesse succedere qualcosa, puoi chiedere una variazione per importi superiori al 20%, la giustifichi e a noi non l'hanno mai rifiutata. [...] L'importante è sempre tenersi in contatto con il Ministero. [Intervista n. 6, 5 novembre 2024]*

⁴¹ Intervista n. 4, 4 ottobre 2024.

Vuol dire prendere tutte le fatture, ad esempio della ditta delle pulizie, timbrarle e metterci la quota imputata al progetto, quindi non diventa più un'indiretta. Noi ormai le spese generali le mettiamo bassissime, proprio perché andarle a rendicontare è molto faticoso. Addirittura, ora, per i partner non le abbiamo nemmeno previste: loro non ci escono vivi da quella roba lì. Quando, invece, in molte altre tipologie di progetti basta una dichiarazione. [Intervista n. 6, 5 novembre 2024]

A fronte di queste criticità, buona parte degli intervistati propone di fare tesoro dell'esperienza di altre progettazioni, mutuando da esse la possibilità di prevedere delle spese forfettarie che non necessitano di rendicontazione, e che potrebbero sollevare gli enti da adempimenti onerosi.

Sulle spese generali, una proposta che si potrebbe formulare al Ministero, è che venga attribuita, così come si fa in tutte le progettazioni, prevalentemente quelle europee, una percentuale sulle spese dirette che non occorre rendicontare. [...] Stiamo parlando, tra l'altro, di enti del terzo settore: tanti non hanno la capacità strutturale di gestire e rendicontare progetti di questo tipo. Se in più li appesantisci con robe inutili, non stiamo facendo nulla di rilevante a livello nazionale.

Un altro punto che viene sollevato nelle interviste è quello relativo all'acquisto di beni pluriennali, rispetto ai quali si invita il Ministero a portare avanti un ragionamento più mirato sul mondo del terzo settore, del quale si potrebbe favorire la crescita anche attraverso la modifica di alcune regole di imputabilità delle spese effettuate.

Non abbiamo la possibilità di inserire in rendiconto i beni pluriennali, se non per la quota di competenza di ammortamento ecc. ecc., come previsto dalla Circolare 2/2009. Ciò, in un'ottica di sviluppo, è un ostacolo, nel senso che non mi permetti di crescere perché quello che posso rendicontare come spesa ammissibile per un bene pluriennale è solamente la quota di ammortamento per il periodo di riferimento del finanziamento pubblico. Ed è assurdo, veramente assurdo. [Intervista n. 8, 12 novembre 2024]

Anzi, prosegue un altro intervistato sul tema, *mi inviti proprio a fare l'opposto.*

Ad esempio, invece di acquistare un bene posso prenderlo a noleggio, imputando per un anno la spesa al progetto, che non diventa però un contributo continuativo alla mia attività. E questo rischia di essere inefficiente, nel senso che magari spendo 12.000 euro in un anno di noleggio e tu non batti ciglio, dici che va benissimo, mentre acquistarlo sarebbe costato 15.000 euro. [Intervista n. 9, 12 novembre 2024]

Fideiussione: alla ricerca di nuovi strumenti di garanzia

A partire dall'Avviso 2023 viene introdotta un'importante novità anche in tema di fideiussione bancaria o assicurativa, che gli enti beneficiari sono costretti a stipulare a garanzia dell'anticipo eventualmente richiesto al Ministero, pari all'80% del finanziamento concesso. Ricordiamo che una caratteristica necessaria di tale fideiussione è la permanenza della sua validità fino a conclusione della verifica amministrativo-contabile e comunque fino al rilascio di apposita dichiarazione di svincolo in forma scritta da parte del Ministero.

La novità inserita negli ultimi due Avvisi va in direzione di un accoglimento delle richieste avanzate dagli ETS beneficiari, rendendo ammissibili le spese per i relativi premi anche riferiti ad un periodo successivo alla conclusione delle attività (in ogni caso non oltre il 30 giugno 2026, per l'Avviso n. 2/2023, e non oltre il 30 giugno 2027, per l'Avviso n. 2/2024), purché esse siano state effettivamente saldate prima della presentazione del rendiconto finale. Al contrario, restano non ammissibili le spese di eventuali rinnovi dovuti al protrarsi delle verifiche amministrativo-contabili, se liquidati oltre la data di presentazione del rendiconto finale.

Dal 2017 ad oggi, le procedure sono evolute e migliorate per alcuni aspetti, come il riconoscimento della fideiussione, che era effettivamente un tema caldo, un problema per gli enti. E si è notato lo sforzo fatto dal Ministero per accogliere, quanto più possibile, misure correttive che facilitassero in qualche modo le associazioni. [Interviste n. 5, 5 novembre 2024]

Se passi avanti sono stati effettuati, alcune ombre restano comunque all'orizzonte.

La fideiussione va sottoscritta per un periodo più ampio rispetto alla durata del progetto e quindi, se tutto va come deve andare, il finanziamento pubblico dovrebbe arrivare a coprire anche la fase di rendicontazione e ispezione. Il problema spesso è che magari si chiede la proroga del progetto, che diventa più lungo fino a sei mesi. Poi c'è tutta la parte ispettiva, in cui si perde qualche mesetto. Quindi si può arrivare alla scadenza e a dover rinnovare, con un costo che rimane a carico dell'ente. [Interviste n. 6, 5 novembre 2024]

La questione dei ritardi nella conclusione delle verifiche amministrativo-contabili è ben presente agli enti interpellati, in base all'esperienza maturata nei primi tre anni di funzionamento del fondo. Guardando però in retrospettiva, miglioramenti nel tempo si sono comunque registrati, facendo rileggere il pregresso anche in funzione delle difficoltà prodotte dall'avvento del Covid. In ogni caso, dalle parole dei protagonisti, ma anche dall'analisi dei rendiconti finali effettuata per il Terzjuz Report 2023, i costi delle fideiussioni appaiono in tutta la loro consistenza.

Per il primo progetto [annualità 2017] gli ispettori sono venuti dopo 3 anni e qualche mese dalla presentazione del Rendiconto finale; per il secondo progetto [annualità 2018] dopo 2 anni e mezzo, quindi un po' prima. Ma nel mentre c'è stato il Covid, quindi sono tempi da prendere un po' con le pinze. L'ultimo progetto [annualità 2020] si è chiuso a luglio 2022 e l'ispezione è attualmente in corso, quindi di nuovo due anni e qualche mese. La fideiussione ti erode il finanziamento. Nel nostro caso, per il primo progetto costava 27.000 euro all'anno, per quattro anni fanno più di 100.000 euro che se ne sono andati via così. È stato pesante. Quindi nel 2023 abbiamo deciso di non partecipare all'Avviso, perché avevamo già due fideiussioni aperte ed essere ammessi avrebbe voluto dire aprirne una terza, senza nessuna visita ispettiva conclusa per i progetti precedenti. [...] Questa è un'altra cosa che appunterei al Ministero: abbiamo partecipato a diversi bandi di fila e non abbiamo potuto aggiustare il tiro, nel senso che, se mi vengono praticate delle decurtazioni sul primo progetto per inammissibilità di un certo tipo di spesa, è molto probabile che le stesse decurtazioni mi saranno comminate anche sul secondo, perché nel frattempo, non essendo avvenuta la visita ispettiva, non ho avuto modo di imparare la lezione. [Interviste n. 9, 12 novembre 2024]

La centralità di questo tema porta gli intervistati ad avanzare alcune proposte. La prima, abbastanza condivisa, riguarda lo sblocco della fideiussione per step.

Se la rendicontazione avvenisse con un sistema elettronico, all'interno del quale si potesse, cliccando su una sezione del budget, inserire una fattura, una ricevuta, una busta paga a valere sul relativo importo a scalare, la fideiussione potrebbe essere svincolata il sessantesimo giorno dopo la chiusura dei lavori del progetto, quando occorre inviare la Rendicontazione finale. Di fatto il budget verrebbe certificato e testato a quella data. Oggi, per fortuna, le fatture sono in modalità elettronica, quindi riscontrabile con un match piuttosto celere e oggettivo, e dall'altro canto il pagamento può essere verificato con l'estratto conto e i dati bancari. [...] Magari, a tutela del Ministero, non la svincolerei per l'intero importo e userei uno strumento più agevolato rispetto alla fideiussione, che ha un costo e un peso molto oneroso pro organismi bancari e assicurativi, che nulla c'entrano con l'aiuto al terzo settore e ai beneficiari dei progetti. [Intervista n. 3, 2 ottobre 2024]

Noi abbiamo lavorato anche col Dipartimento per la famiglia e, per esempio, un progetto era realizzato tutto per stati di avanzamento successivi, che piano piano sbloccavano quote di finanziamento. Ciò richiederebbe una fideiussione iniziale molto più piccola. [...] Ovviamente pensare ad un meccanismo in itinere di questo tipo significa per il Ministero verificare man mano le carte ed erogare le risorse in tempi che siano congrui. Capisco che possa originare una mole di lavoro significativa e che magari su quella Divisione non si abbia sufficiente personale. Tutto va previsto in maniera praticabile e sostenibile, però una riflessione la farei. [Interviste n. 2, 23 settembre 2024]

Al di là della soluzione pratica che potrebbe essere adottata, un intervistato avvia la sua riflessione proprio partendo dalla logica stessa che sottende alla richiesta della fideiussione e quindi analizzando il rapporto tra costi e benefici che essa determina. Ciò per ragionare sull'effettiva necessità del ricorso a questo strumento alla luce di quanto accaduto negli anni, sugli effetti indiretti che esso produce e sull'esistenza di alternative altrettanto valide.

La fideiussione nasce, fondamentalmente, per l'eventualità che un'associazione scappi con il malloppo. [...] Ora, quanto la storia dei bandi fin qui emanati ha dimostrato l'esistenza di un rischio ricorrente di enti che non restituiscono i soldi eventualmente richiesti? C'è chi mi dice che questo rischio sia limitato allo 0,05% dei casi su tutti i bandi prodotti fin qui, compresi i vecchi 383. A fronte di un rischio così quantificato, si dovrebbe adottare, com'è normale principio di tutte le assicurazioni, una misura cautelativa proporzionale. Se gli enti beneficiari stipulano una fideiussione per l'80% del contributo che viene loro riconosciuto come anticipo, a fronte di quel rischio lì, c'è un mare di soldi che gira per il Paese in assicurazioni piuttosto che in banche. [...] Perché non prevedere, come si è fatto anche in altri Ministeri, in altri ambiti, un fondo interno al bilancio pubblico per tutelare da possibili rischi? Questa soluzione cuberebbe molto meno di quanto si spende oggi a livello nazionale e risponderebbe all'esigenza legittima, che il Ministero avverte, di essere tutelato rispetto ad un'esposizione economica. [Interviste n. 4, 4 ottobre 2024]

Volendo proseguire sulla scorta di tali considerazioni, si arriva anche a richiamare come strumento di garanzia la Riforma stessa del terzo settore, con l'introduzione del RUNTS e degli adempimenti ad esso connessi.

Io sono un pochino più radicale. Tu, Ministero, mi riconosci i requisiti per essere un ETS e mi sottoponi ad una “due diligence”, tra virgolette, nel senso che io deposito tutti i documenti attraverso i quali puoi verificare la mia solidità e la mia efficacia ed efficienza nel raggiungimento dei miei obiettivi. Io sostengo che, a fronte di questo sistema, tu non dovresti chiedermi nessuna fideiussione. [...] Altrimenti rientriamo nel principio del sospetto e in un circuito in cui, non ci voglio neanche pensare, si vuole creare cassa per qualcun altro. [...] Sei tu che mi devi controllare all'inizio, hai tutti gli elementi per farlo: hai il mio bilancio di esercizio, hai il mio bilancio sociale, sai chi sono, sai chi è il mio consiglio direttivo, vedi tutto. E allora, a quel punto, se ho i requisiti oggettivi e soggettivi per essere un ETS non mi devi chiedere la fideiussione. Mi spiace ma è radicale questa cosa, se no ci stiamo raccontando una bella favola. [Interviste n. 8, 12 novembre 2024]

Servono professionisti e strumenti adeguati alle verifiche ispettive

Una volta che gli enti beneficiari hanno inviato al Ministero, entro 60 giorni dalla conclusione delle attività, la Relazione e il Rendiconto finali, l'ultimo e decisivo passaggio per la chiusura del procedimento e l'erogazione del saldo è la verifica amministrativo-contabile, da effettuarsi presso la sede dell'ente proponente, in tempi non definiti anticipatamente.

In proposito, la prima e più argomentata criticità rilevata dagli intervistati riguarda l'impreparazione riscontrata negli ispettori del lavoro chiamati ad effettuare le verifiche nei confronti degli enti del terzo settore.

Le prime puntate con gli ispettori del lavoro, e ormai più di qualcuno lo abbiamo visto, sono molto faticose, perché sono completamente decontestualizzati da tutto: dal Codice del terzo settore, dall'articolo 72 del CTS, dall'Avviso del Ministero, dai file di progetto, dalla documentazione, da tutto. [...] All'inizio, quando ti siedi e li conosci, parli arabo. E anche loro fanno una fatica tremenda. [Intervista n. 5, 5 novembre 2024]

Questo significa, per gli enti ispezionati, impiegare tutta una prima parte di tempo a spiegare come funziona il mondo del terzo settore (“che significa che lavorate nel non profit e percepite uno stipendio?”)⁴², a raccontare il progetto, a condividere le schede di programmazione, a proporre strumenti di verifica delle spese (anche adesso che sono venuti per l'ispezione non avevano il nostro progetto, non avevano i file di rendicontazione. Alla fine, mi hanno lasciato ad inserire i tagli che ci avevano operato. Si lavora in queste condizioni su progetti da 600, 700, 800 mila euro, non su progetti da 10 mila euro)⁴³.

Tutto ciò rischia di produrre degli effetti paradossali. Da una parte, l'eventualità che gli enti beneficiari riescano a “manipolare” gli ispettori convincendoli che sia stato fatto tutto e sia stato fatto correttamente. Dall'altra parte, l'eccessiva responsabilizzazione degli stessi ispettori, che nel caso di dubbi interpretativi, in assenza di preparazione e strumenti adeguati, finiscono per tagliare a prescindere, lasciando agli enti l'onere delle controdeduzioni.

⁴² Intervista n. 9, 12 novembre 2024.

⁴³ Intervista n. 6, 5 novembre 2024.

Gli potresti raccontare un altro progetto, gli potresti portare a rendicontazione un'altra roba e in alcuni casi non se ne accorgerebbero. Fanno una fatica immane, per cui a volte c'è l'ispettore che, se si irrigidisce, non lo smonti più, perché non ha capito. Oppure c'è quello che si fa guidare, col rischio che, se trova uno più furbo di me, probabilmente gli fa passare qualsiasi cosa. [Intervista n. 6, 5 novembre 2024]

Se sei bravo, a parole ti puoi inventare quello che vuoi, perché in sede di ispezione non si mettono a leggere 70 pagine di Relazione che hai preparato, quindi hai tranquillamente modo di inventarti cose che non hai fatto. Non sei giudicato per nulla sui risultati. [...] Aggiungo anche, che c'è un problema di responsabilità che gli ispettori si assumono. Mi ricordo esattamente un taglio di 0,38 centesimi, non sto scherzando. Va bene tutto, ma in realtà quanto è costato al Ministero? Per un taglio di 0,38 centesimi ci metti un quarto d'ora quindi costa 7 euro e 50 centesimi. Questa cosa non ha senso. [...] E invece ce l'ha spiegata proprio un ispettore: "non vorrei che il Ministero lo contestasse poi a me. Mi prendo io la responsabilità in questa linea grigia data dal fatto che ci sono tre documenti analogici, non ci sono dei criteri stabiliti e devo interpretare le carte. È più semplice che mi prenda la responsabilità di tagliare. Nel caso facciate ricorso e lo vinciate, se si dimostra che io ho tagliato per sbaglio, nessuno mi chiederà mai niente. Se invece si dimostra che non ho tagliato qualcosa che dovevo, allora mi potrebbero chiedere conto". [Intervista n. 9, 12 novembre 2024]

Leggendo quest'ultimo brano, torna anche il tema della Circolare 2/2009 applicata a questa linea di finanziamento pubblico, a cui si affianca anche la questione del dover prendere a riferimento più documenti per la gestione dei progetti (*si va in analogia non solo con la Circolare, ma anche con le Linee guida operative del Ministero e con i contenuti della Convenzione stipulata*)⁴⁴. È, quindi, in questa direzione che si sollecita la produzione di un unico, adeguato e aggiornato atto regolamentativo, che sia rispondente e conforme alla Riforma del terzo settore.

Sempre in termini di definizione delle regole, un'altra intervistata denuncia l'esistenza di *un grande gap nella condivisione delle modalità di definizione dell'importo riconosciuto*.

Il fatto di aver rendicontato delle spese in più rispetto al Piano finanziario approvato ci ha penalizzato da un certo punto di vista: è un dato oggettivo. Ha, infatti, messo in difficoltà gli ispettori nel determinare l'importo riconosciuto, perché non avevano delle regole scritte, condivise, di come comportarsi in questi casi. [...] Non si tratta solamente di considerare le spese rendicontate e le decurtazioni effettuate, ed eseguire una semplice operazione algebrica. Da noi, ad esempio, si è partiti dal budget presentato in preventivo, questo è stato comparato con il consuntivo e sono state operate delle sottrazioni, a seconda che una voce avesse capienza o meno rispetto al pianificato. E questo è un metodo molto discrezionale da parte degli ispettori. Quindi, se il Ministero facesse un passo in più nello scrivere all'interno dell'Avviso come avviene il calcolo dell'importo riconosciuto, una volta identificate le spese ammissibili, questo sarebbe molto positivo, e una sicurezza per tutti. [Intervista n. 8, 12 novembre 2024]

Un'ultima questione che fa discutere è quella della conservazione ed esibizione in cartaceo della documentazione "in originale" comprovante l'ammissibilità delle spese.

⁴⁴ Intervista n. 8, 12 novembre 2024.

La cosa antipatica è che in sede di ispezione di solito vogliono tutto stampato. E anche questo è un problema perché ormai lavoriamo tutti on line. Sinceramente, mettersi lì a stampare centinaia di pagine di carta mi sembra veramente un grandissimo spreco, lo dico fuori dai denti, perché è del tutto anacronistico. [Intervista n. 2, 23 settembre 2024]

Mi permetto anche di dire un'altra cosa: non per fare l'ambientalista, ma al di là dei fogli di carta stampati, si tratta poi di prendere tutta la documentazione da tutti i partner. Quindi, tu Ministero vuoi che faccia il progetto in più regioni possibile, però il controllo, giustamente, vieni a farlo solo da me capofila, che mi devo far inviare tutti i cartacei dai partner, con spese di spedizione, spese di archiviazione, responsabilità se perdo un foglio di un altro ente e poi ci tagliano la spesa. [Intervista n. 9, 12 novembre 2024]

Sulla produzione in originale delle fatture è una lotta continua. Gli ispettori continuavano a dirci che era una copia e non l'originale. Abbiamo dovuto discutere anche su quello: la stampiamo dal cassetto fiscale, non è che ci arriva la vecchia fattura, come ci arrivava un tempo, bella bella, nella carta. Ci dicevano: "ma questa è una copia", sì, è una stampa della fattura che sta nel cassetto fiscale. [Intervista n. 8, 12 novembre 2024]

Di fronte a tutte queste difficoltà, emerse in fase di verifica amministrativo-contabile, un'intervistata si domanda se non sia possibile in futuro che *il Ministero internalizzi la funzione ispettiva, invece di affidarsi all'Ispettorato del lavoro, che non si occupa di progetti, ma fa un altro mestiere*⁴⁵.

Nel vagliare tale ipotesi, occorre tuttavia soffermarci su un'altra novità introdotta a partire dall'Avviso n. 2/2023, ossia quella della verifica a campione nei riguardi di quegli enti beneficiari che abbiano presentato il Rendiconto finale munito della Relazione di coerenza e di conformità del rendiconto finale. Viceversa, gli altri ETS beneficiari, sprovvisti di tale Relazione, continueranno ad essere sottoposti a verifica amministrativo-contabile integrale da parte dell'amministrazione. Ciò lascia, dunque, intendere che, *probabilmente, se si farà un controllo a campione e non più su 100 enti ammessi al finanziamento, il Ministero potrà anche valutare di effettuare tale controllo internamente*⁴⁶.

L'opportunità del controllo a campione viene complessivamente accolta con favore dai referenti associativi intervistati.

Il bando ha fatto dei passi in avanti: cito la questione del controllo a campione. Lo dico perché, oggi, le verifiche sono infinite, nel vero senso della parola. Per un ente non profit prendere il responsabile dell'amministrazione e il responsabile del progetto e chiuderli in una stanza per due settimane lavorative ha un impatto forte sia sull'organizzazione, che sulle persone. Il controllo a campione potrà agevolare. [Intervista n. 9, 12 novembre 2024]

D'altra parte, se il beneficio è chiaro, alcuni dubbi emergono "su chi controlla il controllore".

⁴⁵ Intervista n. 2, 23 settembre 2024.

⁴⁶ Intervista n. 5, 5 novembre 2024.

Con i nuovi Avvisi c'è la possibilità di produrre la Relazione di coerenza e di conformità del rendiconto finale da parte del revisore interno, revisore legale o organo di controllo. È comunque sempre possibile incappare nel controllo a campione e, se vinci, ti vengono ad ispezionare. [...] Il controllo però, secondo me, non può essere effettuato da un ispettore del lavoro su un revisore legale, ma dovrebbe essere condotto da qualcuno che abbia almeno pari conoscenza della materia, quindi o un dipendente, un funzionale del Ministero, oppure si potrebbe seguire l'esempio del Dipartimento di protezione civile che affida questa funzione all'esterno appaltandola ad una società di revisione. Quindi, chi controlla è a sua volta un revisore che può interfacciarsi con il revisore legale dell'ente, parlando lo stesso linguaggio. [Intervista n. 6, 5 novembre 2024]

Costruire il percorso dal controllo delle carte alla valutazione della qualità

Il tema della valutazione dei risultati conseguiti dai progetti finanziati e degli impatti prodotti sui beneficiari e sulle comunità di riferimento è molto sentito dagli intervistati. Emerge complessivamente un rammarico nel fatto di essere ammessi al finanziamento sulla base di parametri schiettamente quantitativi e di essere giudicati solo sulla correttezza formale delle carte prodotte. Mentre dei risultati, della qualità, dell'integrazione degli interventi proposti all'interno del sistema di welfare territoriale sembra non interessare niente a nessuno.

L'essere valutati su regole di tipo prettamente amministrativo non è proprio il massimo. Tu hai realizzato un progetto e dopo diventa tutta una roba di carte, documenti; se hai ricordato di fare l'ordine di servizio per tutto il periodo, se c'è la mezza giornata di gennaio del 2023, se l'hai effettivamente rendicontata, inserita, firmata eccetera eccetera. [...] Trovo anche abbastanza banale che quest'anno, per la prima volta, ci sia un file che consente un controllo "cosa avevi dichiarato > cosa hai fatto" su alcuni elementi del progetto, perdendosi però tutto un mondo: le variabili intervenienti, i risultati non previsti, l'eventuale reindirizzamento della progettualità. Magari questo rassicura il Ministero: ti ho finanziato per realizzare dieci attività in una data modalità, quindi procedo alla verifica, ma così si perde tutto il resto. [Intervista n. 2, 23 settembre 2024]

Peraltro, la valutazione di progetti importanti come questi finanziati dal fondo ex art. 72 del CTS, ben lungi dal rappresentare uno strumento sanzionatorio nei confronti degli enti attuatori, potrebbe fornire al Ministero elementi importanti sulle condizioni di vita delle persone nei territori. Conoscenza fondamentale per programmare futuri interventi.

A parer mio, l'investimento di un ente pubblico dovrebbe essere il risultato di un'attenta valutazione, non solo sulle modalità di spesa sic et simpliciter, quindi sull'attività di rendicontazione, ma anche sulle ricadute che il progetto ha prodotto, soprattutto se ci si attende che venga attuato in più regioni possibile. Quindi, in che maniera si incide sul contesto? Una buona valutazione di impatto, realizzata da organismi riconosciuti, potrebbe certificarlo. [...] E avere una mappatura nazionale grazie a questi progetti, in maniera del tutto eterogenea e con il contributo di un'attenta valutazione, potrebbe essere davvero uno strumento utile anche ad incentrare nuove politiche e nuovi finanziamenti nel prossimo triennio o quinquennio. [Intervista n. 3, 2 ottobre 2024]

Al contrario, si registra uno scarso interesse rispetto agli impatti di ciò che viene realizzato; deficienza che viene per lo più attribuita alla mancanza di tempo e di risorse umane all'interno del Ministero.

Sono più di vent'anni che lavoro nel mio ente e in tutti questi anni una sola volta mi è capitato di ricevere una telefonata dal Ministero per ottenere informazioni su un progetto concluso tipo sei anni prima. Si parlava ancora dei vecchi progetti della 383. E questa cosa mi è rimasta molto impressa perché l'interesse di chi chiamava era proprio quello di capire se le attività avessero gettato qualche seme poi germogliato, oppure se fossero finite lì. [...] Questa telefonata è stata l'unica ricevuta in vent'anni dal Ministero su questi progetti, e va bene, era un segnale. [...] Quando invece presentiamo e realizziamo progetti finanziati dalle fondazioni percepisci anche un'attenzione su quello che chiamiamo l'impatto sociale. Certo, bene o male le fondazioni hanno un tipo di attività che le spinge ad avere un interesse maggiore sulla ricaduta finale, visibile di ciò che finanziano. Il Ministero capisco, invece, che non abbia sufficienti forze a disposizione per essere ugualmente attento anche a quegli aspetti. [Intervista n. 4, 4 ottobre 2024]

Tutti ricordano la stagione in cui venne prevista una premialità, in fase di selezione dei progetti da ammettere al finanziamento, per chi avesse inserito la valutazione di impatto ex post delle attività realizzate, delegata ad un ente terzo di comprovata esperienza nel settore. Stagione che non viene certo rimpianta dagli intervistati per le modalità di attuazione, ma di cui tutti recuperano, come valore, l'interesse nei confronti delle ricadute sociali di ciò che viene finanziato e realizzato.

È un pò diverso che la premialità venga assegnata sulla valutazione di impatto piuttosto che sulle risorse umane come avviene adesso. Sicuramente c'è stato allora questo tentativo, ma credo che nel 2018 il Ministero probabilmente non avesse la struttura per poter approfondire le analisi fornite dagli enti finanziati e verificare effettivamente i risultati ottenuti sui territori. [...] Personalmente noi, a parte incaricare un hub di ricerca e inviare al Ministero i rapporti, non abbiamo ricevuto nessun tipo di feedback. [Intervista n. 5, 5 novembre 2024]

Memori dell'esperienza pregressa e delle modalità in cui attualmente avvengono le visite ispettive, c'è anche chi, pur riconoscendo il valore della valutazione di impatto, mette in guardia sul rischio che possa diventare un mero e oneroso adempimento. È, quindi, per sventare tale eventualità che si sollecita la costruzione di un percorso condiviso.

La mia preoccupazione è che questa attenzione per l'impatto venga poi tradotta in un tipo di verifica o in un atteggiamento di fondo che rischia di mettere ancor più in difficoltà gli enti del terzo settore. Sono, infatti, gli stessi ETS, almeno una parte di loro, a dire che la misurazione dell'impatto delle loro attività è una materia complessa, che fanno fatica a raccontare, perché poi spesso non viaggia neanche per grandi numeri, si misura su significati di cose che avvengono in un gruppo ristretto di persone o comunità relativamente piccole. Quindi, sappiamo bene e ce lo ripetiamo ad ogni occasione che quello dell'impatto sociale è uno spazio su cui c'è un mare di lavoro da fare. Ben venga che ci sia uno stimolo ad esplorare di più questa dimensione, però attenzione, affinché chi dovesse spingere in quella direzione lo facesse con uno spirito costruttivo, con la volontà di far crescere il terzo settore, e non per introdurre un

nuovo controllo formale. [...] Quindi arriviamoci, ma costruendo la strada passo dopo passo. [Intervista n. 4, 4 ottobre 2024]

Una proposta che incontra il favore di più intervistati è quella che il Ministero affidi ad un ente terzo, competente nel settore, la valutazione dei risultati e degli impatti a medio e lungo periodo dei progetti realizzati. Un affidamento che attinga a risorse esterne al finanziamento delle iniziative e dei progetti, e che resti sotto la guida del Ministero.

Preferirei che il Ministero cernesse N soggetti a cui affidarsi e individuasse, rispetto alla tipologia degli enti beneficiari, alla specificità degli obiettivi progettuali, il soggetto X piuttosto che il soggetto Y cui affidare la valutazione di impatto. Questo offrirebbe al Ministero una supervisione diretta e chiara delle attività, non solo dal punto di vista economico e finanziario, come accade adesso con l'Ispettorato del lavoro, ma soprattutto in termini di ricaduta e di eventuale riproposizione di un'iniziativa. Non capisco, infatti, perché un progetto che abbia coinvolto i beneficiari e ottenuto un buon risultato non possa proseguire nella successiva programmazione con ulteriori risorse per implementare, sviluppare e allineare quanto di buono si sia realizzato. [Intervista n. 3, 2 ottobre 2024]

Da questo punto di vista si potrebbe anche copiare. In Europa succede così: c'è un ente terzo che è deputato al controllo. E questo ente terzo non lavora solo alla fine delle attività, ma lavora anche in itinere, per non arrivare al punto in cui non si raggiungono proprio gli obiettivi. [Intervista n. 8, 12 novembre 2024]

Più in generale, quello della valutazione di impatto, come evidenzia un intervistato, non è solo un problema del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. È un problema di attitudine italiana, per cui c'è un controllo all'entrata di carte e un controllo in uscita sempre di carte, di burocrazia. Nessuno viene mai a vedere che cosa facciamo, mentre a noi farebbe piacere. [...]. Quello sarebbe un tipo di controllo da parte del Ministero sicuramente ben accetto⁴⁷.

Le aspettative

Se tutte quelle finora esposte sono le criticità rilevate dagli enti interpellati e le strade o le soluzioni di miglioramento proposte, adesso la palla passa al Ministero, da cui ci si attende una traduzione operativa delle indicazioni fornite. *E questo è un discorso che, per onestà, è possibile portare avanti perché il Ministero del lavoro e delle politiche sociali funziona, ha le competenze al suo interno*⁴⁸.

Concludiamo quindi l'analisi condotta con le parole di un intervistato, che ben rappresentano questa aspettativa.

Sono molto contento di fare questa intervista perché vuol dire che dal lato Ministero c'è una presa di coscienza del fatto che le cose si possano modificare. Ma spero che, questa volta, sia

⁴⁷ Intervista n. 7, 8 novembre 2024.

⁴⁸ Ibidem.

una presa di coscienza che porti anche ad attività, perché non è la prima volta che la vediamo.
[Intervista n. 9, 12 novembre 2024]

7. Conclusioni e proposte migliorative

Dall'analisi dei dati e delle testimonianze raccolte, emerge un quadro articolato di sfide e opportunità relative ai progetti finanziati attraverso l'art. 72 del CTS per lo sviluppo e la realizzazione delle attività di interesse generale. Le proposte, che ci permettiamo di sintetizzare, mirano a suggerire modalità operative per ottimizzare l'efficienza e l'impatto dell'impiego delle risorse pubbliche stanziare, rispondendo ai principali nodi critici emersi dall'analisi dei dati economici e dalle interviste condotte con i referenti degli enti beneficiari.

7.1. Semplificazione e chiarezza delle procedure amministrative

L'analisi rileva significativi ritardi nella conclusione delle verifiche amministrativo-contabili, con il 44,9% delle progettualità finanziate tra il 2017 e il 2020 ancora in sospeso. Tali ritardi risultano particolarmente marcati per i progetti avviati nel 2019, con il 37,3% delle progettualità non ancora verificate. Inoltre, su un totale di 129 progetti ispezionati al 2024, solo il 12,4% non ha subito alcuna decurtazione rispetto alla rendicontazione presentata, mentre il restante 87,6% ha riportato tagli variabili. Considerando i soli 113 progetti che hanno subito decurtazioni, in quasi il 72% dei casi esse risultano comunque contenute entro il 5% del finanziamento pubblico rendicontato al termine delle attività.

Questi dati evidenziano la necessità di:

- **Revisione della disciplina regolativa:** la mancanza di indicazioni univoche, aggiornate e appropriate per la gestione e rendicontazione dei progetti è stata una delle principali criticità segnalate dagli intervistati. La produzione di un atto regolamentativo unico, adeguato ai tempi e al settore specifico di applicazione potrebbe agevolare gli enti nello svolgimento delle attività ammesse al finanziamento e nella corretta rendicontazione delle spese sostenute.
- **Uniformità nei criteri di ammissibilità delle spese:** il 42,6% dei progetti finanziati (pari a poco meno della metà di quelli che hanno subito tagli agli importi rendicontati) ha ricevuto decurtazioni superiori ai 10.000 euro, con due casi di tagli superiori ai 90.000 euro. Queste discrepanze evidenziano la necessità di garantire maggiore coerenza nell'applicazione dei criteri di ammissibilità delle spese e nella definizione degli importi riconosciuti, riducendo le interpretazioni divergenti.
- **Riduzione dei tempi di verifica amministrativo-contabile:** occorre accelerare e qualificare l'iter ispettivo per consentire agli enti beneficiari di ricevere rapidamente il saldo finale e lo svincolo della fidejussione. L'implementazione di

strumenti digitali avanzati potrebbe facilitare la gestione e il monitoraggio della rendicontazione, riducendo gli adempimenti e i tempi burocratici.

- **Investimenti nell'ITC:** in coerenza con il percorso già intrapreso e in un'ottica di integrazione tra le fasi di progettazione, gestione e rendicontazione delle attività, sarebbe di supporto agli enti e allo stesso Ministero il perfezionamento degli strumenti informatici (a partire dalla piattaforma introdotta dal 2023) in direzione della semplificazione e dello snellimento delle procedure, anche attraverso l'interoperabilità con il RUNTS.

7.2. Capacitazione e supporto degli enti beneficiari

I dati raccolti rivelano che il 46% degli enti beneficiari ha ottenuto il finanziamento ministeriale per una sola annualità, dando dimostrazione di un ricambio dei soggetti attuatori ma anche di una difficoltà di accesso continuativo ai fondi pubblici. Le interviste hanno inoltre sottolineato come molti enti, soprattutto quelli di minori dimensioni e meno strutturati, manchino di personale con competenze specifiche nella gestione e rendicontazione dei progetti finanziati.

Si propone quindi di assicurare:

- **Formazione mirata per gli enti proponenti:** realizzare, anche impiegando eventuali risparmi di spesa sugli Avvisi emanati, percorsi formativi rivolti ai soggetti proponenti, con focus su aspetti particolarmente critici, quali possono essere quelli emersi con maggiore frequenza in fase di verifica amministrativo-contabile. Ad esempio, nella nostra analisi è risultato che per il 28,6% dei progetti di cui sono noti i motivi delle decurtazioni queste attengono alla mancanza di giustificativi di spesa e/o a carenze documentali.
- **Roadmap e supporto tecnico dedicato:** nonostante sia riconosciuta la disponibilità del Ministero ad interfacciarsi con gli enti e ad accogliere richieste motivate, ciò che viene lamentato è la poca certezza sui tempi di risposta e l'assenza di un accompagnamento mirato. La soluzione potrebbe arrivare dalla definizione di una puntuale roadmap, che impegni gli enti ma anche il Ministero nei diversi step, a cui affiancare un servizio di consulenza dedicato (ad es. un contact center) per supportare l'operatività e la risoluzione di eventuali criticità.
- **Strumenti di garanzia proporzionati al rischio:** si rileva la necessità di ripensare lo strumento di garanzia dell'anticipazione dell'80% del finanziamento pubblico concesso, per impedire che i costi delle fidejussioni drenino risorse destinate alle attività di interesse generale. Ciò, individuando alternative effettivamente commisurate ai rischi. Si consideri, in proposito, che dall'avvio dei finanziamenti ex lege 383/2000 ad oggi non è stato mai necessario avviare un'escussione di una garanzia fidejussoria. Sul tema, accanto alle visioni e alle proposte avanzate dagli intervistati, si suggerisce un'ulteriore possibilità: dar vita ad un ente di garanzia partecipato dalle Reti associative Nazionali interessate, dal Forum Nazionale del Terzo Settore, da CSVnet e dalla Cassa Depositi

e Prestiti. Un ente dotato di un fondo di garanzia costituito attraverso un'unica e iniziale partecipazione finanziaria da parte delle Reti coinvolte, e integrato dagli avanzi/residui del fondo ex art. 72 del CTS nelle disponibilità del Ministero. Tale strumento offrirebbe la copertura necessaria all'erogazione dell'anticipo senza generare costi di interessi e rinnovi. Inoltre, potrebbe risultare un valido sostegno per la partecipazione degli enti aderenti alle Reti associative agli Avvisi pubblici per iniziative e progetti di rilevanza regionale.

7.3. Valorizzazione dell'impatto e delle sinergie

I progetti finanziati hanno raggiunto risultati significativi, ma vi sono margini per migliorare l'efficacia e la trasparenza degli interventi. Tra gli obiettivi più selezionati dagli enti beneficiari dell'annualità 2023 figurano la riduzione delle disuguaglianze (52,2% dei progetti) e la promozione della salute e del benessere (47,8%). Al contrario, obiettivi come l'uguaglianza di genere o la gestione sostenibile delle risorse idriche rimangono marginali, rispettivamente adottati dall'1,4% e dallo 0% dei beneficiari.

Per migliorare l'impatto si propone:

- **Ridefinizione dei parametri di selezione:** uno degli aspetti più discussi dagli intervistati riguarda l'applicazione di parametri di valutazione delle domande di ammissione al finanziamento strettamente quantitativi, che premiano la solidità e l'organizzazione degli enti, e non investono in alcun modo il contenuto degli interventi. La complessità delle scelte suggerisce un attento lavoro di ridefinizione e integrazione dei parametri oggi adottati, anche alla luce delle specifiche criticità evidenziate dai diretti interessati.
- **Valutazione dell'impatto ex post:** alcuni enti effettuano al termine delle attività realizzate una valutazione dei risultati e degli impatti generati, ma non emerge una sistematicità nella diffusione di tali pratiche. Sarebbe auspicabile istituzionalizzare attività di ricerca valutativa volte ad indagare le ricadute dei progetti e delle iniziative finanziate sui beneficiari finali e sulle comunità di riferimento. L'affidamento ad enti di ricerca terzi, con finanziamenti ad hoc, consentirebbe di non gravare sugli enti beneficiari e potrebbe fornire importanti indicazioni al Ministero in termini di programmazione futura.
- **Condivisione dei risultati:** la creazione di una piattaforma digitale dedicata consentirebbe agli enti di conoscersi e condividere esperienze e risultati, garantendo la trasparenza, favorendo la replicabilità degli interventi e magari incentivando la collaborazione per la partecipazione a progetti futuri.
- **Incentivi per le aree meno sviluppate e le periferie dei grandi centri urbani:** l'introduzione di meccanismi di premialità per iniziative e progetti attuati in contesti caratterizzati da fragilità sociale ed economica potrebbe favorire una distribuzione più equa delle risorse pubbliche.

7.4. In conclusione

Le proposte sopra delineate si fondano su una solida base di dati quantitativi e qualitativi, che integrano i numeri esposti nelle tabelle con le suggestioni raccolte durante le interviste ai referenti degli enti beneficiari. Esse mirano a rafforzare l'efficacia delle misure di sostegno introdotte dall'art. 72 del CTS, promuovendo una maggiore capacità di spesa, una riduzione degli oneri amministrativi e una valorizzazione dei risultati ottenuti grazie al raggiungimento degli obiettivi previsti dagli ETS.

Il confronto con i referenti degli enti ha evidenziato l'importanza di promuovere un maggior approccio integrato e collaborativo tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, gli enti del terzo settore e gli altri stakeholder, necessario per affrontare le sfide dei nostri tempi e massimizzare l'impatto nell'uso delle risorse pubbliche. Solo attraverso un dialogo costante e costruttivo sarà possibile delineare un futuro più inclusivo, contribuendo significativamente al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, anche grazie all'azione e al contributo degli enti del terzo settore.

IL VOLONTARIATO DI COMPETENZA: LEZIONI APPRESE IN UN PROGRAMMA DI RICERCA SU UN FENOMENO INEDITO E COMPLESSO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'esperienza del volontariato di competenza. – 2.1. L'inizio: diventare volontario in un'azienda. – 2.2. Ascolto attivo e perizia: come vengono messe in circolazione le competenze. – 2.3. Un breve lessico per un impegno volontario *sui generis*. – 2.4. Quattro tipi di impegno volontario. – 3. La diffusione del volontariato aziendale nei dati della rilevazione Excelsior. – 4. Il fattore organizzativo: studi di caso sulle pratiche di volontariato. – 5. Il volontariato d'impresa dal punto di vista degli ETS. – 6. Che fare? Dall'inquadramento giuridico alle misure per promuovere il volontariato di competenza. – 7. Considerazioni finali. *Appendice*

1. Premessa

Nel senso comune viene quasi spontaneo tenere separati volontariato e lavoro. Convenzionalmente si ritiene che queste due sfere dell'azione individuale e collettiva siano nettamente distinte, in quanto nella prima prevale la logica dell'altruismo e i codici culturali del dono e della solidarietà, mentre nella seconda si è portati a pensare che vi sia un predominio quasi assoluto del calcolo razionale tra mezzi e fini per massimizzare l'interesse personale o di gruppo. Tuttavia, nella vita di tutti i giorni, i confini tra volontariato e vita professionale sono più sfumati e permeabili di quanto non si postuli in questa rappresentazione dicotomica piuttosto ricorrente e fuorviante. Come è ben noto nelle scienze sociali, è estremamente difficile distinguere abitudini e spinte motivazionali nel comportamento umano, poiché queste ultime si intrecciano e con-fondono in ogni contesto e situazione all'interno delle società complesse¹.

Gli studiosi delle organizzazioni del Terzo settore sono ben consapevoli di questo aspetto. Basta richiamare alcuni contributi presenti nella corposa letteratura sul non profit per rendersi conto di quanto complessa e sfumata sia la linea che divide l'impegno solidaristico dall'impegno occupazionale. Ad esempio, Shachar e altri autori sottolineano che il carattere ibrido "non dovrebbe essere considerato un qualcosa di sorprendente del volontariato: la mescolanza tra volontariato e altre sfere d'azione è alquanto evidente nel tentativo di costituire il volontariato come un dominio separato

* A cura di **Gabriele Sepio** - Avvocato e Segretario generale della Fondazione Terzjus ETS, e **Cristiano Caltabiano** - Sociologo, ricercatore della Fondazione Terzjus ETS.

¹ Per stare sulle "spalle dei giganti", Robert K. Merton attribuisce l'indeterminatezza dell'agire sociale e le sue conseguenze proprio al fatto che il calcolo razionale è spesso guidato non tanto da obiettivi concreti quanto da valori. Cfr. R. K. MERTON, *The unanticipated consequences of purposive social action*, in *American Sociological Review*, I, 1936, pp. 894-904.

della società”². Di conseguenza, isolare il volontariato da altre pratiche, come il lavoro e la partecipazione politica, sarebbe impossibile o addirittura inutile, in quanto in esso si innestano codici culturali e norme di comportamento di altri ambiti di azione sociale, come peraltro avviene in ogni tipo di interazione sociale tra agenti. Anche Robert Stebbins, sociologo americano che per decenni ha analizzato le pratiche nel tempo libero, ha sottolineato che le attività di aiuto in cui le persone si cimentano fuori dal lavoro sono per loro natura polivalenti³. In modo simile, Riccardo Guidi ha sostenuto che le culture del pubblico e del mercato hanno giocato un ruolo importante nell’evoluzione recente del volontariato organizzato in Italia⁴.

La coesistenza di diversi elementi nell’impegno altruistico o prosociale è un argomento centrale in questo capitolo, nel quale verranno esaminati i risultati principali di un programma di ricerca triennale (2021-2023) sul Volontariato di Competenza (VdC). Lo studio è stato promosso dalla Fondazione Terzjus e sostenuto da una pluralità di soggetti durante il suo svolgimento⁵.

L’indagine si è concentrata su una particolare tipologia di volontariato aziendale, quello svolto da lavoratori impiegati in aziende private di medie e grandi dimensioni (dirigenti, quadri, impiegati), che scelgono di mettere a disposizione le proprie competenze per supportare gli Enti del Terzo Settore (ETS) o le stesse agenzie pubbliche in attività socialmente utili, principalmente durante l’orario di lavoro⁶, a volte entrando in contatto con i soggetti che versano in condizioni di marginalità o di disagio. Pur non essendo esaustiva, questa definizione del VdC ha guidato i ricercatori che, insieme agli autori del capitolo, hanno condiviso un affascinante percorso di investigazione scientifica⁷.

Vari strumenti e tecniche di ricerca sono stati adottati per colmare una lacuna di conoscenza su un fenomeno emergente come il volontariato aziendale che, soprattutto

² Cfr. Y. SHACHAR, J. VON ESSEN, L. HUSTINX, *Opening up the “black box” of “volunteering”: on hybridization and purification in volunteering research and promotion*, in *Administrative Theory & Praxis*, vol. 41, n. 3, 2019, p. 257.

³ Cfr. R. A. STEBBINS, *The semiotic self and serious leisure*, in *The American Sociologist*, vol. 42, 2011, pp. 238-248.

⁴ Cfr. R. GUIDI, *Reintermediating voluntary action: the path-dependent pluralization of the Italian volunteering field*, in *Voluntas*, vol. 33, 2021, pp. 752-765.

⁵ La ricerca è stata inizialmente sponsorizzata dalla Fondazione Roche e dalla società di consulenza Eudaimon, successivamente ha beneficiato di un finanziamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

⁶ Come si vedrà in seguito, parte dell’analisi è stata condotta anche sui volontari che mettono le proprie competenze a disposizione della comunità nel tempo libero, dopo il pensionamento o durante il passaggio da un lavoro all’altro.

⁷ Chiara Carbone, Giovanna Chiarandà, Ilaria Ioannone, Massimo Lori, Mara Moioli, Filippo Perfumo, Gianpaolo Sbaraglia e Edoardo Zaccardi hanno contribuito in diversi modi (e in varie fasi) alla realizzazione del programma di ricerca descritto in queste pagine; Luigi Bobba, Antonio Fici e Sara Vinciguerra hanno ispirato, gestito e in alcuni casi elaborato i contenuti delle diverse ricerche condotte tra il 2021 ed il 2022, mettendo generosamente a disposizione la loro competenza per la buona riuscita dell’indagine. Pur avendo condiviso concetti, strumenti, risultati e riflessioni molto utili con l’intero gruppo di ricerca, gli autori rimangono gli unici responsabili delle affermazioni contenute nel capitolo.

nel nostro Paese, è abbastanza evidente: sono state condotte interviste in profondità con alcuni volontari che lavorano in grandi gruppi aziendali per cogliere i meccanismi di costruzione di senso nella loro esperienza; è stata realizzata un'ampia indagine quantitativa sulla diffusione del VdC tra le imprese italiane (con almeno 50 dipendenti); sono stati organizzati focus group con manager apicali e responsabili delle risorse umane per comprendere quali strategie intendono adottare per favorire lo sviluppo di questa tipologia di volontariato all'interno delle proprie compagnie; è stata anche svolta una consultazione che ha coinvolto un gruppo consistente di responsabili di ETS, su come favorire la collaborazione tra imprese e le organizzazioni solidaristiche nei programmi di VdC. Sono stati inoltre effettuati alcuni studi di caso in diversi contesti (aziende, organizzazioni di volontariato e associazioni professionali) al fine di comprendere in quali ambienti e circostanze organizzative il VdC può consolidarsi. Infine, è stata elaborata un'analisi per identificare misure e strategie politiche che possano favorire la crescita del VdC nei prossimi anni, concentrandosi sulla legislazione italiana ed europea in materia di incentivi fiscali e premi per i dipendenti delle aziende che introducono questo genere di programmi. Accanto a ciò si è provveduto anche ad approfondire le potenzialità di questo tipo di volontariato nell'ambito della normativa europea sul bilancio di sostenibilità aziendale.

La varietà delle tecniche di rilevazione utilizzate in questa ricerca non rende del tutto inappropriato ricondurla al filone di studi basati su una strategia metodologica mista (*mix methods*⁸), una scelta dettata dall'eterogeneità e complessità intrinseca del fenomeno indagato, per cui è stato quasi naturale avvalersi di diversi approcci di indagine.

Per quanto lo stile della ricerca presentata in questo scritto sia stato essenzialmente esplorativo, si è tentato comunque di rispondere ad alcune domande fondamentali: quali cambiamenti innesca il VdC nell'esperienza dei lavoratori che intraprendono questa attività? Quali effetti produce nelle organizzazioni che mettono in moto i programmi di volontariato? In quali settori imprenditoriali e aree territoriali del nostro Paese si sta diffondendo? A quali condizioni produce vantaggi per gli attori coinvolti in tale pratica sociale: volontari, aziende, ETS, altri soggetti che fungono da intermediari? Quali misure politiche possono incentivare le aziende ad implementarlo in futuro? Queste e altre questioni verranno affrontate nei prossimi paragrafi, ripercorrendo i principali risultati emersi nella ricerca⁹.

⁸ Nei *mixed method studies* vi è una combinazione tra approcci qualitativi e quantitativi di ricerca. Cfr. C. TEDDLIE, A. TASHAKKORI, *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*, Thousand Oak (CA), Sage Publications, 2009.

⁹ Tre sono i volumi in cui sono stati raccolti gli esiti di questo articolato programma di ricerca: L. BOBBA e G. SEPIO, *Il volontariato di competenza. Imprese e lavoratori insieme nella produzione di bene comune*, Roma, Vita editing, 2022; C. CALTABIANO e S. VINCIGUERRA (a cura di), *Professione volontario. Le competenze del volontariato e la produzione di valore*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore, 2022; C. CALTABIANO (a cura di), *Riconoscere il volontariato di competenza. Analisi e strategie per valorizzare una pratica sociale emergente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023. I volumi possono essere scaricati gratuitamente sul sito web della Fondazione Terzjus (<https://terzjus.it/ricerche>).

2. L'esperienza del volontariato di competenza

Nel 2021 è stato realizzato uno studio esplorativo coinvolgendo 24 volontari che operano in Italia all'interno di importanti gruppi aziendali come dirigenti, quadri o impiegati¹⁰. Le persone intervistate hanno ricostruito liberamente la propria esperienza di volontariato aziendale¹¹, da un lato, legata alle conoscenze tecniche e alle *soft skills* messe a disposizione degli ETS con cui collaborano le proprie aziende, dall'altro, acquisendo nuova consapevolezza su temi sociali di cui non erano in principio consapevoli. Da questo punto di vista, tale forma di coinvolgimento può innescare un processo circolare in cui i lavoratori utilizzano in modo disinteressato il proprio *know-how* per supportare gli attori non profit, imparando qualcosa di nuovo, proprio perché condividono tale attività con altri soggetti, portatori di logiche e modalità di lavoro profondamente diverse dalle loro. In ogni caso, nella pratica del volontariato aziendale si intrecciano dinamiche sociopsicologiche complesse e variegate: atti, percezioni, emozioni, legami interpersonali, routine e prescrizioni organizzative, valori e significati culturali, negoziazioni con agenti esterni (organizzazioni non governative, ETS, enti pubblici, ecc.). Non è facile individuare i passaggi chiave in un flusso così spontaneo di comportamenti individuali, interazioni sociali, rappresentazioni, valori e dinamiche di potere o di influenza. Tuttavia, ad uno sguardo più attento, emergono alcune caratteristiche fondamentali nelle pratiche di VdC.

2.1. L'inizio: diventare volontario in un'azienda

Il volontariato fondato sulle competenze può nascere per volontà esplicita del top management di un'azienda, che incoraggia un gran numero di dipendenti a mobilitarsi per far fronte a un'emergenza come quella causata dalla recente pandemia; è il caso di Roche Italia, che durante il lockdown della primavera 2020 ha "imprestato" 250 dipendenti al call center di informazione sulle misure per far fronte al Covid, attivato dal Ministero della Salute¹². Non sempre però il VdC è il risultato di piani ad ampio raggio voluti dai vertici delle imprese; vi sono anche progetti più selettivi che coinvolgono un numero minore di impiegati e dirigenti, attraverso una fase di preparazione più o meno strutturata, il cui esito è una forma di volontariato professionale, un'attività ibrida in cui i dipendenti vengono messi nella condizione di mettere a frutto le proprie competenze in attività prosociali: ad esempio, il know-how giuridico, la professionalità

¹⁰ Le aziende in cui è stata condotta l'indagine preliminare, in parte divisioni italiane di multinazionali, sono le seguenti: Chiesi Farmaceutici, Boehringer Ingelheim Italia, Roche Italia, Novartis Italia, 3M Italia, Snam, UnipolSai, Gruppo Marazzato, Novacoop Piemonte ed Edison. Gli autori e la Fondazione Terzjus desiderano ringraziare queste compagnie per il loro sostegno nel reclutare i propri dipendenti da intervistare.

¹¹ Le interviste con i volontari sono state condotte tramite la piattaforma Zoom tra l'inizio di luglio e la metà di ottobre 2021.

¹² In proposito si veda Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Covid-19, potenziato il numero 1500 con 250 volontari di Roche Italia*, comunicato stampa, in www.governo.it/it, 3 aprile 2020.

acquisita nella finalizzazione di compiti complessi o la capacità di pianificare e gestire attività formative. Esiste infine una modalità più estemporanea e spontanea con cui l'azione volontaria può prendere corpo nelle aziende, emersa da alcune storie raccolte nella ricerca. Al di là della sua natura più o meno estesa e formalizzata, il VdC nasce sempre da un input del management o degli azionisti, lasciando comunque margini di libertà ai dipendenti che scelgono di svolgere le attività a carattere sociale, talvolta proponendole ai propri capi¹³.

2.2. Ascolto attivo e perizia: come vengono messe in circolazione le competenze

Il volontariato fondato sulle competenze è in definitiva una pratica in cui un agente, incoraggiato dall'azienda in cui lavora, mette le proprie capacità al servizio della comunità. L'altra faccia della medaglia di questo impegno sociale è che generalmente chi lo intraprende non solo offre la propria esperienza per contribuire a risolvere un problema o aiutare qualcuno, ma acquisisce anche nuove consapevolezze e (in alcuni casi) sviluppa nuove abilità in un processo che modifica, almeno in parte, le sue credenze e abitudini iniziali. In estrema sintesi, due meccanismi sembrano innescare questa dinamica circolare: da un lato l'ascolto attivo¹⁴, cioè un processo bidirezionale con il quale il volontario presta attenzione a ciò che dicono i suoi interlocutori (responsabili o operatori degli ETS, destinatari degli interventi, insegnanti e dirigenti scolastici, ecc.), e allo stesso tempo esprime le proprie impressioni su ciò che accade nella relazione, invitando i partecipanti a ricercare soluzioni e orientamenti comuni; è chiaro quindi che questa particolare modalità di ascolto (empatia, capacità di aumentare la consapevolezza degli interlocutori e di renderli più collaborativi) sia un fattore rilevante nel VdC; dall'altro sembra farsi strada una sorta di pensiero laterale: un modo di osservare e affrontare i problemi da una prospettiva originale, radicalmente diversa dalla logica sequenziale su cui si basa il pensiero lineare o razionale che queste persone sono abituate ad adoperare nei contesti aziendali in cui lavorano (cioè, la ricerca costante di congruenza tra mezzi e fini per raggiungere risultati prefissati). In quest'ottica, i manager e tecnici contattati nella ricerca, quando si dedicano al volontariato, sono stimolati ad adottare una condotta che assomiglia alla perizia o alla maestria degli artigiani¹⁵, lasciando per un momento da parte l'ansia per la performance e le tabelle di

¹³ La durata dell'impegno volontario profuso dai dipendenti è molto variabile: si va da attività estemporanee della durata di 8-10 ore in un periodo limitato di tempo a sforzi prolungati e ripetuti nel corso di mesi e anni. In genere, le imprese che introducono programmi di volontariato aziendale danno ai propri dipendenti la possibilità di svolgere tale attività fino ad un massimo di tre giornate lavorative l'anno, lasciandoli liberi di scegliere l'ambito in cui prestarla, anche se non rientra fra i progetti promossi dall'azienda. Vi sono casi in cui i lavoratori decidono di dedicare più tempo ed energie all'impegno sociale, fuori dall'orario lavorativo.

¹⁴ Il concetto di ascolto attivo è stato sviluppato da Carl R. Rogers negli anni '30 e '40. Per il fondatore della terapia e del counseling non direttivo, questo termine identifica un atto intenzionale con cui un soggetto cerca di cogliere ciò che il suo interlocutore comunica in modo manifesto e/o implicito. Cfr. C. ROGERS, *Client-Centered Therapy: Its Current Practice, Implications and Theory*, London, Constable, 1951.

¹⁵ Cfr. R. SENNETT, *L'uomo artigiano*, Milano, Feltrinelli, 2010.

marcia per massimizzare l'efficienza e l'impatto delle proprie azioni. In altre parole, gli intervistati, grazie all'impegno nel sociale, sembrano ampliare il registro della propria professionalità per rispondere a nuovi bisogni, sforzandosi di essere creativi e propositivi; cercano di fare bene un lavoro meritorio fine a sé stesso, con perseveranza e creatività, senza l'ossessione della produttività e della velocità, come facevano una volta gli artigiani, che non avrebbero mai abbandonato l'opera su cui stavano lavorando prima di averla perfezionata nei suoi minimi dettagli.

2.3. *Un breve lessico per un impegno volontario sui generis*

Nelle narrazioni di manager e dirigenti emergono diverse concezioni del volontariato; le motivazioni e i valori che animano i volontari sono quantomai variegati. Sono molteplici le espressioni che utilizzano per spiegare le ragioni che li hanno spinti a impegnarsi in attività altruistiche durante l'orario di lavoro. Alcuni termini acquistano maggiore rilievo nella mappa concettuale che gli intervistati hanno elaborato mentre raccontavano la loro esperienza: aiuto, scoperta, condivisione, utilità, riconoscimento. Seppur con minore enfasi, vi sono altre parole chiave che contraddistinguono il loro immaginario: disagio, impegno, empatia, energia, trasmissione, ascolto. In questa prospettiva sembrano emergere diverse questioni etiche e motivazionali: il sentirsi utili nella comunità; il desiderio di aiutare un'associazione o una persona in difficoltà; la consapevolezza che nella società odierna non esiste la salvezza individuale e che quindi dobbiamo necessariamente condividere con gli altri i problemi e le soluzioni se vogliamo arrivare ad una condizione più accettabile dal punto di vista sociale; il bisogno di scoprire qualcosa di nuovo avvicinandosi a chi vive in condizioni di difficoltà; il desiderio di essere riconosciuti per aver fatto del bene (per quanto limitata possa essere la propria azione). Al di là di queste dimensioni etiche che sembrano guidare le azioni degli intervistati, emergono altri ideali. La capacità di identificarsi con persone che affrontano transizioni biografiche radicalmente diverse rispetto alle proprie, la dedizione e il dinamismo possono contribuire ad alimentare questi atteggiamenti, così come la fiducia e la ricerca di intimità, senza sottovalutare l'importanza di trasmettere conoscenze utili agli attivisti che operano negli ETS, agevolandoli mentre si prendono cura delle persone vulnerabili. Va aggiunto che non si evince alcuna unità o coerenza nelle costruzioni di senso di tali volontari; ciò non rappresenta certo una novità, al giorno d'oggi le grandi narrazioni collettive (in primis le ideologie) sono in crisi, viviamo in un mondo in cui le contraddizioni e gli enigmi morali sono ormai la regola e (non più) l'eccezione, come sosteneva Zygmunt Bauman in un illuminante saggio pubblicato più di trent'anni fa¹⁶.

2.4. *Quattro tipi di impegno volontario*

L'esperienza che affrontano i volontari aziendali è multiforme; le sue mutevoli caratteristiche dipendono dagli obiettivi che le aziende si pongono quando inaugurano

¹⁶ Cfr. Z. BAUMAN, *Le sfide dell'etica*, Milano Feltrinelli, 1996 (edizione originale 1993).

un programma di volontariato (o realizzano un'iniziativa meno strutturata) per incoraggiare i propri lavoratori (dirigenti, quadri, impiegati) a impegnarsi in iniziative pro-sociali; allo stesso tempo, questi ultimi non sono soggetti passivi mentre operano come volontari, pertanto contribuiscono ad attribuire un significato specifico all'attività in cui sono coinvolti. Le pratiche di VdC sono per loro natura assai diversificate, essendo modellate da circostanze e fattori legati a contesti specifici. Nonostante questa eterogeneità, si possono identificare quattro forme prevalenti in tale attivismo (Figura 1).

Figura n. 1 *Tipi di VdC: impatto sociale e benessere organizzativo*



La prima tipologia è il volontariato professionalizzante, rivolto soprattutto a giovani manager o dirigenti per i quali i dirigenti aziendali intravedono un percorso di crescita che possa portarli verso il top management; un periodo più o meno prolungato di stage presso una ONG nei paesi in via di sviluppo, in situazioni in cui si amplificano problemi, rischi ed emergenze (povertà, malattie, devianza, degrado urbano, ecc.), costituisce infatti un banco di prova per coltivare le potenzialità di questi giovani promettenti, che sono costretti ad adattarsi a nuovi contesti in cui si manifesta disordine o disagio sociale, e per questo sono spinti a sviluppare competenze diverse: capacità di leadership, flessibilità, attitudine al cambiamento, e così via. Va detto che questo tipo di esperienza, quasi sempre concordata con i diretti interessati, viene variamente codificata nei piani di sviluppo delle risorse umane utilizzati dalle aziende coinvolte nella ricerca. Ha un basso grado di impatto sociale (sulla comunità locale), risultando alquanto più efficace in termini di benessere organizzativo, offrendo ai giovani un'opportunità concreta di salire i gradini della gerarchia aziendale; si deve aggiungere che il volontariato professionalizzante può cambiare la mentalità di chi compie tale esperienza, portando alla scoperta di vere e proprie vocazioni prosociali, le quali sfociano

non di rado nell'abbandono dell'impresa per intraprendere un lavoro più appagante sotto il profilo ideale nel Terzo settore.

La seconda tipologia di volontariato ha una valenza educativa e vede i dipendenti delle società operare in qualità di mentori o modelli di ruolo nei confronti di bambini, giovani o gruppi svantaggiati in svariati contesti. Le attività svolte dai volontari in questo caso sono piuttosto variabili: sostegno ai singoli studenti nelle attività di doposcuola, sensibilizzazione di studenti delle scuole primarie e secondarie su tematiche ad alto impatto sociale (parità di genere, campagna contro lo spreco idrico, importanza della cittadinanza attiva, ecc.), la presentazione di esempi positivi per affermarsi nella vita professionale, l'orientamento nei confronti di soggetti vulnerabili (donne che hanno subito violenza o giovani/adolescenti svantaggiati, ecc.) per facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro. Pur avendo un forte impatto sociale per l'azienda (aiutare direttamente soggetti fragili migliora innegabilmente la reputazione sociale), può essere complicato farsi carico delle esigenze di persone che sono alle prese con problemi esistenziali pressanti. Il volontariato educativo deve essere in tal senso pianificato in modo accurato per affrontare situazioni di marginalità e disagio, e questo non è sempre possibile se si è chiamati a collaborare con gli ETS, spesso non allineati agli standard del mondo imprenditoriale. Per questo motivo le aspettative dei top manager che hanno proposto questi programmi potrebbero non essere soddisfatte, procurando anche un senso di insoddisfazione tra i dipendenti ingaggiati in tali attività.

La terza forma di volontariato si basa su un'attività di consulenza, essendo fortemente legata al know-how e alle competenze tecniche di chi la svolge. È generalmente praticata da manager di alto profilo o tecnici di grande esperienza che mettono a disposizione il loro tempo (non solo durante l'orario di lavoro) per aiutare le associazioni civiche e le organizzazioni di volontariato a svolgere compiti complessi come la redazione del bilancio sociale, la raccolta fondi per costruire una nuova struttura di accoglienza, lo sviluppo di un progetto tecnico per ripulire un'area dai rifiuti tossici, la realizzazione di un corso di formazione per allenatori che desiderino avvicinare i ragazzi disabili ad una disciplina sportiva, oppure costruire un piano di marketing per lanciare un prodotto o un servizio di una piccola impresa sociale, che può aiutare le donne che vivono in un'area depressa a trovare un lavoro stabile. Fornire supporto come consulente non retribuito ad un ETS o una ONG può generare un senso di frustrazione tra i volontari se i confini (obiettivi, tempi, regole) dell'aiuto dato agli attivisti o operatori del Terzo settore non sono chiaramente definiti e condivisi da aziende e associazioni. Pertanto, l'esito del volontariato di consulenza può essere un basso livello di benessere organizzativo nell'impresa, combinato con un basso livello di impatto sociale, soprattutto se l'attività di mentoring si conclude con scarsa gratificazione da parte di tutti i partecipanti.

Si può infine delineare un quarto profilo di impegno degli intervistati, ovvero il volontariato di emergenza, ben esemplificato dall'iniziativa intrapresa da Roche in Italia durante il lockdown del 2020. La mobilitazione di 250 dipendenti al servizio di un call center di pubblica utilità potrebbe sembrare un'iniziativa straordinaria, dettata dall'urgenza del momento e quindi irripetibile. Tuttavia, non si può escludere che altri gruppi

imprenditoriali, in Italia e all'estero, possano seguire questa strada in un non lontano futuro, per almeno quattro ragioni: in primo luogo, viviamo in un mondo in cui situazioni estreme come la pandemia sono tutt'altro che improbabili, tenendo presente gli effetti interconnessi del cambiamento climatico, delle crisi umanitarie e di conflitti geopolitici con gravi conseguenze¹⁷; in secondo luogo, le multinazionali sono diventate da tempo piattaforme globali efficienti, in grado di creare massa critica (spesso con maggiore efficacia dei governi o delle organizzazioni internazionali) per affrontare fenomeni potenzialmente devastanti; in terzo luogo, sembra essersi diffuso in vasti settori del business globale un crescente consenso intorno all'idea della sostenibilità, declinata in termini degli obiettivi strategici dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (i cosiddetti ESG), ripresi anche dalla legislazione UE sui bilanci di sostenibilità, di cui ci si occuperà più avanti. Di fronte all'appannamento del modello neoliberista, si fa sempre più largo un'idea di capitalismo più attento alle esigenze degli stakeholder (lavoratori, comunità locali, diritti dei consumatori e via discorrendo), piuttosto che cercare solo di aumentare i margini di ricavo per gli shareholder (gli azionisti)¹⁸, non foss'altro per contribuire a creare maggiore stabilità nei mercati globali. Date queste tendenze, il dinamismo sociale degli attori economici potrebbe aumentare, dispiegando una notevole forza d'impatto attraverso aree, divisioni e settori organizzativi (non necessariamente localizzati in un singolo paese), per realizzare interventi mirati e di breve termine, il cui scopo è quello di riparare i danni collaterali di un modello di sviluppo che sta andando fuori controllo. Molti osservatori sono seriamente preoccupati per il fatto che le imprese comincino ad occuparsi di questioni sociali strategiche, tradizionalmente attenzionate dai poteri pubblici (nazionali e internazionali); prendendo in mano tali dossier, le multinazionali potrebbe infatti aggirare lo stato di diritto e le istituzioni democratiche con slogan sulla sostenibilità, al solo fine di accreditare un'immagine positiva presso l'opinione pubblica¹⁹. Pur tenendo presenti tali critiche, non si può negare che il volontariato di emergenza possa venire in auge negli anni a venire, accrescendo tanto il perimetro d'azione quanto il benessere organizzativo dei grandi gruppi imprenditoriali: sentirsi parte attiva di una società che contribuisce a risolvere carestie o inondazioni o semplicemente a rigenerare un quartiere degradato aumenta la fiducia di consumatori, dipendenti e altri portatori di interesse nei confronti del management e della proprietà delle compagnie.

Sembra perfino scontato affrettarsi a sottolineare che i confini tra questi quattro modi di praticare (e concepire) il VdC sono piuttosto sfumati sia perché possono co-

¹⁷ Non è un caso che diversi analisti parlino oggi di policrisi o permacrisi, ovvero di una spirale incontrollata di emergenze di vario genere (ambientali, economiche, politiche, ecc.) che si autoalimentano su scala locale e globale, senza che vi siano più attori (governi e organizzazioni internazionali) in grado di affrontarle. Cfr. M. ALBERT, *Navigating the Polycrisis. Mapping the Futures of Capitalism and the Earth*, Cambridge, (MA) The MIT Press, 2024.

¹⁸ Cfr. K. SCHWAB, P. VANHAM, *Il capitalismo degli stakeholder. Un modello economico che mette al centro il progresso, le persone e il pianeta*, Milano, Franco Angeli, 2023.

¹⁹ In proposito si rinvia J. BAKAN, *Siamo qui per voi. Come ci governano le nuove corporation*, Milano, Feltrinelli, 2022; C. RHODES, *Capitalismo woke. Come la moralità aziendale minaccia la democrazia*, Roma, Fazi editore, 2023.

esistere all'interno della stessa azienda, sia perché possono mutare nel tempo. Allo stesso modo, non esistono formule o metodi sicuri con cui far aumentare o diminuire l'impatto sociale e il benessere organizzativo coinvolgendo i dipendenti di una qualsiasi società commerciale in attività a carattere solidaristico. Si tratta semplicemente di una tipologia ancora incompleta, emersa in una ricerca qualitativa, che può aiutare ad orientarsi di fronte a dinamiche per molti versi ancora indecifrabili.

3. La diffusione del volontariato aziendale nei dati della rilevazione Excelsior

Oltre a decodificare le pratiche individuali, uno dei compiti del programma di ricerca è stato quello di valutare la diffusione del volontariato aziendale all'interno del settore imprenditoriale. È noto che in Italia il sistema economico è tradizionalmente molecolare, essendo costituito da una miriade di microimprese a conduzione familiare, non di rado raggruppate attorno a distretti o a *cluster* di produzione profondamente radicati nel territorio²⁰. Recenti statistiche ufficiali mostrano che le piccole imprese continuano a rappresentare la stragrande maggioranza del tessuto produttivo del nostro Paese: alla fine del 2021, 4,3 milioni di imprese impiegavano da uno a nove addetti, il 95% del totale delle imprese attive in quell'anno (4,5 milioni²¹). In una dimensione aziendale così limitata potrebbe sembrare improbabile che i datori di lavoro possano sviluppare programmi di volontariato che coinvolgano i propri dipendenti, tenendo presente che le attività commerciali più ridotte, oltre ad essere terreno fertile per il lavoro precario, sono anche fortemente sotto pressione a causa di una serie di vincoli e dinamiche di mercato che non possono essere trattati in questa sede.

È molto difficile pensare che i proprietari di microimprese, alle prese con molteplici problemi di crescita e sviluppo, diano ai propri dipendenti l'opportunità di fare volontariato durante l'orario di lavoro. Puntare sulle aziende di medie e grandi dimensioni è stata quindi una scelta quasi naturale. In particolare, grazie ad una collaborazione con Unioncamere²², alcune domande sul VdC sono state inserite nella rilevazione del Sistema Informativo Excelsior, la più solida indagine statistica sui fabbisogni dell'economia italiana. Come target della ricerca sono state selezionate aziende con 50 o più dipendenti. Le interviste sono state condotte in cinque ondate mensili tra dicembre 2022 e aprile 2023, raggiungendo un campione probabilistico di 30.000 imprese attive in ogni area del nostro paese.

La mole di informazioni raccolte nella ricerca quantitativa ha permesso di misurare in modo abbastanza preciso l'impatto del volontariato aziendale, che appare ancora piuttosto limitato, interessando il 5% delle aziende coinvolte nell'indagine. Queste ul-

²⁰ Cfr. G. BECATTINI, *Il calabrone Italia. Ricerche e ragionamenti sulla peculiarità economica italiana*, Bologna, Il Mulino, 2007.

²¹ Dati estratti il 6 marzo 2024 dall'archivio on line I.Stat (http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA_ASIAUE1P#).

²² Un ringraziamento particolare va a Claudio Gagliardi, Vice Segretario Generale di Unioncamere al momento della rilevazione, per aver reso possibile l'indagine.

time danno la possibilità al proprio personale di impegnarsi in attività di varia natura: sostegno educativo a soggetti vulnerabili; invio di giovani talenti in contesti problematici nei paesi in via di sviluppo per forgiare il loro carattere; consulenza gratuita per gestori e operatori ETS; organizzazione di giornate dedicate alla pulizia di un parco o stare insieme a persone che hanno disturbi mentali; permessi individuali per collaborare negli interventi di protezione civile locale; o, in ultima analisi, donazioni di sangue. Il volontariato basato sulle competenze è una componente significativa di queste pratiche poliedriche, coinvolgendo circa quattro aziende su dieci (39,4%).

Se questo è il segmento piuttosto ristretto nel quale il VdC si è già sviluppato, prevalentemente in ambiti di servizio avanzati quali la finanza e le assicurazioni, il suo potenziale di espansione è molto più ampio; infatti, più di un quarto (26%) delle aziende italiane ha dichiarato di essere in procinto di coinvolgere il proprio personale in iniziative socialmente utili (o di essere interessate a farlo in un prossimo futuro). È significativo che questa cerchia più larga di imprese attratte dal VdC e da altre forme di volontariato aziendale sia localizzata in ogni area della penisola italiana (Nord, Centro e Sud) e sia concentrata in molti ambiti di servizio rilevanti: accanto alla finanza e alle assicurazioni, anche l'assistenza legale e strategica B2B, i media e le comunicazioni, il commercio e la logistica, i servizi alla persona, la ristorazione e i servizi alberghieri.

In estrema sintesi, il volontariato non appare così marginale nel sistema produttivo italiano, poiché coinvolge direttamente o desta l'interesse di poco meno di un terzo delle imprese medio-grandi (31%), che già danno la possibilità (o stanno pensando di farlo presto) a lavoratori e dirigenti di cimentarsi in attività prosociali. Va aggiunto che il potenziale di crescita sarebbe probabilmente ancora maggiore se amministratori delegati e responsabili delle risorse umane fossero informati degli incentivi fiscali di cui potrebbero godere se permettessero ai propri dipendenti di compiere azioni meritorie durante l'orario di lavoro (detrazione del cinque per mille del costo dei lavoratori coinvolti in tali pratiche, in base all'articolo 100, comma 2, lettera i del TUIR, testo unico delle imposte sui redditi). Più di sei imprese su dieci, infatti, hanno dichiarato di non conoscere l'esistenza di questa norma (61%), nonostante l'indagine abbia raggiunto realtà aziendali di una certa consistenza. Ciò la dice lunga sulla necessità di spiegare meglio ai direttori del personale che potrebbe essere vantaggioso avvalersi di questo strumento in quanto, a determinate condizioni, può migliorare l'immagine delle compagnie e il clima sul posto di lavoro, cementando il senso di appartenenza dei lavoratori, indipendentemente dalla posizione che essi occupano negli organigrammi, come dimostrato da numerosi studi²³.

²³ Cfr. J. B. RODELL, *Finding Meaning through Volunteering: Why Do Employees Volunteer and What Does It Mean for Their Jobs?*, in *Academy of Management Journal*, vol. 56, n. 5, 2013, pp. 1274-1294; J. M. LIMA PINTO MAYER, S. COSTA E SILVA, *Exploring the whole value of corporate volunteering*, in *The Journal of Corporate Citizenship*, vol. 67, 2017, pp. 95-119; E. BOŠTJANCI, S. ANTOLOVIC, V. ERCULJ, *Corporate volunteering: relationship to job resources and work engagement*, in *Frontiers in Psychology*, vol. 9, 2018, pp. 1-10; D. HASKI-LEVENTHAL, *Corporate Volunteering: Implications for Policy and Practice*, Volunteering Research Paper, Volunteering Australia, 2022.

4. Il fattore organizzativo: studi di caso sulle pratiche di volontariato

Il VdC non viene sperimentato in un laboratorio, prende forma in contesti sociali reali dove diversi fattori ne influenzano l'evoluzione. Dal punto di vista strettamente organizzativo sono diverse le configurazioni che questa attività può assumere. Nella figura sottostante sono elencate quattro varianti, rispetto alle quali è necessario qualche chiarimento: questi assetti organizzativi non sono né esaustivi né mutuamente esclusivi, dato che le singole esperienze possono cambiare nel tempo, passando da una configurazione all'altra; la situazione più frequente è che da un'azione pilota (A) si possa arrivare alla formalizzazione di un programma più strutturato (B).

Figura n. 2 Configurazioni organizzative del VdC

A. Azioni pilota introdotte dalle aziende	B. Programmi strutturati sviluppati dalle aziende
C. Spinoff promosse da realtà aziendali	D. Progetti realizzati da reti indipendenti di professionisti

Tra i mesi di maggio e settembre 2023 sono stati realizzati tre casi di studio sui diversi ambienti organizzativi descritti nello schema per comprendere quali fattori influenzano le modalità con cui il VdC viene messo in pratica. Può essere utile riprendere i risultati salienti di tali analisi. Tra i *Manager per il Sociale* (D), gruppo spontaneo di manager in pensione o in mobilità creato all'interno di Manageritalia (nella sezione regionale della Lombardia²⁴), si genera una comunità di pratiche, cioè una formazione sociale tra "colleghi" che cooperano, si scambiano esperienze e apprendono collettivamente, sfruttando le competenze acquisite nelle loro carriere dirigenziali all'interno di imprese del terziario, per trovare soluzioni pratiche a problemi comuni. Questo modo di agire si traduce in un'azione di volontariato il cui scopo è quello di fornire consulenza gratuita agli ETS che operano a Milano e nelle altre province lombarde: dall'aiuto in attività tecniche come la raccolta fondi e la rendicontazione, allo sviluppo di progetti organizzativi complessi, passando per il tutoraggio di giovani talenti o per la fornitura di assistenza ai lavoratori autonomi che hanno bisogno di elaborare un business plan per fare una start-up o avviare uno studio professionale. Queste iniziative polivalenti sono supportate da una cultura di gruppo basata su tre elementi fondamentali: sentirsi parte di una cerchia di persone che hanno raggiunto posizioni di vertice in ambito professionale; la pratica dell'ascolto attivo per comprendere i bisogni delle associazioni locali; e, da ultimo il managerialismo, ovvero una visione del mondo in cui efficienza e

²⁴ Manageritalia è l'associazione professionale che rappresenta gli interessi dei manager che operano nel settore dei servizi. In Lombardia sono presenti più della metà degli iscritti a questa organizzazione, in ragione del primato che questa regione esercita nell'economia italiana: 22.254 iscritti su 40.992 nel 2022, il 54,2% del totale registrato a livello nazionale (dati estratti da Manageritalia, Bilancio Integrato 2022 e dalla Relazione del consiglio di amministrazione, 2023).

sostenibilità socio-ambientale si fondono nel tentativo di costruire un ponte tra cultura d'impresa e le visioni solidaristiche espresse dagli ETS.

La storia di *UniGens* (C) è diversa nella sua genesi e nelle sue finalità. Questa associazione di volontariato è nata tra il 2017 e il 2018 come spinoff promossa da Unicredit (uno dei principali gruppi bancari in Italia), che in quel periodo si apprestava a varare un piano con cui anticipare l'uscita di migliaia di lavoratori maturi dalla banca. Gli addetti *senior* che stavano per lasciare il posto di lavoro hanno trovato nella neonata associazione un terreno ideale per impegnarsi nel sociale, alla quale hanno potuto aderire liberamente impegnando il loro tempo libero in azioni meritorie come svolgere lezioni di educazione finanziaria con studenti delle scuole secondarie superiori, su impulso dei vertici dell'istituto bancario, che ancora oggi è il principale sostenitore economico di *UniGens*. Nonostante la dipendenza materiale e simbolica da Unicredit, l'associazione si è evoluta nel tempo in altre direzioni, predisponendo iniziative autonome a livello nazionale e locale, tra cui una collaborazione con l'Agenzia Nazionale per il Microcredito, attraverso la quale i volontari partecipano come tutor a percorsi di autoimprenditorialità rivolti a donne vittime di abusi e maltrattamenti. Sembra quindi delinearsi un percorso di progressiva indipendenza dalla "casa madre" bancaria per questa realtà associativa, cresciuta sia in termini di soci che di capacità di svolgere attività a livello comunitario.

Nel terzo caso di studio (A e B) ci siamo concentrati su un programma di volontariato aziendale convenzionale basato sulle competenze dei volontari. La divisione risorse umane di Chiesi Farmaceutici è stata l'iniziatrice di una iniziativa pilota che si sta trasformando in un programma di volontariato più stabile. Partita nel 2020 come attività di orientamento per le donne fragili che frequentano i centri antiviolenza di Parma, oggi il progetto si è ampliato coinvolgendo i giovani che svolgono il servizio civile in diverse associazioni di base del territorio. La peculiarità di questa esperienza è il ruolo di intermediazione svolto dal Centro Servizi per il Volontariato (CSV) di Parma, che ha lavorato per facilitare l'incontro tra le esigenze delle diverse organizzazioni del Terzo settore coinvolte nel programma e i volontari Chiesi. L'attivazione di un piano di monitoraggio congiunto tra il CSV e la multinazionale con sede a Parma è sicuramente un punto qualificante di questa esperienza; questo strumento informativo difatti consente di valorizzare gli elementi positivi del programma di volontariato e, allo stesso tempo, permette di correggere ciò che non ha funzionato.

5. Il volontariato d'impresa dal punto di vista degli ETS

Un altro tema affrontato nella ricerca riguarda le aspettative che i soggetti del Terzo settore esprimono nei confronti del VdC. Per comprendere gli orientamenti delle associazioni e delle organizzazioni di volontariato è stata inizialmente condotta un'indagine web su circa 400 ETS interessati ad accogliere volontari provenienti dalle imprese. Successivamente sono stati condotti focus group e interviste in profondità con i responsabili di tali organizzazioni (compresi alcuni rappresentanti dei CSV) che

avevano effettivamente preso parte a programmi di volontariato aziendale e che hanno quindi potuto valutarne i punti di forza e di debolezza. Le evidenze empiriche raccolte in tale indagine sono essenzialmente sei:

- tra le diverse forme di volontariato aziendale, il VdC è indicata dagli attivisti del Terzo settore come l'opzione preferita;
- i testimoni privilegiati coinvolti nella ricerca sono consapevoli che per promuovere questa tipologia di volontariato è necessaria un'attenta attività di co-progettazione da parte di associazioni e imprese, proprio perché uno sforzo congiunto è essenziale per garantire che i lavoratori possano mettere a frutto il proprio know-how nel sociale e sentirsi in tal modo utili ad una causa meritoria;
- gli intervistati hanno sottolineato anche il rischio che altre forme più episodiche di volontariato aziendale (come i cd. *community days*) possano trasformarsi in operazioni di facciata con cui le aziende aumentano la loro attrattiva presso i consumatori, senza investire più di tanto nella sostenibilità: tutela dell'ambiente, trattamento equo dei lavoratori, trasparenza verso i clienti, reale coinvolgimento degli stakeholders delle comunità locali;
- un prerequisito importante per rendere efficaci i programmi di VdC è anche il raggiungimento di una definizione chiara e condivisa sul volontariato aziendale. Secondo i rappresentanti degli ETS, i manager dovrebbero saper distinguere le attività realmente prosociali da altre iniziative quali il team building o la promozione di comportamenti virtuosi su luogo di lavoro²⁵; ciò incoraggierebbe i volontari aziendali ad impegnarsi di più, spingendoli al raggiungimento degli obiettivi predefiniti nei programmi;
- allo stesso tempo, sarebbe rilevante lavorare per l'integrazione del volontariato aziendale nelle strategie di sviluppo delle risorse umane. Il volontariato dovrebbe essere incorporato nei percorsi di carriera delle persone che lavorano nel settore privato, attraverso il riconoscimento da parte dell'azienda della necessità di investire risorse economiche e tempo in questa pratica; si tratta di trovare i mezzi per premiare i dipendenti che si distinguono per la loro solidarietà e il loro impegno durante l'orario di lavoro, oltre agli incentivi dati per la loro produttività;
- infine, sarebbe opportuno agire anche per superare i pregiudizi interni al mondo del Terzo settore. È fondamentale che le organizzazioni non profit cambino mentalità e considerino il volontariato aziendale come un investimento a lungo termine, non come una partnership a termine con le aziende. Ciò richiede un cambio di mentalità all'interno delle associazioni, le quali dovrebbero dedicare maggiore attenzione e cura a questo tipo di volontariato.

²⁵ Ovvero quelli che nella letteratura manageriale vengono definiti *organizational citizenship behavior*; cfr. N. P. PODSAKOFF ET AL., *Individual- and Organizational-Level Consequences of Organizational Citizenship Behaviors: A Meta-Analysis*, in *Journal of Applied Psychology*, vol. 94, No. 1, 2009, pp.122-141.

Oltre ai suggerimenti di cui sopra, gli informatori chiave intervistati nella ricerca hanno fornito una panoramica delle potenzialità e delle criticità del VdC che può essere utilmente riassunta in un'analisi SWOT, riportata nella seguente figura.

Figura n. 3 Potenzialità e limiti del VdC

<i>Punti di forza</i>	<i>Punti di debolezza</i>
Contribuisce positivamente alla raccolta fondi Rafforza i legami all'interno dell'impresa Abilita lo scambio di competenze È un'opportunità per mettere in contatto i volontari anche dopo la fine dei programmi È una potente leva per il <i>people raising</i> ²⁶	La reticenza delle imprese ad allocare budget per i programmi di VdC La scarsa partecipazione dei dipendenti Le differenti sensibilità di aziende e ETS Problemi organizzativi che ostacolano lo sviluppo dei programmi Resistenze culturali degli ETS a promuovere il VdC
<i>Opportunità</i>	<i>Vincoli</i>
Interesse crescente da parte delle imprese Maggiore coinvolgimento dei dipendenti Potenzialità per il <i>people raising</i> I cambiamenti della normativa sul Terzo settore	Difficoltà nel pianificare i programmi Sfide organizzative per il management Risorse limitate per sviluppare il volontariato aziendale Cambiamenti politici ed economici che condizionano gli ETS

6. Che fare? Dall'inquadramento giuridico alle misure per promuovere il volontariato di competenza

L'ultima parte dello studio nasce da un'analisi di policy fondata sull'expertise accumulata all'interno della Fondazione Terzjus sugli incentivi fiscali e le forme di regolazione degli ETS, anche in un'ottica comparativa a livello internazionale²⁷. In particolare, ci si è soffermati sulle normative fiscali italiane ed europee e su altri dispositivi come la reportistica di sostenibilità aziendale. La domanda di fondo che ha guidato questo contributo di ricerca è come facilitare il trasferimento di know-how e il potenziamento delle soft skills attraverso il VdC, per far sì che tutte le parti interessate possano soddisfare le proprie aspettative: i dipendenti delle aziende che si impegnano in attività prosociali, i dirigenti e gli operatori degli ETS che accolgono i volontari aziendali, i destinatari stessi degli interventi e, in ultima analisi, i manager delle imprese.

²⁶ Con il termine *people raising* si fa riferimento a un insieme di strategie e tecniche attraverso le quali le organizzazioni non profit reclutano e coinvolgono nuovi attivisti in attività prosociali. Per farsi un'idea sul tema si veda S. ELLIS e V. MELANDRI, *People Raising. Manuale pratico per la ricerca di volontari*, Roma, Carocci Editore, 2003.

²⁷ Cfr. G. SEPIO, *Terzo settore 2023. Manuale*, Milano, Il Sole 24 Ore Management, 2023; G. SEPIO, *The taxation of social economy entities in the perspective of EU law*, in A. FICI (a cura di), *The Law of Third Sector Organizations in Europe. Foundations. Trends and Prospects*, Cham, Springer, 2023, pp. 315-338.

A questo proposito va senza dubbio apprezzato uno degli effetti derivanti dalla piena attuazione del D.lgs. 117/2017. L'art. 89 del Codice del Terzo settore, nel coordinare le nuove disposizioni con i regimi previgenti (in parte o del tutto abrogati), prevede, infatti, che le agevolazioni fiscali riconosciute alle Onlus verranno più genericamente estese – per quanto compatibili – a tutti gli ETS di natura non commerciale. In questo caso, quindi, verrà concesso alle imprese di poter “prestare” i propri dipendenti agli ETS non commerciali senza dover rinunciare, nei limiti previsti dall'articolo 100 TUIR, alla deduzione delle relative spese. Viene, dunque, ampliata la gamma dei soggetti presso i quali i dipendenti possono fare volontariato, consentendo alle aziende di detrarre il cinque per mille dal costo annuale del personale coinvolto in tale attività (articolo 100, comma 2, lettera i, TUIR).

Questo dispositivo ha una forte valenza promozionale per il VdC (e più in generale per il volontariato aziendale), in quanto lo legittima come pratica per la quale le aziende possono ottenere una riduzione fiscale, rientrando nell'ambito di quei comportamenti virtuosi riconosciuti e avallati dallo Stato, in quanto espressione credibile del concetto di responsabilità d'impresa.

Tuttavia, esiste uno spazio ancora maggiore per incoraggiare questo tipo di volontariato. E questa opportunità va ricercata nella natura sempre più vincolante delle linee guida e delle norme varate dall'UE sui bilanci di sostenibilità, che richiedono alle aziende di introdurre alcuni indicatori chiave di prestazione (KPI) per dimostrare di aver realmente rispettato nel loro operato i lavoratori, l'ambiente, e i diversi portatori di interesse presenti nella comunità, senza concentrarsi solo sull'accumulo di profitti. Il VdC, essendo una attività che promuove le soft skills del personale e favorisce un migliore clima organizzativo, rientra appieno nei comportamenti con cui le grandi imprese possono attestare di essere in linea con i parametri ESG.

Altrettanto promettenti sono i margini d'azione aperti dalla normativa sui premi di produzione, nella quale il Legislatore lascia alla libera contrattazione fra le parti sociali la possibilità di includere nuove fattispecie meritevoli di rientrare nella categoria degli incentivi economici concessi al personale. Sotto il profilo fiscale, infatti, proprio l'istituto dei premi di produttività potrebbe essere declinato per l'incentivo al volontariato di competenza. A ben vedere, i premi rispondono ad una logica volta a incentivare l'introduzione, da parte delle imprese, del volontariato di competenza. Tale istituto, infatti, disciplinato dall'art. 1, commi 182 e ss., l. n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità 2016) è di natura contrattuale e consiste nell'erogazione ai dipendenti di somme di ammontare variabile, connesse al conseguimento di obiettivi concordati tra le parti e misurati attraverso opportuni indicatori di performance. I premi di risultato sono veri e propri strumenti retributivi riconosciuti dal datore di lavoro ai propri dipendenti, al fine di incentivare una maggiore produttività all'interno della realtà aziendale, mirata al raggiungimento dell'obiettivo incrementale prefissato.

Occorre premettere che, in relazione a tali premi, sono previsti dei benefici fiscali. In particolare, ai premi di risultato erogati ai dipendenti del settore privato è applicata un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali in misura pari al 10 per cento; peraltro, si è provveduto a ridurre l'aliquota dell'imposta sostitutiva al 5%, per

i premi di produttività erogati nel 2024 e tale misura dovrebbe essere prorogata anche ai premi erogati nel prossimo periodo d'imposta e i successivi.

In questa prospettiva, il VdC potrebbe diventare un criterio per misurare la produttività di un dipendente se questa fosse intesa non solo come contributo ai ricavi ma anche come fattore che genera sostenibilità, aumentando la reputazione sociale dell'azienda stessa e quindi, per molti versi, la sua capacità di far fronte alla concorrenza. Motivo per cui il VdC potrebbe effettivamente diventare un fattore centrale in una nuova cultura della produttività ed essere perciò un motivo per cui il datore di lavoro concede una gratifica ai propri dipendenti.

7. Considerazioni finali

Sono numerose le evidenze empiriche raccolte nel programma di ricerca descritto nelle pagine precedenti. In queste considerazioni finali cercheremo di riflettere criticamente sui risultati emersi nello studio concentrandoci su due aspetti cruciali: comprendere la logica interna del VdC e identificare le sue possibili evoluzioni nel prossimo futuro. Restando sul piano interpretativo delle pratiche osservate, si potrebbe dire che esse si fondano su due elementi emersi ricorrentemente nei paragrafi precedenti. Il primo è la circolarità, un'interazione sociale non lineare tra tutti i soggetti coinvolti nel volontariato aziendale fondato sulle competenze. Il volontario mette a disposizione della comunità il proprio bagaglio professionale, ma allo stesso tempo acquisisce nuove consapevolezze entrando in contatto con situazioni marginali (o semplicemente critiche) di cui prima non era consapevole; gli ETS beneficiano di know-how esterno che può migliorare l'organizzazione delle attività prosociali e aumentare il benessere dei destinatari; le aziende potrebbero trarre da questa esperienza nuovi modi per far sì che i propri dipendenti si identifichino con la cultura organizzativa, oltre a rendere più credibili i propri programmi di sostenibilità verso l'esterno. La triangolazione non è necessariamente virtuosa, poiché non è automatico rendere questo tipo di volontariato una strategia vantaggiosa per tutti i partecipanti. Il risultato dei progetti VdC non è sempre l'empowerment degli attori che vi prendono parte. Il rischio di fallimento è sempre dietro l'angolo, vuoi per i comportamenti opportunistici che possono nascondersi dietro la responsabilità sociale d'impresa (il c.d. *social washing*)²⁸, vuoi per una sfiducia preconcetta degli ETS nei confronti delle imprese, che potrebbe ostacolare il volontariato d'impresa prima che possa svilupparsi.

Il secondo fattore è la natura poliedrica di questa attività, ovvero il continuo intreccio tra linguaggi e routine che appartengono a domini sociali diversi; lo spostamento del confine tra lavoro e impegno sociale è una caratteristica evidente del VdC, rendendo assai ambivalenti le dinamiche che si instaurano a livello interpersonale e organizzativo. Tale duplicità si manifesta sia nelle spinte motivazionali dei comportamenti individuali, con una coesistenza tra esigenze strumentali e solidali, sia nelle

²⁸ Cfr. J. BAKAN, *op cit.*

pratiche di gruppo, creando un mix tra valori e norme di condotta riconducibili sia al settore aziendale (efficienza, performatività, razionalità) che al terzo settore (spontaneità, reciprocità, egualitarismo, ecc.). L'intercambiabilità di significati e codici culturali potrebbe in qualche modo essere ricondotta al dibattito sull'individualizzazione del volontariato, nell'ambito del quale non pochi studiosi sottolineano come forme più episodiche e fluide di impegno sociale tendano a guadagnare terreno nelle democrazie occidentali, a scapito delle affiliazioni associative tradizionali all'interno delle organizzazioni non profit²⁹. L'intermittenza dell'impegno sociale è spesso attribuita all'ibridazione del Terzo settore con il settore privato e quello pubblico³⁰, un incontro con gli imperativi del mercato e della burocrazia che indebolirebbe la carica altruistica degli attori solidaristici e dei loro attivisti; questa argomentazione è per certi versi condivisibile, ma il rischio è che enfatizzandola troppo si finisca per cadere in una visione nostalgica dei tempi passati, ben esemplificata dai resoconti sul declino del capitale sociale e della vita comunitaria in America e all'estero³¹.

In ogni caso, è meglio soffermarsi sulla complessità del VdC in quanto ha delle implicazioni pratiche di non poco conto. E questo spinge ad occuparsi della seconda questione posta al centro delle conclusioni: come può questa forma di volontariato contribuire alla rigenerazione della società civile, premiando i volontari, le associazioni e le imprese che hanno investito seriamente in questa pratica sociale? Sebbene nella letteratura manageriale siano stati sviluppati diversi modelli per valorizzare l'impatto del volontariato aziendale³², non esistono soluzioni che possano garantire il successo, molto dipende da quel che accade nei contesti in cui i programmi sono stati implementati. In tale ottica, è possibile fare alcune considerazioni conclusive sull'argomento. In breve, il VdC richiede l'allineamento tra le esigenze delle organizzazioni non profit e delle imprese; in molti casi potrebbe essere decisivo il ruolo svolto dai CSV e da altri intermediari che cercano di armonizzare le aspettative degli ETS e delle imprese nei programmi di volontariato. Inoltre, a differenza di altre forme di volontariato aziendale (come i *community days*), il VdC presuppone una preparazione e un'organizzazione più attenta, dedicando tempo e energie alla co-progettazione e al monitoraggio delle attività prosociali; la co-progettazione dovrebbe partire di sicuro da una esplicitazione

²⁹ Cfr. L. HUSTINX, *Institutionally individualized volunteering: toward a late modern reconstruction*, in *Journal of Civil Society*, vol. 6, n. 2, 2010, pp.165–179.

³⁰ Cfr. T. BRANDSEN, W. VAN DE DONK, K. PUTTERS, *Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector*, in *International Journal of Public Administration*, vol. 28, 2005, pp. 9-10.

³¹ R. D. PUTNAM, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000 (trad. it. 2004); D. STOLLE, M. HOUGH, *Inaccurate, exceptional, one-sided or irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in Western societies*, in *British Journal of Political Science*, vol. 35, n. 1, 2005, pp. 149-167.

³² B. BOCCALANDRO, *Mapping success in employee volunteering. The drivers of effectiveness for employee volunteering giving programs and fortune 500 performance*, Boston, Boston College Center for Corporate Citizenship, 2009, <https://ccc.bc.edu>; POINTS OF LIGHT, *What's Working: Effective Employee Volunteering in Asia a Framework for Corporate Volunteer Leaders*, Washington DC, Points of Light Corporate Institute, 2017.

delle diverse tipologie di VdC e dall'individuazione dei fattori organizzativi che le contraddistinguono.

Non va infine trascurato che questo tipo di volontariato potrebbe rappresentare un antidoto alla *great resignation*, ossia all'aumento significativo delle dimissioni volontarie, una tendenza emersa, soprattutto all'indomani della pandemia, non solo negli Stati Uniti, ma anche in Italia³³. Il VdC potrebbe, a certe condizioni, aiutare a mitigare il burnout e il senso di frustrazione vissuti da molti dipendenti (manager, dirigenti e impiegati) che operano nel settore privato, i quali non tollerano più ambienti di lavoro assai "tossici", soprattutto quando la performatività diventa quasi un'ossessione. La possibilità di fare qualcosa di utile per la comunità (apprezzata soprattutto dalle nuove leve che entrano nel mercato del lavoro), attraverso l'azienda in cui le persone sono occupate, può mitigare lo stress e impedire a molti lavoratori di lasciare l'impiego; manager ed esecutivi che non possono più sopportare la pressione in una cultura aziendale a senso unico, che premia solo la redditività, ignorando la responsabilità sociale e ambientale. Ma questa potrebbe essere materia per un nuovo programma di ricerca.

³³ F. COIN, *Le grandi dimissioni. Il nuovo rifiuto del lavoro e il tempo di riprenderci la vita*, Torino, Einaudi, 2023.

APPENDICE

Volontariato di competenza: il vantaggio fiscale per le aziende e i soggetti destinatari alla luce della Riforma del Terzo settore

Oggi	Dopo l'autorizzazione UE
<p>Art. 100, lett. i) TUIR</p> <p>le spese relative all'impiego di lavoratori dipendenti, assunti a tempo indeterminato, utilizzati per prestazioni di servizi erogate a favore di ONLUS, nel limite del cinque per mille dell'ammontare complessivo delle spese per prestazioni di lavoro dipendente, così come risultano dalla dichiarazione dei redditi</p>	<p>Art. 100, lett. i) TUIR</p> <p>le spese relative all'impiego di lavoratori dipendenti, assunti a tempo indeterminato, utilizzati per prestazioni di servizi erogate a favore di ETS non commerciali nel limite del cinque per mille dell'ammontare complessivo delle spese per prestazioni di lavoro dipendente, così come risultano dalla dichiarazione dei redditi</p>

Benefici fiscali premi di produttività:

ai premi erogati ai dipendenti viene applicata imposta sostitutiva e addizionale IRPEF in misura pari al 10%. Si precisa che per i premi di produttività erogati nel 2024 l'aliquota dell'imposta sostitutiva è al 5%.

FORMARSI SUL TERZO SETTORE: LO STATO DELL'ARTE DELL'OFFERTA UNIVERSITARIA*

SOMMARIO: 1. Perché formare competenze e professionalità del Terzo settore. – 2. Una rassegna dell'attuale offerta formativa universitaria per il Terzo settore. – 2.1. I corsi di laurea. – 2.2. I corsi di insegnamento. – 2.3. I Master e i corsi di perfezionamento. – 2.4. Altre iniziative di interesse. – 3. Una visione d'insieme.

1. Perché formare competenze e professionalità del Terzo settore

L'11 ottobre 2024 l'Istat ha pubblicato le tavole dei dati aggiornati al 31 dicembre 2022 del Censimento permanente sulle Istituzioni Non Profit (INP)¹: se il numero delle INP attive in Italia risulta pressoché stabile (al 31 dicembre 2022 sono attivi **360.061 enti non profit**, rispetto ai 360.625 censiti al 31 dicembre 2021²), cresce il **numero dei dipendenti** (arrivati a **919.431**)³ e, sebbene quello dei volontari abbia subito un'inflexione negativa nel corso degli ultimi anni⁴, la partecipazione dei **giovani** si sta comunque incrementando⁵.

* **A cura di Chiara Meoli** – Cantiere Terzo Settore.

¹ I dati presenti in tale ultimo aggiornamento sono consultabili al link <https://www.istat.it/comunicato-stampa/struttura-e-profilo-del-settore-non-profit-anno-2022/>.

² I dati Istat relativi all'anno 2021 sono consultabili al link <https://www.istat.it/tavole-di-dati/censimento-permanente-delle-istituzioni-non-profit-2/>.

Per un approfondimento dei numeri del non profit e dei diversi settori di attività negli ultimi anni v. anche quanto riportato da Cantiere Terzo settore al link <https://www.cantiereterzosettore.it/i-numeri-del-non-profit/>.

³ Il numero complessivo dei dipendenti al 31 dicembre 2021 era pari a 893.741, in aumento di quasi 24.000 unità rispetto alla rilevazione dell'anno precedente. In particolare, nel 2021 i dipendenti si attestavano in aumento in tutte le aree del Paese e soprattutto nel Sud e nel Nord-Ovest (più di 6.000 unità in ciascuna area) e nelle Isole (5.000 unità in più). Più della metà dei dipendenti risultava occupata in cooperative sociali.

⁴ Alla luce dei risultati della rilevazione campionaria Istat al 31 dicembre 2021, il numero totale di volontari impiegati dalle INP era di 4.616.915, confermando il notevole calo rispetto agli anni precedenti (pari a circa 900.000 rispetto al 2015), le cui cause sono sicuramente molteplici: tra queste, oltre l'emergenza sanitaria, anche l'entrata in vigore disciplina del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 2017 "Codice del Terzo settore" (con le previsioni concernenti, tra l'altro, il registro dei volontari e l'assicurazione obbligatoria) potrebbe aver influito sulla riduzione complessiva del numero (come osservato da A. FICLI, *Nuovi dati Istat sulle Istituzioni Non profit*, in *Osservatorio enti religiosi e non profit*, sito web <https://www.osservatorioentirnp.it/w/prof.-avv.-a.-fici-%7C-nuovi-dati-istat-sulle-istituzioni-non-profit>, 23 aprile 2024). Sul punto v. la riflessione di L. BOBBA, *Le forme del volontariato*, sito web <https://terzjus.it/articoli/le-forme-del-volontariato/>, 13 giugno 2023.

⁵ A proposito della partecipazione dei giovani alla vita della comunità, secondo i dati Istat elaborati nell'agosto 2023 da Openpolis – Con i Bambini (v. <https://www.openpolis.it/la-partecipazione-dei-giova>

Dai nuovi dati emerge, in particolare, che nel 2022 le INP sono cresciute soprattutto al Sud (+2%) e nelle Isole (+1,1%), mentre si sono attestate in lieve flessione nel Nord-Est (-1,2%), Nord-Ovest (-1%) e al Centro (-0,3%) del Paese⁶. E, benché a partire dal 2018 siano aumentati soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, detti soggetti presentano ancora una **distribuzione territoriale piuttosto concentrata**: circa il 50% è attivo al Nord, il 22,1% al Centro, il 18,5% e il 9,5% rispettivamente al Sud e nelle Isole.

Per quanto concerne, poi, il dato numerico dei dipendenti, rispetto all'anno precedente, nel 2022 i dipendenti impiegati dalle INP sono aumentati maggiormente al Sud (+6,9%), nelle Isole (+4,2%) e nel Nord-Ovest (+2,9%)⁷. La loro distribuzione territoriale rimane notevolmente concentrata, il 56,4% è impiegato nelle Regioni del Nord, mentre solo il 21,3% lavora nelle INP del Mezzogiorno.

Ciò detto, pur essendo opportuno ribadire che il "Terzo Settore" non coincide con il "Non Profit", poiché del primo fanno parte soltanto gli enti formalmente iscritti nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) ai sensi del d.lgs. n. 117/2017 e del D.M. n. 106/2020, questi dati sono di sicuro interesse nell'analisi che seguirà, in quanto permettono di cogliere profili interessanti in merito, in generale, ai soggetti senza scopo di lucro e, in particolare, agli enti del Terzo settore, soprattutto dal punto di vista della loro consistenza numerica, della loro diffusione territoriale e del loro sostanziale "dinamismo" nel corso degli anni. Tutti profili, quest'ultimi, utili a interpretare l'attuale *trend* dell'offerta formativa universitaria rivolta al Terzo settore, potendone anche spiegare la (ampia, ma non omogenea) diffusione geografica, la tipologia variegata dei corsi (di laurea e *post lauream*) attivati e il settore scientifico disciplinare su cui insistono in modo più o meno prevalente.

A questo riguardo, è indubbio che **la formazione sostanzia un elemento chiave per lo sviluppo organizzativo e il potenziamento delle competenze dei soggetti agenti oggi nel Terzo settore**, non solo come requisito per poter materialmente operare, ma anche come strumento per arricchire le loro conoscenze e accrescere la sensibilità e la consapevolezza in relazione agli scopi e ai valori che l'ente in cui operano persegue.

L'eterogeneità delle realtà del Terzo settore e la capacità di ogni singolo ente di inglobare nella stessa realtà associativa soggetti con esperienze formative e professionali diverse permettono agli enti stessi di riconoscere e utilizzare patrimoni professionali differenti per ogni singolo contesto in cui operano: in questo senso, tanto le **competen-**

ni-nelle-organizzazioni-sociali-e-nel-volontariato/) i ragazzi under 25 anni sono la fascia di popolazione più coinvolta nell'associazionismo: raggiunge la quota del 2% la classe demografica dagli adolescenti (14-17 anni) e quella dai 20-24enni, quota ampiamente superata tra i neomaggiorenni. I giovani di 18 e 19 anni risultano essere la classe anagrafica più attiva nell'associazionismo soprattutto per i diritti e la cura dell'ambiente (2,9% del totale).

⁶ Le Regioni con gli incrementi maggiori sono la Campania (+3,7%), la Calabria (+3,3%) e la Sicilia (+2,3%), mentre quelle con decrementi più elevati sono la provincia autonoma di Bolzano (-7,2%), il Molise (-6,1%) e la Basilicata (-3,4%).

⁷ L'incremento dei dipendenti è maggiore in Basilicata (+14,0%) e in Campania (+12,0%), dovuto per lo più alla crescita dimensionale delle cooperative sociali, e in Liguria (+8,7%). Il personale dipendente è diminuito soltanto in Molise (-8,2%).

ze individuali “in entrata”, legate al singolo specialista, quanto quelle **“in uscita”**, maturate nel percorso di crescita compiuto all'interno dell'ente, sostanziano un beneficio per gli enti e gli operatori del Terzo settore, vista soprattutto la crescente necessità di incrementare profili specializzati (dal *fundraising* alla fiscalità, dalla progettazione sociale alla comunicazione, dall'amministrazione all'analisi dei sistemi di *governance*) in modo da **garantire** – oltre lo sviluppo organizzativo e operativo dell'ente, la sostenibilità e l'efficacia delle iniziative intraprese – **la sempre più corretta ed efficace lettura dei nuovi bisogni sociali e dei diritti negati, anche attraverso la promozione, l'attivazione e la capacitazione dei cittadini e di ogni forma di democrazia partecipata.**

Da un lato, è indubbio che il mondo del Terzo settore – realtà in continuo movimento sia per spinte endogene, sia in ragione delle trasformazioni sociali della società contemporanea – ha oggi un bisogno reale di “reclutare” **figure professionali diverse, capaci e formate**: in questo la formazione, universitaria e *post lauream*, rappresenta un momento, oltre che di acquisizione di nozioni, soprattutto di apprendimento di capacità specifiche e finalizzate.

Dall'altro, il Terzo settore può a sua volta diventare una fucina di conoscenze e di crescita personale, una valida occasione per **acquisire competenze, accrescere relazioni e maturare esperienze**. La sua realtà dinamica e variegata lo rende un contenitore generalista di esperienze e conoscenze declinate in chiave digitale, ambientale, culturale, turistico e sportiva, capace di offrire opportunità di crescita personale e professionale: al suo interno si muovono figure che, svolgendo professioni trasversali, sono sicuramente capaci di contribuire alla formazione e allo sviluppo di competenze specifiche per i giovani e al loro orientamento professionale e lavorativo.

Dunque, nell'ottica di un **processo formativo “circolare”**, il Terzo settore si alimenta delle competenze specifiche di giovani e di professionisti che chiama al proprio interno e sostanzia per gli stessi un bacino di capacità, relazioni, esperienze a cui attingere per accrescere e maturare il proprio *know how*, nell'ottica di un processo formativo personale e competenziale progressivo e continuo.

È anche per questo che da diversi anni il Terzo settore guarda al mondo dell'istruzione universitaria per formare adeguatamente l'universo professionale, che lo caratterizza, soprattutto a fronte della **crescente attivazione di corsi di laurea e *post lauream*** rivolti all'approfondimento di tematiche specifiche e alla formazione delle professionalità, variegata e specializzata, che compongono il mondo del Terzo settore.

E parimenti il **mondo universitario guarda oggi al crescente Terzo settore quale attore strategico e determinante** in una società tanto complessa e articolata quale è quella contemporanea, oltre che come possibile e utile sbocco professionale per lo studente moderno.

L'obiettivo a cui mira il presente contributo è quindi quello di offrire, in una prima parte di natura descrittiva, una **panoramica generale** dell'offerta formativa universitaria attualmente attivata negli Atenei nazionali e poi, in una seconda parte di carattere valutativo, di restituire alcune **considerazioni d'insieme** della stessa offerta che – si segnala sin d'ora – non sembra ancora presentare una chiara e omogenea strutturazione, variando da Regione a Regione e a seconda del genere di professionalità che viene formata.

2. Una rassegna dell'attuale offerta formativa universitaria per il Terzo settore

Di seguito una rassegna esemplificativa dei principali corsi di laurea, corsi di insegnamento, Master e corsi di specializzazione *post lauream* attivati nell'a.a. 2024/2025 negli Atenei italiani.

Tale rassegna non pretende di essere esaustiva, soprattutto considerato che l'offerta formativa universitaria, oltre a essere in continua sostanziale evoluzione, tiene conto di procedure di attivazione specifiche e articolate per ogni singolo Ateneo.

2.1. I corsi di laurea

Corsi di laurea specificamente dedicati allo studio del Terzo settore, ovvero a settori di attività di interesse generale nei quali gli enti del Terzo settore sono tradizionalmente attivi, sono oggi presenti in diversi Atenei del nostro Paese.

Partendo dal Nord, nell'**Università degli studi di Trento** è attivo il corso di laurea magistrale in "*Metodologia, organizzazione e valutazione dei servizi sociali*", che offre un percorso formativo avanzato riguardo tutti gli ambiti dei servizi sociali, sanitari e territoriali.

In Veneto è attivo presso l'**Università degli studi di Padova** il corso di laurea triennale in "*Giurista del Terzo settore*", strutturato in modo da permettere l'acquisizione delle necessarie competenze sul Terzo settore soprattutto in ambito giuridico.

All'**Università degli studi di Verona** sono invece attivi due corsi di laurea triennali, quello in "*Servizi giuridici per imprese, amministrazioni, no profit*" e quello in "*Scienze del servizio sociale*", oltre quelli magistrali in "*Governance dell'emergenza*", "*Diritto per le tecnologie e l'innovazione sostenibile*" e "*Servizio sociale e ambiti complessi*".

Il corso di laurea magistrale in "*Economia sociale e imprese cooperative*" dell'**Università degli studi di Brescia** intende fornire un percorso professionale per comprendere la *governance* delle organizzazioni del Terzo settore soprattutto in un'ottica di sostenibilità economica, sociale e ambientale e la gestione delle loro relazioni con gli *stakeholder* e i finanziatori. Nello stesso Ateneo, poi, nell'ambito del corso di laurea magistrale di "*Scienze giuridiche dell'innovazione*" è attivo il curriculum "*Innovazione Impresa e Terzo Settore*".

All'**Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano** sono invece attivi i corsi di laurea triennale in "*Scienze del servizio sociale*" e magistrali in "*Lavoro sociale e coordinamento di servizi per immigrazione, povertà e non autosufficienza*" e in "*Lavoro sociale e servizi per le famiglie, i minori e le comunità*".

Nell'**Università degli studi di Bologna** è possibile frequentare il corso di laurea magistrale in "*Management dell'economia sociale*", mentre presso l'**Università degli studi di Firenze**, all'interno del corso di laurea "*Scienze dei servizi giuridici*" è presente il percorso specifico triennale in "*Giurista del Terzo settore*".

Ancora, all'**Università degli studi di Teramo** è incardinato il corso di laurea triennale in "*Scienze politiche*" con indirizzo "*Politiche per il Terzo settore e il non-profit*".

Nel Lazio, invece, presso la **LUMSA** in Roma è attivo il corso di laurea triennale in "*Scienze del servizio sociale e del non profit*" per formare la figura dell'assistente

sociale ovvero dell'esperto in prevenzione e trattamento del disagio sociale in tutte le sue dimensioni.

Sempre a Roma, presso l'**Università Pontificia Salesiana** è attivo il corso di laurea in "Terzo settore" che ha l'obiettivo di preparare operatori e dirigenti qualificati ad affrontare le sfide connesse alla riforma del Terzo settore. Attraverso il Baccalaureato in "Management e Diritto degli ETS e dell'economia sociale" e il secondo ciclo che conferisce la Licenza in "Etica, economia e diritto del Terzo settore", il corso mira a formare figure professionali che operano nel mondo del Terzo settore.

Nell'**Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale** è invece attivo il corso di laurea triennale in "Servizi giuridici per Lavoro, Pubblica Amministrazione, Sport e Terzo settore" che vede attivati tre curriculum in "Servizi giuridici per le società sportive", "Servizi giuridici per la Pubblica Amministrazione" e "Consulente giuridico per il lavoro e il Terzo settore".

In Campania, nell'**Università degli studi di Napoli Federico II**, è invece possibile conseguire il diploma di laurea magistrale in "Innovazione sociale". In particolare, il corso di laurea – che fornisce conoscenze multidisciplinari di scienze sociali di tipo teorico, metodologico e tecnico, nonché le principali competenze utili allo studio e la gestione di organizzazioni e fenomeni sociali complessi coinvolti nei processi di cambiamento sociale – si propone di formare un esperto in analisi e gestione dell'innovazione sociale che sia in grado di svolgere in maniera integrata funzioni di progettazione, gestione, analisi e valutazione di interventi di trasformazione sociale.

2.2. I corsi di insegnamento

Gli stessi Atenei e altre Università organizzano, all'interno dei propri corsi di laurea, anche **insegnamenti specifici** su profili di interesse per il Terzo settore.

Come nel caso dell'**Università degli studi di Torino**, dove, all'interno dei corsi di laurea in "Politiche e servizi sociali" e in "Scienze del governo" è attivo l'insegnamento di "Politica sociale, governance e Terzo settore", mentre in quello in "Amministrazione e controllo aziendale" sono presenti gli insegnamenti di "Diritto degli enti del Terzo settore" (attivo anche nei corsi di laurea in "Finanza aziendale e mercati finanziari" e in "Direzione d'impresa, marketing e strategia"), di "Accounting, accountability e auditing negli enti del Terzo settore" e di "Trasformazione digitale del Terzo settore" nell'ambito del corso di laurea in "Amministrazione e gestione digitale delle aziende".

A Milano, presso l'**Università degli studi di Milano-Bicocca** è possibile seguire l'insegnamento di "Metodologia della ricerca per i servizi e il Terzo settore" nell'ambito del corso di studi in "Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali" e quello di "Culture e pratiche del Terzo settore" all'interno del corso di laurea in "Servizio sociale".

Anche nell'**Università degli studi di Verona** sono attivi diversi insegnamenti di interesse: oltre quelli presenti all'interno dei già citati corsi di laurea magistrale in "Servizio sociale e ambiti complessi", in "Governance dell'emergenza", in "Diritto per le tecnologie e l'innovazione sostenibile" e triennali in "Servizi giuridici per imprese, am-

ministrazioni, no profit” e in “*Scienze del servizio sociale*”, si segnalano gli insegnamenti di “*Economia e imprese sociali*” nel corso di laurea triennale in “*Scienze dell’educazione*”, quello di “*Finanza etica*” nel corso di laurea triennale in “*Economia aziendale e management*” e quello di “*Modelli gestionali nelle organizzazioni no profit*” nel corso di laurea in “*Scienze motorie, preventive e adattate*”.

Presso l’**Università degli studi di Genova** è attivo il corso di laurea magistrale in “*Servizio sociale e politiche sociali*” al cui interno è previsto l’insegnamento di “*Politiche sociali, welfare state e Terzo settore*”.

Presso l’**Università degli studi di Bologna**, oltre ai corsi di insegnamento presenti all’interno del citato corso di laurea magistrale in “*Management dell’economia sociale*”, nel corso di laurea in “*Giurista per le imprese e per la pubblica amministrazione*” è attivato l’insegnamento in “*Enti religiosi e diritto del Terzo settore*”, mentre nel corso di laurea magistrale in “*Comunicazione giornalistica, pubblica e d’impresa*” e in quello in “*Governance e politiche dell’innovazione digitale*” è possibile seguire l’insegnamento “*Welfare e Terzo settore*”.

All’**Università degli studi di Pisa** è invece previsto l’insegnamento di “*Diritto del Terzo settore*” all’interno del corso di laurea triennale in “*Diritto dell’impresa, del lavoro e delle pubbliche amministrazioni*”.

Presso l’**Università degli studi “G. D’Annunzio” di Chieti e Pescara**, nell’ambito del corso di laurea magistrale in “*Politiche e management per il welfare*”, è possibile frequentare il corso di insegnamento “*Sociologia del Terzo settore*”. Mentre all’**Università degli studi “Roma Tre**” è offerto l’insegnamento in “*Sociologia del Terzo settore*” all’interno del corso di laurea magistrale in “*Coordinatore dei servizi educativi e dei servizi sociali*”.

In Campania, presso l’**Università degli studi di Napoli Federico II**, oltre a quelli attivi nel corso di laurea già menzionato in “*Innovazione sociale*”, è attivo l’insegnamento di “*Economia del Terzo settore*” nell’ambito del corso di studi in “*Gestione delle politiche e dei servizi sociali*” e nel corso di studi “*Management del patrimonio culturale*”, quello di “*Diritto degli enti del Terzo settore*” all’interno del corso di laurea in “*Giurisprudenza*” e in “*Scienze della pubblica amministrazione e del lavoro*” e quello in “*Enti religiosi del Terzo settore*” all’interno del corso di laurea triennale in “*Scienze dei servizi giuridici*”.

All’**Università degli studi di Salerno** è poi attivo l’insegnamento in “*Diritto del terzo settore*” nel Corso di laurea magistrale in “*Giurisprudenza*”.

Anche gli Atenei pugliesi hanno al loro attivo diversi insegnamenti rivolti all’approfondimento di tematiche afferenti al mondo del Terzo settore.

Come nell’**Università degli studi di Lecce**, dove è presente l’insegnamento in “*Economia e gestione delle imprese del Terzo settore*” all’interno del corso di laurea magistrale in “*Progettazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali*”, quello in “*Elementi di diritto privato e del Terzo settore*” nell’ambito del corso di laurea magistrale in “*Scienze per la cooperazione internazionale*” e quello in “*Marketing e management del Terzo settore*” nel corso di laurea magistrale in “*Consulenza pedagogica e progettazione dei percorsi formativi*”. Mentre nell’**Università degli studi di Bari** è presente l’insegna-

mento di “*Diritto delle religioni, inclusione sociale e Terzo settore*” nel corso di laurea magistrale in “*Innovazione sociale e politiche di inclusione*”.

L'**Università degli studi di Catania** ha invece attivato l'insegnamento “*Diritto privato – Codice del Terzo settore*” nell'ambito del corso di laurea magistrale in “*Politiche e servizi sociali*”.

Da ultimo, nell'**Università degli studi della Calabria** è presente l'insegnamento di “*Diritto amministrativo del Terzo settore*” all'interno del corso di laurea magistrale in “*Scienze delle politiche e dei servizi sociali*”.

2.3. Master e corsi di perfezionamento

Percorsi di alta formazione, Master e corsi di perfezionamento per l'approfondimento scientifico dei diversi profili che compongono il Terzo settore sono presenti in diverse Università, tanto nel Nord quanto nel Sud del nostro Paese.

Partendo proprio dalle Regioni meridionali, in Calabria l'**Università degli studi “Magna Grecia” di Catanzaro** ha di recente avviato il Master di I livello “*Volontariato e Terzo Settore. La progettazione sociale*”, mentre presso l'**Università degli studi di Salerno** è attivo il Master di I livello “*Management del welfare territoriale*” che mira soprattutto a fornire indicazioni metodologiche, organizzative e strumenti normativi per impostare la programmazione e la co-progettazione sociale nel proprio contesto territoriale. Presso la **LUM** sono poi attualmente attivati il Master I livello “*Management delle Imprese Sociali, del Welfare e della Previdenza Sociale*”, il Master I livello “*Management dei Sistemi Regionali di Welfare e dell'Innovazione dei Servizi Sociali e Sanitari*” e il Corso di alta formazione “*Fundraising e Progettazione Sociale*”.

A Roma è attivo il Master “*Terzo settore, Innovazione sociale e governance dei sistemi locali di welfare*” presso l'**Università La Sapienza** e il Master di I livello “*Scienze e management degli enti del Terzo settore (ETS)*” presso la **LUMSA**, dove è attivo anche il Master di I livello “*Direzione, coordinamento e supervisione dei servizi sociali*”.

Inoltre presso l'**Università degli Studi di Roma Tor Vergata** è organizzato il Master di I livello “*Economia, Management ed Innovazione Sociale*” indirizzato ad approfondire la conoscenza teorica e pratica sui temi legati all'innovazione sociale, imprenditoria sociale e dello sviluppo locale e solidale, oltre al Master di I livello in “*Comunicazione sociale*”. Alla **LUISS** è invece attivato il Corso di perfezionamento “*Terzo settore, imprese e sostenibilità*”.

Presso l'**Università Pontificia Salesiana** è attivato invece il Master di I livello “*Non Profit Social - La comunicazione sociale per il non profit: strategie e strumenti*”.

All'**Università degli studi di Macerata** è stato attivato il Master di I livello “*Management degli Enti del Terzo Settore*” che si propone di fornire in modo molto diretto le competenze necessarie per gestire le organizzazioni, i processi economici e finanziari e il *fundraising* a essi collegati.

In Toscana, va segnalato sia il Master di I livello, attivo nell'**Università degli studi di Siena**, “*Let's go. Nuove competenze per il Terzo settore*”, che ha l'obiettivo di fornire agli studenti, agli operatori del settore non profit e ai dipendenti pubblici un'opportu-

nità di formazione specifica sulle nuove figure professionali necessarie alla crescita del Terzo settore, sia il corso di alta formazione “*Co-progettazione, Terzo Settore e Welfare partecipativo. Metodi e tecniche di amministrazione condivisa*” dell’**Università degli studi di Pisa**, il cui obiettivo è fornire una formazione specifica per lo sviluppo e il consolidamento di capacità giuridiche, organizzative e relazionali utili alla costruzione dei percorsi di welfare partecipativo, capaci di realizzare percorsi di sussidiarietà orizzontale.

La **Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa** organizza poi il Corso di Alta formazione “*La riforma del Terzo settore: novità, problemi e percorsi attuativi*” (modulo base e modulo avanzato) e la *Summer school* “*Orizzonti del Terzo settore, Le prospettive della riforma*”.

Presso l’**Università degli studi di Bologna** è possibile invece frequentare il Master in “*Governance e innovazioni di welfare locale*” che mira a far maturare competenze utili alla progettazione e all’implementazione di un sistema di *welfare* plurale, con particolare attenzione alla valutazione dei suoi impatti sulla comunità.

Lo stesso Ateneo organizza anche il corso di alta formazione “*Le organizzazioni del Terzo Settore: profili giuridici, accountability e modelli di partnership con la Pubblica Amministrazione*”, che intende fornire conoscenze e competenze di carattere giuridico, aziendale – anche in relazione agli strumenti di *accountability* – e di economia civile nell’ambito del Terzo settore, e il corso di perfezionamento “*Modelli e analisi degli spazi e dei contesti urbani per il terzo settore e la pubblica amministrazione*”.

A Nord, si segnalano, oltre l’Executive Master “*Innovazione sociale e tecnologica per la cooperazione e il terzo settore*” attivato dal **Politecnico di Torino**, il Master “*Gestione delle Imprese Sociali (GIS)*” dell’**Università degli studi di Trento**, che attraverso un approccio multidisciplinare analizza le imprese sociali e offre ai propri corsisti l’opportunità di inserirsi professionalmente nel settore e il corso di perfezionamento “*Management e governance degli enti del Terzo Settore*” nell’**Università degli studi di Bergamo**, che si propone di fornire ai partecipanti sia le logiche interpretative del contesto socio-economico in cui gli enti no-profit operano, sia gli strumenti manageriali e giuridici per il governo e il buon funzionamento degli Ets.

A Milano l’**Università Bocconi – SDA School of Management** ha poi attivato il percorso di formazione “*La gestione dell’impresa sociale*” e quello “*Accountability e fundraising nel non profit*”.

All’**Università degli studi di Trieste** è possibile frequentare il Master di II livello in “*Diritto e Management del Terzo Settore*”, mentre all’**Università degli studi Ca Foscari di Venezia** quello di II livello in “*Management del Welfare e del Terzo Settore – Mawe*”.

2.4. Altre iniziative di interesse

L’interesse scientifico e accademico verso il mondo del Terzo settore non si esaurisce però nell’attivazione e nella fruizione dei corsi sin qui citati.

In diverse realtà locali sono difatti presenti iniziative, forme di collaborazione e associazioni di professionisti precipuamente rivolte all’approfondimento e alla formazione degli operatori del Terzo settore.

Tra queste, l'**Università Enti e Imprese Sociali del Terzo Settore – UTS**, con sede a Firenze e a Massa, promuove lo sviluppo di competenze professionali in materia.

A Trento **ConfiniOnline** – nata nel 2004 dalla collaborazione tra diversi professionisti – ha l'obiettivo di fornire aggiornamenti e conoscenze agli operatori e al *management* degli ETS e della pubblica amministrazione attraverso attività formative, informative e di consulenza.

In Lombardia, oltre l'**Università del Volontariato**, nata nel 2012 a Milano e oggi presente in diverse città italiane, **Cattolica per il Terzo Settore** è una struttura di docenti, ricercatori e formatori che opera attraverso una piattaforma multidisciplinare che riunisce diverse professionalità afferenti a differenti facoltà scientifiche e umanistiche, organizzando corsi di specializzazione, master e seminari sul terzo settore.

È inoltre possibile frequentare il Master in “*Europrogettazione BEEurope*” organizzato da **Fondazione Triulza** in collaborazione con il **Consorzio Nazionale CGM**, una delle principali reti di cooperative sociali in Italia con comprovata esperienza nella progettazione europea, **DIESIS Network**, rete europea con sede a Bruxelles specializzata nel sostegno allo sviluppo dell'economia sociale e delle imprese sociali, e **CSVNet**.

3. Una visione d'insieme

Da questa mappatura è possibile formulare alcune considerazioni generali.

Emergono sicuramente **segnali positivi** anzitutto per quanto concerne **l'evoluzione dei processi formativi accademici per il Terzo settore**, nel senso di una formazione universitaria che appare sempre più pervasiva e diffusa all'interno degli Atenei italiani.

(Più concentrati) Al Nord e (meno) al Sud i corsi attivati mirano a formare – sul piano teorico, culturale e pratico-operativo – **conoscenze e competenze di carattere tanto giuridico, quanto economico, oltre che sociologico e comunicativo**.

A questo proposito, da quanto sopra riportato emerge una **netta e chiara prevalenza, a livello nazionale, di offerte formative a carattere sostanzialmente giuridico**: gran parte dei corsi di laurea (triennali e magistrali) citati sono infatti attivati per formare i “giuristi del Terzo settore” attraverso percorsi formativi volti a fornire una preparazione completa e articolata negli insegnamenti giuridici. Dal corso di laurea magistrale in “*Scienze giuridiche dell'innovazione*” a Brescia, a quello in “*Servizi giuridici per imprese, amministrazioni, no profit*” a Verona, da quello denominato “*Governance dell'emergenza*” attivato sempre a Verona a quello in “*Scienze del servizio sociale e del non profit*” alla LUMSA a Roma o a quello in “*Servizi giuridici per Lavoro, Pubblica Amministrazione, Sport e Terzo settore*” a Cassino, solo per citarne alcuni: tutti corsi di laurea indirizzati a consentire l'acquisizione di competenze in ambito specificamente giuridico (anche attraverso l'attivazione, al proprio interno, di specifici insegnamenti rivolti all'approfondimento del contesto giuridico europeo e internazionale), pur mantenendo un costante riferimento anche alle discipline economiche applicate e all'insegnamento talvolta della psicologia, talaltra della comunicazione, tutte necessarie per sviluppare capacità relazionale e attenzione all'inclusione.

A tale prevalenza di indirizzo di studio può aver influito l'approvazione del Codice del Terzo Settore intervenuta nel 2017, che unificando in un unico *corpus* la normativa relativa al Terzo settore, e quindi includendo e ordinando tante realtà in una nuova forma giuridica quale è l'“ente del Terzo settore”, ha sicuramente rafforzato il ruolo di tali organizzazioni nella società, incidendo nell'organizzazione della loro attività, aumentando la trasparenza e anche promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini. Tutti profili che evidentemente esigono oggi, tanto all'operatore del settore quanto all'interprete *tout court* della riforma, la conoscenza di istituti, nozioni e prassi giuridiche a tutto tondo. E conseguentemente determinano l'attivazione di percorsi di studi rivolti soprattutto alla formazione teorica e pratica sugli istituti, sulle prassi e sulle normative recentemente “riformati”.

A livello geografico, la prevalenza nell'attivazione di corsi di laurea a carattere strettamente giuridico si attesta **soprattutto nelle Regioni del Centro Italia**: da Firenze a Teramo, da Roma a Cassino sono previsti per l'a.a. 2024/2025 corsi di laurea triennale e magistrale che in alcuni casi risultano attivati più di recente rispetto ad altri avviati già da qualche anno. Corsi di laurea rivolti specificamente alla formazione giuridica del Terzo settore sono attivati anche in alcuni Atenei delle Regioni settentrionali (come a Padova, a Verona e a Brescia), mentre non ne risultano ancora avviati in quelle meridionali.

Ancora, riguardo i corsi di laurea rivolti alla formazione di competenze e professionalità del Terzo settore, **la formazione giuridica, seppur prevalente, non risulta però totalizzante** nel panorama delle offerte didattiche degli Atenei italiani: si registrano infatti anche corsi di laurea a carattere spiccatamente sociologico (soprattutto al Nord e al Sud, nessuno al Centro), oltre che economico e manageriale (in Lombardia e in Emilia Romagna).

Guardando, poi, alla mappatura dei corsi di insegnamento, emerge come detti corsi – fruibili, peraltro, anche come corsi singoli – risultino attivati, non soltanto nell'ambito dei corsi di laurea sopra menzionati dedicati eminentemente allo studio del Terzo settore, ma anche in corsi di laurea (triennali e magistrali) rivolti alla conoscenza di discipline più generali e non immediatamente connesse al mondo del non profit. Il riferimento è, a titolo esemplificativo, al corso di insegnamento “*Politica sociale, governance e Terzo settore*” presente nel corso di laurea magistrale in “*Scienze del governo*” a Torino o al corso di insegnamento “*Welfare e Terzo settore*” nel corso di laurea magistrale “*Comunicazione giornalistica, pubblica e d'impresa*” a Bologna o, ancora, al corso “*Modelli gestionali nelle organizzazioni no profit*” all'interno del corso di laurea in “*Scienze motorie, preventive e adattate*” a Verona. Ciò a dimostrazione di quanto il Terzo settore sostanzi oggi una fucina importante di conoscenze, di soggetti e di esperienze, tanto variegata e poliedrica da pervadere diversi settori scientifici disciplinari e concorrere con essi alla più completa formazione (non solo teorica, ma anche pratica) dei giovani di oggi.

Al pari dei corsi di laurea, **anche riguardo i corsi di insegnamento la percentuale di quelli a carattere giuridico (ma anche economico) risulta più elevata rispetto a quella riferibile ai corsi di natura più specificamente sociologica**: tutti i corsi sono comunque

attivati in misura pressoché omogenea negli Atenei in considerazione, tanto al Nord, quanto al Centro e al Sud Italia.

Diverso invece il discorso per la **formazione *post lauream*** ovvero per l'attivazione di Master, corsi di perfezionamento o di alta formazione che in numero certamente non esiguo sono attualmente avviati.

A questo riguardo, si registra un'ampia offerta formativa a carattere prevalentemente economico e manageriale, soprattutto nel Nord Italia: il Master "*Gestione delle imprese sociali (GIS)*" a Trento, l'Executive Master "*Innovazione sociale e tecnologica per la cooperazione e il terzo settore*" al Politecnico di Torino, il Master "*Economia Management e Innovazione sociale*" a Roma Tor Vergata e il Corso di perfezionamento "*Terzo settore, imprese e sostenibilità*" alla LUISS, il Master sopra citato organizzato a Venezia e i percorsi di formazione proposti dall'Università Bocconi di Milano o dall'Università di Bologna insieme ad AICCON ne sono soltanto alcuni esempi. Ma non mancano neanche al Sud: pensiamo al Master I livello "*Management delle Imprese Sociali, del Welfare e della Previdenza Sociale*", al Master I livello "*Management dei Sistemi Regionali di Welfare e dell'Innovazione dei Servizi Sociali e Sanitari*" e al Corso di alta formazione "*Fundraising e Progettazione Sociale*" tutti attivati presso la LUM.

Seguono le offerte formative *post lauream* strutturate su profili maggiormente giuridici: dalla Toscana (ad esempio, con i corsi di Alta formazione della Scuola superiore Sant'Anna di Pisa) all'Emilia Romagna (con il Master e il corso di alta formazione organizzati a Bologna). Seguono le offerte formative a carattere più sociologico, a Roma a Bologna e a Catanzaro.

Tale ultimo dato restituisce sicuramente l'evidenza per cui gli Atenei del nostro Paese indirizzano la formazione *post lauream* (quindi l'offerta formativa di Master e corsi di specializzazione) a un approfondimento delle conoscenze teoriche e pratiche sui temi legati soprattutto al *management*, all'innovazione sociale, all'imprenditoria sociale e allo sviluppo locale e solidale. La *ratio* è verosimilmente quella di formare esperti nella gestione delle organizzazioni non profit, delle imprese sociali e delle imprese che sviluppano e promuovono progetti ed iniziative dedicate al settore non profit.

Più in generale, dalla rassegna sopra riportata risulta palese come l'offerta formativa universitaria – seppur prevalente in taluni settori scientifici e in alcuni territori del Paese – miri comunque a **fornire un bagaglio teorico e operativo specialistico e funzionale alla creazione di competenze trasversali per tutti gli operatori del settore**⁸, sia per quelli che già ci sono che per chi vuole entrare.

È indubbio che il "mondo" del Terzo settore vive una progressiva e continua evoluzione. Da qui la necessità di promuoverne la conoscenza più vasta e completa delle sue componenti, delle sue dinamiche, delle sue potenzialità. In questo – si è detto – la **formazione universitaria assume sicuramente un ruolo determinante**, non soltanto per "formare" lo specialista chi si avvicina per la prima volta al Terzo settore ma anche,

⁸ Cfr. A. ALBERICI, P. DI RIENZO (a cura di), *I saperi dell'esperienza. Politiche e metodologie per il riconoscimento e la convalida degli apprendimenti non formali e informali nell'Università*, Roma, 2011.

e soprattutto, per arricchire di conoscenze chi lo vive, da operatore o fruitore, a cui sono richiesti una informazione e un aggiornamento costante⁹.

Sebbene le organizzazioni presentino ancora una distribuzione territoriale piuttosto concentrata al Nord, meno al Centro e poco al Sud parimenti a come peraltro risulta attivata l'offerta formativa universitaria sopra riportata, l'auspicio è che il rafforzamento e il radicamento del Terzo settore nel tessuto politico, economico e sociale del Paese passi attraverso una **più variegata strutturazione, definizione e qualificazione di percorsi formativi universitari in tutto il Paese**, così riuscendo a interpretare al meglio le sfide e i nuovi bisogni della società civile tutta e incidere davvero sulla realtà quotidiana della collettività.

Offerta formativa universitaria per il Terzo settore nell'a.a. 2024/2025¹⁰

	<i>Ateneo</i>	<i>Formazione prevalentemente sociologica</i>	<i>Formazione prevalentemente giuridica</i>	<i>Formazione prevalentemente economica e manageriale</i>
N O R D	Università degli studi di Trento	Corso di laurea magistrale "Metodologia, organizzazione e valutazione dei servizi sociali"		Master "Gestione delle Imprese Sociali (Gis)"
	Università degli studi di Trieste		Master di II livello "Diritto e management del Terzo settore"	
	Università degli studi "Ca Foscari" di Venezia			Master di II livello "Management del Welfare e del Terzo settore – Mawe"
	Università degli studi di Padova		Corso di laurea triennale "Giurista del Terzo settore"	

⁹ Cfr. A. ALBERICI, C. CATARSI, V. COLAPIETRO, V. LOIODICE (a cura di), *Adulti e università. Sfide ed innovazioni nella formazione universitaria e continua*, Milano, 2007. V. anche P. DI RIENZO, P. BERTONI (a cura di), *Analisi e innovazione dei processi formativi del Terzo settore: competenze strategiche dei quadri e dei dirigenti*, Bologna, 2019.

¹⁰ Si invita il lettore a segnalare eventuali altri corsi di insegnamento, corsi di laurea, corsi di dottorato, Master, corsi di specializzazione e formativi di interesse per il Terzo settore all'indirizzo mail info@cantiereterzosettore.it.

N O R D	Università degli studi di Verona	<p>Corso di laurea magistrale "Servizio sociale e ambiti complessi"</p> <p>Corso di laurea triennale "Scienze del servizio sociale"</p>	<p>Corso di laurea triennale "Servizi giuridici per imprese, amministrazioni, no profit"</p> <p>Corso di laurea magistrale "Governance dell'emergenza"</p> <p>Corso di laurea magistrale "Diritto per le tecnologie e l'innovazione sostenibile"</p>	<p>Insegnamento: "Economia e imprese sociali"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea triennale "Scienze dell'educazione"</p> <p>Insegnamento: "Finanza etica"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea triennale "Economia aziendale e management"</p> <p>Insegnamento: "Modelli gestionali nelle organizzazioni no profit"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea "Scienze motorie, preventive e adattate"</p>
	Università degli studi di Torino	<p>Corso di laurea magistrale "Politiche e servizi sociali"</p> <p>Insegnamento: "Politica sociale, governance e Terzo settore"</p> <p>Corso di laurea magistrale "Scienze del governo"</p>	<p>Insegnamento: "Diritto degli enti del Terzo settore"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Amministrazione e controllo aziendale"</p>	<p>Insegnamento: "Accounting, accountability e auditing negli enti del Terzo settore"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Amministrazione e controllo aziendale"</p> <p>Insegnamento: "Trasformazione digitale del Terzo settore"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Amministrazione e gestione digitale delle aziende"</p>
	Politecnico di Torino			<p>Executive Master "Innovazione sociale e tecnologica per la cooperazione e il terzo settore"</p>
	Università degli studi di Brescia		<p>Corso di laurea magistrale "Scienze giuridiche dell'innovazione"</p> <p>Curriculum "Innovazione Impresa e Terzo Settore"</p>	<p>Corso di laurea magistrale "Economia sociale e imprese cooperative"</p>

N O R D	Università degli studi di Milano-Bicocca	<p>Insegnamento: "Metodologia della ricerca per i servizi e il Terzo settore"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali"</p> <p>Insegnamento: "Culture e pratiche del Terzo settore"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea triennale "Servizio sociale"</p>		
	Università cattolica del Sacro cuore di Milano	<p>Corso di laurea triennale: "Scienze del servizio sociale"</p> <p>Corso di laurea magistrale "Lavoro sociale e coordinamento di servizi per immigrazione, povertà e non autosufficienza"</p> <p>Corso di laurea magistrale "Lavoro sociale e servizi per le famiglie, i minori e le comunità"</p>		Executive Master "Terzo Settore e Impresa sociale"
	Università Bocconi di Milano SDA – School of Management			<p>Percorso di formazione "La gestione dell'impresa sociale"</p> <p>Percorso di formazione "Accountability e fundraising nel non profit"</p>
	Università degli studi di Bergamo			Corso di perfezionamento "Management e governance degli enti del Terzo Settore"
	Università degli studi di Genova	<p>Insegnamento: "Politiche sociali, welfare state e Terzo settore"</p> <p>Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Servizio sociale e politiche sociali"</p>		

N O R D	Alma mater studiorum Università degli studi di Bologna	Insegnamento: "Welfare e Terzo settore" Corsi di studio: Corso di laurea magistrale "Comunicazione giornalistica, pubblica e d'impresa" Corso di laurea magistrale "Governance e politiche dell'innovazione digitale" Corso di perfezionamento "Modelli e analisi degli spazi e dei contesti urbani per il Terzo settore e la pubblica amministrazione"	Insegnamento: "Enti religiosi e diritto del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea triennale "Giurista per le imprese per la pubblica amministrazione" Master di II livello "Governance e innovazioni di welfare locale" Corso di alta formazione "Le organizzazioni del Terzo Settore: profili giuridici, accountability e modelli di partnership con la Pubblica Amministrazione"	Corso di laurea magistrale "Management dell'economia sociale"
	Università degli studi di Firenze		Corso di laurea triennale "Giurista del Terzo settore"	
	Università degli studi di Siena		Master di I livello "Let's go. Nuove competenze per il Terzo settore"	
	Università degli studi di Pisa		Insegnamento: "Diritto del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea triennale "Diritto dell'impresa, del lavoro e delle pubbliche amministrazioni" Corso di alta formazione "Co-progettazione, Terzo Settore e Welfare partecipativo. Metodi e tecniche di amministrazione condivisa"	
C E N T R O	Scuola superiore Sant'Anna di Pisa		Corso di Alta formazione "La riforma del Terzo settore: novità, problemi e percorsi attuativi" Summer school "Orizzonti del Terzo settore, Le prospettive della riforma"	

C E N T R O	Università degli studi di Teramo		Corso di laurea triennale "Scienze politiche" Indirizzo "Politiche per il Terzo settore e il non-profit"	
	Università degli studi di Macerata			Master di I livello "Management degli Enti del Terzo Settore"
	Università degli studi "G. D'Annunzio" di Chieti e Pescara	Insegnamento: "Sociologia del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Politiche e management per il welfare"		
	Università degli studi "La Sapienza" di Roma	Master "Terzo settore, Innovazione sociale e governance dei sistemi locali di welfare"		
	Università degli studi di Roma "Tor Vergata"	Master di I livello "Comunicazione sociale"		Master di I livello "Economia, Management ed Innovazione Sociale"
	Università degli studi "Roma Tre"	Insegnamento: "Sociologia del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Coordinatore dei servizi educativi e dei servizi sociali"		
	LUMSA	Master di I livello "Direzione, coordinamento e supervisione dei servizi sociali"	Corso di laurea triennale "Scienze del servizio sociale e del non profit"	Master di I livello "Scienze e management degli enti del Terzo settore (ETS)"
	LUISS			Corso di perfezionamento "Terzo settore, imprese e sostenibilità"
	Università Pontificia Salesiana	Master di I livello "Non Profit Social Comm - La comunicazione sociale per il non profit: strategie e strumenti"	Baccalaureato "Management e Diritto degli ETS e dell'economia sociale" Licenza "Etica, economia e diritto del Terzo settore"	

CENTRO	Pontificia Università Lateranense		Corso di Alta Formazione "Amministrazione degli Enti Ecclesiastici e Religiosi: Aspetti Giuridici, Organizzativi, Gestionali e Terzo Settore"	
	Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale		Corso di laurea triennale "Servizi giuridici per Lavoro, Pubblica Amministrazione, Sport e Terzo Settore"	
SUD	Università degli studi di Napoli "Federico II"	Corso di laurea magistrale "Innovazione sociale"	Insegnamento: "Diritto degli enti del Terzo settore" Corsi di studio: Corso di laurea magistrale "Giurisprudenza" Corso di laurea magistrale "Scienze della pubblica amministrazione e del lavoro" Insegnamento: "Enti religiosi del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea triennale "Scienze dei servizi giuridici"	Insegnamento: "Economia del Terzo settore" Corsi di studio: Corso di laurea magistrale "Gestione delle politiche e dei servizi sociali" Corso di laurea magistrale "Management del patrimonio culturale"
	Università degli studi di Salerno		Insegnamento: "Diritto del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Giurisprudenza"	Master di I livello "Management del welfare territoriale"
	Università degli studi di Lecce		Insegnamento: "Elementi di diritto privato e del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Scienze per la cooperazione internazionale"	Insegnamento: "Marketing e management del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Consulenza pedagogica e progettazione dei percorsi formativi" Insegnamento: "Economia e gestione delle imprese del Terzo settore" Corso di studio: Corso di laurea magistrale "Progettazione e gestione delle politiche e dei servizi sociali"

S U D	Università degli studi di Bari		Insegnamento: <i>“Diritto delle religioni, inclusione sociale e Terzo settore”</i> Corso di studio: Corso di laurea magistrale <i>“Innovazione sociale e politiche di inclusione”</i>	
	Libera Università Mediterranea LUM			Master I livello <i>“Management delle Imprese Sociali, del Welfare e della Previdenza Sociale”</i> Master I livello <i>“Management dei Sistemi Regionali di Welfare e dell’Innovazione dei Servizi Sociali e Sanitari”</i> Corso di alta formazione <i>“Fundraising e Progettazione Sociale”</i>
	Università degli studi di Catania		Insegnamento: <i>“Diritto privato – Codice del Terzo settore”</i> Corso di studio: Corso di laurea magistrale <i>“Politiche e servizi sociali”</i> Insegnamento: <i>“Diritto del terzo settore”</i> Corso di studio: Corso di laurea magistrale <i>“Giurisprudenza”</i>	
	Università degli studi della Calabria		Insegnamento: <i>“Diritto amministrativo del Terzo settore”</i> Corso di studio: Corso di laurea magistrale <i>“Scienze delle politiche e dei servizi sociali”</i>	
	Università degli studi “Magna Grecia” di Catanzaro	Master di I livello <i>“Volontariato e Terzo Settore. La progettazione sociale”</i>		

CAPITOLO XIII

DAL PIANO D'AZIONE EUROPEO ALLA PROSPETTIVA NAZIONALE: IL MOMENTO DELL'ECONOMIA SOCIALE*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Piano d'azione europeo. – 3. La Raccomandazione del Consiglio europeo. – 4. Le dimensioni dell'economia sociale in Europa e in Italia. – 5. La Raccomandazione nel contesto italiano. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il Piano d'Azione per l'Economia Sociale dell'Unione europea (SEAP dall'acronimo inglese), adottato dalla Commissione europea nel dicembre 2021, definisce l'economia sociale come un insieme di organizzazioni e imprese che operano con finalità sociali e ambientali, piuttosto che esclusivamente economiche, e reinvestono i profitti per promuovere il benessere della comunità. Tra i principali attori dell'economia sociale figurano cooperative, mutue, fondazioni, associazioni e imprese sociali. Queste entità mettono al centro persone e sostenibilità, adottando modelli democratici o partecipativi di governance, in cui i dipendenti, membri o *stakeholder* hanno voce in capitolo nelle decisioni strategiche. Il Piano ha una durata decennale (2021-2031) ed è stato preceduto dalla Social Business Initiative (SBI, 2011-2021), con la quale la Commissione europea ha iniziato un percorso di attenzione nei confronti delle organizzazioni dell'economia sociale dopo un lungo periodo in cui, dopo la presidenza di Jacques Delors, il tema era passato in secondo piano.

Al SEAP ha fatto seguito, il 27 novembre 2023, la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea denominata “*Developing social economy framework conditions*”, il cui obiettivo consiste nell'incoraggiare tutti gli Stati membri a sostenere l'economia sociale come motore per l'innovazione sociale, l'inclusione e lo sviluppo sostenibile. La Raccomandazione traccia un quadro istituzionale e di *policy* al quale i singoli Paesi possono fare riferimento al fine di migliorare le condizioni giuridiche e operative per le organizzazioni dell'economia sociale e facilitarne l'accesso a risorse, mercati e finanziamenti.

La Raccomandazione, approvata con il voto di tutti i paesi membri, include linee guida specifiche per il monitoraggio dei progressi e gli impegni dei governi nazionali riguardo alla promozione dell'economia sociale. In particolare, essa invita gli Stati membri a sviluppare o aggiornare le loro strategie nazionali per l'economia sociale entro un periodo di due anni dalla pubblicazione della Raccomandazione stessa, con un forte focus su misure di monitoraggio e valutazione dell'impatto. Gli Stati membri sono sollecitati a stabilire obiettivi chiari e indicatori di performance per misurare i

* A cura di Gianluca Salvatori - Segretario generale di EURICSE.

risultati delle loro iniziative e garantire trasparenza nel progresso verso gli obiettivi fissati. Per il monitoraggio, la Raccomandazione suggerisce di implementare pratiche di misurazione dell'impatto sociale e gestionale che consentano di valutare in modo sistematico i benefici generati dalle entità dell'economia sociale. Questo tipo di analisi dovrebbe essere incorporato nei meccanismi di reporting nazionali, coinvolgendo le istituzioni locali e altre parti interessate. Inoltre, il Consiglio raccomanda che gli Stati membri collaborino strettamente con la Commissione europea, che fornirà supporto metodologico e tecnico per l'adozione di sistemi di monitoraggio robusti e comparabili in tutta l'Unione.

In vista dell'attuazione di tali impegni, cui l'Italia è chiamata in quanto parte attiva del processo che ha portato alla loro approvazione, nel presente capitolo si ripercorrono in sintesi il tragitto e i contenuti che hanno portato alla Raccomandazione, prospettando al tempo stesso le fasi necessarie alla sua implementazione.

2. Il Piano d'azione europeo

Sin dalle prime fasi del mandato 2019-2024, la Commissione europea ha perseguito l'obiettivo di incentivare l'economia sociale come pilastro per una crescita sostenibile, sottolineando il suo ruolo nel favorire l'occupazione e la coesione sociale, in linea con il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (2017). L'*Action Plan* è l'atto più significativo di un percorso con cadenza decennale (2021-2031) avviato nel 2011 con il precedente piano denominato "*Social Business Initiative*". Oltre che nel Piano ad essa dedicato, l'economia sociale è entrata anche a far parte della Strategia industriale europea, venendo riconosciuta come sistema a sé stante in aggiunta ai tredici "ecosistemi" in cui in precedenza la politica industriale dell'Unione era ordinata. Con questa collocazione la Commissione ha inteso chiarire che l'economia sociale si inquadra in un contesto non limitato alle politiche sociali bensì esteso, nel presente e ancor di più nel futuro, ad una varietà di settori che spaziano dall'energia alla rigenerazione urbana, dalla cultura all'agricoltura, e potenzialmente altri ancora. La responsabilità primaria per l'attuazione del Piano e della Strategia industriale fa capo, rispettivamente, alla DG Empl e alla DG Grow. Nel seguito verranno commentate in particolare le attività relative alla prima componente, in quanto al momento è quella maggiormente sviluppata in termini di impegni e strumenti, ma non sono di importanza minore le iniziative e le misure che riguardano la politica industriale, in particolare sul tema del contributo dell'economia sociale alla doppia transizione ecologica e digitale. Su questo tema la Commissione ha elaborato una specifica strategia denominata "*EU Transition Pathways for Industrial Ecosystems*", in cui vengono delineate le linee principali per raggiungere l'obiettivo di un'economia verde, digitale e resiliente con il coinvolgimento diretto delle parti interessate dei principali ecosistemi su cui si basa il tessuto dell'industria europea, tra cui appunto quello dell'economia sociale. In questo contesto, ad esempio, si inserisce il cosiddetto "Patto per le competenze", con cui l'Unione mira a riunire organizzazioni pubbliche e private attorno ad un impegno per l'aggiornamento e la riqualificazione

richieste al mondo del lavoro dalla duplice transizione che l'economia europea è chiamata ad affrontare.

Tornando al SEAP, che comprende più di 60 specifiche azioni, la sua suddivisione contempla tre aree principali di intervento:

1. creazione di condizioni favorevoli: l'UE si impegna a promuovere lo sviluppo di un contesto normativo e politico per consentire alle entità dell'economia sociale di prosperare, ivi includendo misure per migliorare l'accesso ai finanziamenti e ridurre le barriere burocratiche. In questo senso, il piano suggerisce ad esempio che i Paesi membri aggiornino le loro definizioni di servizi d'interesse economico generale per includere meglio le entità dell'economia sociale e incrementino l'uso di appalti pubblici socialmente responsabili;
2. accesso a opportunità di sviluppo: il Piano riconosce che le organizzazioni dell'economia sociale spesso si trovano escluse dai percorsi di crescita tradizionali a causa della loro peculiare struttura e pertanto si interroga su come integrare queste organizzazioni nelle reti di sviluppo imprenditoriale, incrementando l'accesso ai fondi e agli strumenti finanziari disponibili a livello europeo, come InvestEU e il Fondo Sociale Europeo Plus, e nazionale;
3. riconoscimento e visibilità: per promuovere la visibilità dell'economia sociale, il SEAP prevede sia interventi di comunicazione e divulgazione sia attività di ricerca e raccolta dati volte a migliorare la comprensione del suo impatto tra i cittadini, i giovani, gli investitori e le autorità pubbliche. L'UE mira a sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alla capacità dell'economia sociale di contribuire alle transizioni verde e digitale, nonché alla coesione sociale ed economica dei paesi membri in generale, e rimarca come questo ruolo debba essere reso riconoscibile, oltre che con una presenza più strutturata dell'economia sociale all'interno dei percorsi formativi e di istruzione, anche incentivando studi e analisi specifiche, basate tra l'altro su una più accurata conoscenza statistica delle sue dimensioni e caratteristiche.

Se queste sono le tre principali aree in cui vengono organizzate le azioni proposte dal Piano, l'aspetto forse più rilevante e nuovo consiste tuttavia nel proporre una definizione di economia sociale che abbandona il concetto di *social business* della precedente programmazione a favore di un approccio che valorizza tanto le forme organizzative più consolidate nella tradizione europea, come cooperative, mutue, associazioni e fondazioni, quanto forme più recenti come le imprese sociali. La *Social Business Initiative*, infatti, poneva l'accento soprattutto sulle forme di impresa sociale ad alto contenuto di innovazione, echeggiando la fiducia posta in quella fase storica sulla rilevanza delle start-up e dei nuovi approcci imprenditoriali emersi a seguito della trasformazione digitale. L'enfasi posta dalla SBI sulla innovazione sociale traeva origine dal desiderio di estendere la capacità generativa delle nuove tecnologie ai temi di maggiore impatto sociale (meglio ancora, nel linguaggio delle istituzioni europee, ai temi di rilevanza sia *social*, ovvero più direttamente attinenti alle tradizionali politiche sociali, sia *societal*, ovvero riferiti a problematiche sociali intese in senso più ampio, come ad esempio il cambiamento climatico). La conseguenza di

questa attenzione focalizzata prevalentemente sui nuovi soggetti si è tradotta tuttavia in una scarsa considerazione per le forme più radicate di economia sociale, per quanto molto presenti in tutti gli Stati membri e impegnate nello svolgimento di funzioni essenziali in ambiti di interesse pubblico. Questo sbilanciamento, anche lessicale, viene corretto nel Piano con la sostituzione del concetto di *social business* con il concetto di economia sociale, ancorato – per la prima volta – in una definizione che la Commissione pone a premessa della propria strategia. A questo passaggio ha contribuito in misura sostanziale il dibattito animato dalle rappresentanze delle organizzazioni di economia sociale, nonché il lavoro di studiosi e ricercatori che nei diversi paesi europei hanno argomentato a favore di una visione dell'imprenditorialità sociale che non escludesse le forme più consolidate e diffuse.

Secondo la definizione del SEAP, quattro sono gli elementi distintivi che accomunano tutte queste forme:

- la natura di entità private, autonome dai poteri pubblici;
- la prevalenza del primato della persona e delle finalità sociali o ambientali sulla ricerca del profitto;
- il vincolo a reinvestire la maggior parte dei propri profitti in attività di interesse collettivo o generale;
- una gestione secondo criteri democratici o comunque partecipativi.

Come già detto, questi principi sono rintracciabili in quattro modelli organizzativi e giuridici – cooperative, mutue, associazioni, fondazioni e imprese sociali – che sono ben radicati nella realtà europea, ma senza escludere che altre forme possano aggiungersi nel tempo, purché contraddistinte da tutti gli elementi sopra menzionati.

È importante sottolineare a questo proposito che la definizione proposta dal Piano si colloca sul versante del *legal status* piuttosto che su quello delle forme giuridiche. La *legal form* si riferisce alla struttura legale che l'organizzazione adotta per operare all'interno di uno specifico ordinamento. Questa include le caratteristiche giuridiche che regolano il funzionamento interno, la governance, la responsabilità dei membri e il modello operativo dell'organizzazione. Esempi di forme giuridiche comuni nell'economia sociale includono, appunto, le cooperative, le associazioni e le fondazioni, che tuttavia possono variare nei diversi contesti nazionali. La *legal form* descrive come l'organizzazione è costruita giuridicamente: le cooperative, ad esempio, funzionano con una struttura democratica in cui i membri hanno un ruolo decisionale, mentre le fondazioni, invece, sono gestite da un consiglio direttivo e possono avere obiettivi specifici stabiliti da uno o più fondatori. Poiché ogni sistema nazionale si differenzia, anche solo in parte, nella definizione giuridica di queste forme, l'Unione europea riconosce questa diversità e non intende forzarla all'interno di una definizione comune dotata di valore legale. Perciò il SEAP ha intrapreso la strada del *legal status*, che consente all'UE di ricomprendere in uno stesso concetto regimi e politiche specifiche per l'economia sociale che si applicano flessibilmente a una vasta gamma di organizzazioni presenti nei diversi Stati membri, tutte riconducibili entro i quattro elementi sopra riportati. Un esempio, per chiarire, è quello di un'impresa sociale che ha lo status legale di "impresa senza scopo di lucro" ma che

opera con la forma giuridica di cooperativa. Lo status la colloca all'interno dell'economia sociale e può renderla eleggibile per alcuni benefici, come esenzioni fiscali; la forma giuridica stabilisce invece il modo in cui essa opera e come è strutturata al suo interno, nell'ambito di uno specifico regime nazionale. Secondo l'impostazione UE, le organizzazioni di economia sociale possono avere forme giuridiche diverse in relazione ai contesti nazionali ma condividono alcune caratteristiche comuni (status) che le differenziano dalle altre forme di impresa.

È importante notare che l'adozione di una definizione europea, per quanto giuridicamente non vincolante, ha l'effetto di conferire visibilità, e un'identità riconoscibile, all'insieme delle organizzazioni, produttive e non, che si collocano tra il settore pubblico – di cui condividono gli obiettivi – e quello privato a scopo di lucro – con cui condividono la natura privata dei promotori e, in parte, le modalità di gestione. Rispetto ad altri termini utilizzati allo stesso scopo (volontariato, organizzazioni non governative, settore non profit, Terzo settore) il concetto di “economia sociale” presenta due importanti vantaggi: è l'unico a ricomprendere tutte le forme organizzative che stanno tra i due settori: quello delle istituzioni pubbliche (definite nel loro insieme come Stato) e quello delle imprese convenzionali o for-profit (definite impropriamente come “mercato”, in quanto in realtà il mercato non può essere limitato ad una sola tipologia di imprese e rappresenta una modalità di scambio che è utilizzata anche dalle organizzazioni e imprese dell'economia sociale). Inoltre, è un concetto che definisce il settore in positivo, sulla base del possesso di una serie di caratteristiche distintive, anziché per quello che esso non è (*non profit*, ad esempio), e che posizionandosi intenzionalmente sul fronte del pensiero economico – benché non tutte le organizzazioni che include siano imprese, e in quanto invece include anche le cooperative in tutte le diverse forme, generalmente non comprese nel Terzo settore – afferma un approccio al rapporto tra economia e società che mira a ristabilire un equilibrio, dopo un lungo periodo in cui è prevalso il primato della prima sulla seconda. Questo aspetto è di particolare importanza perché risponde all'esigenza di affermare una visione pluralista delle forme di impresa, e questa a sua volta motiva un approccio al pensiero economico che si confronta con interessi differenziati, che non coincidono esclusivamente con la ricerca del massimo profitto. La scelta di adottare una prospettiva di economia sociale – anche a costo di qualche forzatura – indica la volontà di portare il confronto nel cuore di ciò che è sotteso all'agire economico, reclamando l'idea che le persone possano essere motivate da una molteplicità di interessi diversi, inclusi quelli altruistici e pro-sociali. Pertanto, è un concetto che critica la visione dell'economia fondata su una concezione monodimensionale della persona come soggetto mosso esclusivamente da interessi di natura individuale ed egoistica. Benché non sia questa la sede per approfondire le implicazioni di questa impostazione, risulta chiaro il motivo per cui il concetto di economia sociale sia prevalso nel dibattito europeo rispetto ad altri in cui è meno centrale, o del tutto assente, la messa in questione del pensiero economico dell'ultimo trentennio. E si comprende perché ciò stia contribuendo alla diffusione di questo concetto anche in paesi in cui – a differenza di Francia, Belgio e Spagna – nel passato è stato meno utilizzato.

3. La Raccomandazione del Consiglio europeo

Una delle azioni previste dal Piano impegnava la Commissione UE a presentare, entro un anno dalla sua pubblicazione, una proposta di Raccomandazione sullo sviluppo dell'economia sociale al Consiglio dell'Unione europea, dunque all'organismo formato dai capi di governo degli Stati membri. Il SEAP, infatti, è un atto della sola Commissione, che vale per le sue politiche e dispone unicamente delle sue risorse. Il passaggio dal Consiglio implica invece una condivisione che, impegnando il livello nazionale, consente di ampliare il raggio delle azioni di sviluppo alle autorità e ai soggetti territoriali. Per gli Stati membri, implementare questa Raccomandazione implica una revisione delle politiche nazionali e una cooperazione a livello regionale e locale. La creazione di strategie integrate può aumentare infatti la capacità dell'economia sociale di contribuire agli obiettivi di sviluppo sostenibile e di inclusione.

Nell'ordinamento europeo le raccomandazioni si inseriscono nel più ampio panorama normativo come strumenti di *soft law*, mirati a promuovere coerenza politica e buone pratiche tra gli Stati membri senza obblighi giuridici stringenti. Una raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea è un atto non vincolante che offre orientamenti agli Stati membri su come affrontare determinate questioni. Le raccomandazioni non obbligano gli Stati a conformarsi, ma sono progettate per promuovere una cooperazione più stretta e un'applicazione armonizzata delle politiche dell'UE su tematiche rilevanti per l'interesse comune. In sostanza, una raccomandazione stabilisce obiettivi e buone pratiche che i Paesi membri sono invitati a seguire, lasciando però a ciascuno Stato la libertà di decidere come, e se, implementare le linee guida proposte. La raccomandazione si differenzia quindi sia da una direttiva, che è un atto normativo vincolante che stabilisce un obiettivo che tutti gli Stati membri devono raggiungere, lasciando però alle autorità nazionali la scelta delle modalità di attuazione, sia da un regolamento, che è un atto normativo vincolante in tutti i suoi elementi e che pertanto si applica direttamente e uniformemente in tutti gli Stati membri senza bisogno di recepimento nazionale (una volta adottato, un regolamento diventa immediatamente legge in ogni Paese membro).

La scelta della Raccomandazione, in analogia con la flessibilità adottata dal SEAP nel proporre la propria definizione di economia sociale, riflette quindi una posizione ufficiale, di valore politico, che si prefigge l'obiettivo di sollecitare – e in parte guidare – gli Stati membri nell'adozione di politiche nazionali, senza tuttavia imporre uniformità. Qualora con il tempo emerga l'esigenza di un maggiore rigore giuridico, la raccomandazione può fornire la base per future direttive o regolamenti vincolanti. La Commissione ha ritenuto che, dato il quadro politico-istituzionale, fosse necessario procedere gradualmente per maturare le condizioni di un siffatto passaggio.

Come si è detto, nel novembre 2023, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la Raccomandazione sulla base della proposta della Commissione e a seguito di un lavoro di discussione e affinamento dei suoi contenuti con il contributo dei rappresentanti dei paesi dell'Unione.

Nella Raccomandazione gli Stati membri sono invitati a:

1. Facilitare l'accesso al mercato del lavoro incoraggiando la collaborazione con le organizzazioni dell'economia sociale per promuovere l'inclusione lavorativa di gruppi vulnerabili. Sono raccomandati incentivi per integrare l'imprenditorialità sociale nei percorsi di formazione e per creare opportunità di apprendimento e tirocinio, nonché per migliorare le condizioni di lavoro e fornire orientamento professionale.
2. Sostenere l'innovazione sociale e lo sviluppo sostenibile: gli Stati membri sono invitati a creare ambienti favorevoli all'innovazione sociale e locale, integrando l'economia sociale nelle politiche di sviluppo industriale e nella transizione verso un'economia digitale e circolare. In particolare, il Consiglio suggerisce di adattare i quadri normativi per permettere all'economia sociale di partecipare alla transizione ecologica, promuovendo modelli di business sostenibili.
3. Promuovere il finanziamento e l'accesso ai fondi: per garantire la stabilità finanziaria delle entità dell'economia sociale, si raccomanda di mappare e valutare i meccanismi di finanziamento disponibili, facilitando l'accesso a fondi privati e pubblici. Gli Stati membri sono invitati a considerare l'implementazione di programmi di garanzia pubblica e a sostenere forme di finanziamento e capitalizzazione che coinvolgono il risparmio privato e i fondi pensione. Minor spazio rispetto al passato è invece riservato agli strumenti di finanza di impatto e, in generale, alle innovazioni proposte dal settore finanziario esterno all'ecosistema dell'economia sociale.
4. Rafforzare l'accesso ai mercati e agli appalti pubblici: la Raccomandazione suggerisce di sfruttare appieno gli strumenti dell'UE per il cosiddetto "acquisto strategico", che consente di riservare appalti per imprese sociali. È incoraggiata anche la creazione di linee guida e la promozione di dialoghi trasparenti tra autorità e attori dell'economia sociale.
5. Utilizzare le norme sugli aiuti di Stato e agevolazioni fiscali: viene sottolineato il potenziale degli aiuti di Stato per supportare le organizzazioni sociali. Gli Stati membri sono invitati a considerare sgravi fiscali e incentivi per le donazioni transfrontaliere di utilità pubblica.
6. Aumentare la visibilità e il riconoscimento dell'economia sociale: la Raccomandazione sottolinea l'importanza di sensibilizzare il pubblico sui benefici sociali ed ambientali offerti dall'economia sociale. A tal fine, si raccomanda di creare o adattare etichette, certificazioni o status giuridici per riconoscere formalmente queste entità, migliorando così la loro visibilità.

A ciascuna di queste sei aree corrispondono molteplici azioni, dettagliate tanto nel Piano quanto nella Raccomandazione. Il punto non è proporre qui una analisi puntuale, bensì indicare la struttura architettonica della strategia europea e un metodo di contestualizzazione che eviti una traduzione meccanica dal piano europeo a quello nazionale. Entrambi i documenti definiscono un perimetro all'interno del quale le singole azioni vanno selezionate in funzione delle specifiche priorità e del grado di maturità dei singoli sistemi nazionali. Come vedremo di seguito, l'economia sociale in Italia rappresenta per dimensioni, articolazione ed originalità una delle esperienze di

riferimento per l'Unione europea. La prospettiva nazionale, come diremo meglio nel successivo punto 5, è quindi la lente da usare nel processo di adozione della Raccomandazione, con relativa selezione degli interventi e degli argomenti più appropriati per trarre vantaggio dall'attenzione che il tema dell'economia sociale sta suscitando tra *policy-makers* e istituzioni internazionali.

4. Le dimensioni dell'economia sociale in Europa e in Italia

Il rapporto “*Benchmarking the Socio-Economic Performance of the EU Social Economy*”, realizzato da EURICSE in collaborazione con CIRIEC e altri partner su incarico della Commissione europea e pubblicato da EISMEA nel settembre 2024, esplora in dettaglio il ruolo dell'economia sociale nell'Unione europea, fornendo un quadro aggiornato della sua dimensione economica, del suo impatto sociale e delle dinamiche nei vari Stati membri. Il Rapporto rappresenta un tentativo di rafforzare la conoscenza dell'ecosistema dell'economia sociale e di prossimità nell'UE, in linea con gli obiettivi del SEAP.

I principali dati che emergono dalla ricerca, condotta su banche dati ufficiali dei Paesi membri e grazie all'apporto di esperti individuati in ciascuna delle realtà nazionali, evidenziano che circa 11,5 milioni di persone, corrispondenti al 6,3% della forza lavoro dell'UE, sono impiegate in organizzazioni dell'economia sociale, quali cooperative, associazioni, fondazioni, mutue e imprese sociali. Complessivamente, il settore conta oltre 4,3 milioni di entità, con circa 246.000 imprese sociali, distribuite in tutti i 27 Stati membri, con un giro d'affari diretto (ovvero, relativo alle organizzazioni analizzate dal Rapporto, ma senza considerare l'impatto economico dell'indotto) di circa 912 miliardi di euro.

A questi numeri, tuttavia, non corrisponde un riconoscimento omogeneo: la visibilità di queste entità varia notevolmente a livello nazionale, a seconda del contesto normativo e del grado di consapevolezza pubblica e politica nei confronti dell'economia sociale. Di riflesso, anche il contributo al PIL e all'occupazione varia considerevolmente tra i vari Stati, con percentuali – per quanto riguarda la quota della forza lavoro complessiva – che vanno dallo 0,6% in alcuni Stati a oltre il 9,9% in altri, riflettendo il diverso grado di sviluppo dell'economia sociale nei diversi ambiti nazionali.

Un'importante sezione del rapporto è dedicata inoltre all'analisi dell'impatto della pandemia di COVID-19 sull'economia sociale, e mette in luce come le organizzazioni del settore abbiano risposto alle nuove esigenze sociali e sanitarie, svolgendo una funzione essenziale e complementare rispetto a quella delle autorità pubbliche. Al di là della dimensione narrativa, la reazione dell'economia sociale all'emergenza da Covid19 è un'ulteriore conferma di quanto già altri studi hanno fatto emergere quanto alla dinamica anticiclica delle organizzazioni dell'economia sociale. La caratteristica di queste organizzazioni è infatti di essere più resilienti nelle crisi rispetto alle imprese ordinarie, in quanto la loro natura consente di attingere ad una combinazione di risorse e motivazioni, monetarie e non monetarie, che le rende più adatte ad affrontare imprevisti.

Inoltre, il Rapporto mette in luce come la rilevanza dell'economia sociale riguardi diversi ecosistemi industriali, quali la sanità, l'agroalimentare, le energie rinnovabili, la cultura e il turismo, evidenziando il ruolo crescente di queste entità non solo nel sostenere l'inclusione sociale, ma anche nel contribuire alla transizione verde e digitale dell'UE.

Infine, per quanto riguarda la dimensione europea, il rapporto EISMEA presenta alcune raccomandazioni per migliorare la rappresentazione statistica dell'economia sociale. Queste raccomandazioni includono proposte specifiche per la Commissione europea, i governi nazionali e le organizzazioni dell'economia sociale, finalizzate a migliorare la raccolta e la qualità dei dati relativi al settore, e promuovendo al contempo un maggiore coordinamento tra i vari stakeholder.

Quanto invece alla consistenza quantitativa dell'economia sociale nel contesto italiano, va premesso che per seguire la definizione di economia sociale introdotta dal SEAP occorre un'operazione di riallineamento delle fonti statistiche, in quanto i dati ISTAT non forniscono una visione integrata e unitaria dell'economia sociale ma si concentrano piuttosto sulle singole forme giuridiche. È necessario quindi un esercizio di aggregazione di diverse fonti ufficiali, quali il sistema di registri ASIA (tanto per le imprese, incluse le agricole, quanto per l'occupazione), il Registro degli enti del terzo settore (RUNTS) e il censimento permanente delle istituzioni non profit. I numeri risultanti dall'integrazione dei dati disponibili indicano che l'economia sociale in Italia nel 2021 comprendeva poco meno di 401 mila organizzazioni, con 1,5 milioni di addetti (di cui 1,48 milioni dipendenti) e oltre 4,6 milioni di volontari. Questo dato rappresenta l'8,2% delle organizzazioni dell'economia privata, mentre in termini di addetti l'economia sociale rappresenta circa l'8,4% del totale complessivo, e l'11,1% in termini di lavoratori dipendenti. La maggior parte delle organizzazioni ha forma associativa (76,4% del totale), seguita da quella cooperativa (13,8%), mentre il restante 9,8% è suddiviso tra le altre forme giuridiche. In termini di addetti, la maggioranza è occupata nelle cooperative (1.130.741 addetti, pari al 73,1% del totale degli addetti dell'economia sociale), mentre sono soprattutto le associazioni a ricorrere al lavoro volontario con oltre 4,1 milioni di soggetti.

In media, a livello nazionale le organizzazioni dell'economia sociale occupano 3,9 addetti, con valori di gran lunga superiori alla media delle altre imprese (ad eccezione delle associazioni, che si pongono al di sotto di tale media). In particolare, sono le cooperative ad avere le dimensioni medie più elevate (20,5 addetti), seguite dalle fondazioni (13,2 addetti). Quanto alle tendenze, nel triennio 2019-2021 (ovviamente condizionato dalle dinamiche dovute alla crisi sanitaria da Covid19) si è registrata una diminuzione sia del numero delle entità (-1,5%) che degli addetti (-3,4%), con un calo più netto delle cooperative (-7,7% di cooperative attive e -5,6% di dipendenti), mentre le associazioni sono diminuite in unità (-1.800) ma con aumento dei dipendenti (+2%), e le fondazioni hanno registrato variazioni positive sia quanto a soggetti attivi (+3,6%) sia per numero di dipendenti (+7,1%).

Infine, per quanto riguarda la distribuzione dell'economia sociale nei diversi settori d'attività, dai dati italiani emerge che nel settore dell'istruzione, le organizzazioni

dell'economia sociale costituiscono il 28,4% dei soggetti attivi, mentre, in termini di addetti, più della metà degli occupati nel settore educativo (58,3%) lavora nell'economia sociale; risultati analoghi si riscontrano nel settore della sanità e assistenza sociale, in cui le organizzazioni dell'economia sociale costituiscono il 12,5% dei soggetti attivi e occupano il 44,5% degli addetti; quanto invece alle attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento, l'economia sociale rappresenta il 75,9% dei soggetti attivi e gli addetti corrispondono ad una quota del 28%.

In sintesi, tanto a livello europeo quanto a livello nazionale la consistenza quantitativa dell'economia sociale e il suo apporto alla produzione di beni e servizi è tutt'altro che marginale. Benché la conoscenza statistica di questo fenomeno necessiti di essere ulteriormente incrementata e migliorata, adottando criteri di misurazione omogenei per una rappresentazione più completa e puntuale di livello europeo, il quadro che emerge indica una realtà numericamente significativa e, quel che importa qui sottolineare, complessivamente stabile nel tempo (al netto del calo osservato come effetto della crisi pandemica). Il dato statistico sostiene e rafforza quindi l'orientamento che ha portato a inserire l'economia sociale nell'agenda politico-istituzionale dell'Unione europea e di molti dei suoi Stati membri.

5. La Raccomandazione nel contesto italiano

Il riflesso nel contesto italiano del processo che ha portato le istituzioni europee a valorizzare l'apporto dell'economia sociale nelle strategie di sviluppo economico e sociale si può analizzare sotto diversi punti di osservazione.

Un primo aspetto riguarda il peso dell'economia sociale italiana in rapporto agli altri Stati membri.

Come si è visto nel precedente paragrafo, le dimensioni aggregate dell'economia sociale in Italia sono significative e, nel raffronto con gli altri paesi europei, pongono il nostro paese tra quelli in cui essa è più sviluppata. In aggiunta al peso quantitativo, all'esperienza italiana è riconosciuta una originale capacità di innovazione che in diversi casi ha aperto strade e indicato modelli che sono stati successivamente ripresi anche da altre realtà nazionali, indicando nuove direzioni di sviluppo. È il caso ad esempio della disciplina della cooperazione sociale, introdotta con la legge 381/1991 e nata sulla base di una diffusa sperimentazione che ha portato la cooperazione italiana a includere il modello della *multistakeholdership* tra le proprie forme organizzative. La strada aperta dall'Italia è stata imitata in molti altri ordinamenti nazionali ed oggi la cooperazione sociale è una forma acquisita a livello internazionale, con un riconoscimento diffuso della sua origine. Caso peraltro non isolato, visto che anche esperienze italiane più recenti – come la cooperazione di comunità o i patti di collaborazione in un contesto di amministrazione condivisa – sono oggi prese a riferimento da altri paesi e vengono assunte come temi di studio e intervento a livello internazionale. Motivo per cui la presenza italiana nello sviluppo di una strategia a carattere europeo sull'economia sociale è non solo giustificata ma coerente con la storia e le dimensioni delle

organizzazioni che ne fanno parte. Si comprende pertanto l'appoggio del Governo alla Raccomandazione.

Un secondo aspetto riguarda invece il quadro giuridico. Qui il nostro Paese si differenzia dalle altre realtà nazionali in cui l'economia sociale è stata oggetto di appositi interventi legislativi. La Spagna, ad esempio, ha una legge sull'economia sociale dal 2011, mentre quella della Francia risale al 2014. In entrambi questi paesi la norma approvata definisce una cornice entro cui inserire le diverse forme organizzative dell'economia sociale, contraddistinte da norme proprie che non vengono sostituite o assorbite. Si tratta di leggi-quadro che hanno una funzione "enunciativa", il cui scopo principale è il riconoscimento istituzionale del concetto di economia sociale. Cooperative, associazioni, imprese "laborales" (nel caso spagnolo), SCIC (*Société coopérative d'intérêt collectif*, nel caso francese), mutue, e tutte le altre forme di economia sociale, mantengono le loro caratteristiche distintive ma vengono ricondotte all'interno di una definizione più ampia che permette di assicurare loro maggiore visibilità e capacità di rappresentanza nel dialogo istituzionale.

Entrambe le leggi, infatti, tra le altre misure prevedono la costituzione di organismi nazionali per dare voce al settore e interloquire con le autorità pubbliche in forma unitaria. Anche con il trasferimento di importanti funzioni di interesse pubblico, come nel caso del CEPES – la Confederazione spagnola delle imprese dell'economia sociale – che avendo ottenuto la qualifica di autorità di gestione del Fondo Sociale Europeo è direttamente responsabile dell'utilizzo di parte dei fondi europei della relativa programmazione (per il periodo 2021-27 si tratta di circa 800 milioni di euro).

In analogia a quanto avvenuto in questi paesi, e cogliendo l'indicazione della Raccomandazione in tema di aggiornamento dei riferimenti giuridici, per l'Italia si pone quindi la questione se, accanto ai vari istituti che nel corso degli anni sono stati messi a punto con oggetto le singole componenti, non sia arrivato il momento di considerare l'utilità di una norma-quadro sull'economia sociale che ne rafforzi la visibilità istituzionale e indichi al tempo stesso un percorso per una sua presenza più strutturata nel dialogo con le autorità pubbliche.

Qui si collega un terzo punto sollevato sia dal SEAP sia dalla Raccomandazione, ovvero l'individuazione di riferimenti che facilitino l'interazione tra le organizzazioni dell'economia sociale e la pubblica amministrazione nelle sue diverse articolazioni. Se infatti, quanto alle singole misure, il contesto italiano presenta una varietà di strumenti che non è per nulla inferiore rispetto a quella dei paesi che offrono maggiore sostegno allo sviluppo dell'economia sociale, non sempre però la molteplicità degli strumenti è sinonimo di facilità di accesso o di utilizzo efficace. La presenza, sia a livello governativo sia a livello amministrativo, di una stabile competenza sull'economia sociale può avere un'innegabile efficacia quanto a coordinamento delle misure e degli strumenti. Un quadro giuridico favorevole è importante per il suo significato in quanto riconoscimento istituzionale ma deve essere completato da una serie di *policy* coerenti, opportunamente connesse e adeguatamente implementate. La frammentazione delle responsabilità amministrative, insieme alla conseguente dispersione della strumentazione e delle risorse teoricamente disponibili, solleva un problema urgente di riordino, che un

Piano di azione nazionale non può ignorare. La Raccomandazione costituisce un'occasione per definire un approccio sistematico a questa materia, prendendo spunto dalla necessità di fornire un quadro d'insieme non solo agli istituti giuridici ma anche alla strumentazione applicativa, alle misure agevolative e alle risorse finanziarie.

Un quarto elemento, che rimanda direttamente al precedente, riguarda lo sviluppo di modelli di rapporto tra organizzazioni dell'economia sociale e pubblica amministrazione che sia in grado di tener conto della peculiare natura delle prime. L'assenza di uno scopo di lucro e il perseguimento di finalità di pubblico interesse e utilità sono un buon motivo per stabilire con gli enti dell'economia sociale una relazione che non sia rigidamente determinata dalla disciplina sulla concorrenza. Avendo riconosciuto la specificità dell'economia sociale rispetto alle imprese ordinarie, la Commissione europea ha aperto la porta ad un trattamento che, pur ispirato a principi di trasparenza, introduce un criterio di *favor* per le organizzazioni che rispondono alla definizione del SEAP. La declinazione di questo criterio nel Piano, come anche nella Raccomandazione, prende le forme del *social public procurement*, che l'Unione europea individua come canale principale per l'acquisizione di beni e servizi secondo modalità capaci di discriminare positivamente le organizzazioni orientate ad uno scopo sociale. In questa impostazione resta tuttavia prevalente una visione centrata sul mercato in cui la relazione con il settore pubblico è quella che regola il rapporto tra un fornitore con il suo committente. Eppure, la strategia europea non manca, in altri casi, di insistere sulla necessità di adottare metodi partecipativi nella definizione dei propri obiettivi, riconoscendo un ruolo attivo e non puramente strumentale alle organizzazioni dell'economia sociale. Un punto sul quale il Piano d'azione italiano potrebbe rivendicare una propria originalità rispetto alle dinamiche europee è proprio quello che, ispirandosi all'art. 55 del nuovo Codice del Terzo settore, propone una modalità alternativa rispetto al *public procurement* (per quanto interpretato in chiave sociale). Alla prospettiva europea del SEAP sono complessivamente estranei i principi della amministrazione condivisa, concepita come l'insieme dei processi di co-programmazione e co-progettazione che possono costituire un'alternativa rispetto alle più tradizionali procedure pubbliche di appalto per l'acquisto di beni e servizi, su cui invece l'Italia ha fatto un investimento in termini di innovazione legislativa e di applicazione amministrativa. L'esperienza italiana su questo fronte è avanzata sia sul piano teorico sia su quello delle pratiche operative, per quanto ancora ad uno stadio sperimentale e non interamente consolidato.

Collegata a questo, come quinto aspetto che andrebbe considerato nel recepimento italiano della Raccomandazione, si colloca la questione delle deroghe alla disciplina degli aiuti di Stato. La posizione della Commissione a questo proposito insiste sulla necessità di sfruttare al meglio le opportunità già offerte alle autorità nazionali, prima di richiederne una revisione. La Raccomandazione osserva come la rigidità applicata a livello nazionale, e altresì regionale, non è giustificata dalle regole europee, ed indica a titolo di esempio lo scarso ricorso alle possibilità concesse dal GBER (*General Block Exemption Regulation*), che definisce le condizioni per l'esenzione di alcune misure di sostegno dall'assoggettamento alle limitazioni riguardanti gli aiuti di Stato. Molte regioni preferiscono applicare gli automatismi del *de minimis*, anziché utilizzare tutta

la flessibilità consentita dalla disciplina sugli aiuti di Stato mediante l'applicazione del GBER. Questa scelta rivela un atteggiamento *risk advers* dell'amministrazione pubblica, che preferisce restare sul terreno "oggettivo" delle soglie prefissate piuttosto che impegnarsi in un esercizio di revisione degli "aiuti compatibili", con le annesse responsabilità che esso comporta. La rigidità indotta da questo comportamento finisce però per penalizzare la capacità delle *policy* di intercettare i nuovi bisogni e di adattarsi alle necessità del cambiamento sociale. Perciò è più che opportuno che in un Piano nazionale per l'economia sociale trovi spazio una rivisitazione del GBER a livello nazionale e regionale. Su questa stessa linea si colloca anche l'altro esempio di rigidità indebita citato dalla Commissione con riferimento ai Servizi di interesse economico generale (SIEG) che, come il Regolamento sopra citato, soffre di un'applicazione più restrittiva di quanto il regolamento europeo prevede. Tanto che in molti paesi, Italia inclusa, il ricorso ai SIEG è quasi del tutto inesistente, e pertanto non viene fatto uso della facoltà di derogare dalle norme sugli aiuti di Stato in tutti quei casi in cui l'interesse generale di alcuni progetti richiede l'intervento pubblico, in assenza del quale tali iniziative non sarebbero sostenibili con i soli strumenti di mercato.

Tanto la prospettiva dell'amministrazione condivisa quanto quella di una gestione più flessibile delle deroghe in materia di aiuti di Stato sollevano poi una sesta questione. Il tema è quello delle competenze e merita anch'esso di essere trattato in un Piano nazionale per l'economia sociale. La sua declinazione tocca aspetti diversi: dalla cronica carenza di percorsi nell'offerta formativa formale (il tema dell'economia sociale, con pochissime eccezioni, è perlopiù assente nei corsi universitari e una laurea in economia o in giurisprudenza si può prendere senza aver mai sentito parlare di cooperative o imprese sociali) alla conseguente impreparazione dei funzionari pubblici a gestire gli istituti previsti per questa specifica tipologia di organizzazioni. Ma gli effetti di questa carenza formativa si riflettono anche nella gestione degli stessi enti dell'economia sociale. Dovendo contare, in sostanza, su un apprendimento autogestito, e di fatto esperienziale, le competenze acquisite *on the job* non sempre sono sufficienti a far fronte alla crescita in dimensioni o in complessità di un'organizzazione. D'altro canto, l'inserimento di competenze manageriali esterne, provenienti dal mondo dell'impresa di capitali, non è sempre assorbito agevolmente da strutture le cui dinamiche operative non possono essere separate da una forte motivazione valoriale e culturale. Non sono pochi i casi in cui i tentativi di ibridazione sono risultati problematici, e le motivazioni di questi insuccessi sono perlopiù riconducibili ad un divario di conoscenza riguardo a ciò che caratterizza il lavoro in una realtà di economia sociale. L'offerta formativa, a sua volta, richiama poi la questione della produzione di conoscenza: i pochi corsi sull'economia sociale sono il riflesso di una ridotta presenza del tema nei percorsi di ricerca scientifica. La convinzione che l'economia sociale non fosse un argomento su cui costruire una carriera universitaria, perché marginale rispetto alle posizioni prevalenti nel pensiero economico degli ultimi decenni, ha sguarnito la comunità di ricercatori impegnati sul tema e quindi ha innescato un meccanismo di ulteriore marginalizzazione della materia. Questo circolo vizioso può essere interrotto solo con un investimento in ricerca e formazione che sostenga la presenza dell'economia sociale nei canali for-

mali, in primo luogo universitari. Un piano nazionale può prevedere a questo fine degli specifici incentivi per sostenere la ricerca e la didattica.

Un ultimo punto – anche se in verità la Raccomandazione tocca molti altri temi, benché non tutti ugualmente prioritari per la realtà italiana – riguarda infine l’accesso alle risorse finanziarie. Il tasto è tra quelli più toccati nei documenti delle istituzioni europee: l’affermazione che gli enti dell’economia sociale siano sottofinanziati è molto radicata, e ricorre spesso in stretto collegamento con la convinzione che l’economia sociale abbia un problema di scala da affrontare con misure che ne favoriscano la crescita in dimensioni ed estensione (*scaling up*). Neppure il Piano e la Raccomandazione rinunciano a questa idea, benché si noti un parziale cambiamento di prospettiva. Lo *scaling up* resta ancora, senza una reale giustificazione, un obiettivo delle politiche europee, malgrado i molti esempi che mostrano come il processo di crescita dimensionale abbia innescato fenomeni di snaturamento rispetto alle intenzioni iniziali (la parabola della *Sharing Economy* dovrebbe essere un monito). Ma quanto invece al bisogno di finanza, piuttosto che insistere sull’idea – mutuata dalle dinamiche che contraddistinguono le imprese tecnologiche e le start-up – che un’iniezione di capitali di rischio sia la soluzione per lo sviluppo delle imprese sociali, invocando quindi un ruolo più deciso della finanza di impatto, la strategia europea prende atto che gli strumenti finanziari più innovativi sono anche quelli meno utilizzati dall’economia sociale, che invece resta saldamente ancorata a meccanismi di autofinanziamento, di credito bancario, di ricorso a risorse filantropiche, e in definitiva agli strumenti più consolidati e tradizionali. Piuttosto che pretendere di modificare questa realtà, imponendo le regole di funzionamento della *Impact Finance*, l’attenzione si sposta quindi sulle modalità per facilitare l’accesso a meccanismi finanziari già in uso e ben rodati, al fine di renderli più efficaci. Il cambio di prospettiva consiste nel passaggio da un approccio in cui veniva richiesto all’economia sociale di adattarsi ai criteri della finanza di impatto, assumendo che questo avrebbe consentito un flusso di risorse in grado di far fronte alle esigenze di crescita delle imprese sociali, ad una visione centrata invece sui bisogni e sulla domanda reale di finanza da parte delle organizzazioni, con le sue specificità e i suoi vincoli (non ultimo, i limiti alla distribuzione di utili che per la finanza d’impatto costituiscono un ostacolo oggettivo). L’impostazione del Piano e della Raccomandazione prende atto che il tema finanziario va affrontato in primo luogo dal lato della domanda, piuttosto che dell’offerta, e quindi usando leve come le garanzie pubbliche per l’accesso al credito, l’incentivazione fiscale, il rafforzamento della dotazione di capitale sociale attraverso forme di co-investimento pubblico-privato, la canalizzazione del risparmio privato in fondi pazienti dedicati all’economia sociale. Questa realistica visione del fabbisogno di finanza espresso dagli enti dell’economia sociale è molto più vicina alla realtà italiana di quanto non lo sia l’idea di promuovere strumenti di *equity* o di *venture capital* riservati alle organizzazioni dell’economia sociale. Perciò è auspicabile che il Piano nazionale sviluppi le proprie proposte d’azione in tema di finanza sociale partendo proprio dalla constatazione che il caso italiano dimostra come sia prioritario lavorare sugli strumenti comunemente più accettati e utilizzati – dal credito alle agevolazioni fiscali – per costruire un sistema ben disegnato di misure e meccani-

smi. Questo sistema potrà naturalmente ampliarsi anche a strumenti più innovativi e soluzioni mutate dalla finanza d'impatto, a condizione però che ciò avvenga a partire dalla domanda reale piuttosto che dal desiderio dell'industria finanziaria di trovare nuove e possibilmente redditizie aree di impiego.

6. Conclusioni

Quello attuale nella vulgata corrente è stato definito il “momento” dell'economia sociale. Poche volte, infatti, si è registrata una tale convergenza attorno all'importanza delle forme organizzative che combinano obiettivi sociali e attività di rilevanza economica. I fattori che hanno motivato questa attenzione, per molti versi inedita, sono molteplici e dipendono da un insieme di circostanze che ha imposto di riflettere su un possibile cambio di paradigma nel modo di concepire il mercato e l'impresa.

Ogni momento tuttavia è per definizione temporaneo. Anche l'interesse manifestato per l'economia sociale prima o poi è destinato a scemare se non viene sostenuto da atti coerenti ed efficaci. L'elaborazione di un Piano d'azione nazionale può essere allora l'occasione per consolidare e rendere duraturo il ruolo dell'economia sociale nelle strategie di sviluppo economico e sociale. Gli argomenti sopra esposti tracciano una agenda delle priorità che dovrebbero essere considerate in tale elaborazione, fermo restando che non si tratterebbe di un mero esercizio di traduzione delle linee europee bensì di una loro reinterpretazione alla luce delle specificità del contesto nazionale. Il punto però è che un'agenda ha bisogno di un agente attuatore, e ciò non può prescindere dal suo livello istituzionale.

Presso il Ministero dell'economia e delle finanze ha cominciato a prendere forma un dialogo con le rappresentanze e i mondi dell'economia sociale, finalizzato a definire i contenuti di un piano d'azione nazionale. Come già ricordato, la Raccomandazione fissa alla fine del 2025 il termine per presentare o aggiornare le strategie nazionali. Sono questi quindi i mesi per tirare le fila del lavoro di confronto e approdare ad un testo che fissi gli impegni per favorire lo sviluppo dell'economia sociale da parte di tutti i partecipanti a tale dialogo. L'agenda è fitta, il tempo breve, ma la varietà e la ricchezza dei contenuti espressi dalle diverse componenti dell'economia sociale rende il compito possibile.

Un piano nazionale, tra le altre cose, è l'occasione per dare più visibilità a livello europeo alle esperienze italiane, mettendone in luce la capacità innovativa che spesso le ha contraddistinte. Una maggiore presenza nel contesto UE non è opportuna solo per il desiderio, pur motivato, di veder riconosciuta la ricca realtà nazionale, ma si giustifica anche per la necessità di dare un contributo a mantenere vivo il “momento” quanto più a lungo possibile presso i *policy-maker* europei. Al momento, infatti, non è ancora chiaro se il rilevante investimento politico della precedente Commissione su questo tema sarà proseguito anche dalla Commissione entrante. Certamente alcune delle condizioni di contorno sono mutate, e con esse le priorità politiche. Un piano d'azione decennale è di per sé una garanzia contro eventuali cambiamenti di rotta,

ma non assicura che l'impegno e la velocità di attuazione siano quelle necessarie a raggiungere gli obiettivi previsti. Per questo è necessario continuare ad esercitare una pressione costante sulle autorità europee, e l'Italia è nella posizione per spendersi in questo compito. Sarebbe un ambito in cui l'interesse nazionale e quello dell'Unione potrebbero coincidere ed i cui benefici andrebbero a vantaggio di tutti i partecipanti.

PARTE QUARTA

STORIE DI APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

CAPITOLO XIV

LE RETI ASSOCIATIVE E I CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO: TRA IDENTITÀ, SERVIZIO E *ADVOCACY**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Come si configurano le Reti associative: dai dati strutturali alla costruzione dell'identità. – 3. Le Reti in azione: sostenere la membership e dare voce alle sue istanze. – 4. I CSV tra continuità e mutamento: alcune tendenze di sviluppo. – 5. Al servizio del volontariato sul territorio: quattro studi di caso. – 5.1. Vol.To. L'incontro tra due culture del volontariato nell'area metropolitana di Torino. – 5.2. CSV Emilia. Orientare i volontari e costruire un ponte con il mondo dell'impresa. – 5.3. CESVOT. Una rete regionale al servizio del volontariato in Toscana. – 5.4. Il CSV San Nicola. Alimentare la crescita del volontariato a Bari e BAT. – 6. Considerazioni conclusive. *Appendice*.

1. Premessa

Le Reti Associate (RA) e i Centri di Servizio per il Volontariato (CSV) sono attori fondamentali per favorire lo sviluppo del Terzo settore nel nostro Paese, così come è stato sancito nel D.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo settore - CTS), attraverso una definizione puntuale del loro ruolo sociale: le prime sono chiamate a esercitare una funzione di supporto tecnico, autosorveglianza e rappresentanza delle istanze espresse dalla propria *membership*, ovvero circoli, sedi, delegazioni, comitati presenti sul territorio (articoli 41 e 72 del CTS)¹; ai secondi viene invece assegnato il compito di offrire servizi di sostegno (formazione, consulenza tecnica, giuridica e fiscale, informazione, documentazione e ricerca) e promozione del volontariato (articoli 61-66 del CTS), non solo nei confronti delle Organizzazioni di Volontariato (ODV), ma anche degli altri Enti del Terzo Settore (ETS), riconoscendo l'esperienza che questi Centri hanno maturato da quando hanno iniziato ad operare, sul finire degli anni Novanta².

* **A cura di Cristiano Caltabiano** - Sociologo, ricercatore della Fondazione Terzjus.

¹ Dopo l'approvazione del CTS, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha emanato la circolare n. 38 del 5 marzo 2021 per chiarire i criteri che disciplinano il riconoscimento e la sfera di azione di tali Reti. Per una disamina approfondita sul tema si veda A. FICI, *Associazioni a base sociale diffusa, associazioni di secondo livello e reti associative: fattispecie, disciplina e questioni di governance*, in *LuiSS Law Review*, n. 2, 2021, pp. 117 e ss.

² Per quanto fossero già stati previsti dalla legge quadro sul volontariato (articolo 15 della L. n. 266 del 1991) i CSV hanno intrapreso la loro attività di servizio nel 1997, dopo l'approvazione del Decreto del Ministero del Tesoro dell'8 ottobre 1997, "Modalità per la costituzione dei fondi speciali per il volontariato presso le regioni", pubblicato in GU Serie Generale n. 241 il 15-10-1997. Tale provvedimento ha stabilito che le Fondazioni di Origine Bancaria (FOB) destinassero ogni anno un quindicesimo dei loro proventi a tali Centri. La misura è stata riconfermata dal CTS (articolo 62, comma 3), nel quale è stato disposto che ad amministrare queste risorse economiche, raccolte in un Fondo Unico nazionale (FUN), sia un Organismo nazionale di Controllo (ONC), che provvede in seguito a ripartirli fra i CSV (articolo 64).

Pur nelle analogie che si possono intravedere nelle prerogative attribuite alle RA e ai CSV non bisogna commettere l'errore di ricomprendere queste organizzazioni in un'unica categoria; si tratta di due forme di coordinamento del mondo della solidarietà organizzata fondate su logiche distinte. Le Reti sono frutto di un patto associativo fra attivisti, spesso rinsaldato nell'arco dei decenni, che danno vita a procedure democratiche di rappresentanza interna attraverso le quali vengono eletti organi di governo ai vari livelli (comunale, provinciale, regionale e in ultima analisi nazionale); mentre i Centri sono strutture che, sebbene non di rado siano state create da coalizioni di ETS entrati a far parte della loro compagine sociale, traggono origine da un mandato istituzionale conferito su basi giuridiche, incentrato attorno a servizi e eventi di sensibilizzazione concepiti per assecondare la diffusione del volontariato nelle sue diverse espressioni. Per quanto non sovrapponibili per genesi e scopi, le RA e i CSV si cimentano oggi con una sfida comune piuttosto complicata, dovendo facilitare la crescita e dare voce alle istanze di base del Terzo settore, un ambito estremamente multiforme, nel quale agiscono prevalentemente gruppi destrutturati e spontaneistici, nati per perseguire obiettivi disparati in contesti alquanto eterogenei (nelle grandi metropoli, al pari delle città medie e dei centri popolati delle aree interne).

Non è un caso che per definire le attività di interesse generale (art. 5 CTS) il Legislatore sia dovuto ricorrere alle 26 lettere dell'alfabeto, dando l'idea di quanto sia ampio il perimetro delle pratiche prosociali di cui si rendono artefici gli ETS: dal sostegno sociopsicologico e sanitario alle persone fragili alla salvaguardia del patrimonio ambientale e culturale, passando per l'educazione, la formazione professionale e lo sport amatoriale, solo per menzionarne alcune. In tale ottica il Terzo settore è per definizione pluralistico, radicandosi nella sfera informale dei legami di prossimità, laddove prendono corpo sodalizi ed altre forme di cooperazione tra cittadini (e non) che vogliono fare qualcosa di utile per la società. Ai CSV e alle RA si chiede in sostanza di rafforzare il dinamismo di un tessuto associativo pulviscolare e caleidoscopico, formato da una miriade di enti di piccole dimensioni che agiscono in campi di intervento molto dissimili, ciascuno con culture e stili di lavoro peculiari. Basti pensare che fra le circa 360mila Istituzioni Non Profit censite dall'Istat in Italia al termine del 2022, l'85,2% non aveva dipendenti, il 6,1% aveva tra uno e due addetti remunerati, e solo il 18,7% aveva tre unità o più di personale³. Si è quindi principalmente di fronte a soggetti collettivi con una bassa soglia di professionalizzazione, nei quali conta molto di più l'apporto dei volontari e dei soci-militanti. Questo aspetto emerge con tutta evidenza anche dall'analisi dei dati più recenti sugli ETS iscritti al RUNTS: la media dei lavoratori all'interno dei circa 120mila enti che al termine del 2023 avevano aderito al Registro era pari a meno di un lavoratore per ente⁴, mentre era molto più consistente il numero medio dei volontari, toccando la ragguardevole quota di 38⁵.

³ Cfr. ISTAT, *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2022*, nota di ricerca, Roma, 11 ottobre 2024.

⁴ Il valore puntuale registrato nella totalità degli ETS è 0,9, oscillando da un minimo di 0,5 tra le Associazioni di Promozione Sociale (APS) ad un massimo di 31 fra le imprese sociali.

⁵ Dati pubblicati in CENTRO STUDI TAGLIACARNE-UNIONCAMERE, *Rapporto 2024 sul registro unico nazionale del Terzo settore*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024. Nel mese di dicembre 2024, nel momento

Se questo è il bacino organizzativo verso cui si indirizzano le Reti e i Centri, ben rappresentato dalla moltitudine di APS e ODV assai destrutturate che si incontrano percorrendo da Nord a Sud la nostra nazione, si deve guardare con attenzione all'evoluzione di questi due soggetti del Terzo settore per coglierne le caratteristiche e le traiettorie di sviluppo più significative. In questo capitolo vengono analizzati i risultati principali di un'indagine a carattere qualitativo realizzata dalla Fondazione Terzjus tra i mesi di maggio e settembre del 2024, grazie ad un contributo economico di Unioncamere⁶. In particolare, ci si è avvalsi di un approccio misto dal punto di vista metodologico (*mixed method approach*), utilizzando diverse tecniche di ricerca: analisi secondaria delle informazioni contenute nel RUNTS, interviste in profondità ai responsabili e operatori delle organizzazioni, analisi documentale, osservazione partecipante per decifrare le dinamiche sociali all'interno di alcuni Centri di servizio per il volontariato⁷. Nel complesso sono stati intervistati 15 dirigenti di RA e condotti quattro studi di caso coinvolgendo il CSV Emilia (interprovinciale, Parma e Reggio Emilia), il CSV Toscana (regionale), il CSV San Nicola (interprovinciale, Bari e BAT) e il Centro Vol.To (area metropolitana di Torino)⁸.

Tra gli argomenti affrontati nei colloqui di intervista con i responsabili delle Reti vi sono i seguenti: la storia dell'organizzazione, gli effetti che la riforma del Terzo Settore ha determinato nella *base* di questi enti associativi, oltretutto nel modo di organizzarsi e di agire nei contesti sociali in cui operano; la dimensione del cambiamento valoriale; gli interlocutori (stakeholder) cui si rivolgono le RA per influire sui tavoli negoziali e i dossier che le interessano più da vicino; le fonti di entrata e le competenze necessarie ad alimentare la propria crescita nel medio-lungo periodo, le priorità per gli anni a venire. Negli studi di caso sui CSV, attraverso una triangolazione fra le diverse fonti informative usate nella ricerca (dati sulla struttura, resoconti delle interviste e note di osservazione sul campo, ricognizione sul materiale documentale), sono stati invece approfondite questioni cruciali quali i passaggi più importanti nella storia del Centro, le criticità e le acquisizioni nell'attività di servizio con gli ETS, le strategie per sensibilizzare potenziali volontari nel territorio, la coprogettazione con altri corpi intermedi presenti nel territorio e con le pubbliche amministrazioni, la dimensione alquanto impalpabile della cultura organizzativa. Nei prossimi paragrafi verranno esaminate le evidenze empiriche più salienti dello studio.

in cui il presente capitolo veniva dato alle stampe, il numero degli ETS che si sono accreditati nel RUNTS si era notevolmente accresciuto: 130.819 enti (dati scaricati il 6-12-2024 da <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/Lista-enti>).

⁶ Il report completo della ricerca, dal titolo *Tra Advocacy, identità e servizio. Una ricerca sul ruolo e le prospettive dei Centri di Servizio per il Volontariato e delle Reti Associate dopo la riforma del Terzo Settore* è in corso di pubblicazione per i tipi di Editoriale Scientifica di Napoli. Si ringraziano Daniela Bucci, Chiara Carbone e Massimo Lori, coautori della ricerca insieme al redattore di questo capitolo.

⁷ Cfr. C. TEDDLIE, A. TASHAKKORI, *Foundations of Mixed Methods Research: Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*, Thousand Oak (CA), Sage Publications, 2009.

⁸ Nell'appendice in fondo al capitolo viene riportata la lista completa delle persone intervistate nella ricerca (tabelle 5 e 6).

2. Come si configurano le Reti associative: dai dati strutturali alla costruzione dell'identità

Le Reti associative non nascono con il nuovo sistema di regolazione posto in essere tramite il D.lgs. 117/2017. Per quanto la normativa abbia per la prima volta introdotto nel nostro ordinamento tale figura giuridica, definendone in modo piuttosto preciso i criteri di accesso degli enti affiliati, la copertura territoriale, le funzioni operative, i meccanismi di finanziamento, non erano certo nuovi i 48 soggetti che risultavano iscritti al RUNTS alla fine di luglio 2024, nella sezione appositamente dedicata a tali coordinamenti⁹. Alcuni di questi enti sono stati fondati addirittura sul finire dell'Ottocento, mentre altri hanno cominciato la loro avventura negli anni Quaranta e Cinquanta dello scorso secolo, quando il nostro Paese è risorto dalle macerie lasciate dal fascismo e da un conflitto bellico devastante, altri ancora si sono affermati tra gli anni Settanta e Ottanta o più di recente, portando sulla scena pubblica temi inediti quali la tutela dei diritti delle persone fragili e dei migranti, la difesa della legalità e la salvaguardia dell'ambiente, il consumerismo e via discorrendo. Organizzazioni che hanno una storia più o meno lunga dietro le spalle non possono che essere complesse, essendo portatrici di pratiche collettive che affondano le radici nel tempo. Ne sono ben consapevoli gli studiosi delle cosiddette "organizzazioni ombrello" (o di secondo livello) del non profit, i quali di solito si interrogano su quali implicazioni possano avere i significati condivisi e i valori portanti sulle strategie adottate da tali enti¹⁰. Più in generale, sono almeno tre le dimensioni che debbono essere analizzate all'interno dei network del Terzo settore per comprendere la loro evoluzione complessiva (Fig. 1): il processo di elaborazione di un'identità comune (principi che regolano l'azione, rituali e norme di riferimento, ecc.), l'attivazione di una piattaforma di servizi i cui destinatari sono le associazioni di primo livello ad essi affiliate, l'azione di rappresentanza (o *advocacy*) svolta in nome e per conto della propria base (ma non solo), che all'atto pratico vuole dire costruire una rete collaborazioni e interscambi sia con altri corpi intermedi della società civile, sia con le agenzie pubbliche, per manifestare (talvolta rivendicare) i bisogni e le priorità degli enti affiliati e/o dei soggetti individuali o sociali per cui si opera.

⁹ Nel mese di dicembre 2024, quando la ricerca era da tempo conclusa, poco prima di dare alle stampe il Terzjus Report, le Reti associative iscritte al Registro ammontavano a 54 (dati estratti dal RUNTS il 6 dicembre 2024).

¹⁰ D.R. YOUNG, *Organizational Identity and the Structure of Nonprofit Umbrella Associations*, in *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 11, n. 3, 2001, pp. 289-304.

Figura n. 1 – Le attività svolte dalle Reti associative e la transizione che vivono



Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus/Unioncamere

Vi è poi un tema legato all'attualità che è stato preso in considerazione nella ricerca: la transizione vissuta dalle RA a seguito dell'attuazione della riforma del Terzo settore. Il nuovo sistema di regolazione ha inevitabilmente gettato le basi per una trasformazione interna, che ha investito tanto i vertici quanto la base dei coordinamenti associativi, non senza creare frizioni e resistenze, come si avrà modo di vedere nel prossimo paragrafo. Ma prima è necessario soffermarsi sulla configurazione delle RA, passando in rassegna alcuni dati su questi organismi pubblicati nel RUNTS (Tab.1)¹¹. Come si è detto in precedenza, le Reti hanno preso corpo in diversi periodi, come si può evincere dall'anno in cui sono state fondate: in poco meno di un quinto dei casi l'atto costitutivo risale a prima degli anni Sessanta (18,8%), in un quarto dei casi esse hanno visto la luce nel decennio successivo (25%), quasi un terzo è nato nel ventennio compreso tra gli anni Ottanta e Novanta (31,2%) e un altro quarto è stato istituito dopo gli anni duemila (25%). Fra i network della società civile si ritrovano perciò organizzazioni più o meno longeve, venute in auge in momenti storici profondamenti diversi. Per motivi di spazio non è possibile ricostruire l'origine di ognuno di questi enti, quel che si può aggiungere è che sono stati insieme testimoni (e protagonisti) delle trasformazioni che ha subito il nostro Paese dal dopoguerra in poi: la ricostruzione, gli anni della contestazione, la fase del riflusso consumistico e delle privatizzazioni, fino a giungere agli anni Dieci del nuovo millennio, laddove si sono acuiti problemi quali il tramonto del neoliberalismo (sia in Occidente che in altre parti del mondo), il disordine geopolitico,

¹¹ Il lavoro di raccolta delle informazioni dal RUNTS è stato svolto da Ilaria Bongiorno, sotto la supervisione di Marco Livia, responsabile dell'amministrazione e del coordinamento della Fondazione Terzjus. Ad entrambi va un ringraziamento per aver condotto a buon fine la rilevazione dei dati.

le emergenze umanitarie, il cambiamento climatico, la pandemia, fino a prospettare un'era di policrisi. Con il loro bagaglio di esperienze, le Reti intercettate nella ricerca si fanno interpreti di un tempo incerto e complesso, mostrando una certa resilienza. Pur non potendo approfondire più di tanto questo aspetto, il retroterra sociale di questi enti è un fattore che incide comunque sulle loro prospettive di crescita e sui loro orientamenti, come si avrà in parte modo di vedere più avanti nel testo.

Tabella n. 1 *Profilo generale delle reti associative aderenti al RUNTS*

	Valori assoluti	Percentuali
<i>Anno di costituzione</i>		
prima degli anni '60	9	18,8
1960-1979	12	25,0
1980-1999	15	31,2
dopo gli anni duemila	12	25,0
<i>Totale</i>	48	100
<i>Tipologia Rete</i>		
nazionale	19	39,6
non nazionale	29	60,4
<i>Totale</i>	48	100
<i>Personalità giuridica</i>		
no	19	39,6
sì	29	60,4
<i>Totale</i>	48	100
<i>Accreditamento 5x1000</i>		
no	8	16,7
sì	40	83,3
<i>Totale</i>	48	100

Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus/Unioncamere

Prescindendo dal periodo di costituzione, si deve dire che le Reti hanno un diverso livello di copertura territoriale, così come previsto dalla normativa. La maggior parte degli enti sono coordinamenti non nazionali (60,4%), ciò vuol dire che raccolgono nel proprio alveo almeno 100 ETS o 20 fondazioni ubicate in 5 regioni o province autonome, ma non raggiungono gli standard per essere considerati strutture nazionali; solo poco meno di 4 reti su dieci (39,6%) hanno un livello capillare di presenza nella composita geografia del nostro Paese, riuscendo ad aggregare almeno 500 ETS o 100

fondazioni dislocate in 10 regioni o province autonome. Occorre inoltre sottolineare che solo il 60% dei coordinamenti è dotato di personalità giuridica, il che la dice lunga sull'impronta informale e orizzontale impressa nel DNA di questi soggetti associativi. Molto più alta è infine la quota di organizzazioni che si sono accreditate per il 5x1000 (83,3%), segno che questo canale di finanziamento è diventato imprescindibile nel Terzo settore, sia per le gli enti di secondo o terzo livello, che per le realtà di base.

Per completare il quadro sinora delineato può essere interessante capire quale è il livello di dotazione di competenze e risorse economiche di cui dispongono le RA (Tab. 2). I dati illustrati nella tabella richiedono una breve precisazione. I casi su cui è stata condotta l'analisi sono piuttosto limitati (48 unità), per tale ragione è preferibile prendere come riferimento la mediana¹², una misura che diversamente dalla media, non risente dei *bias statistici* derivanti dalla presenza nella distribuzione di frequenza di singoli valori particolarmente elevati¹³.

Tabella n. 2 Risorse umane ed economiche a cui attingono le reti associative

Tipo di rete		personale		soci persone	membri organo di governo	% quota	ricavi 2022
		retribuito	volontari	giuridiche		donne	
nazionale	media	64	8.031	1.403	22	21	13.069.077
	mediana	17	68	1.107	16	24	6.096.532
	minimo	2	0	106	4	0	198.207
	massimo	738	149.321	4.142	60	36	158.196.013
non nazionale	media	10	1.563	377	22	28	2.530.836
	mediana	3	26	244	15	28	587.165
	minimo	0	0	101	3	0	6.100
	massimo	122	21.218	1.031	89	57	22.681.351
totale	media	31	4.124	783	22	25	6.702.223
	mediana	6	31	646	16	25	1.531.063
	minimo	0	0	101	3	0	6.100
	massimo	738	149.321	4.142	89	57	158.196.013

Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus/Unioncamere

Le RA tendono ad agire con organigrammi alquanto ridotti, sebbene mettano in collegamento (e pilotino l'azione di) centinaia o migliaia di ETS attivi in diverse loca-

¹² La mediana è tecnicamente il valore centrale fra gli estremi (minimo e massimo) di una sequenza in ordine crescente di valori numerici crescenti.

¹³ Nell'ultima colonna a destra della tabella, relativa ai ricavi totali del 2022, il valore particolarmente elevato di un unico coordinamento nazionale (la Croce Rossa), circa 158 milioni di euro di ricavi nel periodo considerato, è pari quasi al 49,2% delle entrate complessive delle 48 Reti, circa 321 milioni di euro, quasi la metà del totale. Così, la media aritmetica è più del doppio (oltre 13 milioni di euro) rispetto alla mediana (poco più di 6 milioni euro). Quest'ultima, infatti, non è una somma algebrica ponderata sul numero dei casi, quanto semplicemente il valore centrale di una distribuzione crescente.

lità del Paese. La mediana del personale retribuito è pari a 6 (17 fra le reti nazionali, rispetto ai 3 addetti retribuiti che si registrano fra i network non nazionali); assai più alta è la presenza dei volontari (la mediana del totale delle reti è pari a 31), quasi il doppio nei coordinamenti nazionali (68), contro i 26 delle reti non nazionali. Al di là delle differenze tra le due tipologie di RA, in questi enti l'apporto degli attivisti è molto più rilevante di quello dei dipendenti. Il lavoro organizzativo svolto dalle Reti è piuttosto imponente, dovendo coordinare molti ETS di primo livello che figurano nella loro compagine sociale: la mediana degli enti aderenti è pari a 646, dato che quasi si raddoppia tra le RA nazionali (1.107), mentre si riduce pressoché ad un quinto fra le RA non nazionali (244). Prescindendo dalla loro numerosità, si tratta di *basi organizzative* ampie e diversificate, formate da circoli, associazioni e delegazioni locali, club dove si raccolgono una moltitudine di cittadini per fare qualcosa di utile dal punto di vista sociale. Non bisogna in tal senso sottovalutare il radicamento sociale di questi attori della società civile.

Le risorse economiche con cui i network associativi si sostentano sono abbastanza limitate, tenendo conto dell'attività di rappresentanza e sostegno tecnico che sono chiamate a svolgere nei confronti di un tessuto associativo proteiforme e particolarmente esteso, anche sotto il profilo geografico, tale per cui è una situazione ordinaria l'aver sedi e attivisti sia nelle grandi città, che in comuni spopolati nelle aree interne, il che rende di per sé ardua l'attività di collegamento¹⁴.

La mediana dei ricavi totali per il 2022 è pari a circa 1,5 milioni di euro, ma vi è un divario notevole fra i due tipi di Reti: le strutture a carattere nazionale hanno registrato in media nel periodo in esame entrate poco inferiori a 6 milioni 100mila euro, a fronte di meno di un decimo degli introiti dei network non nazionali (circa 587mila euro). I budget di questi enti sono quindi di diverso ordine di grandezza e questo può avere un peso sulle loro scelte a medio termine: la carenza di finanziamenti può in effetti penalizzare l'attività di alcune Reti, soprattutto se si associa ad una scarsità di competenze professionali e di volontari nei propri ranghi. Ma sarebbe fuorviante pensare che le strategie (e gli stessi meccanismi di funzionamento interno) di questi organismi possano dipendere esclusivamente da calcoli di adeguatezza tra mezzi e fini. Le RA non sono delle megamacchine burocratiche, non sono guidate più di tanto da spinte razionali o efficientiste, che non fanno parte (se non molto parzialmente) degli approcci in voga nel Terzo settore. Sono piuttosto altre le logiche che muovono le organizzazioni solidaristiche, le quali sono fortemente impegnate a fare da cinghia di trasmissione rispetto ad un repertorio di valori e pratiche sociali in cui si riconoscano sostenitori esterni, soci, volontari, attivisti, dirigenti locali e nazionali. Non è agevole quest'opera di costruzione di una visione comune per enti che non possono certo dispiegare gli strumenti di controllo di una multinazionale o di una grande istituzione pubblica (sanzioni, incentivi economici e altre norme vincolanti) e che debbono comunque fare

¹⁴ Non si può sempre sopperire alla carenza di risorse con le nuove tecnologie e la comunicazione da remoto, dovendo coordinare gli sforzi di un gran numero di dirigenti locali e attivisti che operano in aree molto diverse fra di loro.

presa sui cuori e sulle menti delle diverse persone che hanno sottoscritto (in modo tacito) un patto associativo, cercando di creare un amalgama di significati condivisi, per tenere unite (e mobilitare) compagini sociali eterogenee e per loro natura disarticolate, essendo fondate sulla libera volizione di chi prende una tessera e decide di impegnarsi nel sociale, senza alcun obbligo. In tale ottica, l'attività di *sensemaking*¹⁵ o di elaborazione di un'identità collettiva è quasi un imperativo categorico per le RA, nella misura in cui sono chiamate costantemente a ricreare al proprio interno sentimenti di comunanza e legami di reciprocità.

Un modo per ricostruire questo lavoro di tessitura culturale è quello di guardare ai documenti ufficiali di questi coordinamenti della società civile, in quanto in essi si condensano cornici di senso, codici di condotta e rappresentazioni sociali.

Nella ricerca sono stati esaminati 26 bilanci sociali delle Reti aggiornati al 2022¹⁶, scaricati dal RUNTS alla fine di maggio 2024, studiando soprattutto le parti dove le organizzazioni si presentano, raccontando la propria storia e definendo le istanze etiche fondamentali, oltre ad esplicitare le strategie adottate per perseguire gli scopi sociali¹⁷. Nella figura 2 vengono sintetizzati i risultati di un'analisi dei termini più ricorrenti in tali dichiarazioni di principio, laddove le RA descrivono se stesse, individuando i passaggi più importanti della propria biografia organizzativa. Nel grafico *wordle* si distinguono in primo piano alcuni concetti (per grandezza, derivante dalla loro maggiore frequenza numerica): solidarietà, inclusione, cultura, diritti, sport per tutti. Tali dimensioni valoriali sono fondative in un ambito dove ci si propone di non lasciare indietro nessuno, volendo difendere prima di tutto i ceti sociali più svantaggiati; alla stessa stregua, risaltano altre nozioni quali mutualismo, responsabilità, socialità, gratuità, emancipazione, umanesimo, universalismo, democrazia, educazione parole chiave del lessico democratico novecentesco. Senza soffermarsi troppo sui costrutti culturali che compaiono sullo sfondo dell'immagine (essendo stati utilizzati con minore ricorrenza nei bilanci sociali), si può dire che si è di fronte ad un repertorio ricco e variegato di idee e credenze, che può fungere da stella polare per diversi percorsi di attivismo politico, sociale e religioso.

¹⁵ Karl Weick sostiene che tale attività è caratterizzata dalla produzione di significati riconducibili alle relazioni funzionali, ai legami interpersonali e ai simboli (valori, rappresentazioni sociali, regole di condotta, ecc.) fatti propri dai membri di una determinata organizzazione. Cfr. K.E. WEICK, *Senso e significato nell'organizzazione. Alla ricerca delle ambiguità e delle contraddizioni nei processi organizzativi*, Milano, Raffaello Cortina Edizioni, 1997.

¹⁶ Nella specie, sono stati analizzati i bilanci sociali delle seguenti organizzazioni: AUSER ODV e APS, ASSIFERO, ANPAS, Legambiente, Associazioni sportive e sociali italiane, Centro sportivo italiano, Confederazione nazionale Misericordie, ACSI, Federazione Centri di Solidarietà, US ACLI, AGESCI, ACLI, MCL, ANCESAO, UISP, ANMIC, Misericordia e Solidarietà, Slow Food Italia, UNPLI, Croce Rossa Italiana, CSEN, ANCOS, AVIS, OPES, AICS.

¹⁷ Cfr. sezione 2 delle linee guida emanate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Decreto ministeriale del 4 luglio 2019, "Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore", pubblicato in GU n.186 del 9-8-2019.

Figura n. 2 – Concetti, valori, istanze delle reti associative



Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus/Unioncamere

A ben vedere, questa mappa concettuale è contraddistinta da una fitta trama di oggetti culturali, cioè di “significati culturali incorporati in una forma”¹⁸ che, al netto del modo con cui vengono veicolati (discorsi orali e scritti, iconografia, simboli, canzoni) rievocano la storia dei gruppi sociali che li hanno elaborati e cementano i rapporti fra i diversi soggetti che agiscono in questi network, favorendo un’integrazione fra le strutture nazionali e le sedi territoriali. Per comprendere appieno l’esperienza e l’identità degli artefici di queste narrazioni sarebbe necessario indagare a fondo i contesti in cui hanno preso corpo, i motivi per cui i loro creatori le hanno enunciate e propugate, oltre a capire come state accolte nella società. Volendo cogliere tali dinamiche bisognerebbe condurre degli studi circostanziati su ciascuna delle RA, cosa che non è stato possibile fare in questa sede. Ad ogni buon conto, fa una certa impressione la varietà dei repertori etici e culturali in cui si rispecchiamo questi enti, soprattutto in “un’epoca di passioni tristi”, come quella che stiamo vivendo da qualche decennio a questa parte¹⁹.

Un altro fattore che può aiutare a decifrare i tratti identitari delle Reti è legato alle iniziative che queste intendono intraprendere nella società per dare seguito alle proprie affermazioni di principio. Da questo punto di vista si possono scorgere quattro sfere di azione nelle autorappresentazioni formulate dai coordinamenti associativi attraverso i propri bilanci sociali (Tab. 3).

¹⁸ Cfr. W. GRISWOLD, *Sociologia della cultura*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 26.

¹⁹ Cfr. M. BENASAYAG e G. SCHMIT, *L’epoca delle passioni tristi*, Milano, Feltrinelli Editore, 2013.

Tabella n. 3 *Sfere di azione delle reti associative*

<i>Servizio</i>	attività sportive dilettantistiche, rivolte anche ai disabili; educazione minori e giovani; formazione operatori e volontari; monitoraggio oratori e circoli; progettazione sociale; aiuti umanitari, reinserimento lavorativo; organizzazione di eventi legati al convivere, alla convivialità, alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale; sostegno soggetti fragili
<i>Partecipazione</i>	aggregazione sociale; animazione circoli ricreativi e sportivi; attività di gruppo all'aperto; programmi di volontariato civile e solidale; iniziative per innalzare la consapevolezza degli associati; coinvolgimento operatori e volontari nelle decisioni; promozione volontariato giovanile
<i>Sensibilizzazione</i>	analisi cause emarginazione; buone pratiche; cultura leva di cambiamento sociale; campagne su economia civile e circolare, invecchiamento attivo, cibo pulito, buono e giusto, donazione di sangue, energia pulita e rinnovabile, prevenzione salute, solidarietà intergenerazionale; attività di <i>raising awareness</i> nelle scuole e per le famiglie
<i>Advocacy</i>	combattere la deprivazione, operare come gruppo di pressione; partenariati con altri ETS; richiesta redistribuzione risorse fra sport professionistico e dilettantistico; interlocuzione con istituzioni per estensione diritti minoranze, per ridurre gli effetti del cambiamento climatico e le disuguaglianze sociali; coprogettazione in ambito socioeconomico, culturale, sportivo e sanitario

Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus/Unioncamere

Un primo campo strategico per le RA fa riferimento ad un'idea alquanto estesa di *servizio*, rivolta tanto all'esterno che all'interno dell'organizzazione. In tale categoria rientrano attività di sostegno sociopsicologico o di aiuto materiale, oppure con una finalità educativa, formativa, di accompagnamento e orientamento, reinserimento verso soggetti fragili (migranti, persone disabili impoverite o che hanno subito traumi) o indirizzate a cittadini di tutte le coorti anagrafiche (bambini, ragazzi, giovani, adulti, anziani); questo è un terreno che dà concretezza ad alcune delle istanze evidenziate in precedenza, quali la solidarietà, l'inclusione, il mutualismo (i destinatari dei servizi non vengono concepiti come fruitori passivi, ma come soggetti attivi), l'universalismo. Tra le priorità non vi sono solo le prestazioni di cura o di *empowerment* delle persone, ma anche la valorizzazione del patrimonio artistico e locale, gli aiuti umanitari di fronte a carestie, guerre o epidemie. In parallelo, in questo ambito ricadono anche una serie di attività rivolte alla *membership* quali il monitoraggio delle strutture di base (circoli, oratori, associazioni, sezioni locali), un prerequisito essenziale per svolgere quell'azione di sorveglianza e assistenza tecnica che la nuova normativa affida a questi network, al pari della progettazione sociale e della formazione dei volontari e degli operatori, di cui beneficiano gli enti affiliati nei diversi territori.

Una seconda area di intervento è riconducibile alla *partecipazione*, laddove si dà risalto a pratiche (in parte elaborate dal centro, in parte realizzate in modo autonomo dai nodi periferici delle Reti) che mirano a incoraggiare l'attivismo dei tesserati e non: attività informali di aggregazione, attraverso la realizzazione di eventi ludici e conviviali, progetti di animazione di comunità, momenti formativi e di riflessione per volontari, operatori e associati, programmi finalizzati al reclutamento di giovani e

nuovi volontari provenienti da imprese o da altri settori professionali. È quasi scontato aggiungere che queste iniziative sono decisive per rivitalizzare costantemente le basi associative che confluiscono nelle RA: qualsiasi attore del Terzo settore rischia di veder vanificati i propri sforzi se non può più fare affidamento su un nucleo di militanti disposti ad impegnarsi per una causa comune.

Vi è poi un terzo filone di pratiche che si traducono in attività di *sensibilizzazione* rispetto alle cause sociali che tengono impegnate le RA, realizzate sempre più spesso attraverso campagne per far aumentare la consapevolezza della cittadinanza su temi di portata epocale tra cui: la salvaguardia della salute, messa a serio repentaglio dall'emergenza pandemica; la necessità di promuovere un'economia sempre più circolare, fondata sull'uso delle energie rinnovabili e su comportamenti rispettosi dell'ambiente; l'esigenza di alimentarsi con un cibo prodotto in filiere agroalimentari nelle quali i lavoratori non vengono sfruttati e dove non si usano agenti chimici nocivi sia per i consumatori che per le risorse della terra; l'importanza di donare il sangue o di dare alimento alla solidarietà fra le differenti generazioni. Se la comunicazione sociale è diventato un terreno assai fertile per gli attori della società civile, si deve dire che non tutto può ridursi ai messaggi propagandati in modo massivo attraverso i social e le piattaforme digitali. L'attenzione alle persone impone di continuare a coltivare la pratica dell'ascolto nei legami di prossimità; in tal senso è fondamentale fare opera di persuasione fra le famiglie e all'interno delle scuole, specie si vuole cambiare la mentalità delle persone di ogni estrazione sociale, retroterra culturale ed età.

L'ultimo campo di intervento che permea l'identità delle RA è riferibile ad un inglesismo di cui abbiamo imparato a cogliere la rilevanza nella società contemporanea, ovvero l'*advocacy*²⁰. Con tale nozione di solito si allude alla funzione di chi si fa promotore di bisogni e criticità inevasi presso i decisori pubblici o l'opinione pubblica. Senza dubbio è su questo terreno che si gioca la capacità dei coordinamenti del Terzo settore di incidere sull'agenda della politica, dando adeguata rappresentanza alle istanze sociali diffuse nella propria base. Le Reti sembrano averlo compreso nella misura in cui pongono alla base del proprio operato diverse strategie per aumentare il proprio impatto sulla pubblica amministrazione e i politici: dalla pubblicazione di studi che denunciano l'iniquinà delle condizioni in cui vivono i gruppi sociali più svantaggiati alla partecipazione a tavoli istituzionali di discussione per estendere i diritti di chi ne è sprovvisto e per ridurre le diseguaglianze sociali o, ancora, per mitigare gli effetti del cambiamento climatico, passando per la partecipazione a procedure di coprogrammazione e coprogettazione di servizi innovativi non solo sul fronte del welfare, ma anche nel settore dello sport, della cultura e della sanità.

Se queste sono le coordinate generali entro cui si articola l'attività di costruzione di senso delle Reti associative vi è anche un altro aspetto che deve essere considerato quando si analizzano i processi di riproduzione culturale. Il fattore cambiamento non

²⁰ Per un inquadramento del concetto nell'ambito della promozione dei diritti delle persone svantaggiate si veda V. Calcaterra, *Advocacy*, voce in *Dizionario del lavoro educativo*, Roma, Carocci, 2014, pp. 14-17.

è un elemento trascurabile, specie in un frangente come quello che queste organizzazioni hanno vissuto dopo la pandemia; l'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del Covid e le sue ricadute sociali hanno creato una sorta di spartiacque nell'esperienza di tali enti, accelerando una serie di mutamenti che erano già in atto da tempo. Tali trasformazioni non assumono necessariamente un segno negativo, anche di fronte alle ipotesi di un declino del volontariato negli ETS, paventata da diversi osservatori lo scorso anno, a seguito della pubblicazione dei dati provvisori del Censimento delle istituzioni non profit realizzato dall'Istat²¹. Walter Massa, presidente nazionale di ARCI, sembra andare controcorrente rispetto alla preoccupazione che tali statistiche hanno generato nell'opinione pubblica²². Anche nella sua associazione si è registrata una temporanea diminuzione del tesseramento, ma nell'estate del 2024 sono stati persino superati i livelli pre-pandemia, con circa 1 milione e centomila aderenti che popolano i circoli dove si svolgono attività ricreative, culturali e a carattere solidale verso i soggetti fragili. Per Massa non è ad ogni modo solo una questione quantitativa, cambiano le motivazioni per cui le persone si accostano alla sua organizzazione.

Noi siamo in una fase in cui registriamo una maggiore richiesta di associazionismo, con un cambio epocale che accompagna questa spinta partecipativa. Prima della pandemia ero convinto che la forza dell'ARCI e più in generale dell'associazionismo fosse che le persone si uniscono per fare delle cose utili nella propria comunità. Dopo il Covid siamo entrati in una fase completamente diversa in cui bisogna trovare qualcosa da fare per stare insieme perché la priorità è quella di aggregarsi [...] Stiamo assistendo ad un passaggio da un volontariato come dono agli altri ad un volontariato che è militanza e attivismo. Non ci dobbiamo dimenticare che in questo passaggio epocale è mancata la politica, c'è una nuova politicizzazione del volontariato [*Walter Massa, intervista, 9 settembre 2024*].

Non c'è più solo la richiesta di fare qualcosa di utile dietro l'atto di diventare socio dell'ARCI; quel che si profila è da una parte un bisogno di aggregarsi ancora con altre persone nei luoghi fisici dell'associazionismo, per appagare un desiderio di socialità che ha subito notevoli limitazioni negli scorsi anni; dall'altra vi è una spinta alla mili-

²¹ Dai dati dell'Istituto nazionale di statistica emergeva un calo, tra il 2015 e il 2021, del 15,7% dei volontari attivi negli ETS iscritti al RUNTS e nelle altre Istituzioni non profit censite dall'Istituto nazionale di statistica (circa 870mila in valori assoluti). Cfr. Istat, *Censimento permanente delle istituzioni non profit. I primi risultati. Anno 2021*, Roma, maggio 2023. Gli estensori del report hanno suggerito di prendere questa tendenza con cautela, per via della non stretta comparabilità fra le due rilevazioni e tenendo conto che il 2021 è stato un periodo eccezionale di restrizione delle attività di aggregazione in presenza, impedendo a molti volontari di impegnarsi nelle associazioni.

²² In tale ottica, sono emblematici i titoli di alcuni editoriali apparsi su Vita.it a seguito della diffusione dei dati sui volontari dell'Istat: *La fuga dei volontari: -15,7% rispetto al 2015; Dove sono i volontari? In cerca di un nome nuovo; Dove sono i volontari? A cercar lavoro*. Anche successivamente diversi analisti e dirigenti apicali del Terzo settore sono intervenuti sul tema, pubblicando articoli su alcune testate giornalistiche: M. BENEDETTI, *Inchiesta. Volontariato in crisi?*, in *VDossier*, 23 gennaio 2024; D. PERILLO, *Così il volontariato è diventato liquido*, «Il Foglio», 1 Luglio 2024; V. PALLUCCHI, *Meno giovani fanno volontariato. Ecco quali risposte si possono dare*, «Avvenire», 10 giugno 2023; A. M. DE LUCA, *Volontariato, piccolo viaggio alla ricerca della verità sulla sua presunta crisi: il futuro si gioca sulla flessibilità*, in *La Repubblica*, 10 Luglio 2024.

tanza e all'attivismo, al punto che non è eccessivo parlare di “una nuova politicizzazione del volontariato”. Secondo il leader di una delle maggiori APS esistenti in Italia le persone tornano a unirsi per vincere la solitudine o l'alienazione di una vita passata sempre più davanti agli schermi di uno smartphone o di un pc²³; oppure vogliono prendersi cura del territorio e della comunità in cui vivono, per modificarla in meglio. La politica latita, l'attivismo sociale è vivo e vegeto. Massa sembra essere consapevole che questo risveglio civico è una sfida per l'organizzazione di cui ha assunto la guida dalla fine del 2022. Ci vogliono formule nuove per coltivare l'impegno sociale dei cittadini, sconfiggere il neo-populismo e rendere più inclusivo il nostro Paese. Questa esigenza di ripensare le forme della partecipazione civica investe anche l'esperienza associativa dopolavoristica nata dalle case del popolo, dalle società mutualistiche e dalla sinistra operaista, la quale dovrà necessariamente riscoprire i tratti essenziali di una militanza prosociale, senza avere paura di rinnovarsi profondamente, per far fronte alle radicali trasformazioni in atto nella società.

La sensazione di essere di fronte ad una svolta per molti versi storica si fa largo anche in un'altra Rete associativa nazionale, da sempre in prima fila nella lotta per la difesa dell'ambiente e della legalità. Nunzio Cirino, amministratore di Legambiente, ritiene che oggi ci sia su questi temi una maggiore sensibilità nella nostra popolazione, specie sugli effetti del cambiamento climatico che diventano sempre più concreti, anche nel Belpaese.

C'è una maggiore consapevolezza da parte degli italiani, che toccano con mano una serie di problematiche di cui noi ci occupiamo da decenni: oramai quando piove ci sono effetti devastanti, c'è questo elemento puntuale per cui oggi in alcuni momenti ci sono precipitazioni che nel breve volgere di alcuni minuti riversano nel terreno l'acqua che prima cadeva nell'arco di mesi [...] Rispetto al passato anche le aziende sono molto più disponibili a mettersi in gioco sul versante della sostenibilità, la politica però rimane ancora arretrata su queste istanze [Nunzio Cirino, *intervista*, 17 settembre 2024].

Il cittadino è sempre più cosciente del fatto che non si possono più rimandare le azioni per mitigare le conseguenze del riscaldamento globale: riforestazione, riduzione delle emissioni di anidride carbonica, sostituzione delle fonti di energia fossile con le fonti rinnovabili (solare, eolica, geotermica, idroelettrica, biomasse), potenziamento della catena di riciclo e compostaggio dei rifiuti, ecc. Ormai è risaputo che i problemi ambientali non possono essere più accantonati, si debbono compiere scelte coraggiose per alleggerire l'impronta che l'umanità ha sul pianeta. La terra si ribella ad un modello di sviluppo che non è più sostenibile. Anche le imprese si sono da tempo accorte che bisogna investire sull'economia circolare e sull'energia pulita. Il punto è che l'establishment politico mondiale arranca su questo versante. Guardando a quel che accade nel nostro Paese, vi sono molto spesso ostacoli di ordine normativo e burocratico che frenano la diffusione della *green economy* e di altri strumenti che potrebbero

²³ Sul senso di isolamento provocato dall'esposizione eccessiva ai nuovi media si veda S. TURKLE, *Insieme ma soli. Perché ci aspettiamo sempre più dalla tecnologia e sempre meno dagli altri*, Torino, Einaudi, 2019.

rilanciare l'ambientalismo²⁴. Legambiente aspira a fare leva sui fermenti positivi che si agitano nella società civile per far avanzare i vari dossier sulla transizione ecologica, ben sapendo che la crisi dell'ambiente si intreccia con le questioni di giustizia sociale²⁵; si pensi alla situazione di subalternità e sfruttamento in cui versano le donne e i migranti nei paesi del golfo, vere e proprie potenze petrolifere (Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Kuwait, Bahrein) dove i diritti umani vengono sistematicamente disattesi, opprimendo le minoranze e i gruppi sociali svantaggiati, mentre si realizzano opere faraoniche per edificare "cattedrali" del consumo e del lusso o si ospitano kermesse sportive di portata globale per far passare l'idea che tali regimi siano moderni e illuminati (come i campionati del mondo di calcio, i gran premi automobilistici o il Six Kings Slam, il torneo esibizione con il maggiore montepremi della storia del tennis, con un gettone minimo di presenza 1,5 milioni di euro per ciascuno dei giocatori), al punto che si parla ormai di *sportwashing*²⁶. Non bisogna tuttavia pensare che questi problemi siano localizzati solo nelle nazioni arabe che estraggono il greggio. Anche in Italia la povertà energetica sta assumendo i contorni di un'emergenza, dal momento che alla fine del 2021 2,2 milioni di famiglie (l'8,5% del totale) hanno avuto difficoltà ad acquistare un livello minimo di beni e servizi energetici per riscaldare o rinfrescare la propria abitazione, circa 125mila nuclei in più rispetto al 2020²⁷. Legambiente fa della saldatura tra squilibri ambientali e disparità sociali il centro delle proprie politiche associative, cercando di coinvolgere il maggior numero possibile di cittadini sulle battaglie per la legalità e il rispetto delle risorse naturali della terra. Ma il cammino è ancora lungo per accreditare nella nostra società un'etica della sostenibilità.

Anche ANPAS, sembra attraversare un periodo di intensi cambiamenti, per quanto operi in un settore assai diverso rispetto alla tutela dell'ambiente, occupandosi del trasporto sanitario dei malati e di operazioni di protezione civile, attraverso una moltitudine di volontari attivi in ogni regione italiana. Alla Rete sono affiliate 939 Pubbliche Assistenze (PA), gruppi di volontariato presenti su tutto il territorio nazionale, che non di rado si sono costituiti nell'Ottocento, nei quali operano circa 100mila volontari e

²⁴ Da questo punto di vista è emblematico il caso delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), inserite fra le attività di interesse generale degli ETS attraverso il decreto legislativo n.199/2021 e il decreto-legge 57/2023. In base a questi dispositivi giuridici nei centri abitati si può dar vita a fondazioni, associazioni, cooperative e imprese sociali che gestiscono impianti fotovoltaici di varia potenza (dal singolo condominio al quartiere, passando per gli isolati), contribuendo in tal modo a democratizzare il controllo dell'energia. Nelle CER possono infatti confluire soggetti pubblici e privati, ETS e singoli cittadini che operano in sinergia per favorire l'autoconsumo di energia ottenuta da fonti rinnovabili. Si deve aggiungere che la diffusione delle CER è stata rallentata dallo sblocco alquanto tardivo delle tariffe incentivanti e dei contributi a fondo perduto per la realizzazione degli impianti nei Comuni al di sotto dei 5mila abitanti, avvenuto soltanto agli inizi del 2024 in base al DM n.414 del 7-12-2023. Cfr. FONDAZIONE TERZJUS, *Gli Enti di Terzo Settore come veicolo per lo sviluppo delle Comunità Energetiche*, report di ricerca, Roma, 2024.

²⁵ Sul tema si rinvia ad un recente articolo di A. CIARINI, *Welfare eco-sociale e terzo settore. Quali spazi per la "rigenerazione" del modello sociale?*, in *Impresa Sociale*, n. 4, 2024, pp. 111-118.

²⁶ Cfr. AMNESTY INTERNATIONAL, *Ripulirsi la coscienza con un pallone: lo sportwashing degli stati del Golfo*, articolo, 16 Novembre 2021 (consultato il 9 dicembre 2024 in <https://www.amnesty.it>).

²⁷ Dati riportati in OSSERVATORIO ITALIANO SULLA POVERTÀ ENERGETICA, *Rapporto Annuale. Anno 2023*, scaricato il 9 dicembre 2024 da <https://oieosservatorio.it/publicazioni>.

490 soci tesserati²⁸. Il presidente Nicolò Mancini descrive in poche battute un complesso percorso di aggiornamento dei registri valoriali che sta avvenendo all'interno della sua organizzazione.

Siamo abituati a leggere l'identità come qualcosa di solido e immutabile. In realtà l'identità è in continua trasformazione, e così deve essere, non potendo essere altrimenti [...] L'identità delle nostre organizzazioni nel 1850 non ha nulla a che vedere con l'identità delle pubbliche assistenze oggi, salvo che per quei principi fondamentali posti alla base delle nostre strutture, quali la democrazia, la giustizia, la solidarietà, il volontariato [...] tutto il resto è in trasformazione [...] Credo che negli ultimi anni nel mondo della solidarietà organizzata si sia fatto l'errore di abbinare il servizio svolto con la finalità ultima per cui si sta insieme. La finalità ultima è slegata dal servizio che eroghi. Con le persone che vengono coinvolte bisogna tornare a rappresentare il significato delle proprie azioni [...] Come ANPAS stiamo facendo uno sforzo per recuperare la narrazione dell'obiettivo finale, di un volontariato che è attore politico, non attore dei partiti o dei gruppi politici o parlamentari, ma che fa azione, riflessione politica, massa critica sui temi con varie peculiarità e declinazioni delle organizzazioni e delle reti, che esprimono la propria sensibilità [Nicolò Mancini, intervista, 21 settembre 2024].

L'identità è per definizione flessibile in un movimento associativo pluralistico, a cui partecipano centinaia di migliaia di persone di buona volontà, in una varietà di centri abitati; ciò fa sì che i principi in cui si riconoscono questi volontari sociosanitari e della protezione civile sia aperto a costanti innesti culturali. Di sicuro vi è un nucleo di valori che fa parte di una tradizione associativa che affonda le radici nell'Italia preunitaria (tra il 1850 e il 1860), quando nacquero realtà quali la Croce Verde, Bianca e D'Oro, le Società di Salvamento, le Fratellanze Militari e Popolari. Le istanze etiche che hanno contraddistinto queste forme embrionali di mutualismo fra operai, artigiani e altre corporazioni fanno ancora parte del retaggio comune delle PA: coltivare la democrazia dal basso, essere accoglienti con chi ha bisogno, difendere la dignità delle persone e l'uguaglianza di opportunità. Queste sono sempre delle priorità per i volontari dell'ANPAS, ma come sostiene Mancini l'identità delle attuali PA "non ha nulla a che vedere" con quella di quei gruppi antesignani. Oggi è diventato impellente superare una concezione del volontariato appiattita sul servizio, sebbene sia comunque essenziale soccorrere le persone fragili o spalare fango e detriti in caso di alluvioni e terremoti. Non è più sufficiente identificarsi nelle azioni meritorie compiute nella società, occorre tornare ad interrogarsi sul motivo di fondo per cui ci si rende artefici degli interventi solidaristici. Senza riflettere sui presupposti del proprio agire è difficile inquadrare il contesto, valutare criticamente le questioni sociali, fare delle proposte e nel caso rivendicare qualcosa nei confronti di chi ha il potere di decidere. Ci vuole, in altri termini, un volontariato incisivo che non rinunci all'aspirazione di modificare la realtà sociale acquisendo una valenza politica, per quanto ANPAS non intenda assolutamente fondare un partito o far eleggere un manipolo di parlamentari.

L'ambizione di recitare un ruolo non residuale nella società fa parte anche della UISP, movimento dello sport per tutti, che da anni tenta di far accreditare una visione

²⁸ Dati ripresi dal bilancio sociale 2023 della Rete associativa, depositato nel RUNTS.

europea dell'attività motoria, non solo fra gli addetti ai lavori. Tiziano Pesce, eletto al vertice dell'organizzazione nel 2021, ripercorre le tappe principali di questa iniziativa portata avanti dalla sua Rete, a Bruxelles e in Italia.

Vi è un percorso promosso da UISP all'interno del Forum nazionale del Terzo settore, che guarda ad uno sport di matrice europea [...] due anni fa, nella primavera del 2022, abbiamo promosso una riflessione che ha portato all'approvazione di un parere del CESE sul tema del valore sociale dello sport, come riattivatore della socialità e anche dell'economia nel post Covid. All'interno di questa strategia continuiamo ad essere convinti che lo sport per tutti, che pone al centro la persona con le sue diverse abilità, storie, culture, esigenze sia un bene sociale da preservare, un nuovo diritto di cittadinanza, che supera una concezione dello sport come prestazione agonistica o come tempo libero, lo sport come esclusiva ricreazione. Lo sport è invece un bene comune, che interessa la salute, la qualità della vita, le relazioni, l'educazione delle persone. In quest'ottica per noi i valori non negoziabili sono la partecipazione, la democrazia, la solidarietà, la sostenibilità ambientale [...], sport come contrasto alle disuguaglianze e alla solitudine, sempre più accentuate sul territorio nazionale; quindi, lo sport diventa anche una questione di pari opportunità. Abbiamo la convinzione che lo sport sociale e di base sia un'opportunità di crescita complessiva delle persone e di inclusione e coesione sociale. Il nostro impegno nel territorio diventa sempre più faticoso nel post pandemia [Tiziano Pesce, *intervista 2 agosto 2024*].

Lo sport è un bene comune, come dice il responsabile nazionale del più grande Ente di Promozione Sportiva (EPS) esistente nel nostro Paese²⁹. Dietro questa presa di posizione vi è l'assunto che l'attività motoria e le discipline sportive non possono essere ridotte a mera prestazione amatoriale o agonistica. Senza dubbio fare moto fa bene alla salute e questo è di per sé un beneficio importantissimo dello sport, ma la sua valenza sociale è molto più ampia nella misura in cui le ASD affiliate a questo e ad altri EPS sono in prima linea nell'organizzare corsi a tariffe calmierate per i ceti meno abbienti, che diversamente non potrebbero concedersi una valvola di sfogo per migliorare il proprio benessere psicofisico, oltre a portare avanti una molteplicità di progetti grazie ai quali detenuti, rifugiati, persone con disabilità, anziani soli e donne vittime di violenza si possono tenere in forma e ricostruire una rete di relazioni di prossimità per lenire il senso di abbandono vissuto troppo spesso da questi portatori di bisogni. Nonostante sia faticoso coinvolgere l'opinione pubblica e i policy makers su queste tematiche, l'intento di usare lo sport come uno strumento di riattivazione della socialità e dell'economia è una priorità politica e culturale ormai imprescindibile per UISP.

Al netto delle ovvie differenze che sussistono tra questi coordinamenti, che occupano con le proprie peculiarità campi d'azione distinti nella solidarietà organizzata, dalle attività ricreative e culturali a quelle sociosanitarie, passando per lo sport e l'ambientalismo, non è difficile intravedere una convergenza fra tali Reti nella misura in cui manifestano una voglia di fare politica sul territorio, segnando una discontinuità sul

²⁹ All'inizio di agosto del 2024, la rete UISP raccoglieva nel suo alveo 1.012.000 tesserati, 12.009 Associazioni e Società Sportive Dilettantistiche (ASD e SSD), di cui 900 iscritte al RUNTS. Dati forniti da Tiziano Pesce durante l'intervista.

piano economico, sociale e culturale. In tal senso, la tesi secondo cui il Terzo settore si sarebbe depoliticizzato³⁰, per inseguire le logiche burocratiche del settore pubblico e i miti efficientisti del privato dovrebbe essere quanto meno ridimensionata, almeno alla luce delle tendenze riscontrate nei meccanismi di costruzione di senso di cui si rendono artefici queste e altre RA. Per quanto tali organizzazioni abbiano operato in un regime di welfare mix, che ha imposto anche una competizione serrata per accaparrarsi risorse sempre più scarse per via delle politiche di contenimento della spesa sociale³¹, oltre ad una crescente strutturazione, esse non sembrano aver smarrito la spinta a modificare l'esistente, senza perdere la loro carica antagonista verso l'inequità sociale, il conformismo culturale e l'indifferenza per i destini del pianeta.

3. Le Reti in azione: sostenere la membership e dare voce alle sue istanze

Nel nuovo sistema di regolazione introdotto dal CTS risulta, come si è detto, piuttosto evidente quale ruolo possano giocare le RA esercitando un'attività di assistenza tecnica, autosorveglianza e rappresentanza nei confronti della propria base associativa. I testimoni privilegiati coinvolti nella ricerca hanno ripercorso la loro esperienza in qualità di responsabili di coordinamenti associativi che sono chiamati a svolgere tali funzioni, assai più complesse di quanto non possa sembrare a prima vista. Un primo banco di prova per le Reti è stata di sicuro l'esigenza di accompagnare associazioni, circoli, club, delegazioni nel processo di tras migrazione dai vecchi Albi regionali al RUNTS. Un passaggio tutt'altro che lineare e scontato, come lascia capire Stefano Tassinari, Vicepresidente nazionale delle Acli, con delega al Lavoro e al Terzo settore tra il 2021 e il 2024.

Abbiamo fatto attenzione ai cambiamenti strutturali e statutari, facendo ovviamente le modifiche dovute allo statuto [...] Ci siamo preoccupati che alcune realtà più piccole e informali non rischiarono di perdersi nel processo di tras migrazione verso il RUNTS [...] abbiamo cercato di capire come tenere dentro anche quelle dimensioni associative informali che erano presenti nel nostro movimento, quindi creare dei gruppi di soci dentro dei contenitori più ampi, per cui per esempio, ci sono alcune realtà che si sono un po' fuse tra di loro. Si sono messe insieme però fondamentalmente l'attività continua come prima, ma sono due o tre gruppi che lavorano insieme in un'unica associazione o che fanno riferimento alla realtà più grande [*Stefano Tassinari, intervista, 12 luglio 2024*].

In un'organizzazione ramificata da Nord a Sud del Paese con 2.340 circoli si poteva correre il rischio che nella transizione verso il nuovo regime di regolazione alcune realtà associative attive sul territorio (le più piccole e destrutturate) non riuscissero ad

³⁰ Cfr. S. BUSSO, *Away from Politics? Trajectories of Italian Third Sector after the 2008 Crisis*, in *Social Sciences*, vol. 7, 2018, pp.228-248.

³¹ Cfr. M. JESSOULA, E. PAVOLINI e U. ASCOLI, *Fisco e welfare: dai grandi progetti redistributivi alla microdistribuzione*, in M. JESSOULA e M. PAVOLINI (a cura di), *La mano invisibile dello stato sociale. Il welfare fiscale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2022.

adempiere ai requisiti richiesti per ottenere la qualifica di ETS. Per tale ragione la dirigenza del movimento dei lavoratori di ispirazione cristiana, fondato da Achille Grandi nel 1944, ha promosso degli accorpamenti fra i gruppi più informali di acclisti, i quali avrebbero potuto avere delle difficoltà ad iscriversi al Registro, il più delle volte non sono state delle reali fusioni, quanto piuttosto delle riorganizzazioni formali, con la messa in comune di risorse fra strutture associative, lasciando liberi i soci di continuare a incontrarsi nelle sedi dove avevano da sempre partecipato ad eventi di natura conviviale o sociale. In questi anni, le Acli hanno messo in cantiere vari progetti di sistema per consentire ai circoli e alle associazioni provinciali di affrontare meglio il nuovo contesto in cui si trovano ad operare. Tra queste iniziative si possono menzionare una scuola per animatori di comunità³², il blog *Azione Sociale*, dove si dà notizia degli eventi locali e si raccontano le storie dei circoli³³ e il portale intranet *ProXimo*, attraverso cui vengono raccolti i dati e la documentazione sulle sedi locali, oltre a fornire a queste suggerimenti e consulenze sul disbrigo di pratiche amministrative e contabili.

La trasformazione di Croce Rossa Italiana (CRI) in rete ha presentato le sue complessità, dettate dalle peculiarità di questa organizzazione che opera nel settore sociosanitario, come sostiene Daniel Masullo, responsabile del servizio Terzo settore e trasparenza.

Per quanto riguarda la Croce Rossa, forse il discorso è anche un po' particolare, perché chiaramente noi abbiamo compiuto un percorso sia pratico che giuridico che è abbastanza complesso e soprattutto abbiamo una storia importante [*dietro le spalle, Nda.*]. Croce Rossa, credo fino al 1975, era qualificato come un ente morale nell'ordinamento giuridico, poi è diventato un ente pubblico non economico. In seguito, col decreto legislativo 178 del 2012 c'è stato un riordino, con il quale è stato avviato un processo di privatizzazione dell'organizzazione, da quel momento la qualifica che ci è stata attribuita in via transitoria è stata quella di APS, fino a divenire con l'approvazione del CTS una ODV e una rete associativa nazionale [...] Come organizzazione nazionale siamo sempre stati una rete associativa che agisce a supporto degli enti affiliati, che sono i comitati. Al 31 dicembre 2023 noi avevamo 671 comitati territoriali, iscritti al RUNTS come ODV e distribuiti in modo capillare in tutta Italia, oltre a 21 comitati presenti nelle regioni e nelle province autonome [*Daniel Masullo, intervista, 21 giugno 2024*].

Pur avendo delle caratteristiche speciali, fra tutte lo statuto passato di ente pubblico non economico, CRI non sembra aver vissuto particolari difficoltà nel traghettare circa 670 comitati territoriali nel RUNTS. Una volta superato il nodo critico della ridefinizione giuridica dei comitati locali (che hanno acquisito per legge la qualifica di ODV) e di come distinguere le attività sociosanitarie e di protezione civile svolte dagli operatori e volontari in convenzione con numerose amministrazioni comunali, il percorso di accreditamento istituzionale di questi enti sembra essere stato abbastanza semplice.

³² I risultati di questo percorso formativo sono stati raccolti nel volume a cura di S. Bartolini, P. Villa, a cura di, *Forma, esplora, anima. Percorsi di trasformazione nelle comunità periferiche*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore, 2020.

³³ <https://azionevole.acli.it>.

Per AGESCI non è stato facile trovare la “quadra”, almeno all’inizio, essendo lo scoutismo un movimento composto da gruppi informali di guide che agiscono ovunque nel nostro Paese, su basi esclusivamente volontarie, instrandando i bambini in percorsi di crescita personale fondati sull’educazione informale all’aria aperta. Paolo Peris, incaricato nazionale all’organizzazione, descrive bene quali passi abbia dovuto compiere la sua associazione per allinearsi alla riforma del Terzo settore.

La nostra organizzazione è nata con l’idea di essere un’associazione e non una federazione, facendo in modo che il pensiero educativo e formativo fosse gestito da un livello nazionale che eroga dei servizi ai gruppi locali. Ci ritroviamo una volta l’anno con tutti i responsabili delle zone in cui operiamo e prendiamo le scelte fondamentali, tra cui nel 2019 la decisione di entrare nel mondo del Terzo settore. Noi siamo fundamentalmente tutti volontari [...] Insieme ad una incaricata donna³⁴, gestiamo l’organizzazione, con l’apporto di una segretaria nazionale in cui operano una trentina di persone. Abbiamo allestito un ufficio per il Terzo settore che sostanzialmente crea degli applicativi, software gestionali con cui i 2072 gruppi di educatori presenti su tutto il territorio nazionale [*costituiti in forma di APS e aderenti al RUNTS – Nda.*] inviano i dati sui soci e le attività (comprese le quote di tesseramento e altri contributi), che vengono controllate in quanto a completezza e adeguatezza prima che i diversi gruppi territoriali le carichino sul RUNTS [...] Sul piano operativo abbiamo attivato una piattaforma informatica che gestisce i dati (bilanci e tesseramento) di circa 2.200 livelli territoriali, non è facile assicurarsi che le informazioni trasmesse siano attendibili, pertinenti e complete. Per questo abbiamo attivato a cascata dei corsi di formazione, dai responsabili regionali ai capi zona, ma non è agevole perché il capo gruppo può essere un medico, un geometra o uno studente universitario che segue studi in campo sociale o pedagogico; quindi, non hanno propriamente competenze gestionali [*Paolo Peris, intervista, 11 luglio 2024*].

Essendo un’organizzazione di volontari, AGESCI ha introdotto due innovazioni per far fronte ai carichi di lavoro derivanti dagli adempimenti della riforma: da un lato, ha implementato un applicativo con cui i gruppi locali possono inviare alla sede nazionale i dati sui tesserati e sul bilancio; dall’altra si è dotata di uno staff centrale che controlla le informazioni ricevute e fornisce assistenza tecnica a circa 2.200 APS sparse su tutto il territorio nazionale, affinché possano aggiornare costantemente la propria posizione sul RUNTS. La condizione affinché questa macchina organizzativa funzioni e che i dati raccolti siano attendibili e completi. Le guide ben difficilmente hanno competenze per gestire una organizzazione come una APS³⁵. Per questo è stato necessario fare formazione “a cascata”, coinvolgendo tutti i livelli dell’associazione, dai responsabili regionali ai capi di zona. Nell’insieme, quindi, la Rete degli scout ha

³⁴ AGESCI nasce nel 1974 dalla fusione di un movimento scoutistico maschile (Associazione scouts cattolici italiani - ASCI) e femminile (Associazione guide italiane - AGI). Per tale ragione ciascuna delle cariche dirigenziali dell’Associazione viene gestita da una coppia formata da un uomo e una donna.

³⁵ Questa è la qualifica assunta dai gruppi scoutistici, ai quali si tesserano i genitori per far sì che i propri figli possano partecipare alle diverse attività educative e di svago organizzate dalle guide scout. In genere si paga una quota annuale che serve a coprire i costi delle attività prestate a titolo gratuito dalle guide e dalle altre figure educative; sono inoltre previste delle tariffe che gli utenti pagano per i soggiorni nei campi estivi, che possono durare anche fino a dieci giorni e svolgersi in località distanti dalle sedi in cui si incontrano normalmente i volontari, bambini e i ragazzi.

lavorato a trecentosessanta gradi per aiutare i gruppi locali a rispettare gli standard introdotti dalla riforma.

Non è stato facile neanche per l'Associazione nazionale San Paolo Italia per gli oratori e i circoli (ANSPI) affiancare nelle procedure di iscrizione al RUNTS circa 1.600 strutture diocesane dove si ritrovano i volontari, come ha riferito Giuseppe Dessì, presidente di questo ente nato a Brescia nel 1963 per volere di Paolo VI e del cardinale Belolli, con la finalità di dar vita a una pedagogia attiva tra i fedeli e coinvolgerli in attività ricreative, religiose e sportive.

Abbiamo approntato tutto online: facsimili di verbale, statuto e atto costitutivo. Gli oratori e i circoli potevano scaricare questi moduli e convocare le assemblee anche in videoconferenza. Una volta approvato lo statuto dovevano semplicemente registrarlo all'Agenzia delle entrate. Purtroppo, quando ci si rapporta con lo Stato iniziano i problemi. Ogni volta che ci si interfaccia con gli organi statali nascono le criticità perché non c'è conformità nell'operato della PA, l'Agenzia delle entrate di Milano dice una cosa, quella di Roma un'altra, quella di Torino un'altra ancora. Nella stessa provincia due uffici chiedevano documenti diversi per registrare gli atti. La perdita di tempo per recarsi più volte agli sportelli è un problema non trascurabile [...] Il RUNTS è uno strumento straordinario, senza il Registro nazionale non ci saremmo potuti trasformare in Rete non avremmo potuto partecipare ad un avviso pubblico e gestire i 400mila euro che ci sono stati assegnati nel 2022. Fondi pubblici che riversiamo in progetti con finalità sociali. Ma il rovescio della medaglia è molto doloroso perché il RUNTS è un sistema macchinoso, complesso, non alla portata di tutti [...] I nostri oratori e circoli erano già iscritti negli albi delle APS, ci hanno richiesto copie degli statuti, atti costitutivi, codice fiscale, nominativo del responsabile. Ho tenuto bloccata la segreteria nazionale per settimane, per fare la scansione della documentazione di 1600-1800 enti e inviarla tramite PEC. Tutto ciò si è tradotto in un sistema estremamente farraginoso per cui una moltitudine di statuti venivano tranquillamente acquisiti in Emilia-Romagna, mentre lo stesso statuto non andava bene alla Regione Puglia. Erano gli stessi che il Ministero aveva approvato nel 2019 [*Giuseppe Dessì, intervista, 22 luglio 2024*].

Dessì vede aspetti problematici e opportunità nel nuovo quadro regolativo: da un lato, agli occhi di un'associazione diffusa in tutto il Paese, hanno pesato soprattutto le lungaggini burocratiche, dovute principalmente alla difformità con cui i funzionari assegnati agli uffici regionali del RUNTS hanno interpretato i diversi dispositivi contenuti nel CTS, soprattutto sulla questione decisiva dell'approvazione degli statuti, nella misura in cui la congruità di questi atti era un prerequisito per ottenere il riconoscimento della qualifica di ETS³⁶; dall'altro, però, la riforma del Terzo settore offre una serie di vantaggi innegabili agli oratori diocesani, a partire dalla possibilità di accedere a finanziamenti come Rete, per realizzare progetti con finalità sociale, di cui può beneficiare la propria *base*.

³⁶ Si tratta di difficoltà che non hanno affrontato solo gli enti aderenti ad ANSPI; gran parte delle Reti coinvolte nella presente ricerca hanno dichiarato che le Regioni hanno applicato differenti criteri e procedure nella revisione degli statuti e che ciò ha comportato un dispendio di tempo e risorse per i dirigenti nazionali che hanno affiancato circoli, gruppi, delegazioni e associazioni locali, in un iter di trasmigrazione piuttosto travagliato, per quanto diverso da caso a caso.

Bisogna dire che la trasmigrazione si è conclusa nel 2023; quasi 70mila ETS in precedenza presenti nei vecchi Albi regionali sono oggi accreditati nel RUNTS³⁷ e quindi sono pienamente riconosciuti nelle loro prerogative di soggetti che perseguono l'interesse generale nella nostra nazione. Nondimeno nei responsabili delle Reti che hanno dato voce alla presente indagine resta la sensazione di aver attraversato un processo per molti versi lungo e confuso, senza contare la preoccupazione per il pronunciamento della Commissione UE sulle norme fiscali contenute nel CTS, da cui dipende la possibilità di investire nell'innovazione sociale per moltissimi enti che aderiscono alle RA. Domenico Pantaleo, presidente di AUSER, associazione nata nel 1989 per volere della CGIL e del sindacato dei pensionati SPI, ricorda quanto sia stato complicato il percorso che ha portato alla costituzione di tre Reti, per rappresentare in modo adeguato le due anime che coabitano in questo movimento di attivisti senior.

La scelta di costituire tre Reti deriva dal fatto che all'interno di AUSER abbiamo APS e ODV, abbiamo più ODV che APS [876 *le prime*, 637 *le seconde*, *Nda.*], avevamo poi bisogno di una rete orizzontale, che consentisse in qualche maniera un governo anche di queste due reti, sia dal punto di vista delle articolazioni organizzative, sia dal punto di vista della rappresentanza e della promozione. Quindi l'impalcatura istituzionale costruita da AUSER prevede una Rete associativa ETS a cui partecipano le due reti ODV e APS. Questo permette un governo complessivo della nostra organizzazione, anche alla luce degli adempimenti richiesti dal RUNTS [...] AUSER è portatrice di una complessità che aveva bisogno di essere riportata a sintesi, non è stato semplice, il nostro modello organizzativo ha risposto a questa esigenza di governare la complessità [Domenico Pantaleo, *intervista agosto 2024*].

AUSER si è senza dubbio cimentata in un'operazione ardua per costituire tre Reti, dovendo confrontarsi con vincoli giuridici, incertezza sulle procedure e una dilatazione complessiva dei tempi per darsi un assetto compiuto. Ma, in ultima analisi, questa complessa architettura organizzativa ha consentito di far coesistere la dimensione pro-sociale e di volontariato in un sistema di governance unitario, dando spazio alle spinte compresenti in questa associazione di origine sindacale, che svolge molteplici attività nelle diverse aree del Paese: l'aiuto agli anziani soli e ad altre persone fragili, il volontariato civico nelle comunità locali, l'apprendimento permanente per la terza età, le iniziative conviviali nel tempo libero, i progetti educativi nelle scuole.

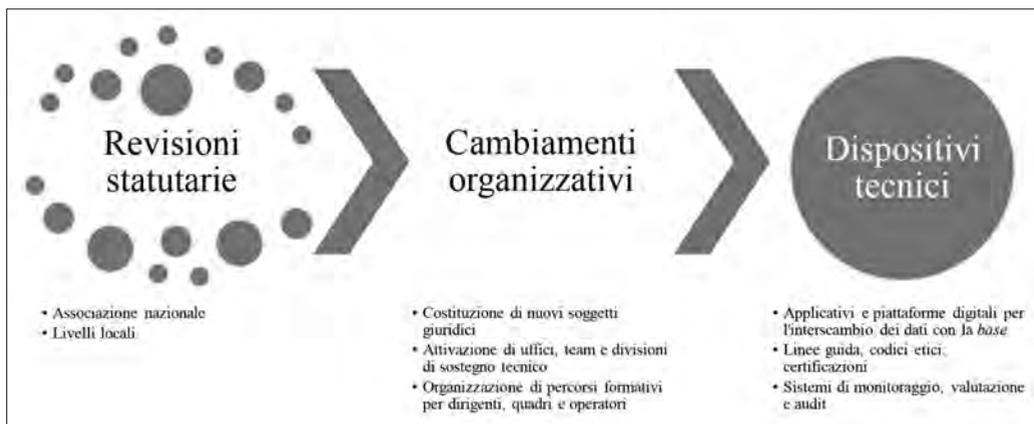
Anche le altre organizzazioni hanno dovuto sperimentare difficoltà e criticità di non poco conto per trasformarsi in RA, a partire dal sostegno dato agli enti affiliati, senza i quali non avrebbero potuto essere riconosciute come coordinamenti di secondo livello, capaci di convogliare al proprio interno una moltitudine di associati. Le ACLI hanno in qualche circostanza dovuto ridisegnare la mappa dei propri circoli, incoraggiando l'accorpamento di alcuni microgruppi di attivisti all'interno di strutture associative più solide; la CRI ha dovuto dirimere la questione di come considerare l'apporto dei volontari e dei dipendenti nelle attività svolte dai comitati territoriali, mentre questi si apprestavano ad assumere la qualifica di ODV; la sede nazionale di AGESCI

³⁷ Alla data del 22 dicembre 2024 nel Registro Unico figuravano per la precisione 69.683 ETS trasmigrati dagli Albi regionali (<https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/Lista-enti>).

ha profuso notevoli sforzi per assistere i gruppi di scout nella registrazione al RUNTS, oltre ad offrire loro strumenti concreti per gestire le proprie attività sui territori (un applicativo per la raccolta e la validazione dei dati, linee guida e corsi di formazione rivolti a educatori, capi zona e dirigenti regionali); ANSPI ha dovuto spendersi per supportare i volontari che operano negli oratori e nei circoli diocesani nel passaggio alquanto convulso dagli Albi regionali al Registro nazionale, per via soprattutto delle divergenze regionali nell'interpretazione della normativa.

Per questi soggetti associativi non è stata una passeggiata assumere le vesti di reti, tanto per via di ostacoli di ordine burocratico che hanno bloccato per periodi più o meno lunghi la trasmigrazione della propria *base* nel RUNTS, quanto per un ventaglio di tensioni e resistenze legate alla cultura organizzativa di questi corpi intermedi della società civile. Avere un'identità è un valore ma proprio per questo ci vuole tempo per adattarsi alle novità. E la riforma del Terzo settore ha sancito un mutamento di orizzonte davvero rimarchevole per questi enti. Si possono individuare alcune pratiche e acquisizioni, emerse dai resoconti dei testimoni privilegiati, che hanno contraddistinto il percorso di adeguamento al CTS della maggior parte dei coordinamenti associativi (Fig. n.3). Le Reti non hanno solo assecondato l'ottenimento dello status di ETS da parte delle proprie sedi/sezioni regionali, provinciali e comunali. In questa transizione piuttosto ardua si sono anche innescati dei cambiamenti interni che incideranno in modo sostanziale sul loro modo di stare insieme negli anni a venire, favorendo una maggiore integrazione fra i livelli centrali e decentrati. La revisione degli statuti, sia delle associazioni nazionali che di quelle periferiche, è stata un'operazione tutt'altro che banale, avendo stimolato questi attori a riflettere sui presupposti e le finalità ultime del proprio agire. Vi sono state altresì alcune evoluzioni organizzative venute in auge in tale percorso, tra cui la nascita di nuovi soggetti giuridici (non solo i coordinamenti) e la formazione di uffici e staff che nelle sedi centrali offrono un supporto tecnico ai circoli, delegazioni, club, comitati locali, oltre ad organizzare corsi e scuole di formazione per adeguarsi alla nuova normativa.

Figura n. 3 – Strumenti e dinamiche di trasformazione emersi nel percorso di transizione delle Reti Associate



Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus/Unioncamere

Un ultimo elemento rimanda ai dispositivi tecnici che sono stati ideati per armonizzare le relazioni con la base associativa: App e piattaforme per l'interscambio dei dati, linee guida su aspetti salienti della nuova legislazione, codici interni di condotta etica, schemi di certificazione di vario genere, progetti pilota per costruire sistemi di monitoraggio e valutazione. È presto per comprendere quale sarà l'impatto di tali innovazioni sui network del Terzo settore, soprattutto sui compiti di autosorveglianza attribuiti alle RA, per i quali si attende ancora l'emanazione di un provvedimento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ne definirà i criteri e le modalità di attuazione.

Prescindendo dalla funzione di auditing, si deve ancora capire come tali soggetti collettivi vogliano interpretare il ruolo di rappresentanza che il CTS assegna loro. La normativa si limita comprensibilmente a definire in via generale il profilo di questa attività, lasciando alle Reti il compito di esercitarla in piena autonomia³⁸. L'azione di *advocacy* può essere infatti realizzata con stili e modalità profondamente diversi, che rispecchiano le diverse sensibilità di movimenti associativi portatori di specifici valori e culture. In proposito sono illuminanti alcune testimonianze dei dirigenti apicali di queste organizzazioni.

Claudia Carazzone, segretaria generale di ASSIFERO, coordinamento a cui fanno capo 180 fondazioni ed enti che finanziano iniziative solidali in ogni luogo del nostro Paese, racconta come questo network si sia costantemente impegnato presso i decisori pubblici per far crescere la consapevolezza di quanto sia importante puntare sulla filantropia istituzionale in Italia.

Gli enti filantropici sono una novità della riforma del Terzo settore, prima nel nostro paese in pochi usavamo il concetto di ente filantropico. Rispetto alle cooperative e alle imprese sociali che hanno trent'anni di storia di costruzione di un'identità collettiva, di un ethos comune, noi la stiamo costruendo solo adesso. La prima volta che nel nostro paese si è parlato di filantropia istituzionale era il 2016, otto anni per volersi radicare a livello nazionale [*non sono molti* – Nda.], siamo ancora in una fase profetica in cui dobbiamo andare in giro a raccontare cos'è un ente filantropico, le forme giuridiche sono neutre, la parola fondazione non vuol dire nulla nel nostro ordinamento, può essere un ospedale, un ente di ricerca, un partito, un'impresa sociale, e in ultima analisi un soggetto che ha obiettivi filantropici. Quindi siamo un po' indietro rispetto agli altri attori del Terzo settore, perché siamo nati dopo. Nell'attività di rappresentanza, non c'è soltanto lo scoglio tecnico-giuridico da superare, per far capire i connotati specifici di un ente filantropico ai vari notai, commercialisti, ai possibili *funder* di attività prosociali, ma c'è anche una questione istituzionale, gli enti locali non sempre sanno che cosa sia una fondazione di comunità, o la differenza tra una fondazione di famiglia e una fondazione corporate, o non hanno capito l'evoluzione dalla *corporate social responsibility* alla *corporate philanthropy* [...] per la prima volta come ASSIFERO abbiamo definito una carta dei principi nella quale la trasparenza e l'*accountability* sono valori imprescindibili [Carola Carazzone, intervista, 16 settembre 2024].

³⁸ L'articolo 41, comma 1, lettera b del Dlgs. n. 117/2017 riconduce la funzione di rappresentanza delle RA alla tutela nei confronti degli ETS affiliati,

Non vi è un'immagine ben definita della funzione che il variegato mondo della filantropia può svolgere nelle comunità locali, a differenza dell'imprenditorialità sociale, che ha un profilo molto più riconoscibile, essendo entrata in pianta stabile nelle politiche sociali, in qualità di partner quasi insostituibile per la pubblica amministrazione nell'erogazione dei servizi socioassistenziali, sociosanitari e socioeducativi. ASSIFERO cerca di spiegare a sindaci, assessori, dirigenti dei servizi sociali e sanitari, banchieri e gestori di fondi di investimento che le fondazioni e gli enti filantropici non sono solo dei soggetti dediti alle donazioni in favore di opere meritorie, ma possono anche giocare un ruolo attivo nei diversi contesti territoriali, mettendo a disposizione competenze e strutture per pianificare e attuare interventi di interesse generale, agendo in collaborazione con altri ETS, gli enti locali, le parti sociali, l'università e i settori della finanza che si indirizzano verso i temi della sostenibilità. In definitiva, la filantropia istituzionale non è altro che questa propensione ad andare oltre la raccolta e distribuzione di erogazioni liberali a sostegno della solidarietà organizzata, facendosi carico insieme agli altri portatori di interesse presenti sul territorio della programmazione, progettazione, attuazione e valutazione delle iniziative a carattere sociale, siano esse pubbliche o di natura privata. L'attività di sensibilizzazione culturale svolta dal coordinamento della filantropia non è rivolta solo agli interlocutori politici e ai mondi professionali che possono promuovere le donazioni (notai, commercialisti, manager di banche e di fondi di investimento, ecc.), ma è anche orientata all'interno della Rete, dovendo far maturare un ethos comune nella propria *base*, dove convivono diverse opzioni (religiose, laiche, tradizionali, innovative) su come si possa impiegare il denaro a fin di bene.

Rispetto ad ASSIFERO, l'Unione Nazionale delle Proloco d'Italia (UNPLI) è di sicuro presente da molto più tempo nella società italiana, essendo stata fondata più di sessanta anni fa³⁹. Antonino La Spina presiede oggi un'organizzazione che raggruppa all'incirca 5.600 Proloco⁴⁰ disseminate nelle aree metropolitane, nelle città medie di provincia e sovente negli innumerevoli borghi in via di spopolamento che si incontrano percorrendo il nostro Paese dalle Alpi alla punta dello stivale, senza dimenticare le Isole. L'Unione non ha dovuto attendere il varo del CTS per partecipare ai tavoli negoziali con le istituzioni, sottoponendo ai decisori pubblici quelli che erano le urgenze e i problemi vissuti dalle associazioni di volontari ad essa aderenti. Nondimeno il fatto di essere diventata una Rete a carattere nazionale amplifica la capacità dell'organizzazione di ottenere ascolto nei piani alti dei Ministeri o presso le Regioni.

L'ufficializzazione del passaggio a Rete ci dà maggiore forza perché prima non avevamo la possibilità di instaurare un rapporto diretto con il Ministero, magari neanche ci conoscevano come realtà associativa. Oggi c'è un riconoscimento di quello che siamo e rappresentiamo; quindi, se facciamo delle istanze hanno un peso differente [*Antonino La Spina, intervista, 12 settembre 2024*].

³⁹ L'Unione è stata costituita nel 1962, come si legge sul suo sito Internet (<https://www.unpli.info/chi-siamo>), mentre per rintracciare le prime Proloco bisogna risalire sino all'ultimo ventennio dell'Ottocento.

⁴⁰ Al 17 novembre 2024 erano 5.631 Proloco affiliate a questa Unione (informazione estratta da <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/Ricerca-enti>).

La Spina sottolinea che il peso politico di UNPLI si è innegabilmente rafforzato dopo il passaggio a Rete: è aumentata la sua autorevolezza da quando entra nella cabina di regia della pubblica amministrazione e parla ufficialmente in nome e per conto di migliaia di enti associativi che si occupano di valorizzare il patrimonio culturale ed enogastronomico a livello locale.

Anche per Slow Food Italia (SFI) l'acquisizione dello statuto di RA è stato un trampolino di lancio per aumentare il proprio protagonismo nell'agone della politica, ne è persuasa Barbara Nappini, presidente nazionale di questo movimento che si propone di incoraggiare stili di vita basati sul consumo responsabile, il cibo di qualità e il ben vivere.

Credo che il cambiamento che abbiamo chiesto alla nostra base sia di ordine culturale, e penso che ci siano ancora molte opportunità inesplorate per la nostra rete. Si è aperto uno scenario nuovo, con alcune criticità che dovremo affrontare, e con molte opportunità per le quali sono richiesti dei passi in avanti dal punto di vista culturale. È necessaria una crescita culturale per la quale noi della struttura nazionale non abbiamo la verità in tasca, ma la voglia di tentare di governare una transizione [...] da circa due anni abbiamo distaccato una persona da Bra a Roma, abbiamo quindi deciso di investire nell'interazione con il governo, cercando anche di intensificare le relazioni con le altre rappresentanze del Terzo settore, e anche con il settore della comunicazione e dei media. Si sta sviluppando la nostra capacità di incidere in diversi contesti decisionali dove ora siamo invitati a partecipare [*Barbara Nappini, intervista, 22 agosto 2024*].

La Rete consumerista ha inviato a Roma un dirigente da Bra (centro del cuneese dove ha preso avvio l'esperienza di SFI) per stringere relazioni con il governo nazionale e con le altre rappresentanze del Terzo settore, oltre a voler instaurare rapporti più diretti con i media generalisti. La presidente sembra piuttosto fiduciosa sulla possibilità che SFI possa incidere maggiormente sui processi decisionali, nella misura in cui la sua associazione comincia ad essere invitata con maggiore frequenza a partecipare nelle sedi negoziali e nei tavoli tematici rilevanti per il proprio movimento.

L'Associazione Nazionale delle Bande Musicali Autonome (ANBIMA), sebbene operi in un comparto particolare quale è l'educazione alla cultura musicale, dando una casa comune a 1.244 complessi bandistici presenti in moltissime realtà territoriali (di cui 600 iscritti al RUNTS), da quando si è trasformata in Rete si è affacciata con maggiore assiduità sulla scena politica locale, avvalendosi di uno strumento innovativo come la coprogettazione di servizi con le amministrazioni municipali.

Stiamo partecipando a diversi tavoli di coprogettazione, spesso in partenariato con le Proloco, in vari territori, in tal senso abbiamo sottoscritto un protocollo di intesa con UNPLI, con cui stiamo condividendo alcuni progetti a livello nazionale. In alcune aree, come il Friuli-Venezia Giulia, stiamo coprogettando con le regioni, in Piemonte stiamo costruendo dei progetti con il consiglio regionale. Qualche anno fa in Piemonte abbiamo coprogettato con la regione per un'iniziativa che si intitola "giovani in banda". Anche in passato collaboravamo con la pubblica amministrazione, ma con i nuovi strumenti di amministrazione condivisa ora si può dare maggiore continuità a questa attività. Come rete adesso abbiamo un maggiore riconoscimento dalle istituzioni sia a livello nazionale che a livello regionale [*Giampaolo Lazzeri, 18 settembre 2024*].

Progettare i servizi insieme agli enti locali, può essere una strada percorribile se si vuole fare in modo che le filarmoniche siano al centro della vita cittadina, accogliendo sempre più ragazzi intenzionati a studiare seriamente uno strumento musicale, per sostenere un giorno l'esame di ammissione al conservatorio. Pur operando in un settore molto differente dalla promozione della cultura, AVIS, la rete dei volontari del sangue, sembra essere ugualmente incline ad interloquire con i politici locali su questioni che hanno a che vedere con la cura della salute. Lo dice abbastanza apertamente Gianpietro Briola, presidente nazionale dell'associazione che da novanta anni organizza in sicurezza i prelievi di circa un milione trecentomila donatori spontanei, che transitano in 3.259 sedi locali⁴¹, "garantendo il 70% del fabbisogno nazionale di sangue"⁴².

Per quel che riguarda la funzione di rappresentanza continueremo a livello nazionale ad applicare il modo di operare che abbiamo utilizzato finora con il Ministero e con gli altri organismi pubblici nazionali. Il punto sul quale potremmo sperare di incidere (o condividere) di più in quanto Rete è quello di intervenire sulle realtà regionali, che sono le istituzioni dove si sceglie e si svolge la politica sanitaria (organizzazione e gestione), tanto più se entrerà in vigore l'autonomia differenziata. In questo scenario sarà necessario coordinarsi come Rete per far sì che ci siano degli obiettivi comuni tra una regione e l'altra, essendo il tema trasfusionale una materia di livello nazionale sull'autosufficienza [*Gianpietro Briola, intervista, 2 settembre 2024*].

Un coordinamento come AVIS, riconosciuto in ogni area del Paese, può cercare di dialogare in modo costruttivo con i dirigenti del settore sanitario affinché si armonizzino le politiche trasfusionali sul territorio nazionale (lo scopo ultimo dovrebbe essere assicurare l'autosufficienza delle banche del sangue in ogni parte d'Italia), in una fase estremamente difficile, nella quale la regionalizzazione della sanità (attuata dopo la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001) e i vincoli finanziari sulla spesa pubblica, potrebbero acuire ancor più le asimmetrie nei servizi di cura della salute, a maggior ragione dopo il varo dell'autonomia differenziata (legge n. 86 del 26 giugno 2024)⁴³. L'ultimo caso è quello di UNITRE, associazione delle Università della terza età, che coinvolge circa 70mila soci e volontari (in prevalenza pensionati, ma anche giovani studenti) in attività di educazione permanente e informazione, oltreché in eventi conviviali, organizzati in 325 sedi locali⁴⁴. Il presidente nazionale Piercarlo Rovera non

⁴¹ I dati sulle sedi locali sono stati estratti dal RUNTS il 18 novembre 2024.

⁴² Affermazione riportata in <https://www.avis.it/chi-siamo>.

⁴³ La fondazione Gimbe ha di recente realizzato uno studio sugli effetti destabilizzanti che l'autonomia differenziata può avere sulla sanità. Cfr. Fondazione Gimbe, *L'autonomia differenziata in sanità*, report n. 2, Bologna, 21 marzo 2024 (scaricato il 18 novembre 2024 da www.gimbe.org/autonomia-differenziata). Nel mese di novembre 2024 la Corte costituzionale ha parzialmente accolto il ricorso di quattro regioni (Campania, Puglia, Sardegna e Toscana), che hanno impugnato la legge promossa dal Ministro Roberto Calderoli ritenendola incostituzionale per sette distinti profili. Mentre si dà alle stampe questo capitolo la sentenza non è stata ancora depositata e non se ne conoscono perciò le motivazioni. In proposito si consulti il comunicato dell'Ufficio Comunicazione e Stampa della Corte costituzionale, emanato il 14 novembre 2024.

⁴⁴ Dati estrapolati dal RUNTS il 13 dicembre 2024 (<https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it/Ricerca-enti>).

sembra esitare di fronte all'opportunità che si creano per una Rete di agire con un certo dinamismo nella sfera politica, mentre racconta un episodio quasi in tempo reale.

Proprio questa mattina ci è arrivata una proposta di accordo di programma dal Ministero della Salute, sollecitato da una nostra consigliera nazionale dell'Umbria, le affiderò formalmente una delega affinché possa seguire questo accordo di programma che è ricchissimo di prospettive, potendo anche attingere a risorse della UE [*Piercarlo Rovera, intervista, 12 agosto 2024*].

Talvolta può essere sufficiente lo spirito di iniziativa di un dirigente regionale per allacciare un contatto in un Ministero e avviare un percorso promettente che potrebbe sfociare in un accordo di programma, finanziato con risorse della UE. Si deve dire che queste occasioni possono essere colte solo se si presidia con una certa costanza la scena politica, essendo accreditati come attori rappresentativi della società civile. Le RA hanno ormai acquisito questo status e sembrano esserne piuttosto consapevoli. Il fatto che organizzazioni quali UNITRE, AVIS, Slow Food Italia, ANBIMA, UNPLI, ASSIFERO, seppur con modalità assai diverse, mostrino un non comune attivismo nell'agorà della democrazia non è un risultato scontato. A differenza di associazioni quali ACLI, ARCI o Legambiente, che da decenni hanno mostrato uno spiccato protagonismo civico, scendendo in piazza, organizzando campagne ad altro impatto sociale o raccogliendo firme per leggi di iniziativa popolare o referendum, questi network associativi erano restati più in disparte rispetto alla vita politica nazionale, rimanendo perlopiù ancorati a forme di interlocuzione meno vivaci. Oggi, grazie anche alla qualifica ottenuta attraverso il CTS, sembrano più propensi ad interagire con il ceto politico e i decisori pubblici, con strategie e stili di comunicazione differenti. Questa azione di rappresentanza è ancora in fieri e molto dipenderà dalla capacità dei gruppi dirigenti delle RA di farsi carico di un ruolo che implica responsabilità crescenti.

4. I CSV tra continuità e mutamento: alcune tendenze di sviluppo

I CSV sono organizzazioni complesse, sia per il mandato che la normativa affida loro, legato ad una serie di attività polivalenti (consulenze, documentazione e ricerca, formazione e informazione a beneficio di ODV, APS e altri ETS, promozione del volontariato sul territorio), sia per le dinamiche che hanno portato alla loro costituzione, che variano nei diversi contesti sociali in cui hanno preso corpo. Qualsiasi analisi di questi Centri non può che partire da un'osservazione preliminare che impone molta attenzione prima di formulare ipotesi o chiavi di lettura sulla loro evoluzione da quando, sul finire degli anni Novanta, hanno cominciato ad operare, grazie ai fondi derivanti dai proventi delle FOB (vedi nota 2). Nonostante le cautele del caso i dati raccolti attraverso il RUNTS e altre fonti statistiche offrono un quadro conoscitivo abbastanza esauriente sullo sviluppo di medio-lungo di queste agenzie dove non si erogano soltanto prestazioni a supporto del volontariato organizzato e dell'associazio-

nismo di promozione sociale, ma si coltivano anche quei beni relazionali che rendono più coese e partecipative le comunità locali⁴⁵.

Un'indagine condotta dall'Istat più di venti anni fa consente di ricostruire il grado di radicamento sociale e l'operato dei CSV a pochi anni dalla loro istituzione⁴⁶: nel 2003 più di nove ODV su dieci conoscevano questi (centri 92%), quasi la metà usufruiva dei loro servizi (49,9%) e circa un quarto partecipava alla loro gestione (25,2%). Rispetto alle attività istituzionali si registrava inoltre una prevalenza dei servizi di consulenza e informazione (31%), mentre erano decisamente meno diffuse le attività di formazione (16,1%), promozione del volontariato (16%), supporto alla progettazione (13,9%) e comunicazione (12,7%). All'epoca, quindi, i Centri erano già un punto di riferimento per il mondo della solidarietà organizzata, essendo snodi ben riconoscibili dalle ODV, le quali si recavano nelle loro sedi in quasi un caso su due per ricevere soprattutto assistenza tecnica e informazioni su svariate questioni relative alla loro conduzione operativa.

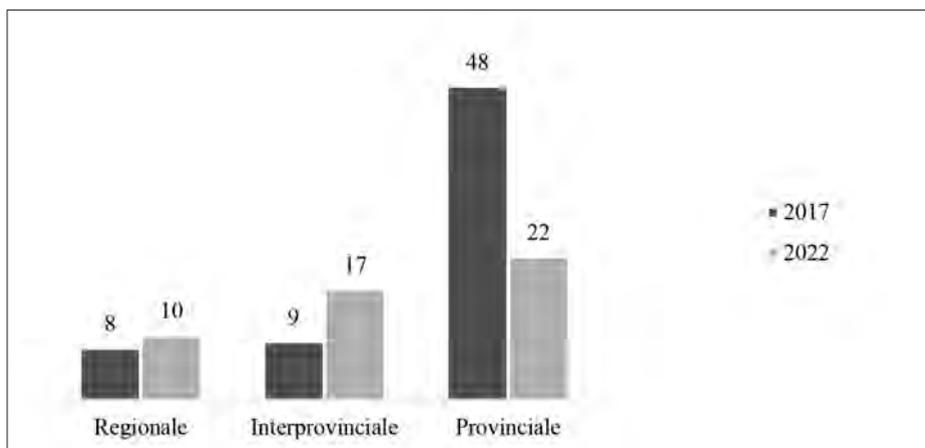
A distanza di anni è lecito chiedersi se sia cambiato qualcosa nella configurazione dei CSV, a partire dalle loro caratteristiche strutturali tenendo anche conto del riassetto di questi enti avvenuto all'indomani dell'attuazione della riforma del Terzo settore. Il CTS ha infatti dettato nuove regole sulla distribuzione territoriale di tali organismi (articolo 61) e demandato all'ONC il compito di definire il loro numero complessivo, assicurando la presenza di almeno una di queste organizzazioni in ciascuna regione e provincia autonoma. In una seduta del consiglio d'amministrazione dell'organismo di controllo⁴⁷, tenutasi il 10 ottobre 2018, si è stabilito che il numero dei CSV attivi nella penisola sarebbe stato pari a 49, una riduzione abbastanza significativa rispetto ai 65 enti esistenti nel 2017⁴⁸, per cui è stato necessario effettuare dieci fusioni in sette regioni, che hanno coinvolto complessivamente venticinque strutture, in un processo che ha tenuto conto di criteri di copertura territoriale ed è stato concertato con il CSVnet e il Forum Nazionale del Terzo settore, come ha tenuto a precisare il segretario generale dell'ONC durante l'intervista. L'esito di questo riaccorpamento viene sintetizzato nella figura n.4. Tra il 2017 e il 2022, ossia prima e dopo la riforma, si è quasi raddoppiato il numero dei Centri a carattere interprovinciale (da 9 a 17), per converso si è più che dimezzata la quota dei Centri provinciali (da 48 a 22), mentre sono cresciuti lievemente i Centri regionali (da 8 a 10). Da questi dati si evince un tendenziale accentramento dei CSV, attraverso l'aggregazione di strutture con un bacino potenziale di utenti meno numeroso (per numero di abitanti) a quelle con una platea di potenziali destinatari più ampia.

⁴⁵ Cfr. A. GIORGI, *Beni relazionali e centri servizi per il volontariato*, in *Narrare i gruppi*, anno V, vol. 2, 2010, pp. 207-211.

⁴⁶ Cfr. ISTAT, *Organizzazioni di volontariato in Italia. Anno 2003*, Informazioni, n. 27, 2006.

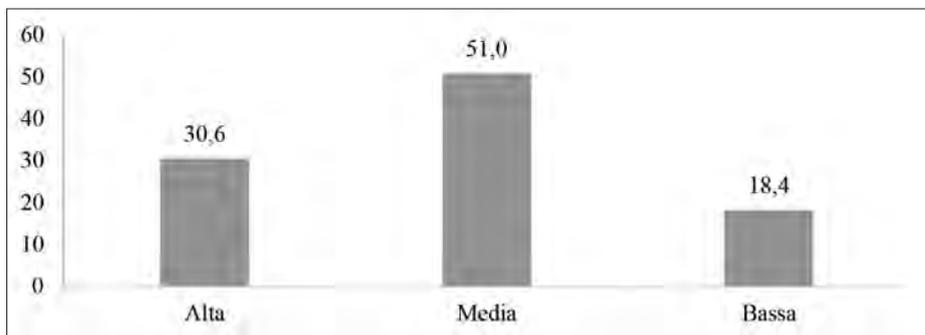
⁴⁷ L'articolo 64 del CTS ha disposto che l'ONC assumesse la forma giuridica di fondazione di diritto privato e che nel Consiglio di amministrazione 7 membri fossero nominati dalle FOB, 2 dal CSVnet, 2 dal Forum del Terzo settore (di cui uno di espressione delle ODV), 1 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e 1 dalla Conferenza Stato-Regioni.

⁴⁸ Nel 2017 il numero dei Centri era notevolmente sceso rispetto al 2007 quando ammontavano a 77.

Figura n. 4 CSV per ambito territoriale di intervento. Anni 2017, 2022

Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus su dati ONC, 2019 (Relazione annuale)

Una delle conseguenze del riordino dei Centri sembra essere stato un buon adattamento delle organizzazioni rispetto alla presenza degli ETS sul territorio, come si può vedere nel grafico riportato in basso (Fig. 5)⁴⁹: il 30,6% operano in contesi territoriali dove è alta l'incidenza delle Istituzioni non profit, secondo la definizione adottata dall'Istituto nazionale di statistica⁵⁰, più della metà in aree dove tale presenza è media (51,%), meno di un quinto invece in zone dove tale diffusione risulta bassa (18,4%).

Figura n. 5 CSV secondo la diffusione delle Istituzioni non profit. Anno 2022

Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus su dati ONC, Istat.

⁴⁹ L'indicatore sulla diffusione delle Istituzioni non profit è stato costruito rapportando il numero di tali istituzioni a quello di abitanti suddividendolo in tre classi: alta, media, bassa.

⁵⁰ Nella categoria delle Istituzioni non profit l'Istat ricomprende, oltre agli ETS iscritti al RUNTS anche altri soggetti organizzativi non iscritti al Registro, che svolgono attività socialmente utili senza distribuire gli utili tra i loro membri.

In generale i CSV appaiono distribuiti abbastanza bene sul territorio nazionale, essendo collocati tanto in aree dove la proporzione degli ETS per numero di abitanti risulta elevata, tanto in contesti dove la loro diffusione è molto più contenuta. Se questa è la dislocazione geografica dei CSV occorre esaminare meglio la loro strutturazione interna (Tab. n. 4).

Tabella n. 4 Numero di soci nei CSV per ambito territoriale e ripartizione geografica (mediana)

	Soci*
<i>Ambito territoriale</i>	
Provinciale	143
Interprovinciale	225
Regionale	81
<i>Ripartizione geografica</i>	
Nord	203
Centro	241
Sud	139
<i>Totale CSV</i>	<i>147</i>

Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus su dati Runts

*persone giuridiche

Un primo indicatore è rappresentato dal numero di persone giuridiche che figurano come soci dei CSV. La mediana è in generale di 147, ma vi sono importanti differenze fra i centri interprovinciali nei quali la compagine sociale è quasi tre volte più grande rispetto a quella dei centri regionali (225 nei primi a fronte di 81 fra i secondi), mentre si attesta ad un livello intermedio nei centri provinciali (143). La minore consistenza della base associativa nelle strutture a carattere regionale deriva dal fatto che in questi enti i soci fondatori sono di solito un gruppo più ristretto di coordinamenti o organizzazioni di secondo livello, che affiliano decine o centinaia di circoli o sedi locali. Accanto a ciò, risulta molto più larga la quota di soci fondatori dei centri presenti nell'Italia centrale (241) e settentrionale (203) rispetto ai centri ubicati nel Sud del Paese (139). La ridotta consistenza della membership dei centri meridionali potrebbe essere considerata come il sintomo di una erosione del capitale sociale da Roma in giù, attestata anche dal numero più basso di istituzioni non profit censite dall'Istat nello stesso anno ogni diecimila abitanti: 49,3 nel Sud e 53,7 Isole, a fronte di 67,8 nel Centro, 62,1 nel Nord-Ovest e 79,4 nel Nord-Est⁵¹.

Tale asimmetria territoriale è stata non di rado frettolosamente ricollegata allo sviluppo duale della nostra nazione, nel solco dell'analisi condotta a suo tempo da Robert

⁵¹ Cfr. Istat, *Struttura e profili del settore non profit. Anno 2022*, report, Roma, 11 ottobre 2024.

Putnam sul buongoverno regionale, spiegato con l'esistenza di tradizioni civiche, tra cui la propensione ad associarsi, in alcune aree del Centro e del Nord, al contrario del Mezzogiorno, dove tali reti sociali e norme fiduciarie sarebbero state carenti o assenti, rendendo meno efficaci anche le istituzioni locali⁵². Per quanto ben argomentate e suffragate da dati queste tesi rischiano sempre di essere riduttive, in quanto si passa disinvoltamente dai tassi che misurano un gap geografico nella consistenza del terzo settore o nello stato di avanzamento di altri ambiti (ad esempio, l'economia o l'amministrazione della giustizia) ai cliché sulla passività e sulla subalternità delle persone che vivono in diverse regioni del Sud, come se queste fossero un tutt'uno, senza considerare l'estrema variabilità sociale e culturale che si osserva perlustrando in lungo e largo lo stivale da Bolzano a Ragusa. È inoltre opportuno richiamare studi e ricerche più aggiornati che hanno indagato più da vicino il nesso tra il Terzo settore e i diversi contesti del Mezzogiorno, sottolineando che proprio l'istituzione dei CSV nelle regioni meridionali, avvenuta nel primo quinquennio del duemila, in lieve ritardo rispetto al resto del Paese dove i centri erano già sorti nel 1998, è stato un esperimento tutto sommato riuscito di autogoverno del volontariato locale, pur in un quadro di debolezza strutturale delle reti associative⁵³.

Per organizzazioni come i CSV, che passano la maggior parte del tempo ad organizzare e gestire servizi e iniziative fondate su relazioni con molteplici interlocutori (singoli cittadini o responsabili di associazioni, dirigenti e funzionari pubblici, manager di aziende, politici locali) dovrebbe essere quasi inevitabile affidarsi a risorse umane qualificate per gestire al meglio le proprie attività. I dati raccolti nel RUNTS, anche se non consentono di approfondire più di tanto un tema così cruciale, offrono in merito interessanti spunti di riflessione (Tab. n. 5).

Come si può notare nella tabella vi è un andamento inverso del personale e dei volontari passando dai centri di più piccole dimensioni a quelli più grandi: la mediana dei lavoratori cresce da 11 a 20 dall'ambito provinciale a quello regionale, registrando un valore intermedio di 14 nel livello interprovinciale; il numero dei volontari tende all'opposto a decrescere da 21 nei centri provinciali a 17 dei centri interprovinciali, sino a toccare la soglia minima di 13 nei centri regionali. Malgrado non si abbiano informazioni precise sulle qualifiche degli occupati, nei CSV con un perimetro d'azione più ampio sembra esserci un maggiore grado di professionalizzazione delle strutture operative, per cui nelle organizzazioni regionali vi sono 20 lavoratori a fronte di 13 volontari, ovvero il 50% in più; mentre nei CSV con un raggio d'intervento più corto (ambito provinciale) si evidenzia un modello di gestione più spontaneistico o informale, dove i volontari sono quasi il doppio rispetto al personale retribuito (21 contro 11, ossia il 90% in più).

⁵² Cfr. R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

⁵³ Cfr. G. MEMO, a cura di, *Il Terzo Settore nel Mezzogiorno*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino editore, 2023.

Tabella n. 5 Numero di volontari e lavoratori nei CSV per ambito territoriale, sezione del Runts e ripartizione geografica (mediana)

	Volontari	Lavoratori
<i>Ambito territoriale</i>		
Provinciale	21	11
Interprovinciale	17	14
Regionale	13	20
<i>Sezione del RUNTS</i>		
Altri ETS	15	12
ODV	40	11
<i>Ripartizione geografica</i>		
Nord	20	12
Centro	32	30
Sud	15	10
<i>Totale CSV</i>	<i>17</i>	<i>12</i>

Fonte: elaborazioni Fondazione Terzjus su dati Runts

L'iscrizione alle diverse sezioni del RUNTS pare essere una discriminante per il numero dei volontari: i centri che si configurano come ODV hanno una mediana dei volontari molto maggiore rispetto a quella riscontrata fra i centri che si accreditano come altri ETS (40 a fronte di 15). Questa evidenza è dovuta al fatto che nella compagine sociale gli enti associati diversi dalle ODV possono essere solo il 50% rispetto a queste ultime; ciò vuol dire che la membership dei centri è formata in larga misura da organizzazioni di volontari, che possono sempre entrare a far parte in modo più o meno continuativo nell'organigramma del CSV. Da ultimo, analizzando i dati per ripartizione geografica, emerge un sovradimensionamento sia del numero dei volontari che dei dipendenti nei centri attivi nell'Italia centrale (sono rispettivamente pari a 32 e 30 i valori della mediana), mentre nel Sud i due indicatori sono molto più bassi (nell'ordine 15 e 10). Per quanto non si possano sottovalutare queste differenze territoriali, vi è nondimeno un risultato generale che merita di essere sottolineato nella tabella: nel totale dei CSV la mediana è pari a 12 per i lavoratori e a 17 per i dipendenti; ciò dà l'impressione di essere di fronte ad organici piuttosto leggeri se si tiene conto che tali organizzazioni si rivolgono ad un bacino potenziale di utenti esteso a tutta la popolazione residente nell'area di competenza, che coincide al minimo con un territorio provinciale, perlomeno per l'attività di promozione del volontariato sul territorio, per definizione rivolta a tutti i cittadini di un determinato ambito territoriale, ovvero almeno centomila abitanti (l'unica eccezione è la provincia di Isernia con poco meno di 80mila abitanti), sparsi in territori assai estesi, dove si alternano gli insediamenti ad alta densità urbana ai borghi spopolati delle aree interne.

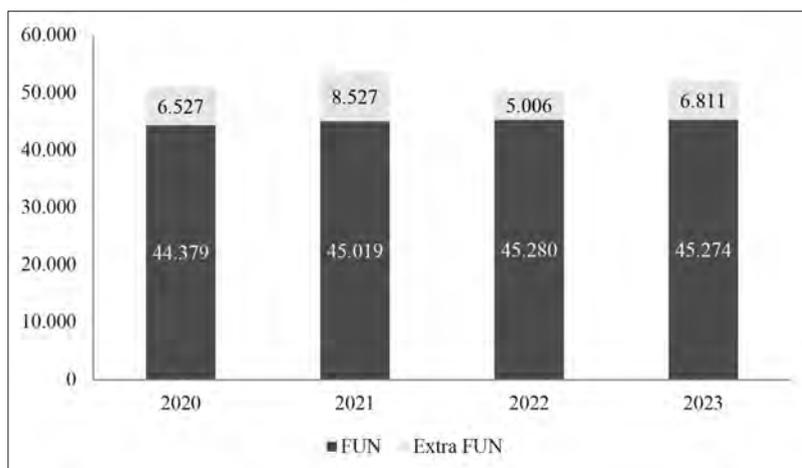
Non sorprende in tal senso che da una rilevazione condotta nel 2020 da CSVnet i 54 Centri allora esistenti (poco più degli attuali 49, in quanto il processo di accorpamento era ancora in corso) avevano complessivamente 300 sedi, comprendendo strutture principali e punti di servizio decentrati sul territorio, ovvero in media 5,5 presidi di servizio per Centro⁵⁴. Aprire delle succursali è quasi un obbligo se si vuole incoraggiare e sostenere il volontariato su ampie porzioni di territorio, dove non mancano mai zone densamente popolate. Con un manipolo di volontari e dipendenti è difficile creare degli sportelli con cui dare risposte alle richieste di migliaia di responsabili di ETS e aspiranti volontari, che vengono intercettati ogni anno. Certo le piattaforme digitali possono agevolare il compito, ma nel sociale non tutto il lavoro può essere svolto da remoto; per raggiungere strati significativi della popolazione, assistere le associazioni e costruire legami di collaborazione nella comunità è necessario interagire almeno in parte in presenza, altrimenti non si genera fiducia, empatia e un senso di prossimità con i portatori di bisogni e con le persone interessate a fare qualche azione solidale nel proprio quartiere.

Vi è ancora un tassello mancante nella ricostruzione proposta in questo paragrafo, ovvero la dimensione economica, legata ai fondi FUN ed extra FUN con cui viene alimentata l'azione dei CSV. Il livello complessivo delle risorse che affluiscono nei CSV dipende in larga misura dalla quota (un quindicesimo) dei proventi delle FOB destinati ai Centri, che possono variare di anno in anno, a seconda dei ricavi iscritti a bilancio dai soggetti finanziatori. Stando ai dati pubblicati nelle ultime relazioni annuali della fondazione ONC i fondi FUN tra il 2020 e il 2023 assegnati complessivamente ai Centri hanno oscillato tra 44 e 45 milioni di euro (Fig. n.6). Gli importi inseriti nel grafico comprendono sia le risorse attribuite ai Centri ciascun anno e sia le risorse libere, cioè quote stanziare nell'esercizio precedente e non erogate in quanto i diretti interessati non hanno fatto in tempo a rendicontarle⁵⁵. Il FUN adotta inoltre un meccanismo di perequazione nella ripartizione delle risorse fra le regioni, legato soprattutto all'andamento della spesa storica, la quale prima dell'approvazione del CTS, già prevedeva forme di compensazione per ridurre la forbice della spesa, che avrebbe penalizzato ancor più le regioni meridionali, dove i CSV sono sensibilmente di meno⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. CSVnet, *Report Csv*, Roma, 2020.

⁵⁵ Si tratta di somme cospicue. Nel 2023, ad esempio, le risorse libere da anni precedenti sono state pari a 5.168.454 euro, l'11,4% del totale delle risorse assegnate quell'anno.

⁵⁶ Degli attuali 49 CSV, la maggioranza assoluta si trova nelle regioni del Nord (27, 55,2%), una quota residuale nelle regioni del Centro (4, 8,1%) e poco più di un terzo nelle regioni del Sud (18, 36,7%).

Figura n. 6 – Fondi FUN ed Extra FUN (in migliaia di euro)

Fonte: relazioni annuali Fondazione ONC, anni 2020-2023 (<https://www.fondazioneonc.org/onc/relazioni-annuali-2/onc>)

L'entità dei fondi extra FUN è molto più contenuta, variando nel periodo esaminato tra i 5 e gli 8,5 milioni di euro. L'andamento di queste risorse aggiuntive, derivanti da attività di interesse generale o da altri programmi svolti dai CSV che hanno da tempo ottenuto la qualifica di ETS, risultano marginali e comprensibilmente assai più incostanti rispetto ai fondi FUN, essendo non di rado attivate attraverso progettazioni e iniziative occasionali. Di certo, i fondi diversi dal FUN per quanto costituiscano meno di un quinto dei proventi derivanti dalle FOB (tra il 14,8% e il 18,9% nel quadriennio), potrebbero diventare in prospettiva un canale significativo a cui i Centri potrebbero attingere per potenziare i loro interventi sul territorio, a maggior ragione di fronte ad una situazione profondamente diversa da quella che ha caratterizzato l'introduzione del FUN, agli inizi degli anni Duemila o ancora fino alla vigilia della grande recessione globale dello scorso decennio, quando ammontavano praticamente al doppio della dotazione attuale⁵⁷.

⁵⁷ I fondi annui accantonati dalle FOB in favore dei CSV, ai sensi dell'articolo 15 della Legge 266 del 91, con l'integrazione di risorse concordate in diversi accordi raggiunti fra l'Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio (ACRI) e l'allora vigente Consulta nazionale dei CSV, si sono mantenuti stabilmente al di sopra dei 95 milioni di euro tra il 2002 e il 2007, con l'eccezione del 2005 quando sono scesi a circa 87 milioni e del 2007 quando hanno toccato il picco di 120 milioni di euro. Ancora nel 2008, l'anno in cui vi è stato il crack dei subprime negli Stati Uniti, evento che ha dato avvio alla grande crisi globale degli anni Dieci del XXI secolo, lo stanziamento delle FOB è stato di 85,2 milioni di euro. In seguito, tra 2009 e il 2012, la dotazione economica si è attestata attorno ai 50 milioni di euro per raggiungere una soglia minima proprio nell'ultimo anno considerato nella serie storica, quando le FOB hanno messo a disposizione dei Centri 36,9 milioni di euro. Il trend si è poi stabilizzato sul livello di 40 milioni di euro, pressappoco quanto viene stanziato oggi, al netto delle risorse non erogate ai Centri per ritardi nella rendicontazione delle spese, di competenza dell'esercizio annuale precedente. Cfr. ACRI, *Diciottesimo rapporto sulle fondazioni bancarie di origine bancarie. Anno 2012*, Roma, Edizione 2013, in particolare Fig. 5, p.145.

Non avrebbe senso magnificare le sorti progressive di un passato che difficilmente tornerà, anche perché il quindicennio che ci siamo appena lasciati alle spalle è stato tutt'altro che roseo⁵⁸. Viviamo in un frangente dove ci siamo quasi abituati a praticare un'austerità permanente sulla spesa sociale, tramite politiche abbastanza drastiche di ridimensionamento delle prestazioni socioassistenziali, sociosanitarie e socioeducative, che sono peraltro all'ordine del giorno non solo in Italia, ma anche in altri paesi della UE⁵⁹. Gli enti solidaristici e associativi che si recano presso gli sportelli dei CSV sono interessati da questo scenario, nonostante non siano dei veri e propri *sparring partner* del welfare locale, al pari delle imprese sociali. I Centri, per mandato o per vocazione, non possono che accompagnarli nelle strettoie di una transizione complicata, moltiplicando gli sforzi per fare di necessità virtù, ovvero aiutare il volontariato e l'associazionismo ad affrontare le sfide epocali con cui si confrontano ogni giorno, a partire dalla necessità di inventare nuove forme e posture per praticare il volontario, al fine di coinvolgere persone che avrebbero anche voglia di impegnarsi nel sociale, ma che hanno sempre meno tempo per frequentare un circolo o per coltivare i legami di prossimità nel vicinato. In tale ottica, il denaro che dalla filantropia bancaria viene indirizzato verso queste strutture di servizio assai innovative, per cui si sono battuti i propugnatori della L. 266/1991 (Maria Eletta Martini, Luciano Tavazza, Giovanni Nervo e tanti altri ancora) serve a rinvigorire l'arcipelago di gruppi solidali che prendono la forma di ODV e APS e che possono trovare un valido ancoraggio nei Centri, i quali possono (come non si stancano di fare da ormai oltre da un ventennio) formare gli attivisti che operano sul campo, dare qualche consiglio ai fondatori e responsabili delle associazioni per sbrigare meglio gli adempimenti previsti dal CTS, organizzare laboratori di coprogettazione per far sì che le ODV innovino e collaborino a livello locale. In breve, un ventaglio ampio di strumenti con cui si può rivitalizzare il tessuto di base del Terzo settore; ma vi è anche un'altra priorità che non può essere sottaciuta e che rientra sempre tra i compiti istituzionali del CSV, pur avendo assunto un significato nuovo dopo la pandemia: l'obiettivo di promuovere il volontariato sul territorio. Il sociologo Ugo Ascoli, guardando al "bicchiere mezzo pieno" dell'effervescenza civica che si è liberata nel nostro Paese all'indomani della pandemia ha sostenuto che vi è un nuovo volontariato di cittadinanza che dovrebbe essere valorizzato.

La novità rispetto al secolo precedente è la crescita di quello che è stato definito «il volontariato della cittadinanza», nella prossimità, così come a tutela e valorizzazione dei beni comuni. Persone che non fanno parte stabilmente di un'organizzazione di volontariato o

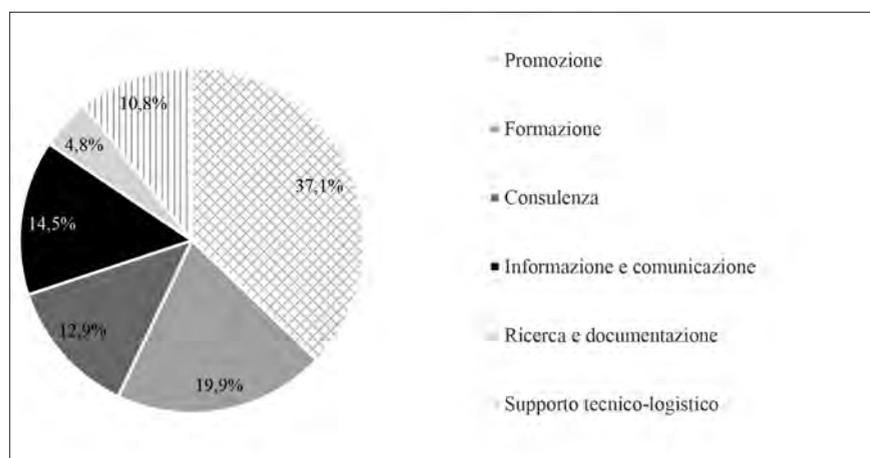
⁵⁸ Ripercorrendo la lunga scia di problemi e contraddizioni che hanno affrontato le società tardocapitalistiche negli ultimi tre lustri, alcuni studiosi hanno cominciato a parlare di policrisi, ossia dell'effetto concatenato e prolungato di eventi negativi quali l'impovertimento dei ceti medi e popolari e la concentrazione della ricchezza e del potere economico nella mani di pochissimi, tanto nelle nazioni sviluppate che in quelle in via di sviluppo; le conseguenze devastanti del cambiamento climatico, l'emergere dei neopopulismi, il ritorno della guerra in Europa e in Medioriente, le emergenze umanitarie e pandemiche; cfr. M. J. ALBERT, *Navigating the polycrisis. Mapping the futures of capitalism and the Earth*, Cambridge (MA), The MIT Press, 2024.

⁵⁹ Cfr. M. JESSOULA, E. PAVOLINIE U. ASCOLI, *op. cit.*, 2022.

di altre forme associative consolidate, ma che si impegnano in gruppi, spesso informali, di quartiere, di paese, per rinforzare o creare reti di welfare di prossimità, intervenendo cioè sui processi di cura; persone che cercano di incidere su condizioni problematiche a livello urbano, dando vita a «comunità» di base, promuovendo processi partecipativi dal basso facendo pressioni sui soggetti pubblici per stringere patti e accordi volti a spostare risorse e attenzioni verso la promozione di interessi generali⁶⁰.

I CSV sembrano essersi accorti dell'esigenza di andare incontro a queste nuove spinte che sono emerse come delle correnti carsiche nella nostra società e che sono venute in auge dopo i lockdown a cavallo fra il 2020 e il 2021, causati da un'emergenza sanitaria senza precedenti. In tale prospettiva si delinea un maggiore investimento nelle attività di sensibilizzazione della cittadinanza attiva, come si evince dai dati delle relazioni di missione dei Centri, riferite al 2022 (Fig. n.7).

Figura n. 7 – Destinazione delle entrate secondo le funzioni dei CSV. Anno 2022



Fonte: elaborazioni proprie su dati estratti dalle relazioni di missione. Anno 2022

Quasi quattro euro su dieci degli impieghi dei Centri vanno a finanziare attività di promozione del volontariato nel territorio (37,7%). Non è stato sempre così, nel 2003, dai dati raccolti nella rilevazione dell'Istat citata all'inizio del paragrafo, risultava che questo ambito di intervento incideva per il 16% nel paniere dei servizi offerti dai CSV. Benché le due evidenze empiriche siano di diversa natura e quindi non direttamente comparabili⁶¹, lo spostamento nel baricentro d'azione è evidente, ed è stato in qualche modo incoraggiato da una riflessione condivisa all'interno di CSVnet. I Centri si pen-

⁶⁰ Cfr. U. ASCOLI, *Protagonismo sociale e crisi pandemica: le risposte della società civile alle crescenti disuguaglianze*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n.1, 2022, pp. 14 e 15.

⁶¹ I dati dell'Istat sono frutto di una indagine campionaria nella quale è stato chiesto ai partecipanti di indicare le proprie attività attraverso una domanda specifica inserita in un questionario. Le relazioni di missioni sono invece documenti amministrativi nei quali le organizzazioni dichiarano di aver effettuato una determinata attività imputandone i costi.

sano sempre più come animatori del volontariato nei diversi contesti in cui agiscono, cercando di rivitalizzare il tessuto connettivo della comunità⁶². È una pista di lavoro che può essere esplorata meglio nel prossimo paragrafo, dove si espongono i risultati di quattro studi di caso.

5. Al servizio del volontariato sul territorio: quattro studi di caso

L'esperienza dei CSV non si lascia, se non molto parzialmente, ricondurre a letture univoche, essendo connessa a fattori specifici che incidono sullo sviluppo organizzativo di questi enti nelle singole realtà territoriali in cui si trovano ad agire. Benché si possano scorgere delle analogie, dovute principalmente ad un comune inquadramento giuridico e istituzionale, sono differenti gli approcci di servizio al volontariato adottati dai Centri. I quattro studi di caso presentati in queste pagine riflettono una diversità nel modo di declinare l'azione di promozione e sostegno della solidarietà organizzata nelle comunità locali⁶³.

5.1. *Vol.To. L'incontro tra due culture del volontariato nell'area metropolitana di Torino*

Se due organizzazioni con visioni del mondo apparentemente divergenti decidono di mettersi insieme non è detto che il risultato sia una "fusione a freddo". Vol.To nasce nel 2014 dall'incorporazione di due Centri preesistenti: Volontariato Sviluppo e Solidarietà in Piemonte (VSSP) e Idea Solidale, l'uno espressione del cattolicesimo sociale impegnato, l'altro di matrice laica e progressista. Fra questi due attori al servizio del volontariato organizzato, che operavano da tempo sulla scena torinese, vi è stata una costruzione graduale (e per molti versi faticosa) di una piattaforma condivisa di lavoro, nella quale ciascuna delle due parti si potesse riconoscere, mescolando linguaggi e modi di pensare fra cui vi erano sì alcuni punti di contatto, ma anche distanze significative. L'incontro è avvenuto per tappe, cominciando dai primi tentativi di dialogo fra i responsabili dei due Centri durante le cene organizzate a margine delle riunioni di CSVnet, che si sono via via infittiti nel tempo, attraverso una discussione di merito sulla ridefinizione di organici, sedi e cariche. Al termine di questo lento percorso di avvicinamento, non si sono generati blocchi o tensioni, si è piuttosto innestata una spinta a collaborare, anche fra gli operatori e le altre figure professionali, che ha consentito di integrare esperienze e stili di lavoro

⁶² I punti salienti di questa riflessione collettiva, che ha coinvolto tutti i dirigenti e gli operatori dei CSV, attraverso un confronto con alcuni esperti e studiosi, sono stati tematizzati in un articolo di C. TOMMASINI e A. SEMINATI, *Sviluppare il volontariato nei territori. Sei tracce di lavoro per mandare avanti una "bella storia"*, in *Animazione sociale*, n. 359, 2022, pp. 44-55.

⁶³ Nella presentazione dei risultati principali degli studi di caso ci si limiterà a sintetizzare le opinioni espresse dagli intervistati. Ampii stralci delle loro testimonianze sono riportati nel report completo della ricerca (vedi nota 6). Nella tabella 6 dell'appendice sono riportati i nominativi e i ruoli degli intervistati dei quattro CSV dove sono stati condotti gli studi di caso.

diversi in una modalità condivisa di gestire i servizi di cui beneficiano le ODV e le APS presenti nel territorio metropolitano. Da allora il Centro è diventato un soggetto unitario dove attivisti laici e con una sensibilità religiosa fanno squadra per promuovere il volontariato e l'associazionismo di promozione sociale.

L'impatto sul territorio di Vol.To può essere valutato da alcuni dati inseriti nell'ultimo bilancio sociale predisposto dall'organizzazione: nel 2023 il Centro ha fornito 11.517 servizi a 1.393 associazioni e altri ETS accreditati nella sua struttura, su una platea complessiva di 5.430 organizzazioni locali attive a Torino e nel suo hinterland (4.238 iscritte al RUNTS e 1.192 all'anagrafe delle ONLUS). Considerando i destinatari delle attività sono stati coinvolti 2.358 volontari aderenti a ETS e altre 1.689 persone disposte ad impegnarsi nel sociale pur non avendo ancora la casacca di nessuna ODV o APS; sono stati inoltre raggiunti 1.590 studenti nelle scuole, svolgendo un'opera di sensibilizzazione su temi che richiamano da vicino la cultura del volontariato e intercettati circa 6mila cittadini attraverso manifestazioni di piazza.

Dietro questi numeri vi è un'organizzazione che funziona a pieno regime, con l'apporto di 19 dipendenti e 4 consulenti esterni, 6 volontari, 10 giovani che hanno svolto il servizio civile, coordinati da un direttore e da un vicedirettore, oltre al presidente che esprime le linee di indirizzo dell'ente in stretto raccordo con 12 componenti del consiglio direttivo eletto dai 147 ETS che fanno parte della compagine sociale di Vol.To. Le attività del Centro non potrebbero essere portate avanti senza gli stanziamenti del FUN, 2.230.862 euro nel 2023⁶⁴. Ma l'organigramma, lo staff e le risorse non sarebbero di per sé sufficienti a garantire un'azione capillare, ben esemplificata dai dati sulle attività di servizio. Lo sviluppo dell'ente viene in particolare sorretto da quattro dinamiche organizzative, più volte richiamate dai testimoni privilegiati intervistati durante lo svolgimento dello studio di caso.

In primo luogo, un modello organizzativo partecipato dove dirigenti, operatori di sportello e responsabili di area sono chiamati ad interagire costantemente per risolvere problemi che insorgono nelle attività istituzionali (promozione del volontariato, consulenza ad ODV e APS, documentazione e ricerca, formazione, informazione e comunicazione, supporto tecnico-logistico) integrando il più possibile conoscenze e competenze. In questo modello le strategie vengono definite collegialmente, attraverso flussi di relazione circolari che investono la totalità dello staff e della dirigenza.

In secondo luogo, l'introduzione di una piattaforma digitale che consente di gestire da remoto le attività del Centro, dalle richieste formulate da APS, ODV o da singoli utenti all'erogazione delle diverse prestazioni di servizio, tracciando in modo completo le informazioni scambiate. In tal modo si è dato vita ad un sistema informativo che in tempo reale permette di monitorare gli interventi dell'organizzazione, profilando i destinatari delle attività e i loro bisogni sociali.

Terzo, l'attivazione di una vasta rete di rapporti di collaborazione con gli altri CSV piemontesi (Cuneo, Asti/Alessandria, Novara/Verbanò, Cusio, Ossola, Vercelli/Biella)

⁶⁴ Importo riportato in FONDAZIONE ONC, *Relazione annuale 2023. Attività dell'OTC Piemonte e Valle d'Aosta*, Roma, 19 marzo 2024 (cfr. tabella 3, p. 6).

per facilitare il processo di trasmigrazione degli ETS piemontesi verso il RUNTS. Tali alleanze possono dimostrarsi valide anche per il futuro, dopo la conclusione di tale processo amministrativo.

Quarto, la ricerca di fondi aggiuntivi (nei limiti consentiti dalla legge) per avviare azioni pilota altamente innovative sul versante sociale, coinvolgendo gli enti accreditati nel Centro nei partenariati progettuali.

Sullo sfondo resta il tema di come aiutare le ODV e le APS poste di fronte a due difficoltà emerse con particolare enfasi dopo la pandemia: da una parte la diffusione di nuove forme di volontariato fluido che il tessuto associativo tradizionale fa fatica ad attrarre nel proprio alveo, in quanto chiamano in causa modalità di partecipazione inedite, ben diverse dall'affiliazione nelle organizzazioni solidaristiche di base, anche per via della sempre più difficile conciliazione fra tempi di vita e di lavoro vissuta da ampi strati della popolazione attiva; dall'altra, le resistenze culturali dei militanti storici di ODV e APS, che appaiono alquanto riluttanti a promuovere un reale ricambio generazionale nelle proprie organizzazioni, al di là delle dichiarazioni di principio. Vol. To si propone da anni ormai di agire come un'agenzia che promuove la cittadinanza attiva nel territorio, mediando fra le istanze dei "volontari intermittenti" e le esigenze degli ETS che frequentano i suoi sportelli, in presenza e a distanza⁶⁵.

5.2. CSV Emilia. Orientare i volontari e costruire un ponte con il mondo dell'impresa

La genesi del CSV Emilia, il cui perimetro di azione è interprovinciale, è abbastanza recente essendo nato agli inizi del 2020 dall'unione di tre Centri che operavano in precedenza a Piacenza, Parma e Reggio Emilia: VEP, Forum Solidarietà e DarVoce. Al netto delle differenze, si tratta di tre luoghi dove il volontariato e l'associazionismo prosociale sono parte costitutiva del territorio, attraverso un reticolo multiforme di associazioni civiche e solidaristiche attive da decenni o addirittura da secoli, in diversi ambiti quali l'assistenza alle persone che vivono situazioni di disagio sociale e economico, il supporto sociale e sanitario ai pazienti e ai loro familiari, l'ambientalismo, la promozione della cultura, della convivialità e dello sport, l'integrazione di migranti e rifugiati, l'educazione di bambini e ragazzi che esprimono bisogni speciali o che sono nati semplicemente nella famiglia sbagliata.

Il Centro ha una compagine sociale formata da 338 ETS soci e un organigramma funzionale composto da un direttore, 3 responsabili delle aree di servizio (formazione, comunicazione, consulenza; promozione e consulenza giuridico/amministrativa; animazione territoriale e progettazione), 23 operatori di servizio, 4 addetti amministrativi e di segreteria, nonché 6 esperti con competenze tecniche di varia natura. Complessivamente sono 31 lavoratori dipendenti (incluso il direttore) e 9 fra consulenti e col-

⁶⁵ Sul disancoramento del volontariato dal tessuto tradizionale dell'associazionismo, fenomeno che non riguarda solo il nostro Paese, può essere utile rileggere il contributo pionieristico di L. Hustinx, F. Lammertyn, *Collective and Reflexive Styles of Volunteering: A Sociological Modernization Perspective*, in *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 14, n. 2, 2003, pp.167-187.

laboratori, coadiuvati da 337 volontari⁶⁶, a mandare avanti la struttura, dislocata in sedi attive in ognuna delle tre città emiliane (ciascuna con un suo referente). Il lavoro di coordinamento fra i tre comitati territoriali è stato oneroso, in quanto si trattava di strutture di per sé articolate, che si rivolgevano a un bacino di enti quanto mai eterogeneo. Lo sforzo è stato quello di allineare valori, obiettivi, prassi di lavoro e le stesse forme di governance. Da questo punto di vista, si possono rintracciare tre strategie di fondo nel percorso che ha intrapreso il Centro dopo il 2020: offrire servizi polivalenti (formazione, consulenza, progettazione) basati sull'ascolto delle esigenze delle organizzazioni e del territorio; sensibilizzare bambini, adolescenti, giovani, adulti e anziani al volontariato e alla cittadinanza attiva; costruire sinergie con enti locali, ETS, scuole, università e aziende per rendere più coesa e sostenibile la comunità locale.

Partendo da queste premesse CSV Emilia ha sviluppato un volume di attività di tutto rispetto nel 2023, per la gran parte collegato alle finalità istituzionali dell'ente⁶⁷, ma anche riconducibile a progettualità sviluppate in risposta a bisogni emergenti nel territorio emiliano; tra i molteplici servizi erogati si possono esaminare due ambiti d'azione sui quali l'ente di promozione del volontariato ha concentrato i propri sforzi negli ultimi anni. Il primo riguarda l'orientamento nei confronti di persone che vorrebbero impegnarsi nel volontariato senza sapere bene dove farlo: lo scorso anno sono stati realizzati 808 colloqui di orientamento (in presenza e a distanza) con aspiranti volontari ai quali sono state proposte 290 associazioni di diversi ambiti tematici disposte ad accogliere nuovi attivisti. Al termine di questo percorso di selezione sono stati 361 i volontari effettivamente inseriti nelle ODV e APS. Dai dati in possesso degli operatori del Centro, la domanda espressa da queste ultime era molto più elevata (circa 2.900 volontari). Per ampliare l'offerta è stata lanciata la campagna "Io Amo", veicolata attraverso la stampa locale e i *social*, grazie alla quale sono state raccolte 823 ulteriori candidature di aspiranti volontari. Un altro canale al quale si è attinto per cercare di mobilitare le energie civiche dei residenti è stato il mondo giovanile, organizzando incontri e seminari tematici nelle scuole e nelle università, ai quali hanno preso parte 1.312 studenti della scuola primaria e secondaria, e 235 iscritti all'università. Nell'insieme, quindi, è piuttosto evidente il tentativo del Centro di lavorare affinché si possa favorire un ricambio (anche generazionale) di coloro che si dedicano tempo ed energie al volontariato organizzato. È una questione sulla quale non si può più soprassedere, nell'area emiliana ci sono troppe associazioni che faticano non poco a reclutare nuove leve di volontari.

⁶⁶ I volontari vengono inseriti in programmi e progetti specifici che spaziano dal lavoro di animazione in diverse realtà territoriali, all'organizzazione di attività sportive a beneficio di bambini con disabilità intellettive o problemi di neurosviluppo, passando per la partecipazione a sportelli di ascolto e informazione rivolti a persone che vivono in condizione di difficoltà o di isolamento sociale.

⁶⁷ Il budget del FUN assegnato al centro emiliano nel 2023 è stato di 1.118.986,24 euro; cfr. tabella 3 FONDAZIONE ONC, *Relazione annuale 2023. Attività dell'OTC Emilia-Romagna*, Roma, 3 Aprile 2024. Dati e informazioni accurate sulle attività svolte dal Centro con i fondi del FUN o extra FUN sono riportate in CSV Emilia, *Bilancio sociale 2023*, approvato dall'Assemblea dei soci il 20 giugno 2024 (accessibile da <https://servizi.lavoro.gov.it/runts/it-it>).

Un secondo ambito di intervento è riconducibile ai settori di mercato più orientati a perseguire obiettivi di sostenibilità, secondo gli standard di governance democratica e sostenibilità ambientale e sociale definiti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e in recenti determinazioni UE⁶⁸. CSV Emilia guarda con crescente interesse alle imprese disposte a investire in un diverso modello di sviluppo: economia circolare, coesione sociale, rispetto delle comunità locali, equo trattamento dei lavoratori, trasparenza nei confronti dei consumatori, ecc. In tale ottica, è stato creato un portale di servizio dedicato alle aziende (<https://www.csvemilia.it/cosa-facciamo/con-le-aziende/>), dove vengono proposte diverse forme di partenariato al mondo for profit. I campi di applicazione di queste collaborazioni possono essere le campagne congiunte per raccogliere fondi a favore di iniziative sociali realizzate da ETS o per collette solidali in caso di emergenze, la coprogettazione di percorsi di volontariato per manager e impiegati di gruppi aziendali desiderosi di mettere al servizio delle ODV e delle APS le proprie competenze, oltre all'opera di intermediazione per la ricerca di associazioni o imprese sociali disposte ad ospitare i cosiddetti *community days*⁶⁹. Le attività realizzate su questo versante sembrano essere cresciute in modo significativo, almeno a giudicare dai dati raccolti nel bilancio sociale 2023 dell'organizzazione⁷⁰, laddove vengono elencati circa venti progetti di collaborazione con diversi attori economici locali. Si ha in tal senso una riprova che il ponte gettato verso le società commerciali non è campato in aria, ma anzi può essere un buon viatico per fare qualcosa di utile alla collettività.

5.3. CESVOT. Una rete regionale al servizio del volontariato in Toscana

Era il 1997 quando il Centro Servizi Volontariato Toscana (CESVOT) ha iniziato a muovere i primi passi, dando vita ad un'esperienza unica nella fase di lancio dei CSV, caratterizzata dalla nascita di strutture quasi tutte ubicate al Nord e a carattere provinciale. L'idea di costruire una rete diffusa su un territorio regionale vasto, socialmente composito e articolato sul piano politico/amministrativo come quello toscano⁷¹, era insieme una novità e una scommessa. Si possono addurre due motivi di fondo per cui abbia preso corpo questo ambizioso disegno organizzativo sul finire degli anni Novanta: innanzi tutto, la presenza nella realtà toscana di grandi centrali dell'associazionismo e del volontariato organizzato, come le Misericordie, le Pubbliche Assistenze, le strutture regionali di Acli e Arci; ciò ha consentito di lavorare sin dal principio sulla ricerca di sinergie tematiche e culturali, potendo contare su una base rappresentativa larga e articolata, formata da questi ed altri attori associativi, portatori di forme di solidarismo

⁶⁸ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla trasparenza e sull'integrità delle attività di rating ambientale, sociale e di governance (ESG), che modifica il regolamento (UE) 2019/2088 e (UE) 2023/2859, PE-CONS 43/24, approvato il 27 novembre 2024.

⁶⁹ Giornate in cui i dipendenti di un'azienda fanno un'esperienza immersiva nel sociale tenendo, ad esempio, compagnia a persone con gravi disturbi mentali o ripulendo un parco urbano.

⁷⁰ Cfr., CSV Emilia, *Bilancio sociale 2023*, pp. 63-64.

⁷¹ La Toscana si estende su quasi 23mila chilometri quadri nei quali risiedono circa 3,6 milioni di persone, dislocate in 373 comuni e 10 capoluoghi di provincia.

assai diversificate e radicate nei diversi territori; si deve inoltre considerare che in Toscana la Regione è un'istituzione tradizionalmente autorevole sul piano politico e ciò porta, a differenza di altre regioni quali l'Emilia-Romagna o il Piemonte, ad accentrare le iniziative sociali avendo come punti di riferimento l'istituzione regionale.

Ergendosi su queste basi il CESVOT ha assunto una fisionomia complessa col trascorrere del tempo, al pari di altre organizzazioni che agiscono su svariati fronti, coinvolgendo una platea considerevole di enti, attraverso funzioni, ruoli, pratiche sociali e procedure democratiche con cui si inseguono obiettivi comuni. L'architettura con cui viene mandato avanti il Centro poggia innanzi tutto su una folta *membership* formata da 34 ETS regionali, che formano una compagine alquanto composita, formata da 26 ODV, 6 APS e 2 altri ETS. Gli organi di governo e indirizzo sono essenzialmente tre: l'Assemblea, dove siedono le organizzazioni socie, che esprime le linee di indirizzo generale del Centro ed elegge le principali cariche sociali; il Consiglio direttivo con funzioni esecutive, che delinea le strategie e programma le attività; e l'Ufficio di presidenza, chiamato a coordinare i lavori del Consiglio e a rappresentare il Centro presso istituzioni, parti sociali e altri ETS. Vi sono poi le delegazioni territoriali che attuano le determinazioni degli organi di governo. La conduzione operativa del CESVOT è di competenza di un organigramma formato dal direttore, da tre responsabili che presiedono le divisioni di servizio (gestione strategica; formazione, progettazione, consulenza, servizi territoriali e monitoraggio; comunicazione, promozione, ufficio stampa, ricerca e documentazione), coordinando un numero variabile di operatori in ciascuna area (dai due ai cinque impiegati); vi sono poi altri cinque addetti che si occupano di amministrazione, segreteria e relazioni istituzionali; lo staff si completa con i referenti che lavorano nelle delegazioni territoriali, interfacciandosi di continuo con la sede centrale.

Questa descrizione è talmente schematica da non restituire il funzionamento di un'organizzazione capillare che lavora a pieno organico per sostenere e promuovere il volontariato e l'associazionismo in tutte le province toscane. Alcuni dati illustrati nell'ultimo bilancio depositato nel RUNTS possono fornire qualche indizio in più su quale sia l'impatto complessivo del CESVOT a livello regionale⁷²: nel 2023 l'ente con le sue attività ha globalmente intercettato 8.608 enti di cui 8.357 ETS, 154 soggetti pubblici e 97 imprese. Il livello di copertura delle attività di servizio nei confronti delle diverse realtà del Settore risulta particolarmente elevato, giacché sono state offerte prestazioni di varia natura (consulenze, formazione, informazioni) a 7.633 ETS, il 66% delle organizzazioni iscritte al RUNTS nella regione (11.556). Il grosso dell'utenza è formato da ODV e APS, poco meno di due terzi dei destinatari degli interventi, ma la restante parte è formata da Onlus, imprese sociali, enti filantropici e altri ETS. L'altro target del Centro sono le circa 15mila persone fisiche contattate nello stesso anno, una moltitudine di cittadini di ogni genere, età e background professionale, raggiunti grazie ad una intensa attività di animazione nelle diverse aree provinciali, di cui il bilancio sociale fornisce alcuni indicatori di performance: 253 eventi pubblici, realizzati

⁷² Cfr. CESVOT, *Bilancio sociale 2023*, approvato dall'Assemblea dei soci del 27 giugno 2024 e depositato nel RUNTS.

in collaborazione con 370 partner istituzionali e che hanno visto la partecipazione di poco meno di novantamila persone; in questo settore un posto di rilievo è occupato dalle scuole, avendo il Centro operato in 52 istituti scolastici, coinvolgendo poco meno di duemila studenti in incontri di orientamento e sensibilizzazione al volontariato. Lo staff del CESVOT si è mostrato alquanto dinamico anche in altre attività di servizio come le consulenze: 4.672 ore di assistenza tecnica o accompagnamento individuale o di gruppo, erogate ai responsabili o operatori di circa 1.500 ETS sui temi più disparati, tra cui *fundraising* e *crowdfunding*, comunicazione e marketing, organizzazione e sviluppo associativo, adeguamento degli statuti, questioni amministrative, contabili e civilistiche, diritto al lavoro e forme contrattuali, accesso al credito.

Non è possibile in questa sede passare in rassegna ogni ambito in cui sono stati impegnati gli operatori e i coordinatori del Centro, ma le circa cinquanta pagine dove sono riassunte le attività del 2023, attraverso tabelle, prospetti e grafici documentano un'opera meticolosa e capillare, finanziata con poco meno di 3,7 milioni di euro del FUN e circa 811mila euro di altri contributi provenienti da enti pubblici e privati, secondo quanto viene riportato nel rendiconto gestionale riclassificato del suddetto bilancio sociale⁷³. Senza dubbio, le tecnologie sono uno strumento importante per far fronte a carichi di lavoro piuttosto significativi, rispettando le tabelle di marcia. CESVOT si è dotato nel 2016 di un sistema intranet (*MyCesvot*) attraverso il quale ogni utente può accedere e ricevere informazioni e risposte alle proprie richieste, senza doversi necessariamente recare presso gli uffici del Centro. Nel 2023 risultavano accreditati 27.435 utenti nella piattaforma, i quali potevano in tal modo consultare la banca dati e mettersi in contatto con gli operatori di servizio. Ma i dispositivi e gli applicativi tecnologici non potranno mai sostituire le relazioni in presenza. Le videoconferenze non soppiantano i grandi rituali collettivi o semplicemente l'ascolto reciproco di un colloquio informale nell'ufficio di un operatore. L'interazione nei luoghi fisici è fondamentale per generare comprensione e sentimenti di comunanza, specie quando si ha a che fare con molteplici stakeholder, come capita alla dirigenza e allo staff di CESVOT, soprattutto se si vuole riflettere sulle prospettive del volontariato nel contesto toscano.

Proprio per rinsaldare i legami di collaborazione con i diversi portatori d'interesse della comunità il CESVOT ha convocato gli Stati generali agli inizi di maggio 2024. Oltre alla base associativa e alle delegazioni territoriali, all'assise sono stati invitati a partecipare il rappresentante dell'OTC, una delegazione della consulta Toscana dei CSV e il portavoce del Forum regionale del Terzo Settore. Dopo la presentazione delle attività del Centro, sono stati aperti i tavoli di discussione per individuare ipotesi di lavoro comuni da mettere in campo in un futuro prossimo. Tre sono stati gli argomenti sui quali si sono confrontati i partecipanti: la partecipazione, le relazioni e i servizi. Tra i diversi temi di un dibattito vivace e appassionato in molti hanno sostenuto che vi è un rischio di dispersione del volontariato nella realtà toscana. Le ODV e le APS sono costrette a ripensare i modi per richiamare e trattenere i volontari, sempre più disorientati sul piano valoriale e pressati da problemi economici e sociali che hanno investito il nostro paese da quindici

⁷³ Cfr. CESVOT, *Bilancio sociale 2023*, p.102.

anni a questa parte, acuendosi in particolar modo dopo l'emergenza sanitaria e sociale creata dalla pandemia. Per rispondere a domande di senso e richieste di sostegno per molti versi inedite, è necessario che il tessuto associativo toscano si interroghi sulle modalità con cui sollecitare l'interesse delle persone che cercano nuovi ancoraggi alla realtà sociale. E il CESVOT dovrà giocoforza attenzionare queste esigenze e preoccupazioni, riprogrammando velocemente le proprie attività.

5.4. Il CSV San Nicola. Alimentare la crescita del volontariato a Bari e BAT

Il CSV San Nicola, costituito agli inizi del 2002 come APS, si trasforma nel 2020 in ODV ed attualmente ha una compagine formata da 78 soci (67 ODV, 5 APS e 6 altri ETS). Il suo territorio di competenza comprende la città di Bari con i 40 comuni inclusi nella zona metropolitana, oltre a 7 centri abitati della provincia di BAT (Bari, Andria e Trani). Nelle due aree si contano 2.871 ETS iscritti al RUNTS. La sede principale del Centro è ubicata a Bari, a cui si aggiunge lo sportello territoriale di Andria e altre 8 strutture presso i Comuni dell'area, che ricevono solo su appuntamento. Nella struttura lavorano 16 dipendenti o assimilati, di cui 5 a part time. La maggior parte delle persone conosce bene il tipo di lavoro che viene svolto nei CSV, essendo occupato nella struttura da oltre un decennio. L'organizzazione si avvale anche delle professionalità di 16 consulenti. Completano l'organico 40 volontari e una nutrita schiera di ragazzi che svolgono il servizio civile volontario. L'offerta di servizi erogati con lo staff e le altre figure che ruotano nel Centro è apprezzabile, se non altro sotto il profilo numerico, come attestano i dati aggiornati al 2023: 2.298 consulenze, rivolte a 779 beneficiari (626 ETS e 153 persone fisiche), per 1.290 ore complessive. Anche sul versante della formazione l'impegno profuso è stato significativo, con 18 corsi portati a compimento, per un numero totale di 500 partecipanti facenti parte di 266 ETS. La promozione del volontariato è stata svolta in primo luogo nelle scuole, laddove si è intervenuti in 20 istituti scolastici, coinvolgendo 2.464 studenti e 90 insegnanti in 128 incontri della durata media di più di due ore. I locali del Centro hanno inoltre funzionato da base tecnica e logistica per 347 ETS, i quali avevano bisogno di spazi e supporto tecnico per organizzare iniziative pubbliche o riunioni di lavoro. Infine, anche rispetto alla propensione ad utilizzare Internet e le piattaforme digitali il CSV San Nicola appare piuttosto attivo, avendo registrato in media 4.061 iscritti alla mailing list e 7.302 follower sui propri canali social (Instagram e Facebook).

Per quanto sia abbastanza puntuale, questo resoconto non consente di isolare i fattori che possono aver contribuito allo sviluppo del Centro dalla sua nascita sino al periodo odierno, il quale sembra giovare di una certa stabilità negli assetti organizzativi, garantita anche da un afflusso non marginale di risorse economiche: sempre nel 2023, il CSV San Nicola si è visto assegnare 886.264 euro dal FUN (incluse le risorse libere non spese nell'anno precedente)⁷⁴. Per scoprire quali siano i processi che possono aver

⁷⁴ Dato riportato in Fondazione ONC, *Relazione annuale 2023. Attività dell'OTC Puglia e Basilicata*, approvata l'8 aprile 2024 (cfr. tabella 3, pag. 6).

favorito o, al contrario, rallentato la crescita di questo ente è necessario addentrarsi nell'esperienza vissuta dai testimoni privilegiati che hanno preso parte allo studio di caso, raccontando quel che accade quando sono al lavoro. In proposito si possono evidenziare tre aspetti.

Una prima dinamica riguarda l'evoluzione che hanno avuto nel tempo gli assetti del Centro. Si possono distinguere grossomodo tre fasi nel percorso che questo ente di servizio ha compiuto dalla sua nascita ad oggi: in un primo periodo assai lungo, compreso tra il 2006 e il 2017, il modello di gestione è stato sostanzialmente verticistico, trainato da una direttrice molto competente, che concedeva scarsa autonomia ai responsabili di area e agli operatori, richiedendo allo staff di riportare costantemente a lei i flussi di comunicazione. La dirigenza era autorevole, per quanto fosse piuttosto incline ad incentrare i processi e le decisioni. Con la nomina di un nuovo direttore, si avvia una trasformazione dell'organizzazione, con il tentativo di decentrare le decisioni, responsabilizzando maggiormente gli operatori e i coordinatori nelle varie aree di lavoro. Nel 2019 viene nominato un terzo direttore, per la prematura scomparsa di chi lo aveva preceduto nell'incarico. Dopo la parentesi del lockdown e dello smartworking, si torna in presenza nel 2021, il nuovo dirigente cerca di portare a termine la trasformazione organizzativa introdotta dal suo predecessore, cercando di rendere più orizzontali i processi decisionali, attraverso una leadership collegiale, caratterizzata dalla capacità di ascolto e di portare a sintesi le diverse proposte che emergono in un dialogo costante con lo staff, con l'obiettivo anche di integrare meglio le diverse aree di servizio. Questa transizione è ancora aperta e mira a rinforzare il lavoro di squadra, attraverso una maggiore circolazione delle informazioni fra tutti i livelli gestionali e di servizio. È un "modello delle porte aperte" che tende ad affermarsi, dove ciascuno degli operatori e dei dirigenti si confrontano incessantemente con tutti gli altri, dando luogo ad una programmazione partecipata delle attività del Centro. Si tratta quindi di un passaggio ancora incompiuto ad un modello di leadership diffusa, condividere, tenere le porte aperte è di sicuro una strategia positiva e arricchente, creando contaminazioni che ampliano i punti di vista nella definizione dei problemi e possono portare a soluzioni innovative, ma che può anche presentare le sue criticità. Il confronto aperto a tutti i livelli può appesantire i processi allungando i tempi con cui vengono formulate le risposte agli utenti del Centro.

Un secondo tratto distintivo del CSV è la cultura dell'accoglienza, ovvero il rapporto empatico che le persone che operano nel Centro tendono a stabilire con i responsabili di ODV e APS o con singoli cittadini che incontrano negli eventi di sensibilizzazione al volontariato. È un modo di porsi nei confronti degli altri che implica ascolto, apertura, flessibilità. Gli operatori del Centro si identificano con questa immagine del loro lavoro, parte attiva di un'organizzazione incline a curare i legami di prossimità, dando un riconoscimento ai diversi portatori di bisogni e esigenze che si presentano davanti ai suoi sportelli.

La terza pratica che ha accompagnato l'evoluzione del Centro è la coprogettazione, intesa non tanto come procedure amministrativa (ai sensi dell'articolo 55 del CTS), ma come metodo di lavoro quotidiano attraverso il quale si sperimentano collabora-

zioni con tutti si soggetti che entrano in contatto con il CSV San Nicola, dai presidenti di micro associazioni, ai funzionari del comune, passando per i dirigenti scolastici e i manager di imprese che si vogliono cimentare in un programma di volontariato aziendale o sponsorizzare un'attività solidale. Con tutti costoro si possono costruire patti e progetti in una logica di rete inclusiva, affinché il volontariato diventi una risorsa sempre più diffusa nella comunità.

6. Considerazioni conclusive

Le RA e i CSV sono attori fondamentali per infrastrutturare il Terzo settore nel nostro paese. La società civile italiana è costellata da una miriade di gruppi di base che perseguono scopi solidaristici e prosociali, riconfluiti in misura significativa nel RUNTS (oltre 130mila a dicembre del 2024). Questi ETS sono in più di 7 casi su dieci (74,4%) costituiti da APS e ODV con una bassa soglia di professionalizzazione, ossia con un apporto assai limitato di lavoratori remunerati e un numero più elevato di volontari e associati⁷⁵. Si tratta di un tessuto organizzativo formato da esperienze collettive perlopiù spontaneistiche che operano in molteplici ambiti di interesse generale: attività ricreative e di socializzazione, sostegno ai soggetti fragili, protezione civile, tutela dell'ambiente, servizi sociosanitari, attività culturali e artistiche, promozione dello sport, solo per citare i più frequenti. Questi mondi associativi sono più propensi a sviluppare legami di prossimità e a offrire spazi di socialità e strumenti di partecipazione civica ai propri aderenti, piuttosto che focalizzarsi sugli aspetti gestionali delle iniziative di cui si rendono artefici. Il CTS ha riconosciuto un ruolo decisivo sia alle RA che ai CSV nell'assecondare la crescita degli ETS (rispettivamente all'art. 41 e agli artt. 61-66). I risultati della ricerca commentati in questo capitolo tendono a confermare questa funzione strategica.

Se si guarda al percorso compiuto dalle RA dal varo della riforma del Terzo settore sino ad oggi si coglie lo sforzo profuso per adempiere alle prerogative attribuite loro dal nuovo dettato normativo: avendo affiancato le associazioni locali ad essi affiliate nel processo di trasmigrazione dagli Albi regionali al RUNTS, questi enti hanno sperimentato quasi in anticipo quel ruolo di facilitazione tecnica e di autosorveglianza che il D.lgs. 117/2017 assegna loro. In un processo non esente da criticità, per problemi di natura amministrativa e di disallineamento nell'applicazione della normativa fra le Regioni (soprattutto sulla questione cruciale della tipologia di statuti ammissibili per entrare nel Registro), le Reti hanno creato una serie di risorse e strumenti cui potranno attingere anche in futuro per adempiere al proprio mandato: applicativi e piattaforme digitali per interscambiare dati sui tesserati, sugli impieghi economici e sulle attività

⁷⁵ In proposito si vedano i dati pubblicati dal Centro Studi G. Tagliacarne, secondo cui circa 52mila APS e 36mila ODV iscritte al RUNTS al termine del 2023, le prime con in media 0,4 addetti e 17,2 volontari, le seconde con 1 addetto e 69,9 volontari. Cfr. CENTRO STUDI G. TAGLIACARNE, *op. cit.*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024, pp. 86 e ss.

delle associazioni di base; linee guida, codici etici, certificazioni, sistemi di monitoraggio, valutazione e audit; attivazione di uffici, team e divisioni dedicati al sostegno tecnico alla membership; organizzazione di percorsi formativi per dirigenti, quadri e operatori. Si tratta di acquisizioni importanti, conseguite anche grazie ai fondi erogati alle RA ex articolo 72 del CTS, per cui questi coordinamenti associativi sembrano ben attrezzati per mettersi al servizio della propria *base*, promuovendone uno sviluppo sostenibile nel medio-lungo periodo, nonostante si possano manifestare preoccupazioni o esitazioni nell'esercitare tale attività. Sul versante della rappresentanza, è evidente un dinamismo in questi network, anche fra quei soggetti collettivi che erano più riluttanti ad entrare nell'agone della politica e a fare pressione sulle istituzioni, facendo sentire la propria "voce" solo su temi specifici o in situazioni contingenti. Forti della loro *constituency* (centinaia o migliaia di sedi locali diffuse in diverse aree del Paese; decine o centinaia di migliaia di tesserati) le RA si proiettano nella sfera pubblica, utilizzando diverse strategie per promuovere istanze sociali variegata: dall'interlocuzione diretta con i vertici di Ministeri e Regioni alla partecipazione ai tavoli di negoziazione costituiti in varie sedi istituzionali, passando per vere e proprie mobilitazioni sociali per far diventare prioritari temi lasciati nel dimenticatoio dalla politica. Questa spinta può essere salutare per un Paese come il nostro, dove il ceto politico arriva troppo spesso in ritardo rispetto alle domande di cambiamento che affiorano dalla società, di cui il Terzo settore si fa non di rado interprete con una certa tempestività, agendo anche in contesti marginali o interstiziali, nei quali le agenzie pubbliche faticano non di rado ad arrivare.

Per quel che attiene ai CSV vi è una tendenza che fa riflettere, ovvero lo spostamento abbastanza vistoso del baricentro di azione di queste organizzazioni verso l'attività promozionale del volontariato sul territorio, che viene declinata in esperienze di animazione o di sensibilizzazione realizzate nella comunità locale, per incoraggiare le persone ad impegnarsi nel sociale, facendo spesso da intermediari con le ODV e le APS, che non riescono come in passato a reclutare tanto facilmente nuovi attivisti. Questo aspetto è emerso sia dai dati sugli impieghi economici dei Centri, che in quasi quattro casi su dieci vengono dirottati verso azioni volte a far avvicinare i cittadini agli ETS, sia dagli studi di caso, dove queste pratiche sono state ricostruite in modo più puntuale, nella loro varietà: incontri nelle scuole per far capire agli studenti quanto sia importante la partecipazione civica, seminari dove le ODV possono presentarsi ad aspiranti volontari e coinvolgerli nelle proprie iniziative, colloqui individuali per aiutare le persone a trovare una associazione dove attivarsi, ecc. Cambiano le modalità ma l'obiettivo è lo stesso: aprire canali di comunicazione e intessere relazioni sul territorio per far sì che il desiderio di essere solidali trovi una adeguata sponda nella molteplicità di ETS che operano ovunque in Italia. Questa forma di proselitismo non impedisce ai centri di continuare ad erogare altre prestazioni quali le consulenze tecniche, la formazione o il supporto alla progettazione per aiutare le piccole associazioni a reperire risorse con cui finanziare iniziative di utilità sociale. In generale, lo sviluppo dei CSV sembra essere sostenuto da dinamiche organizzative che i dati aggregati di natura contabile o amministrativa non riescono a restituire. Vi sono processi e pratiche

che maturano lentamente nel tempo e che non si lasciano ricondurre alla misurazione dell'efficacia o dell'impatto degli interventi, nonostante siano fattori dirimenti nell'evoluzione dei Centri. Un motivo in più per continuare a svolgere studi a carattere qualitativo su questi enti, accanto alle rilevazioni statistiche e ai monitoraggi che sono pur sempre essenziali per tracciare un quadro generale sull'andamento di queste organizzazioni di servizio. I CSV non sono ad ogni modo organismi uniformi, sebbene abbiano finalità comuni definite sul piano giuridico. La loro vicenda è legata a doppio filo alle peculiarità del territorio, laddove si costruiscono le condizioni per far sì che i cittadini abbiano più opportunità di inserirsi nella poliedrica realtà del volontariato e dell'associazionismo, anche in modi non convenzionali, per cui conta di più il problema per cui ci si attiva, che la tessera dell'associazione in cui si milita. Oggi, forse ancor più che agli inizi degli anni duemila quando sono nati, i Centri possono canalizzare negli ETS le nuove istanze partecipative che sorgono disordinatamente nella società civile in uno scenario sociale, politico ed economico alquanto convulso.

APPENDICE

Tabella n. 5 – *I testimoni privilegiati intervistati nella ricerca sulle Reti Associative*

Organizzazione	Intervistato/i	Ruolo
AUSER ODV e APS Associazioni Nazionali	Domenico Pantaleo	Presidente nazionale
ASSIFERO Associazione Italiana delle Fondazioni ed Enti Filantropici	Carola Carazzone	Segretaria Generale
ANPAS Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze	Niccolò Mancini	Presidente nazionale
Legambiente Nazionale APS	Nunzio Cirino Groccia	Amministratore nazionale
UNITRE - Associazione Nazionale delle Università della Terza Età APS	Piercarlo Rovera	Presidente nazionale
AGESCI Associazione Guide Scout Cattolici Italiani APS	Paolo Peris Filippo Primula	Incaricato Nazionale all'Organizzazione Referente Nazionale Terzo Settore
ACLI Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani APS	Stefano Tassinari	Vicepresidente nazionale vicario
UISP Unione Italiana Sport per Tutti APS	Tiziano Pesce	Presidente nazionale
ARCI l'Associazione Ricreativa Culturale Italiana APS	Walter Massa	Presidente nazionale
CRI Associazione della Croce Rossa Italiana ODV	Daniel Masullo	Responsabile Servizio Terzo settore e Trasparenza
Slow Food Italia APS	Barbara Nappini Maria Mancuso	Presidente nazionale Consigliere direttivo nazionale
UNPLI Unione Italiana Pro Loco d'Italia APS	Antonino La Spina	Presidente nazionale
ANSPI Associazione Nazionale San Paolo Italia APS	Giuseppe Dessì	Presidente nazionale
AVIS Associazione nazionale Volontari Italiani del Sangue ODV	Gianpietro Briola Giorgio Dulio	Presidente nazionale Componente Esecutivo nazionale
ANBIMA Associazione Nazionale delle Bande Italiane Musicali Autonome APS	Giampaolo Lazzeri	Presidente nazionale

Tabella n. 6 – *I testimoni privilegiati intervistati negli studi di caso realizzati nei CSV Vol.To (Torino)*

Nominativo	Carica
Luciano Dematteis	Presidente
Maria Luisa Reviglio	Vicepresidente (Associazione UNI.VO.C.A. OdV)
Francesco Cuoco	Consigliere (Associazione GVV NUOVA AURORA OdV)
Giovanni Ferrero	Consigliere (Associazione ADN OdV)
Silvio Magliano	Consigliere (Bi.E.Vol – Bioetica Europa e Volontariato OdV)
Vilma Soncin	Consigliera (Associazione Il Cammino OdV)
Maida Caria	Direttrice
Caline Kouka	Vicedirettrice
Alessandro Prandi	Responsabile Area Progettazione, Progettazione Europea e Servizio Civile
Stefania Cerri	Area Consulenza
Paola De Matteo	Area Progettazione, Sportello di Orientamento al Volontariato e Volontariato aziendale
Paola Fabaro	Promozione e Siti Web
Fiorella Franco	Area Accoglienza e affitto spazi
Matteo Maritano	Area Progettazione
Claudia Condina	Volontaria in Servizio Civile
Inass Chellak	Tirocinante
Maria Paola Tripoli	Presidente SEA – Servizio Emergenza Anziani

CSV Emilia (Piacenza, Parma, Reggio Emilia)

Elena Dondi	Presidente CSV Emilia
Arnaldo Conforti	Direttore e referente per la sede di Parma
Francesca Bigliardi	Referente Promozione del Volontariato e scuole (Parma)
Claudia Favara	Responsabile area Comunicazione, Formazione e Consulenza
Clelia Bergonzani	Rapporti con le imprese

CESVOT (Toscana)

Paolo Balli	Direttore
Riccardo Andreini	Responsabile settore Formazione, progettazione, consulenza, servizi territoriali e monitoraggio
Rita Migliarini	Referente servizi territoriali e consulenza, settore Formazione, progettazione, consulenza, servizi territoriali e monitoraggio
Cristina Guccinelli	Responsabile settore Comunicazione, promozione, ufficio stampa, ricerca e documentazione

CSV San Nicola Bari-Bat

Rosa Franco	Presidente
Oronzo Franco	Consigliere (Associazione NovaVita)
Alessandro Cobianchi	Direttore
Roberto D'Addabbo	Coordinatore Area Consulenza, assistenza qualificata e accompagnamento
Angelica Bilotti	Referente Area Informazione e comunicazione
Mariangela Chibelli	Referente Area Promozione, orientamento e animazione territoriale
Roberta Franco	Referente Area Ricerca e documentazione
Marina Novielli	Referente Area Formazione
Giovanna Pica	Referente Area Consulenza, assistenza qualificata e accompagnamento
Serena Russo	Ufficio stampa (Area Informazione e comunicazione)
Graziano Sirago	Servizio civile universale (Area Promozione, orientamento e animazione territoriale)
Fonte Maria Fralonardi	Presidente FEDERUNI

PARTE QUINTA

SINTESI E PROSPETTIVE EVOLUTIVE

CAPITOLO XV

LO STATO DI SALUTE DEL TERZO SETTORE: URGENZE, ATTESE E PROSPETTIVE*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le urgenze. – 2.1. L'autorizzazione comunitaria dei regimi fiscali degli ETS – 2.2. Semplificazioni e decreto “controlli”. – 2.3. Incrementare il Fondo del 5 per 1000. – 3. Le attese – 3.1. Le ASD come ETS di diritto? Alcune proposte – 3.2. Premiare il volontariato di competenza. – 3.3. Una fiscalità più favorevole per gli Enti filantropici. – 4. Le prospettive. – 4.1. Misure premiali e promozionali per le erogazioni liberali e il social bonus. – 4.2. Rafforzare le reti associative e i centri di servizio del volontariato. – 4.3. Accrescere l'efficacia dei progetti finanziati con l'art. 72 del CTS. – 4.4. Un laboratorio per l'amministrazione condivisa. – 4.5. Il potenziale ruolo delle organizzazioni di Terzo settore nella realizzazione di un welfare comunitario. – 4.6. L'Ente di Terzo settore come figura di amministratore di sostegno. – 4.7. Il piano di azione per l'economia sociale. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

La redazione di questo quarto Rapporto sullo stato e l'evoluzione del diritto del Terzo settore – Terzjus Report 2024 – avviene quando ci si trova, come dice il titolo del volume, **“A due passi dalla meta”**, dove i due passi mancanti per una completa regolazione del Terzo settore sono l'autorizzazione europea per diverse norme fiscali contenute nel CTS e il cosiddetto decreto “controlli”¹. Se questi sono gli ultimi atti per una completa regolazione degli ETS, non di meno occorre leggere lo stato di salute del Terzo settore nel contesto in cui oggi si colloca la complessa Riforma originata dalla legge 106/2016. Si intende offrire in premessa alcune chiavi di lettura trasversale per comprendere e valutare le urgenze e le attese che saranno poco più avanti esplicitate, nonché delineare le prospettive per un Terzo settore non ripiegato sui propri limiti, difficoltà e carenze, ma invece pronto ad accettare i rischi e le sfide degli anni a venire.

Se il cuore, l'anima del Terzo settore sono la relazione e la vita intessuta di legami comunitari e di senso, è difficile non cogliere che questo nucleo di significato è oggi corroso da un individualismo radicale per cui ciò che conta è l'io soggettivo, mentre il noi – gruppo, comunità, Paese – diventa sfuggente e inafferrabile.

Questa tendenza, che alcuni autori connotano come **“singolarismo”**², prosciuga le sorgenti dell'azione volontaria, del mutualismo civico e dell'imprenditorialità sociale, ovvero delle basi valoriali di cui si nutrono e sono intessute le realtà associative, volon-

* **A cura di Luigi Bobba** - Presidente della Fondazione Terzjus ETS.

¹ Si veda G. SEPIO, *Evoluzione e novità per il fisco del Terzo settore tra quadro nazionale ed europeo*, in questo Rapporto.

² Cfr. a cura di S. ZAMAGNI, *Singolarismo e riconoscimento*, in *Paradoxa*, n. 3 luglio-settembre 2023, Mimesis.

tarie, mutualistiche, cooperative e filantropiche. Se ne rintracciano i segni in tre diversi fenomeni: un certo declino del volontariato almeno nella sua forma organizzata; una criticità crescente per le organizzazioni di Terzo settore nel ricambio dei propri gruppi dirigenti e nell'essere attrattive nei confronti delle generazioni più giovani; la presenza di un fenomeno carsico – quello del volontariato individuale – che segnala una disponibilità all'impegno sociale ma in forme più fluide, liquide e discontinue.

Questa torsione individualistica del vivere sociale è accompagnata da una crescita delle disuguaglianze e dall'esplosione delle solitudini; le persone, i gruppi sociali più sfavoriti, le comunità delle aree interne, le periferie urbane si sentono abbandonati sull'onda delle spinte disgregatrici della globalizzazione. Infine, l'inverno demografico e la continua emorragia di giovani talenti verso l'estero impoveriscono la fonte da cui le organizzazioni di Terzo settore possono attingere per rinnovarsi, affrontare nuove sfide e rispondere a bisogni inediti. Dunque un contesto non sempre favorevole allo sviluppo di relazioni di solidarietà, alla costruzione di legami comunitari e all'inclusione dei soggetti più vulnerabili. Ma è qui che il Terzo settore è sfidato a non smarrirsi e invece **a rafforzare la propria originale, autonoma e distintiva soggettività** a partire anche dal recente riconoscimento normativo operato con il Codice del Terzo settore (CTS). In queste brevi note conclusive del Terzjus Report 2024, si intendono evocare **le urgenze, le attese e le prospettive** di un Terzo settore che vuole continuare a formare anticorpi contro l'individualismo radicale, a contrastare le disuguaglianze e le nuove solitudini e a costituire soggetti e reti di imprese sociali orientate a generare valore economico insieme a valore sociale.

2. Le urgenze

Una rapida rilettura dei primi due capitoli di questo Terzjus Report 2024 non lascia alcun dubbio circa le urgenze non più rinviabili al fine di assicurare il completamento della regolazione degli ETS, la disponibilità di risorse per le nuove esigenze emerse e il pieno utilizzo delle opportunità contenute nella Riforma. Ci si riferisce in primo luogo alla definitiva conclusione dell'iter per l'autorizzazione comunitaria; poi al decreto controlli ed infine all'incremento del Fondo del 5 per 1000.

2.1. *L'autorizzazione comunitaria dei regimi fiscali degli ETS*

Da quando, in occasione della celebrazione dei 30 anni di fondazione del Forum nazionale del Terzo settore, il viceministro Maria Teresa Bellucci ha annunciato che l'iter autorizzativo da parte della Commissione europea di diverse norme fiscali del CTS³ era ormai nella fase conclusiva, si è manifestato un certo fermento per cercare di delineare le conseguenze che tale atto potrà mettere in moto. Invero, l'attesa – in questi sette anni – è stata davvero troppo lunga e i quattro governi – di diverso orientamento

³ Si tratta degli art. 79 e seguenti del CTS e dell'art. 18 del D.lgs. 112/17.

politico – che si sono succeduti, non sono stati particolarmente zelanti nel portare a compimento questo iter. Il passaggio si rivela particolarmente rilevante oltre che urgente per almeno tre ragioni.

Innanzitutto consentirebbe di avere a livello comunitario **un riconoscimento di una normativa fiscale propria e distintiva del Terzo settore**, evitando di incappare in nuove procedure di infrazione come quella relativa all'IMU sugli immobili degli enti ecclesiastici; o quella, ancora non risolta, sulla applicazione del regime IVA per i corrispettivi per beni e servizi forniti in regime non commerciale dagli ETS. Procedura per la quale il decreto Milleproroghe⁴, in via di conversione alle Camere dispone un rinvio al 1 gennaio 2026.

In secondo luogo, gli ETS, sempre con l'autorizzazione comunitaria, avrebbero un quadro più chiaro e certo dei regimi fiscali effettivamente applicabili alle loro specifiche attività. Si tenga conto che il mancato recepimento delle nuove norme fiscali del CTS ha comportato una **sottrazione – o meglio una mancata fruizione – di risorse dal 2017 ad oggi – di circa 135 milioni di euro**⁵.

In terzo luogo, il rilascio dell'autorizzazione da parte della Commissione europea consentirebbe il decollo del capitolo della “finanza sociale” del CTS e in particolare dei “Titoli di solidarietà”, finora rimasti in congelatore proprio per tale ragione. Strumenti che potrebbero incrementare sia lo sviluppo di forme di risparmio a fini solidaristici, sia un accesso più facilitato al credito per gli investimenti da parte degli ETS.

Infine, il recepimento dell'autorizzazione comunitaria potrà far uscire dal guado le quasi 20.000 ONLUS⁶ rimaste finora in fase di attesa sia per l'iscrizione al CTS sia per la scelta della sezione più appropriata nella quale inserirsi. Di segno analogo le conseguenze per le imprese sociali. Lo sblocco dei due booster fiscali⁷ previsti dal D.lgs. 112/17 può far presumere che vi sarà un significativo incremento delle nuove imprese sociali che si qualificheranno come tali con l'iscrizione alla sezione apposita del Registro delle imprese.

2.2. Semplificazioni e decreto “controlli”

Nel luglio del 2024 è stata approvata la legge 104/2024 che ha introdotto diverse semplificazioni per l'iscrizione mediante delega al RUNTS e per la redazione dei bilanci, nonché chiarimenti per le procedure relative alle assemblee on line, per la definizione del rapporto tra volontari e lavoratori nelle APS e ulteriori altre novità legislative⁸. Ora si tratta di dare rapida e completa attuazione a tali norme, alcune delle quali richiedono interventi di natura amministrativa da parte del MLPS. Di ancora maggior rilievo **la prossima emanazione del decreto “controlli”**⁹, che ha per oggetto

⁴ Cfr. Dl n. 108/2024.

⁵ Cfr. tabella finanziaria acclusa all'art.1 comma 187 della l. 190/14.

⁶ Cfr. A. FICI, *L'evoluzione del terzo settore tra numeri e norme*, in questo Rapporto.

⁷ Cfr. Art. 18 del D.lgs 112/17.

⁸ Cfr. A. FICI, *op. ult. cit.*

⁹ Si tratta del decreto previsto dall'art. 96 del D.lgs. 117/2017.

la definizione della forma, dei contenuti, dei termini e delle modalità per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sugli ETS. L'emanando decreto ha una duplice importanza: innanzitutto perché dà forma e realizza quel principio di trasparenza cui devono sottoporsi gli ETS nel momento in cui si iscrivono al Registro, accedendo così ai benefici a loro riservati dalla legge. In secondo luogo, perché il decreto dovrà definire altresì i requisiti, i criteri e le procedure per l'autorizzazione all'esercizio delle attività di controllo da parte delle Reti Associative (RA) e dei Centri di servizio del volontariato (CSV). Una novità di particolare rilievo, in ossequio al principio di sussidiarietà, **per cui la PA delega, a soggetti qualificati e riconosciuti, una funzione – quella di controllo – particolarmente delicata**. La norma riprende quanto già previsto per le Centrali Cooperative che vigilano sui propri associati in luogo del MIMIT.

Affinché tale innovazione possa diventare una prassi effettiva ed efficace, sarà probabilmente necessario **accrescere la dotazione dell'apposito fondo previsto dalla legge delega e quantificato allora in cinque milioni di euro**. Fondo che, dato l'elevato numero dei soggetti che si sono iscritti al RUNTS, si rivela fin da ora inadeguato a garantire un'effettiva copertura dei costi delle attività di monitoraggio e controllo.

2.3. Incrementare il Fondo del 5 per 1000

Sono circa 17,5 milioni i contribuenti che, nella dichiarazione dei redditi del 2023, si sono avvalsi dell'opzione del 5 per 1000, **pari al 41,3% del totale**¹⁰. E il 2023 è stato l'anno dei record: per numero di contribuenti che hanno esercitato l'opzione (**+731.000 rispetto al 2022**), per numero di enti beneficiari (**80.838**) e per la quota di extra tetto (**circa 28 milioni**), ovvero la quota di sottoscritto che supera il tetto fissato in 525 milioni del fondo destinato al 5 per 1000. E anche – caso singolare – per numero di enti a “zero firme”: **7341**. Per di più, per la prima volta, la sottoscrizione del 5 per 1000 ha superato in termini assoluti il numero dei contribuenti che hanno optato (solo o anche) per l'8 per 1000 destinato alle confessioni religiose riconosciute. Cosa sta accadendo a questo singolare strumento di sussidiarietà fiscale nato con la legge di bilancio del 2006, ad opera dell'allora ministro dell'Economia Tremonti?

Innanzitutto, dopo alcuni anni di stasi o leggera decrescita, il trend dei sottoscrittori è ripartito producendo un significativo sfondamento del tetto. Ma il fenomeno più marcato è l'aumento del numero degli enti beneficiari passato da 72.738 del 2022 ai 80.838 del 2023. E tale crescita – **+13%** – è dovuta essenzialmente all'aumento del numero degli ETS, passati da poco più di **50.000 del 2021 ai 58.870 del 2023 (+ 8569 pari a +17%)**. Modesta invece la crescita delle ASD (+4,3%) e sostanzialmente stabili le altre componenti (ricerca scientifica, sanitaria, enti di beni culturali, enti gestori di aree protette e Comuni). Sempre gli ETS sono destinatari della quota più consistente del fondo pari a **332 milioni su 525**. Non è arbitrario presumere che la crescita impetuosa degli ETS beneficiari sia un possibile effetto di quanto disposto dal legislatore con la possibilità per gli ETS iscritti al RUNTS di diventare contestualmente beneficiari del

¹⁰ Cfr. Comunicato stampa dell'Agenzia delle entrate del 27/06/24.

5 per 1000, semplicemente “spuntando” una casella che attribuisce l’opzione. Un segno che il riconoscimento di tali enti operato con il CTS, è altresì espressivo sia della relazione di fiducia con i cittadini (che hanno la possibilità di indicare in dichiarazione il codice fiscale dell’ente a cui vogliono indirizzare il proprio 5 per 1000), sia della trasparenza assicurata dal Registro. Restano sullo sfondo tre problemi. Il primo: certamente, il trend di crescita degli ETS beneficiari (le ONLUS sono ormai, da tempo, ferme¹¹) continuerà e, presumibilmente, il tetto verrà ulteriormente superato; il secondo, nonostante il successo di questa misura, **circa sei italiani su dieci** non si avvalgono dell’opzione del 5 per 1000. Infine, l’automatico riconoscimento per gli ETS iscritti al Registro, non accompagnato da una crescita di consapevolezza di questo potenziale beneficio, produce un fenomeno distorsivo quale quello degli enti a zero firme. Che fare, dunque?

La prima scelta che il Governo dovrebbe considerare – conseguentemente alla crescita dei contribuenti che optano per il 5 per 1000 e a quella parallela degli ETS – è di rimuovere definitivamente il tetto, o almeno per il 2024, incrementarlo in misura tale da corrispondere agli enti un **effettivo 5 per 1000**¹².

In secondo luogo, se si vogliono attrarre nuovi contribuenti nell’opzione del 5 per 1000, serve un evento straordinario, considerato che la percentuale dei sottoscrittori è da diversi anni, sostanzialmente stabile, intorno al 40%. Come si è già proposto nel Terzjus Report 2023, **il Governo dovrebbe promuovere una campagna nazionale di comunicazione con spot sulle grandi reti Radio-Tv in modo da raggiungere quei contribuenti che non conoscono o non hanno considerato la possibilità dell’opzione 5 per 1000**. Una campagna di comunicazione – che diversamente da altre misure promozionali – non è mai stata intrapresa da nessun governo dal 2006 ad oggi. Un modo non retorico per affermare il principio di sussidiarietà e per rafforzare il legame fiduciario tra cittadini ed ETS.

Infine, e questa è una responsabilità delle RA e dei CSV, serve accompagnare la possibilità di diventare beneficiari del 5 per 1000 per gli ETS che si iscrivono al Registro, con uno sviluppo della capacità degli stessi di raggiungere in modo diretto, semplice ed efficace quei milioni di contribuenti ignari o disinteressati di questa opportunità.

In sintesi: una grande campagna promozionale, una rimozione del tetto del Fondo e un’azione promozionale delle RA e dei CSV sui nuovi ETS.

3. Le attese

Questo Terzjus Report 2024 contiene i risultati di RIM 2024, una survey¹³ – la prima in Italia – incentrata sugli Enti Filantropici (EF) realizzata in partnership con

¹¹ Cfr. Dm del 15/9/ 2020 n.106.

¹² Si veda M. CONSORTI, *Il vero 5 per 1000*, la top20 senza tetto, <https://www.vita.it>.

¹³ Cfr. M. MOIOLI e C. LADU, *La filantropia dopo la riforma: un’indagine esplorativa sul ruolo degli enti filantropici*, in questo Rapporto.

Italia non profit. E poi la sintesi di due diverse attività di ricerca svolte dalla Fondazione Terzjus tra la fine del 2023 e il 2024, dedicate rispettivamente al volontariato di competenza¹⁴ e agli enti sportivi dilettantistici¹⁵. Da queste tre attività di ricerca sono emerse specifiche proposte di innovazione normativa e di regolazione oltre che di iniziative promozionali.

3.1. *Le ASD come ETS di diritto? Alcune proposte*

Già nel primo Rapporto di Terzjus, a meno di un anno dall'avvio del RUNTS, avevamo ipotizzato che dei 120.000 enti sportivi dilettantistici (ESD) allora iscritti al Registro del CONI, circa i due terzi potessero essere classificati come **“ETS potenziati”**. Nel frattempo è intervenuto il D.lgs. 36/2021, noto come riforma dello sport, che (unitamente ad altri decreti, tra cui in particolare il D.lgs. 39/2021) ha ridisciplinato per intero gli Enti Sportivi Dilettantistici (ESD). Tale operazione è avvenuta in parte con un raccordo sistematico con le norme del CTS, lasciando però aperte non poche contraddizioni. L'elemento centrale del raccordo tra le due discipline sta nel fatto che il CTS individua all'art. 5 tra le attività di interesse generale anche “Le attività sportive dilettantistiche” e che il D.lgs. 36/2021 consente agli enti iscritti al Registro delle Attività sportive dilettantistiche (RASD) di iscriversi anche al RUNTS.

Cosa è avvenuto in questi due anni? Una ricognizione sistematica tra i due registri¹⁶ porta ad affermare che, dei circa 110.000 ESD iscritti al RASD, solo il 2% hanno assunto la doppia iscrizione, ovvero sono diventati Enti Sportivi Dilettantistici di Terzo Settore (ESDTS). Dunque, pur avendo basi normative comuni, quella “potenzialità” è rimasta solo sulla carta. È ben vero che dai dati emersi da una ricerca campionaria condotta da Fondazione Terzjus sugli ESD delle regioni Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta¹⁷, circa il 9% dichiara di essersi iscritto (o di avere intenzione di farlo nel breve) ad entrambi i Registri. **Sorprende, però, che sei enti su dieci, o non conoscano tale opportunità o non la ritengano tale.** È peraltro vero che l'interesse verso il Terzo settore è alquanto differenziato a seconda che si osservino gli ESD affiliati agli Enti di Promozione sportiva (EPS), pari al 15,6%, rispetto a quelli iscritti alle sole Federazioni sportive (4,7%). Quasi a dire che la vocazione allo “sport sociale” è maggiormente concentrata negli EPS (e nelle loro reti di ASD) piuttosto che nelle Federazioni, dove invece prevale la dimensione agonistica dello sport. **Considerato che circa il 45% degli ESD iscritti al RASD sono affiliati agli EPS**, occorre domandarsi sia perché questa opportunità di iscriversi anche al RUNTS non sia considerata tale, almeno da quegli ESD maggiormente vocati alla dimensione sociale dello sport, sia cosa occorrerebbe

¹⁴ Cfr. G. SEPIO e C. CALTABIANO, *Il volontariato di competenza: le lezioni apprese in un programma di ricerca su un fenomeno inedito e complesso*, in questo Rapporto.

¹⁵ Cfr. C. CALTABIANO e J. PETTINACCI, *Gli Enti sportivi dilettantistici in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta: i risultati di una ricerca di Terzjus*, in questo Rapporto.

¹⁶ Si veda A. FICI, *op. ult. cit.*

¹⁷ Cfr. AA.VV. *Sport e Terzo Settore. Opportunità e novità per uno sport sempre più inclusivo*, si veda la sezione Ricerche del sito www.terzjus.it.

fare per indurre gli stessi a compiere quel passo che consentirebbe loro di accedere a tutti i vantaggi previsti dal CTS.

In questo Rapporto si prospettano due strade distinte ma non alternative. Una più gradualista¹⁸ e una più radicale¹⁹.

La prima, partendo dal fatto che ci sono basi normative comuni, prospetta un insieme di correzioni e integrazioni funzionali ad evitare le principali contraddizioni ed esaltare invece le opportunità derivanti dalla doppia iscrizione. In particolare, si intende prevedere che anche nel D.lgs. 36/2021, gli ESD possano adottare gli statuti tipo presentati (e approvati dal MLPS) dagli EPS a cui sono affiliati. E poi il varo di una disciplina comune circa le attività diverse, il trattamento dei volontari, l'acquisizione della personalità giuridica, i profili del bilancio e dei rendiconti e i regimi fiscali con particolare riferimento a quello dell'IVA. **Fino a giungere ad avere nel RASD una specifica sezione degli ESDTS in modo da consentire un raccordo semplice, sistematico tra i due Registri e a ridurre gli oneri e gli adempimenti burocratici per chi opta per la doppia iscrizione.** Questa proposta fa leva, oltre che sugli interventi correttivi e di raccordo, sul fatto che tutti i 14 EPS hanno la qualifica di RA e dieci più specificamente di Reti associative nazionali. Queste Reti possono diventare dei veri **"incubatori"** della Riforma del Terzo settore, avendo i piedi ben piantati in quel mondo sportivo caratterizzato dall'assenza di scopo di lucro, che vive grazie all'apporto principale dei volontari, con enti caratterizzati da governance democratica e da una significativa matrice solidaristica che li porta a procurare benefici non solo ai soci ma anche a soggetti esterni, in particolare a fasce di soggetti vulnerabili.

La seconda proposta, pur riconoscendo la necessità e l'utilità della correzione di alcune norme e di campagne conoscitive e di sensibilizzazione da parte degli EPS già riconosciuti come RA, intraprende una via più radicale ovvero **"il riconoscimento *ope legis* della qualifica di ente del Terzo settore (e dei relativi benefici) alle ASD iscritte al RASD"**²⁰. Infatti, le ASD possiedono già in base al loro statuto normativo tutte le caratteristiche essenziali degli ETS. Per tale ragione – come già avvenuto per le cooperative sociali (di cui alla l. 381/91) e per le società di mutuo soccorso (di cui alla l. 3818/1886) riconosciute direttamente dalla legge come ETS, anche per le ASD potrebbe essere intrapreso questo iter normativo. Come per le cooperative sociali, anche **le ASD, in quanto ETS "di diritto" sarebbero destinatarie delle sole norme premiali del Codice**, senza per questo dover sottostare agli oneri di qualificazione tipici degli (altri) ETS. Si tratta di una proposta da portare alla discussione e da meglio specificare, anche accompagnandola con l'istituzione di una nuova sezione del RUNTS.

Entrambe le proposte trovano una giustificazione ancora più rilevante in quanto lo sport è recentemente entrato in Costituzione con la legge di riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel novembre del 2023²¹.

¹⁸ Cfr. C. CALTABIANO e J. PETTINACCI, *op. cit.*

¹⁹ Cfr. A. FICI, *op. ult. cit.*

²⁰ Cfr. A. FICI, *op. ult. cit.*

²¹ Si veda l'art. 33 della Costituzione secondo cui "La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme".

3.2. *Premiare il volontariato di competenza*

Volontariato di competenza (VdC) è l'espressione con cui la Fondazione Terzjus, mediante due diverse ricerche²², ha delineato i caratteri di una particolare forma del più generale fenomeno del volontariato aziendale. **Con VdC si intende una forma organizzata e strutturata di prestito non oneroso di personale di un'impresa, per un periodo di tempo definito (e non occasionale) verso un ETS per lo sviluppo di attività e servizi di interesse generale o l'avvio di funzioni interne agli stessi ETS.**

Questa duplice ricognizione, qualitativa e quantitativa, ha consentito di delineare sia una tipologia del VdC, sia una prima quantificazione della diffusione del fenomeno nelle aziende italiane sopra i 50 dipendenti grazie alla rilevazione dati del sistema Excelsior. La Fondazione ha altresì promosso il Premio "Volontari@work" con la finalità di far emergere, raccontare e valorizzare tali esperienze²³. Alla prima edizione si sono candidate 23 grandi aziende ed è ora in corso la seconda edizione che presenta una novità significativa: **si possono candidare non solo le aziende ma anche gli ETS e le ONLUS**, in modo da poter raccontare il VdC anche dal punto di vista degli ETS coinvolti.

Ugualmente, nel 2025, la Fondazione è impegnata in un nuovo programma di ricerca volto a monitorare l'andamento del fenomeno e a misurarne l'impatto sulle imprese interessate. La domanda sottostante a questo diversificato programma di ricerca, così come al lancio del Premio, è come sviluppare questa forma ibrida di volontariato considerato che solo una nicchia di imprese lo promuove, **anche se il 26% dichiara di essere interessata a farlo a breve**. D'altra parte è altresì vero che le recenti linee guida e le nuove norme varate dalla UE sui bilanci di sostenibilità richiedono alle aziende di introdurre alcuni indicatori chiave di prestazione per dimostrare di aver effettivamente rispettato i parametri ESG (*environmental, social and governance*) che costituiscono un vero e proprio rating di sostenibilità ambientale, sociale e di governance delle imprese stesse. Tali novità potrebbero incoraggiare lo sviluppo di questo tipo di volontariato. Attualmente la normativa nazionale²⁴ prevede che l'impresa che presta propri collaboratori a un ETS possa dedurre il 5 per 1000 del costo complessivo del personale coinvolto. Un modesto incentivo che potrebbe essere incrementato ad un più robusto 10 per 1000.

Si avanza anche una proposta più impegnativa: mettere mano, all'interno della legge delega per la riforma del Fisco n. 111 del 2023, ad una revisione della disciplina che regola i premi di produttività. Tali premi, legati agli incrementi di produttività, qualità, efficienza e innovazione sulla base di indicatori verificabili e misurabili, godono di un trattamento fiscale vantaggioso per l'impresa e per il lavoratore. **La proposta consiste²⁵ nell'introdurre nuovi obiettivi di reputazione, responsabilità sociale e ambientale e**

²² Cfr. G. SEPIO e C. CALTABIANO, *op. cit.*

²³ Il regolamento del Premio, ideato da Sara Vinciguerra, è consultabile sul sito www.terzjus.it.

²⁴ Cfr. art. 1, commi 182 e ss., l. 208/2015.

²⁵ Si veda G. SEPIO e C. CALTABIANO, *op. cit.*

nuovi indicatori di natura non meramente economica volti a misurare il “miglioramento” del profilo reputazionale dell’azienda che promuove tra i propri dipendenti lo sviluppo di forme diversificate di VdC e dunque contribuisce, attraverso le competenze dei propri collaboratori, al benessere della comunità sostenendo attività socialmente utili promosse dagli ETS.

In tal modo il Fisco riconoscerebbe all’azienda la scelta meritoria di incorporare nella propria missione non solo il perseguimento di obiettivi di natura economica ma anche di valore sociale.

3.3. Una fiscalità più favorevole per gli Enti filantropici

Per la prima volta il Terzjus Report prende in esame una delle nuove sezioni del RUNTS quella degli Enti filantropici (EF) individuati nel CTS agli art. 37 e 38. Lo fa con due diversi contributi: un’analisi desk, una survey e dei focus group realizzati in partnership con Italia non profit²⁶; e un saggio di Antonio Fici dedicato a delineare le caratteristiche distintive di questa tipologia di ETS nonché i modelli tipologici rinvenibili nella pratica²⁷.

Va innanzitutto ricordato che non si tratta di nuovi enti, bensì di una qualificazione giuridica che prevede vincoli e opportunità puntuali per quegli enti che esercitano un’attività erogativa di denaro, beni o servizi nei confronti di soggetti svantaggiati o a supporto di attività di interesse generale. Il legislatore, avendo in mente una filantropia “moderna” e strategica ha voluto qualificare tali enti come espressione di una **“quarta gamba”** del mondo del Terzo settore, quella del **dono** che si affianca a quella del volontariato (ODV), della mutualità (APS) e della imprenditorialità (Impresa sociale).

La fotografia scattata da Italia non profit è datata 5 luglio 2024 con 291 soggetti iscritti alla sezione EF. Numero che al 5 dicembre 2024 era già pari a 324 soggetti, segno della crescente capacità attrattiva di questa sezione. Non a caso, più di un terzo degli EF si è costituito dopo il varo del CTS.

Questi EF sono distribuiti con una prevalenza territoriale del Nord-Ovest e per circa l’84% hanno una natura giuridica di fondazione, spesso di origine familiare. Più della metà svolge anche attività diverse da quella erogativa, quasi l’80% è beneficiario del 5 per 1000 e quasi il 60% ha un sito ed è presente sui social. L’attività erogativa consiste nella messa a disposizione di denaro o beni anche mediante bandi e borse di studio.

Insieme all’analisi desk, è stata condotta anche una survey a cui hanno risposto 148 soggetti che svolgono una attività erogativa in via prevalente. Dalle risposte emergono alcuni elementi di carattere qualitativo: apprezzamento per il riconoscimento della specificità dell’azione filantropica, dei vantaggi fiscali riservati ai donatori e una motivazione

²⁶ Cfr. M. MOIOLI e C. LADU, *La filantropia dopo la Riforma: un’indagine esplorativa sul ruolo degli enti filantropici*, cit.

²⁷ Cfr. A. FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, in questo Rapporto.

chiara nella scelta di accedere alla sezione EF. I rispondenti richiedono misure che facilitano la sostenibilità economica dell'EF e la sua stabilità finanziaria, la semplificazione delle procedure ma anche “hub virtuali e istituzionali” di incontro e condivisione per gli EF. Richieste che corrispondono abbastanza bene al profilo e alle attività di Assifero²⁸, l'unico organismo di collegamento e rappresentanza delle fondazioni filantropiche in Italia. In sintesi, si può dire che gli EF presentano un profilo di organizzazione strutturata e professionale, ben orientato a cogliere le novità della Riforma; poi una percezione positiva della specificità dell'inquadramento giuridico in quanto coerente con le finalità tipiche; una propensione ad un maggior protagonismo all'interno della comunità di riferimento, nonché un'attenzione specifica allo sviluppo della raccolta fondi e all'utilizzo degli istituti dell'amministrazione condivisa. Accanto a questo vengono sollecitate misure premiali specifiche al pari di quelle in vigore per le ODV. **In particolare, l'aliquota di detrazione del 35% per le erogazioni liberali andrebbe estesa anche agli EF.** Poi, come è avvenuto con il decreto “semplificazioni” (DI 73 del 2022) convertito con legge 122/2022, che ha introdotto una specifica misura fiscale di esenzione delle rendite immobiliari (che potrà ad esempio, consentire di defiscalizzare i canoni di locazione o i redditi fondiari degli EF), **sarebbe altrettanto auspicabile che tale misura venisse estesa anche alle rendite mobiliari (dividendi e interessi), in modo da esaltare la capacità erogativa degli EF, mobilitando una quantità più elevata di risorse a fini solidaristici**²⁹.

In conclusione, l'attrattività della nuova sezione insieme alla nascita, dopo la Riforma, di nuovi EF, sono forse i segni di una fase nuova della filantropia in Italia. A tal proposito, vanno qui ricordate le proposte formulate da Carola Carazzone³⁰ per orientare gli enti filantropici a sviluppare attività di investimento nelle imprese sociali, e da Felice Scalvini³¹, affinché le fondazioni mettano a disposizione risorse per sostenere gli ETS nella sfida del reperimento delle persone, volontari o professionali, sempre più difficili da ingaggiare. **Proposte che indicano una possibile transizione da una filantropia basata sulla beneficenza ad una filantropia “moderna” che invece vuole innanzitutto comprendere le cause e le ragioni della povertà e del disagio sociale, al fine di predisporre strumenti e interventi adeguati alla loro efficace soluzione**³².

4. Le prospettive

In questo ultimo paragrafo, vengono delineate le prospettive intese sia a migliorare lo stato di salute del Terzo settore, sia a metterlo in grado di affrontare la difficile

²⁸ Assifero è l'associazione nazionale delle Fondazioni e Enti Filantropici. Il punto di riferimento della filantropia istituzionale in Italia.

²⁹ Cfr. G. SEPIO e I. IOANNONE, *Dagli enti filantropici, progetti di sviluppo sociale*, in *Sole24ore* del 29 settembre 2024.

³⁰ Si veda C. CARAZZONE, in *Impresa sociale*, n. 1 del 2024.

³¹ Cfr. F. SCALVINI, *People raising. Così la filantropia può aiutare il Terzo settore*, in *Vita*, 26 agosto 2024.

³² Si veda A. FICI, *Le fondazioni filantropiche nella riforma del terzo settore*, in *Un diritto per il terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

transizione che il Paese sta attraversando. Ci si soffermerà su sette diverse indicazioni: alcune misure premiali per le erogazioni liberali e il social bonus; interventi per accrescere l'efficacia dei progetti finanziati con l'art. 72; il riconoscimento dell'ETS come figura di amministratore di sostegno; il rafforzamento delle RA e dei CSV; lo sviluppo di un laboratorio per l'amministrazione condivisa; il ruolo del Terzo settore nell'ambito dei servizi sanitari e socioassistenziali; la redazione e messa in opera di un Piano nazionale per l'economia sociale.

4.1. Misure premiali e promozionali per le erogazioni liberali e il social bonus

Già nel Terzjus Report 2023³³, si era evidenziata la necessità di promuovere misure premiali, fiscali e non, e di investire in campagne promozionali per far conoscere le non poche opportunità della Riforma. Opportunità che rischiano in parte di essere vanificate anche per le recenti scelte contenute nella legge di bilancio per il 2025³⁴. Il riferimento è alla rimodulazione delle tax expenditures che, di fatto, disincentivano quando non penalizzano i contribuenti che effettuano donazioni verso gli ETS. Proprio dall'analisi dei trend tra il 2018 e il 2022 (ultimo dato disponibile), si evince, che – probabilmente a motivo delle misure fiscali contenute nel CTS – **sono aumentati del 12,5% i contribuenti che hanno effettuato erogazioni liberali** e hanno chiesto una detrazione fiscale. E ancor di più è cresciuto **l'ammontare totale delle donazioni pari ad un incremento del 25%**. La premialità prevista dal CTS ha altresì – presumibilmente – favorito altri due fenomeni: la maggior propensione dei contribuenti a donare verso gli ETS rispetto alle organizzazioni non profit che godono della vecchia aliquota di detrazione del 26%. **In secondo luogo la crescita tra il 2019 e il 2022, del 39% dei contribuenti che hanno optato – grazie ad una nuova norma del CTS – per la deduzione del valore della donazione anziché per la detrazione.** Questi pochi dati dimostrano che occorre mantenere e migliorare queste misure in quanto il vantaggio fiscale previsto non va a beneficio del singolo o della famiglia, ma dei soggetti più vulnerabili a cui sono destinate le attività di interesse generale promosse dagli ETS. In ragione di ciò, **le aliquote di detrazione potrebbero essere portate al 35% per la generalità degli ETS e al 40% per le ODV e gli EF, con una maggior spesa non superiore ai 10 milioni di euro.** Inoltre le erogazioni liberali andrebbero scorporate – diversamente da quello che prevede la legge di bilancio 2025 – dall'ammontare massimo di detrazione previsto per i contribuenti con redditi superiori a 75.000 euro in modo da non disincentivare coloro che possono – in ragione della propria disponibilità finanziaria – sostenere in modo più corposo le attività degli ETS. Infine, il Governo dovrebbe riconsiderare la scelta di includere, nel plafond massimo delle spese detraibili, quanto previsto dall'art. 18 D.lgs. 112/17 per le persone fisiche, ovvero la detrazione nella misura del 30% del

³³ Cfr. Terzjus report 2023, *Dalla regolazione alla promozione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

³⁴ Cfr. G. SEPIO, *Evoluzione e novità per il fisco del Terzo settore tra quadro nazionale e sistema europeo*, in questo Rapporto.

valore dell'investimento nelle nuove imprese sociali³⁵. **Tale penalizzazione appare ancor più irragionevole in quanto la stessa detrazione prevista per gli investimenti nelle start up tecnologiche e nelle PMI innovative è stata opportunamente esclusa dalla tagliola inserita nella legge di bilancio.** Per quale ragione chi investe in imprese sociali, favorendo buona occupazione e l'inserimento al lavoro di persone svantaggiate, deve essere penalizzato? È auspicabile che tale ostacolo sia rimosso nel momento in cui venga conseguita l'autorizzazione comunitaria.

Un ragionamento analogo può essere formulato per il social bonus³⁶. Finalmente, nel settembre del 2024, il MLPS ha approvato i primi cinque progetti di social bonus presentati da ETS che intendono riqualificare e valorizzare un immobile pubblico avuto in concessione per finalizzarlo allo svolgimento e al potenziamento di attività di interesse generale. La notizia non può che essere salutata in modo positivo, richiamando però che sia il ritardo nella emanazione del decreto attuativo, sia la scarsa conoscenza della misura da parte degli ETS, **ha generato un significativo avanzo di bilancio pari a circa 150 milioni dal 2019 al 2022**³⁷. È noto infatti che il forte incentivo fiscale – detrazione del 65% per le persone fisiche e 50% per le persone giuridiche – trova un'adeguata copertura nella dotazione strutturale della legge di Riforma del Terzo settore. Se dunque si vuole promuovere tale misura in modo da ottenere il duplice vantaggio – di riqualificare parte del patrimonio pubblico inutilizzato o confiscato alle mafie e di favorire la messa in opera delle attività degli ETS – sono necessari due strumenti: **una campagna promozionale di comunicazione della misura con spot radiofonici sulle reti RAI – analoga a quella lanciata negli ultimi mesi del 2024 per l'Art bonus – in modo da spingere sul pedale delle erogazioni liberali finalizzate a tale scopo**; un'attività di formazione mirata – che la Fondazione Terzjus si impegna a realizzare – per tutti quegli enti che intendono avviare un'operazione certamente complessa ma con effetti duraturi nel tempo. Sperando così di non dover registrare, anche nel Terzjus report 2025, un avanzo di bilancio che, di fatto, significa la mancata assegnazione di risorse a sostegno delle attività di interesse generale degli ETS

4.2. Rafforzare le reti associative e i centri di servizio del volontariato

Per le RA e i CSV la Riforma – pur con caratteri distintivi per i due diversi soggetti – ha immaginato e previsto³⁸ **un ruolo di catalizzatori** del variegato mondo degli ETS nonché di attivatori dei processi regolativi e promozionali della stessa. Il cap. XIV³⁹ dà conto di un certo “**dinamismo**” con cui sia le RA sia i CSV hanno interpretato e valo-

³⁵ Cfr. G. SEPIO, *op. cit.*

³⁶ L'argomento era stato anticipato nel Terzjus Report 2023.

³⁷ L'ammontare è stato calcolato in base alle risorse previste nella tabella finanziaria acclusa all'art 1 comma 187 della l.190-2014.

³⁸ Si vedano gli articoli 41 per le RA e 61-66 per i CSV del CTS. E più in particolare A. FICI e M. RENNA, *Reti associative: natura giuridica, attività e statuti-tipo*, in questo *Rapporto*.

³⁹ Cfr. C. CALTABIANO, *Le reti associative e centri di servizio del volontariato: tra identità, servizio e advocacy*, in questo *Rapporto*.

rizzato il ruolo che il CTS assegna a loro. Più in specifico le RA si sono caratterizzate sia nel tenere insieme una realtà multiforme di piccole associazioni poco strutturate e professionalizzate ma alquanto radicate nelle comunità locali sia nell'offrire una rete di servizi di sostegno e promozionali per assecondarne nel tempo la tenuta e la crescita. **Rafforzare l'identità comune e mettersi al servizio della propria base sono state le linee guida di molte delle 54 RA oggi riconosciute.** A ciò si aggiunga – e questa è una specificità esclusiva delle RA – la capacità di promuovere una rappresentanza qualificata degli interessi dei propri associati presso le istituzioni locali e nazionali nonché di avviare campagne di mobilitazione – in particolare insieme al Forum nazionale del Terzo settore – su tematiche e problematiche che non hanno voce e attenzione nel dibattito pubblico.

I CSV, a loro volta, mirano a legare – in particolare con attività di servizio – le realtà minori in special modo appartenenti al mondo delle ODV che si presenta meno strutturato in grandi RA nazionali. Ma la novità più rilevante⁴⁰ è rappresentata dallo spostamento, negli ultimi anni, di attenzione e risorse verso le attività promozionali del volontariato sul territorio in modo da incoraggiare e motivare le persone ad impegnarsi nelle molteplici realtà associative locali. Anche il lavoro di riordino e accorpamento dei CSV – reso necessario dalla Riforma – sembra aver meglio indirizzato le risorse messe a disposizione di questi “**facilitatori**” territoriali dell'azione volontaria.

Sia per le RA che per i CSV, si presentano due sfide inedite che potrebbero essere decisive per una più efficace attuazione della Riforma e per accompagnare i singoli ETS nella capacità di attrarre nuove persone, volontari e professionali. Infatti, ora che il processo di regolazione è quasi completato e che gli ETS hanno metabolizzato i nuovi adempimenti previsti dal Registro, **viene il tempo di concentrare energie, risorse e progettualità per consentire a tutti gli ETS di cogliere appieno tutte le opportunità contenute nel CTS.** Dalle diverse survey di RIM – Riforma in movimento⁴¹ –, si è potuto rilevare un graduale miglioramento da parte degli ETS nella conoscenza delle misure promozionali e, in parte, anche nella capacità di utilizzarle come opportunità di crescita e sviluppo. Non mancano però i segnali di difficoltà e vischiosità nel dare attuazione alle diverse misure promozionali. Ad esempio, mentre si registra una crescita sensibile degli ETS beneficiari del 5 per 1000 (più 8.700 tra il 2022 e il 2023), crescono anche gli ETS a “zero firme” (passati nello stesso periodo da 4.500 a più di 7.300), ovvero enti che non hanno trovato nemmeno un contribuente che abbia indicato il loro codice fiscale nella dichiarazione dei redditi. O ancora, la quota del tutto modesta di cittadini – anche con redditi medio-alti – che effettua donazioni per cui è previsto un incentivo fiscale mediante detrazioni o deduzioni; per non parlare dei pochi progetti finora presentati per l'utilizzo del social bonus o, infine, al numero, certamente cresciuto ma non ancora così rilevante, di esperienze di amministrazione condivisa. Non è infondato affermare che solo una decisa torsione dell'azione di Reti

⁴⁰ Cfr. C. CALTABIANO, *op. cit.*

⁴¹ Ci riferiamo alle survey RIM 2021, 22 e 23 realizzate in partnership con INP e pubblicate nei rispettivi Terzjus Report, oltre a RIM 24 contenuta al cap. III di questo *Rapporto*.

e CSV potrà produrre un salto di qualità nell'azione promozionale. In secondo luogo, anche mediante il sostegno delle fondazioni bancarie e filantropiche, le RA e i CSV potrebbero accompagnare e sostenere gli ETS a loro aderenti nell'affrontare la principale criticità che essi stessi denunciano. Ci si riferisce alla difficoltà nell'attrarre nuovi volontari e risorse professionali qualificate. **Intercettare il volontariato individuale, fluido, discontinuo e attrarre giovani talenti per i progetti più impegnativi e sfidanti, è compito inedito che richiede anche nuove risorse che sia gli EF sia le fondazioni bancarie potrebbero mettere a disposizione con bandi mirati a tale scopo**⁴². Rafforzare e qualificare l'azione delle RA e dei CSV è la carta vincente per una completa attuazione della Riforma.

4.3. Accrescere l'efficacia dei progetti finanziati con l'art.72 del CTS

Se per il Terzjus Report 2023 era stata elaborata una prima analisi dei progetti finanziati con l'art.72 del CTS per gli anni 2017-2022⁴³, in questo Rapporto si prosegue tale analisi, sia per un aggiornamento dei dati, sia in un'ottica di approfondimento⁴⁴. In particolare, è stata effettuata una rilevazione sugli esiti delle procedure ispettive condotte sui rendiconti finali presentati dagli ETS al MLPS. E, contemporaneamente, è stato interpellato un campione di enti beneficiari per comprendere le maggiori criticità e raccogliere possibili suggerimenti sugli Avvisi per il finanziamento di iniziative e progetti di rilevanza nazionale. L'intento di questo studio non è di natura amministrativa, bensì di offrire, sulla base delle risultanze, spunti e proposte per migliorare le procedure di messa a bando e assegnazione delle risorse pubbliche, al fine di mettere gli ETS nella condizione di usare in modo efficace i fondi per lo sviluppo e la realizzazione delle attività di interesse generale.

Dalla puntuale analisi esposta nel cap. X del presente Rapporto emergono otto trend di maggiore rilevanza:

- tra le risorse stanziati e quelle impegnate – tra il 2017 e il 2023 – vi è uno scarto inferiore all'8% al netto di alcune problematiche specifiche (annualità 2020);
- vi è una crescita del numero dei progetti presentati tra il 2017 e il 2023 pari al **67%**, in particolare per l'aumento del numero degli ETS che partecipano ai bandi;
- le risorse stanziati sono diminuite **da poco meno di 45 milioni di euro del 2017 a 35 milioni del 2023**, cosa che non ha permesso di continuare ad ammettere al finanziamento tutti i progetti risultati idonei (ossia quelli che al termine della fase di valutazione hanno conseguito il punteggio minimo richiesto dai relativi Avvisi);

⁴² Si veda il bando di Fondazione Cattolica, People raising, in <https://www.fondazionecattolica.it>.

⁴³ Cfr. M. LIVIA e D. BUCCI, *Il sostegno degli enti del terzo settore dopo la riforma: continuità e innovazione nei progetti finanziati dall'art. 72 del CTS dal 2017 al 2021*, in *Terzjus Report 2023*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

⁴⁴ Cfr. M. LIVIA e D. BUCCI, *Dalla progettazione alla rendicontazione. Analisi ed esiti dei progetti finanziati dall'art.72 del CTS*, cap. X in questo Rapporto.

- c'è un ritardo importante nelle verifiche da parte del MLPS visto che il 45% dei progetti nell'arco temporale 2017-2020 è ancora in sospenso;
- **solo il 12% dei progetti finora ispezionati non ha subito decurtazioni, anche se l'entità dei tagli operati appare modesta, pari al 3% rispetto ai rendiconti presentati, per un importo complessivo di risorse pubbliche non erogate a fronte di quelle concesse pari a meno dell'8%;**
- le APS sono più performanti nell'accesso ai bandi rispetto alle OdV (il 70% degli enti beneficiari dei finanziamenti 2017-2023 è infatti un'APS), probabilmente perché più strutturate in RA;
- le motivazioni delle decurtazioni sono riconducibili per l'80% dei casi noti: al pagamento delle cariche associative senza richiesta di autorizzazione o comunicazione preventiva; a spese fuori dall'arco temporale del progetto o superiori a quelle imputabili ai singoli capitoli; a spese senza giustificativi adeguati;
- **la stipula delle fideiussioni e il loro svincolo subordinato alla conclusione delle procedure ispettive erodono una parte significativa dei finanziamenti pubblici concessi, e gravano per l'importo non riconosciuto tra le spese ammissibili sui bilanci degli ETS beneficiari.**

Da questa analisi e dalle interviste effettuate con alcuni ETS beneficiari, la Fondazione Terzjus, in spirito collaborativo, avanza alcune proposte:

- la più importante riguarda il tema delle fideiussioni ed è orientata ad evitare oneri amministrativi impropri. Oltre ad accelerare le procedure ispettive, è necessario⁴⁵ **creare un Ente di garanzia compartecipato dal MLPS, dal Forum del Terzo settore, dalle RA, da CSVnet e da CDP, in modo da istituire un fondo unico in grado di sollevare gli enti dal costo delle fideiussioni.** La proposta appare oltremodo ragionevole, considerato che dal 2017 ad oggi non vi è stata alcuna escussione delle fideiussioni attivate;
- **è urgente aumentare la dotazione del Fondo ex art.72** vista la crescita del numero dei progetti presentati, anche recuperando risorse rinvenibili da altri capitoli della legge di riforma. Solo così si potrà evitare che si allarghi la forbice tra i progetti idonei e quelli effettivamente finanziati;
- offrire agli enti due servizi oltremodo utili quali un'attività di formazione e consulenza per migliorare la performance nell'accesso ai bandi, nella predisposizione dei progetti e nella gestione dei rendiconti, e destinare una parte delle risorse aggiuntive ad enti di ricerca terzi per valutare l'effettivo impatto dei progetti, ossia il conseguimento degli obiettivi fissati nel bando;
- definire un atto regolamentare unico per rendere le procedure più semplici e univoche e tempi più rapidi per le verifiche ispettive;
- **attribuire una premialità specifica ai progetti da realizzarsi in contesti territoriali svantaggiati e nelle periferie urbane.**

⁴⁵ Si veda il Terzjus Report 2022, op.cit., www.terzjus.it.

L'insieme di queste proposte è orientato a migliorare la capacità di spesa, a valorizzare i risultati effettivi anche grazie ad una collaborazione virtuosa e ad un'integrazione tra ETS e MLPS.

4.4. *Un laboratorio per l'amministrazione condivisa*

Dalla fine del 2022, la Fondazione Terzjus ha dato vita ad un Laboratorio per l'Amministrazione condivisa (LAC) con l'intento di favorire la conoscenza, la diffusione e la promozione degli istituti individuati dal CTS agli art. 55, 56 e 57 (coprogrammazione, coprogettazione, accreditamento e convenzionamento), nonché a supportare gli ETS e la PA nel recepimento e utilizzo di tali istituti.

È bene ricordare che gli art. 55, 56 e 57 introducono una innovazione rilevante in quanto procedimentalizzano – per la prima volta – il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale richiamato all'art.118 ultimo comma della Carta. Ciò che era stato individuato in via sperimentale con la l. 328/2000, in funzione della elaborazione dei Piani sociali di zona, diventa la via maestra per tutte le Amministrazioni pubbliche, per tutti gli ETS e per qualsiasi intervento riconducibile alle attività di interesse generale individuate all'art. 5 del CTS. Questa radicale innovazione ha stentato a farsi strada finché non è intervenuta **la Corte costituzionale con la sentenza n. 131/2020 che ha confermato la piena compatibilità di tali norme con il diritto eurounionale e ha esplicitato la legittimità di una via collaborativa/cooperativa tra PA ed ETS**⁴⁶. La Corte riconosce che gli ETS, quali “soggetti rappresentativi della società solidale” sono una garanzia di terzietà rispetto al mercato e alle organizzazioni con finalità lucrative. C'è una comunanza di interessi e di scopo – continua la Corte – tra ETS e PA, che fa dell'amministrazione condivisa non una via residuale, occasionale o surrogatoria, ma un procedimento che ha pari dignità e legittimità rispetto a quello – gli appalti – basato sul mercato e sulla concorrenza. L'AC si struttura e realizza in forza delle caratteristiche tipiche e distintive degli ETS: non lucratività, finalità solidaristiche, trasparenza e responsabilità. Per tale ragione, il CTS riserva l'accesso alla amministrazione condivisa unicamente agli ETS e non alla generalità degli enti non profit. La sentenza della Corte costituzionale non ha certo cancellato con un colpo di spugna le non poche resistenze sia della giustizia amministrativa⁴⁷ sia delle amministrazioni pubbliche locali e nazionali. Per contribuire a superare queste resistenze, il MLPS – nel corso del 2022/2023 – ha realizzato un corposo intervento formativo in collaborazione con ANCI a cui hanno partecipato circa 1000 quadri e funzionari delle amministrazioni locali e centrali nonché una quota di quadri delle Reti associative. L'intento era di favorire una puntuale conoscenza della normativa e delle Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore⁴⁸, sia

⁴⁶ Terzjus nel 2020 ha dedicato alla sentenza della Corte il suo 1° Quaderno, Cfr. A. FIGI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

⁴⁷ Si veda la sezione Documentazione del sito di Terzjus dove si possono trovare dal giugno 2020 tutte le sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato.

⁴⁸ Cfr. decreto del MLPS n.72-2021.

di promuovere la diffusione di buone pratiche di Amministrazione condivisa. Sempre il MLPS ha istituito⁴⁹ un Osservatorio nazionale sull'Amministrazione condivisa con compiti di ricerca e monitoraggio degli istituti dell'AC nonché di formazione e consulenza rivolte agli ETS e alla PA. Di recente è stato anche nominato il Comitato di esperti⁵⁰ che, sotto la guida del Direttore generale del Terzo settore, renderà finalmente operativo il predetto Osservatorio. La Fondazione Terzjus ha nel frattempo pubblicato⁵¹ un primo studio – “Per un Laboratorio dell'Amministrazione Condivisa” – nel quale, oltre ad una ricognizione quantitativa/qualitativa, si evidenziano le criticità e gli ostacoli ma anche le potenzialità ancora inesprese degli istituti dell'AC con particolare riferimento alla coprogrammazione. Nel contributo di Vesan e Razzetti⁵² – mediante una ricognizione sul web, si dà conto della prima evoluzione del fenomeno. Infatti, fino al 2010, erano poche decine i casi di coprogettazione ai sensi della l. 328/2000. Tra il 2018 e il 2020 si era già verificata una modesta crescita (circa 100 casi); crescita, che non a caso, conosce un'impennata nel 2021 con 388 casi di coprogettazione e di coprogrammazione e, ancor di più nel 2022, con rispettivamente 575 e 57 bandi per istituti di AC. Tali procedure sono state messe in opera per il 75% da Comuni e per il 90% riguardano il campo delle politiche sociali. Balza subito agli occhi un dato: **la coprogrammazione è fortemente minoritaria e fatica a diffondersi se non nella forma di Piani sociali di zona**. Eppure, la legge consentirebbe ben altri spazi di azione, come per esempio nei progetti di valorizzazione e recupero di immobili pubblici inutilizzati avvalendosi altresì della leva fiscale del social bonus.

È peraltro vero che questo istituto – la coprogrammazione – presenta un elevato grado di complessità in quanto l'amministrazione precedente, insieme con gli ETS individuati mediante procedura pubblica trasparente, deve: individuare i bisogni da soddisfare, definire gli interventi da realizzare e allocare le risorse necessarie. Tali difficoltà sono in gran parte comuni anche con l'istituto della coprogettazione in quanto, oltre una corretta applicazione delle norme, servono procedure, strumenti e competenze del tutto diverse dalla predisposizione e assegnazione di un bando per un appalto. E ciò richiede tempo, risorse umane non sempre disponibili nella PA, nonché una decisa volontà di innovazione. L'osservazione vale anche per gli ETS: anch'essi si sono strutturati per partecipare a procedure di appalto per la gestione di servizi di interesse generale. **Ma cosa ben diversa è disporsi attivamente ed efficacemente ad implementare una delle procedure collaborative con la PA**. Si aggiunga un problema tutt'altro che secondario: quello delle risorse per coprire i costi di tali innovative procedure. Un tema che, se viene esorcizzato o rimosso, rischia di spegnere anche gli entusiasmi iniziali con cui si sono approcciati gli istituti della AC. Servono sia risorse pubbliche per non scaricare sugli ETS questi costi, sia risorse provenienti dalle Fondazioni bancarie che potrebbero supportare gli ETS che decidono di cimentarsi su questo terreno, offrendo loro un supporto di competenze e di

⁴⁹ Cfr. Decreto del MLPS n.169-2022.

⁵⁰ Cfr. decreto direttoriale n 141-20247.

⁵¹ Cfr. a cura di B. BOSCHETTI (a cura di), *Verso l'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

⁵² Cfr. P. VESAN e F. RAZZETTI, *Esperienze di amministrazione condivisa*, in B. BOSCHETTI (a cura di), *op. cit.*

risorse finanziarie. Queste problematiche saranno al centro del secondo Quaderno del LAC, che sarà pubblicato nei prossimi mesi, dove si metteranno a fuoco orientamenti, strumenti, procedure e competenze per una “buona amministrazione condivisa”. Come per gli strumenti promozionali richiamati nei paragrafi precedenti, anche l’AC sarà un test essenziale per capire quanto alcuni principi della Riforma abbiano contribuito ad innovare i comportamenti sia degli ETS sia della PA, con la finalità di offrire servizi e promuovere attività di interesse generale meglio e più efficacemente rispondenti ai bisogni delle comunità e in particolare dei soggetti più vulnerabili e dei territori deprivilegiati.

4.5. Il potenziale ruolo delle organizzazioni di Terzo settore nella realizzazione di un welfare comunitario

Uno specifico campo di possibile applicazione degli istituti dell’amministrazione condivisa è quello dei servizi sanitari e socioassistenziali. Ciò in ragione non solo dello stato di criticità in cui versano tali servizi per una cronica carenza di risorse e per la difficoltà ad assicurare a tutti il soddisfacimento dei propri diritti, ma altresì per il peso particolarmente rilevante che il complesso degli ETS riveste nella fornitura di tali servizi⁵³. Vi è poi una ragione più puntuale richiamata da Andrea Bassi nel suo contributo per questo Rapporto, ovvero il fatto che **il PNRR nella Missione 6 prevede e finanzia la progettazione e la realizzazione di Case ed Ospedali di comunità per il significativo importo di due miliardi per le prime e di un miliardo per i secondi**. Ma nonostante la disponibilità finanziaria, l’apertura delle 1288 Case di comunità (CdC) e dei 381 Ospedali di comunità (OdC) entro il giugno del 2026 procede piuttosto a rilento. Solo 413 CdC sono attive e solo 96 OdC sono stati avviati. Eppure il macro obiettivo del PNRR di costruire “Reti di prossimità” integrando servizi sanitari e socioassistenziali, pubblico, privato profit e non profit, facilitando così l’accesso alle cure e investendo sulla prevenzione, rimane in gran parte ancora da conseguire. **Passare dall’approccio istituzionale a quello di comunità, dalla prestazione alla cura, è la via maestra per rispondere alla domanda crescente di servizi socio-sanitari e per realizzare un welfare di comunità**. Eppure molte Regioni – quasi la metà – non hanno ancora attivato le CdC e spesso gli OdC, che dovrebbero alleggerire la pressione sui reparti di Pronto soccorso degli ospedali, rimangono in gran parte sulla carta. Stupisce che le realtà non profit (INP)⁵⁴ che operano in questi campi e che potrebbero essere un fattore decisivo per realizzare le “reti di prossimità” siano state poco o per nulla coinvolte. Nel contributo di Bassi⁵⁵, si mette in evidenza il peso rilevante del Terzo settore nella fornitura di servizi sanitari, socio-sanitari e assistenziali. **Le INP costituiscono perfino il primo pilastro in alcuni servizi quali la raccolta del sangue, il trasporto sanitario di emergenza urgenza e i servizi domiciliari**. Una rete delle organizzazioni di Terzo settore che è cresciuta per numero di soggetti quasi il doppio – più 32% – rispetto alle unità

⁵³ Cfr. A. BASSI, *Il terzo settore, cardine dei servizi sociosanitari*, in questo Rapporto.

⁵⁴ INP è l’acronimo utilizzato dall’Istat per denominare le istituzioni non profit, ovvero quelle realtà che operano senza finalità lucrative.

⁵⁵ Cfr. A. BASSI, *op. cit.*

operative della generalità delle INP. Nei due comparti – sanità e assistenza sociale – tra il 2011 e il 2022, è cresciuto il numero dei lavoratori dipendenti – più 39,7%, ma anche quello dei volontari (più 38,5%) a fronte di una diminuzione del 3% nella generalità delle INP. Per cui questi due ambiti rappresentano circa un quarto dei volontari che il Terzo settore riesce a mobilitare. Insomma, il Terzo settore di cura della persona non solo ha dimostrato forza e capacità di intervento durante la pandemia, ma rappresenta oggi una risorsa decisiva per realizzare un welfare di comunità. A patto che venga riconosciuto nel suo originale apporto e non dimenticato e oscurato come accade nell'Annuario statistico del servizio sanitario nazionale⁵⁶ dove esistono solo le strutture pubbliche e le private convenzionate. **Ma tra queste ultime, non si distinguono quelle profit da quelle non profit.** Eppure l'originale natura e struttura delle INP dell'area sanitaria e sociosanitaria potrebbe invece essere una risorsa fondamentale sia per alimentare e rafforzare i processi di coprogrammazione e coprogettazione tra pubblico e privato di Terzo settore al fine di realizzare l'ambizioso obiettivo contenuto nella Missione 6 del PNRR.

4.6. *L'Ente di Terzo settore come figura di amministratore di sostegno*

Su incarico della Fondazione Ravasi-Garzanti, la Fondazione Terzjus ha avviato una ricerca comparatistica⁵⁷ sulla **possibilità che un ente giuridico senza scopo di lucro – come l'ETS – possa assumere anche nella legislazione italiana il ruolo di amministratore di sostegno (AdS) a protezione delle persone prive in tutto o in parte di autonomia.** In questo Rapporto, Antonio Fici e Mario Renna espongono una sintesi quasi definitiva dei risultati di tale ricerca. La possibilità che il nostro ordinamento consenta di affidare il ruolo di AdS ad enti di tipo collettivo come gli ETS, appare motivata da molteplici ragioni. Da un lato, il crescere del numero dei soggetti bisognosi di protezione perché privi di autonomia o di minori privi di parenti o conoscenti in grado di esercitare l'ufficio di tutore; dall'altro, il fatto che l'ETS – così come qualificato dal CTS – costituisca una preziosa risorsa di vicinanza e solidarietà, munita di qualificate capacità professionali. **A ciò si aggiunga che l'affidamento ad enti collettivi è già presente nell'ordinamento di diversi Paesi europei quali Belgio, Francia, Spagna Germania e Austria**⁵⁸. Proprio il dato comparato consente agli autori della ricerca di formulare una proposta sia di ammodernamento interpretativo della disciplina domestica dell'AdS, **sia di un intervento legislativo finalizzato a rimodulare l'ampiezza dei soggetti chiamati all'incarico di AdS, procedendo contestualmente all'integrazione dell'elenco delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1 del CTS.** In tale prospettiva gli EF e le ODV possono rappresentare gli ETS maggiormente adatti ad assumere questo compito. La Fondazione Terzjus intende presentare nelle sedi competenti tale proposta con l'intento di qualificare meglio gli interventi di cura e protezione delle persone fragili mediante le risorse solidaristiche degli ETS nell'ottica di un sistema integrato pubblico e privato.

⁵⁶ Cfr. A. BASSI, *op. cit.*

⁵⁷ Cfr. A. FICI e M. RENNA, *Enti del terzo settore e amministrazione di sostegno*, in questo Rapporto.

⁵⁸ Cfr. A. FICI e M. RENNA, *op. ult. cit.*

4.7. *Il piano di azione per l'economia sociale*

Nel momento in cui questo Rapporto va in stampa, non è ancora chiaro se le scelte operate dalla Commissione europea tra il 2019 e il 2024 saranno confermate e attuate. Certamente non è più prevista una specifica delega all'economia sociale, come era quella attribuita negli anni scorsi al Commissario Nicolas Schmit. Sicuramente, però, il varo del Piano d'azione decennale per l'economia sociale da parte della precedente Commissione europea (dicembre 2021) e la Raccomandazione (novembre 2023) approvata dal Consiglio europeo costituiscono comunque dei punti di riferimento essenziali per il futuro. In questo Rapporto si è voluto dare un adeguato spazio al tema dell'economia sociale (ES) anche in una prospettiva europea non solo in continuità con i Terzjus Report 2022 e 2023, **ma soprattutto per la rilevanza che l'ES ha assunto in relazione al Piano nazionale che il Governo italiano dovrà varare entro il novembre 2025 in ossequio alle indicazioni della Raccomandazione europea**⁵⁹. In tale prospettiva, il contributo di Gabriele Sepio⁶⁰, insieme a quello di Claudio Gagliardi⁶¹ presentano novità importanti; il primo perché ci propone una sintesi delle argomentazioni formulate dal MLPS nel dialogo con la CE in ordine all'autorizzazione comunitaria circa il recepimento delle norme fiscali del CTS. Il secondo, perché, muovendo dai dati del sistema Camerale, prova a delineare un possibile perimetro dell'economia sociale in Italia a partire dalla definizione adottata nella Raccomandazione del Consiglio europeo. E, attingendo a queste fonti, si ricostruisce una tipologia alquanto variegata dei soggetti operanti in tale campo, dei settori in cui insiste una presenza più marcata, della distribuzione territoriale degli stessi, del peso occupazionale complessivo nonché dei trend emergenti dalla rilevazione del sistema dati Excelsior relativamente alla consistenza e alla qualità della domanda occupazionale che l'ES genera. **Questa prima ed originale ricognizione rappresenta la premessa di un lavoro sistematico che la Fondazione Terzjus – in partnership con Confcooperative e Legacoop e in collaborazione con Euricse – si accinge ad avviare al fine di dare vita ad un Osservatorio dell'economia sociale del nostro Paese.** Osservatorio che potrà essere uno strumento di supporto fondamentale per la preparazione, la redazione e il varo del Piano nazionale dell'ES. Infatti, da qualche tempo, presso il MEF, ha preso forma un dialogo tra i principali attori dell'ES, finalizzato a mettere a fuoco ed esplicitare contenuti e azioni del Piano nazionale dell'ES. La Fondazione Terzjus è stata coinvolta dal MEF – per iniziativa della Sottosegretaria Lucia Albano che esercita la delega per l'economia sociale – con il compito di supportare lo stesso Ministero nella predisposizione del Piano mediante il coinvolgimento attivo di tutti gli attori, istituzionali e non. **La redazione del Piano assume una duplice valenza: valorizza l'originale specificità dell'esperienza italiana nel contesto europeo e dà vita ad uno strumento efficace affinché i diversi**

⁵⁹ Cfr. G. SALVATORI, *Dal piano di azione europeo alla prospettiva nazionale il momento dell'economia sociale*, cap. XIII in questo Rapporto.

⁶⁰ Cfr. G. SEPIO, *op. cit.*

⁶¹ 55 Cfr. C. GAGLIARDI, *Gli enti dell'economia sociale dal registro delle imprese, settori di attività, impatto occupazionale e competenze*, cap. VI in questo Rapporto.

attori possano concorrere al raggiungimento degli obiettivi che la Raccomandazione europea ha delineato: generare buona occupazione, in particolare per donne e migranti; attrarre giovani talenti; sostenere azioni di sviluppo nelle aree interne e più svantaggiate; contribuire alla coesione sociale favorendo l'inclusione dei soggetti più vulnerabili e produrre beni e servizi orientati sia al benessere delle persone che ad uno sviluppo economico sostenibile. Dunque, il 2025 sarà un anno di snodo fondamentale per le scelte che saranno operate in Europa e, ancor di più, per le azioni che il Governo italiano e tutti gli attori dell'ES saranno capaci di intraprendere per dare seguito agli intendimenti espressi nella Raccomandazione europea sulla ES.

5. Conclusioni

Ora che, come recita il titolo del Terzjus Report 2024, siamo “a due passi dalla meta” potremmo tirare un respiro di sollievo guardando agli importanti risultati conseguiti a partire dal 2017. Ma non è tempo di fermarsi lungo il cammino. Occorre procedere senza fretta, ma anche senza sosta, in quanto gli effetti di una piena attuazione della Riforma del Terzo settore potranno essere verificati solo quando le misure promozionali avranno dispiegato tutti i loro effetti. **E qui la meta è ancora lontana.**

Questo anno 2024, che ci lasciamo alle spalle, è stato costellato dalla celebrazione di numerosi anniversari: dai 30 anni della fondazione del Forum del Terzo settore e di Vita, ai 25 anni dalla nascita di Banca Etica; nonché a numerose ricorrenze della nascita di grandi reti associative, quali le Acli, Anpas, Unpli e FISH, solo per ricordarne alcune. Segno della vitalità e insieme della capacità di radicarsi e di durare dei soggetti di Terzo settore nel nostro Paese. Certamente il riconoscimento normativo, avvenuto con l'introduzione del Codice del Terzo settore, ha dato un profilo anche istituzionale a queste molteplici realtà associative, di volontariato, cooperative, mutualistiche e filantropiche. Gli ETS – come ha ben sintetizzato la Corte Costituzionale – sono “soggetti rappresentativi della società solidale”. Ed è proprio a questa sorgente – **la solidarietà** – che occorre continuare ad attingere per promuovere il bene comune, il bene di ciascuno e di tutti. Il fatto che il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel Messaggio di fine anno abbia evocato il **“patriottismo”, facendo riferimento anche a “chi si impegna nel volontariato”**, ci indica chiaramente che questo grande patrimonio di energie volontarie e di azioni solidali va conservato, curato e promosso se si vogliono superare – sono ancora le parole del Presidente – “le divaricazioni che lacerano la nostra società producendo un deserto di relazioni, un mondo abitato da tante solitudini”. Potremo riempire il vuoto di queste solitudini e far rifiorire il deserto di relazioni ormai inaridite, se continueremo ad affidarci a quella “trama di sentimenti, di valori, di tensione ideale che tiene insieme le nostre comunità”⁶². **È la sfida che ci attende in questo inizio dell'anno 2025.**

⁶² Cfr. Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella.

Finito di stampare nel mese di gennaio 2025
dalla *Grafica Elettronica* – Napoli (NA)

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

Autori:

Andrea Bassi	Marco Livia
Luigi Bobba	Chiara Meoli
Daniela Bucci	Mara Moioli
Cristiano Caltabiano	Jessica Pettinacci
Antonio Fici	Mario Renna
Claudio Gagliardi	Gianluca Salvatori
Claudia Ladu	Gabriele Sepio

Il Terzjus Report 2024 è stato realizzato grazie al contributo di:



CONSULTA DELLE FONDAZIONI
DI ORIGINE BANCARIA DEL PIEMONTE E DELLA LIGURIA

Fondazione
CARIPLO



Questo volume è stato impresso con il contributo di:



GENERALI

CATTOLICA
ASSICURAZIONI

ISBN 979-12-235-0149-8



9 791223 501498

euro 42,00