

# Profili generali della riforma del Terzo settore

Luca Gori

# Ma perché una riforma del Terzo settore?

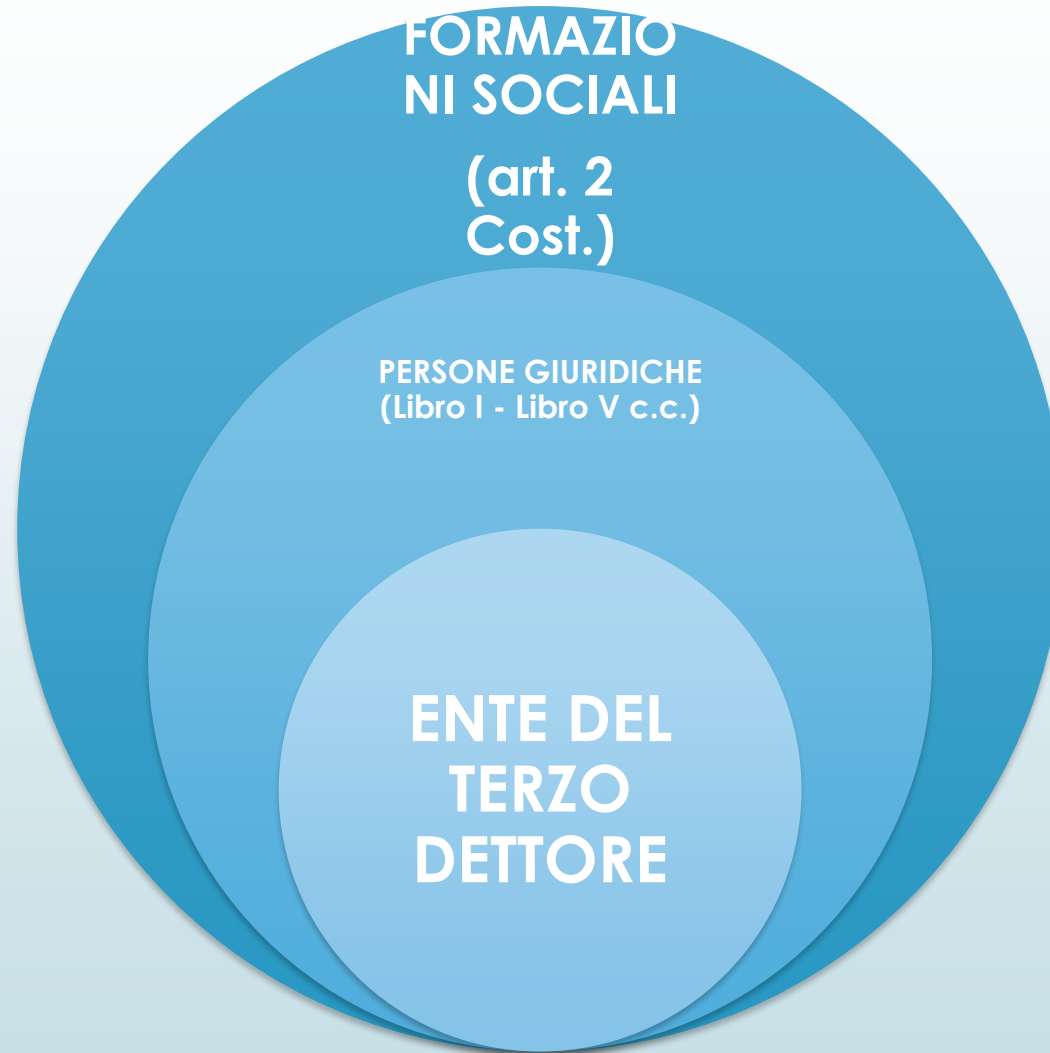
- 1) Definizione normativa di un fenomeno sociale
- 2) Riconoscere l'apporto delle singole componenti (storiche e nuove)
- 3) Valorizzare le esperienze di imprenditoria sociale
- 4) Riordinare ed armonizzare la disciplina normativa
- 5) Consolidare la reputazione del Terzo settore
- 6) Assicurare un bilanciamento fra agevolazioni e controlli
- 7) Ripensare le relazioni fra enti pubblici e Terzo settore
- 8) Dare rappresentanza istituzionale al Terzo settore

## Il “cuore” della riforma

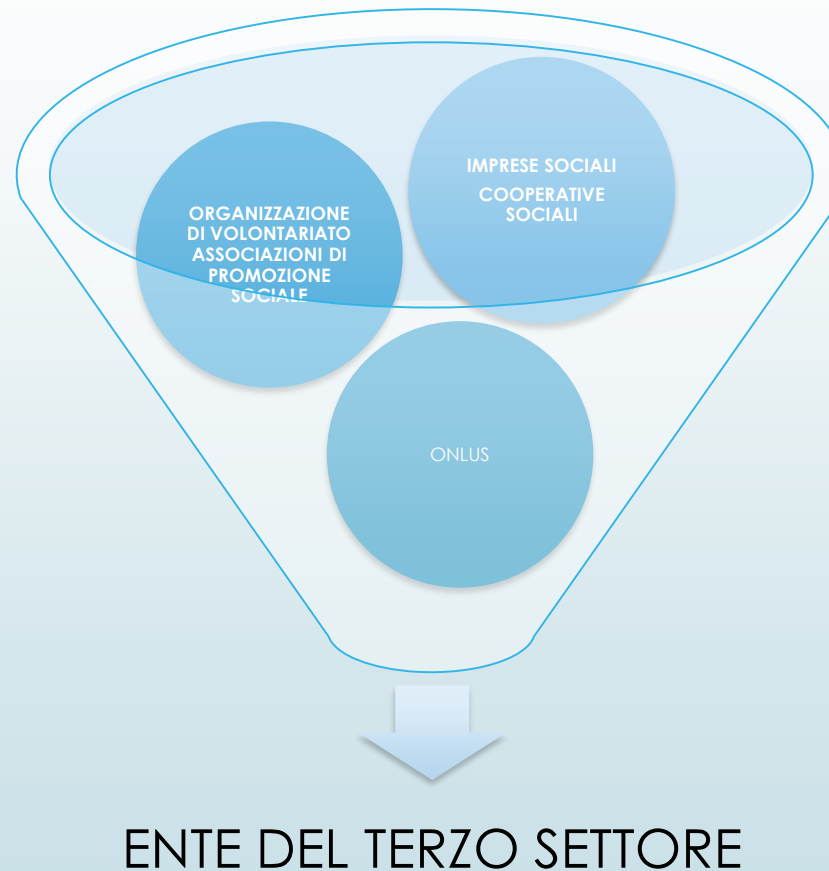
- Le questioni giuridiche sottese alla riforma del Terzo settore hanno un rilievo **costituzionale**: è nella Costituzione repubblicana che si trovano i criteri risolutivi dei problemi e “tensioni” generati.
- La disciplina del TS sotto il profilo civilistico, tributaristico, amministrativistico, commercialistico deriva dalla **qualificazione giuridico-costituzionale**.



# Il pluralismo sociale nella Costituzione



# Chi “erano” gli enti del Terzo settore prima della riforma



# Chi sono gli enti del Terzo settore (ETS) dopo a riforma (art. 4 CTS)

Chi sono? **Enti privati**

Perché lo fanno? Perseguimento di finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale

Senza scopo di lucro  
soggettivo

Che cosa? **Attività di interesse generale in via esclusiva o principale**

Possibilità di svolgere attività diverse, secondarie e strumentali

In che modo? **azione volontaria;**  
**mutualità;**  
**erogazione gratuita di beni,**  
**danaro o servizi;**  
**produzione o scambio di beni e**  
**servizi**

Iscritti al **Registro Unico Nazionale degli Enti del Terzo settore**

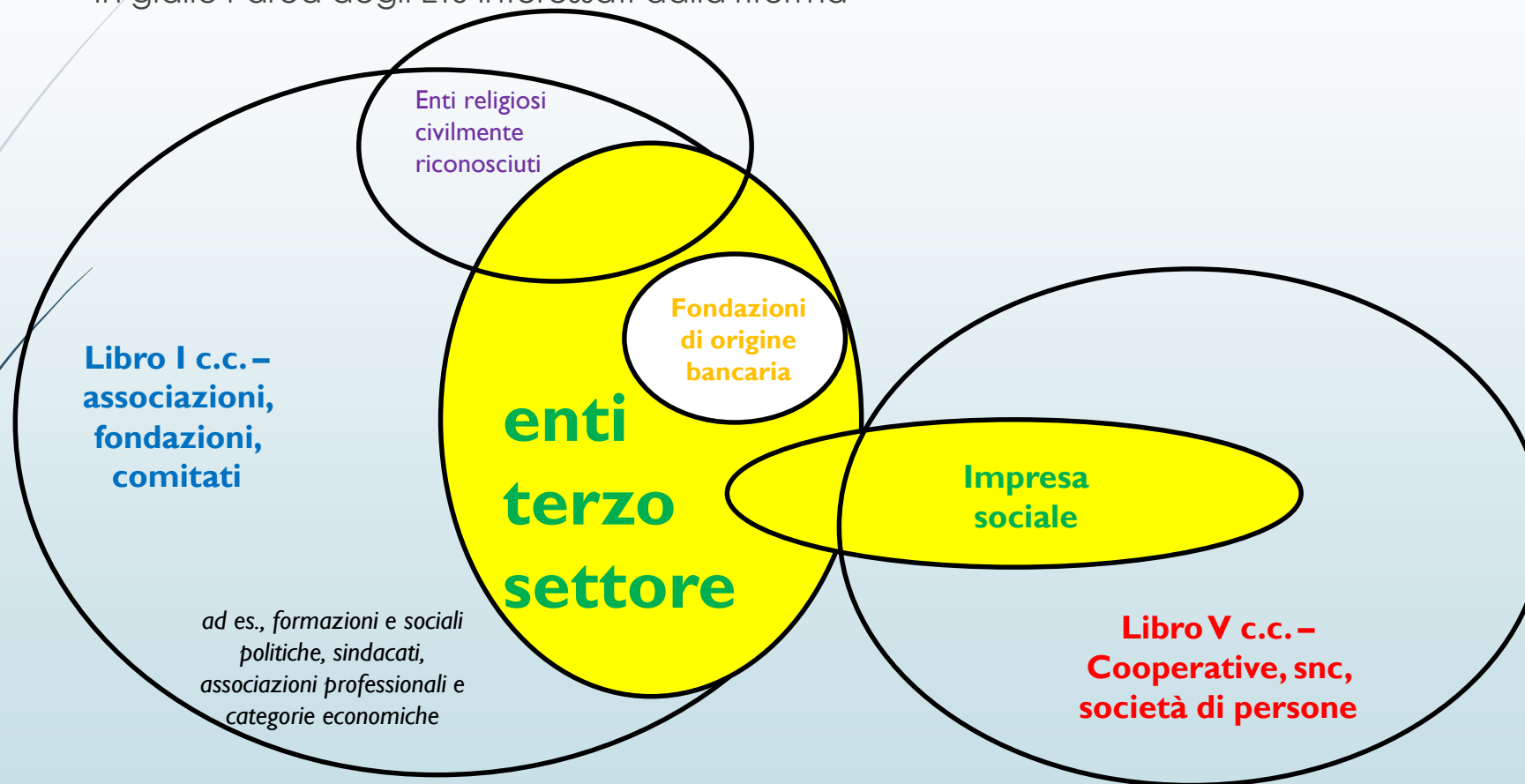
# Un nuovo volto del Terzo settore?

- Il Codice del Terzo settore modifica questa prospettiva: lo svolgimento di **attività di interesse generale**, nelle forme previste dal Codice medesimo, in forme imprenditoriale o non imprenditoriale, di per sé, **persegue di per sé una finalità civica, solidaristica e di utilità sociale**.
- Il Terzo settore diviene più ampio: non c'è più il collegamento con il solo "svantaggio" (Onlus) ma più in generale con il **miglioramento delle condizioni di vita della comunità e dei singoli che la compongono**.



# La nuova geografia degli enti del Terzo settore

- In giallo l'area degli ETS interessati dalla riforma



# Gli enti del Terzo settore

- La definizione normativa di “ente del Terzo settore” individua una categoria di enti che per le finalità, le modalità, le attività ed i controlli/registrazione hanno una loro *specificità costituzionale*, che li rende non confondibili o uniformabili con la P.A. o con gli altri soggetti del pluralismo sociale (e, in special modo, con l'impresa *for profit*).
- C. cost. n. 131/ 2020 chiarisce bene questo approccio.

# Come leggere la riforma.../1

- La riforma deve essere letta **integralmente**.
- E' un **sistema normativo complesso**, con alcuni tratti di continuità ed altri di forte innovatività
- Oggi abbiamo un vero e proprio **diritto del Terzo settore**.

# Come leggere la riforma.../2

- Il Terzo settore trova origine nella **libertà**
- **(art. 18 Cost.)** dei singoli che si associano, con finalità solidaristiche, per svolgere attività di interesse generale
- **(sussidiarietà orizzontale: 118 Cost.).**
- **Il legislatore non crea il Terzo settore e qualsiasi limitazione alla libertà dei singoli che si associano a tale scopo devono essere fondate su altri valori costituzionali di pari rango.**

# Quali sono gli enti del Terzo settore?

- ❖ **Organizzazioni di volontariato (ODV)**
- ❖ **Associazioni di promozione sociale (APS)**
- ❖ **Enti filantropici**
- ❖ **Imprese sociali (d.lgs. n. 112/2017)**
- ❖ **Cooperative sociali (legge n. 381/1991)**
- ❖ **Enti religiosi (solo per le attività ETS)**
- ❖ **Società di mutuo soccorso**
- ❖ **Le reti associative**
- ❖ **Altri enti privati diversi dalle società**

# Una disciplina a “strati”

Disciplina generale del codice civile  
(individua il “tipo” di ente)

Disciplina generale degli Enti del terzo settore  
(contenuto degli statuti, forme di trasparenza e rendicontazione, controlli)

Disciplina specifica per ciascuna tipologia di Ente del Terzo settore  
(Codice TS – Impresa sociale)

## II RUNTS – Registro unico nazionale del Terzo settore

- ▶ Il Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) è una **grande novità** della riforma.
- ▶ L'iscrizione al RUNTS costituisce un **requisito per acquisire la qualifica di ETS. Onere per tutti gli enti che intendono essere ETS.**
- ▶ Istituito con D.M. 15 settembre 2020 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, sarà gestito dalle Regioni (data di operatività dopo il 31 maggio 2021).
- ▶ Sostituisce tutti i registri attualmente istituiti, a livello nazionale, regionale o locale.

## II RUNTS – Registro unico nazionale del Terzo settore

- ▶ Ciascuna tipologia di ente ha una propria sezione (possibilità di iscrizione ad una sola sezione, salvo le reti associative).
- ▶ Non è più un semplice adempimento amministrativo, ma rappresenta la **chiave di accesso al Terzo settore** e costituisce una forma di **pubblicità essenziale** che dovrà essere alimentata con il deposito periodico di una serie di atti, documenti ed informazioni (*statuti, titolari di cariche sociali, bilanci, operazioni straordinarie, ecc.*).





# Parole chiave...

TRASPARENZA

ACCOUNTABILITY

# ETS, attività di interesse generale e modalità di svolgimento

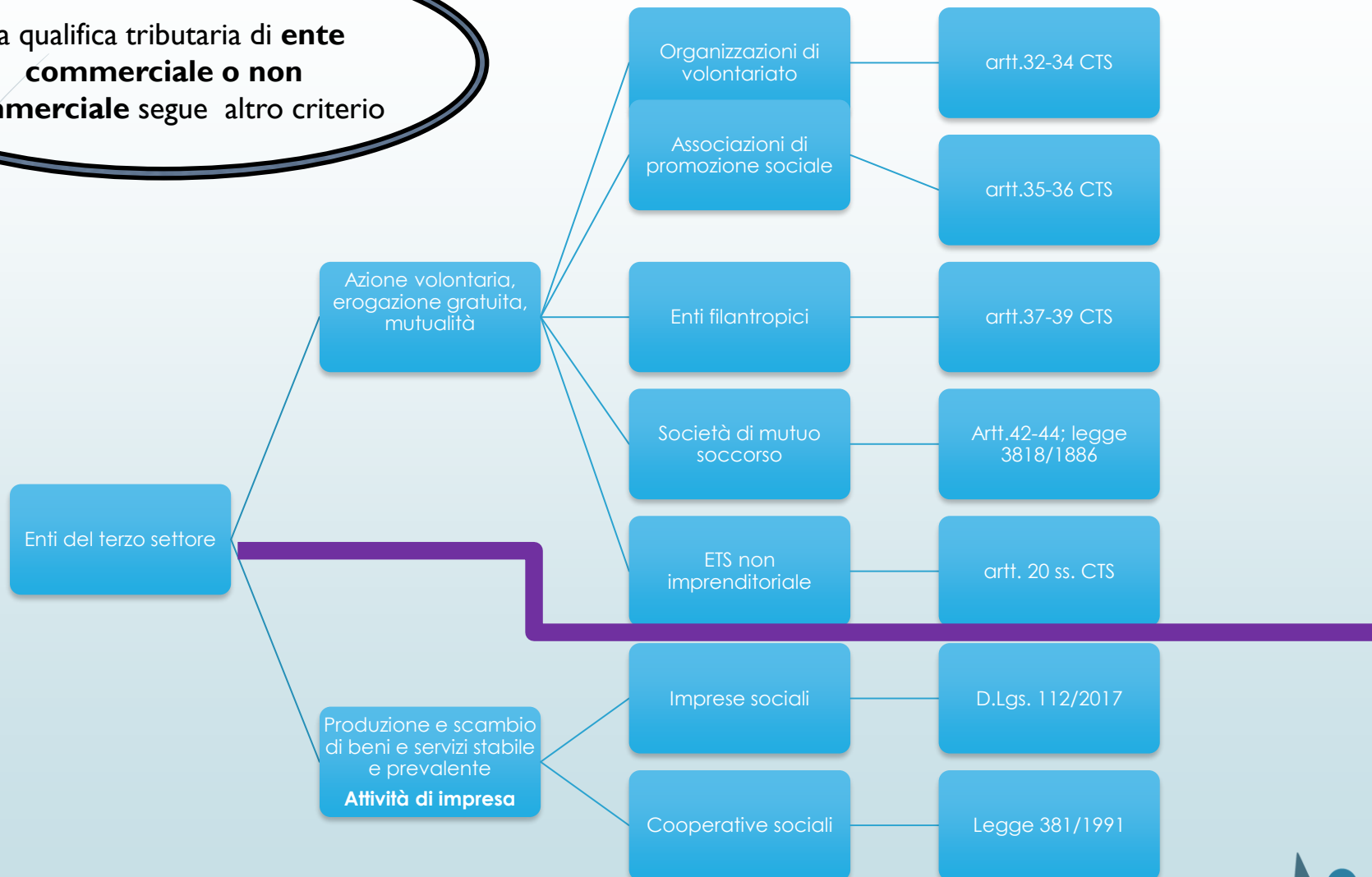
Enti del terzo settore svolgono attività di interesse generale: come?

Azione volontaria;  
erogazione gratuita di beni,  
servizi o danaro; mutualità  
**Attività non imprenditoriale**

Produzione e scambio di  
beni e servizi in **forma stabile  
e prevalente**  
**Attività imprenditoriale**

# ETS e modo di svolgimento dell'attività

La qualifica tributaria di **ente commerciale o non commerciale** segue altro criterio



# ETS e svolgimento dell'attività in forma imprenditoriale





# Parole chiave...

POLIMORFISMO ORGANIZZATIVO E FUNZIONALE

# Il volontariato “dentro” gli ETS

- ❖ Il Codice **disciplina la presenza del volontariato** dentro tutti gli **enti del Terzo settore** come un **carattere “trasversale” a tutto il Terzo settore**.
- ❖ Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, **anche** per il tramite di un ente del Terzo settore, 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 (art.17).
- ❖ Registri dei volontari **non occasionali** da istituire obbligatoriamente negli ETS (incluse le imprese sociali)
- ❖ Limiti alle possibilità di **rimborsi spese** (documentazione; autocertificazione)
- ❖ **Assicurazioni obbligatorie** (art. 18): infortuni, malattie connessi allo svolgimento delle attività, RC terzi. Elemento essenziale delle convenzioni con la P.A.



# Parole chiave...

DIFFUSIONE DEL VOLONTARIATO


# Rapporti con la pubblica amministrazione


- ❖ Il Codice disciplina nuove *modalità* con le quali gli ETS possono instaurare rapporti con la P.A.
- ❖ Obbligo di coinvolgimento attivo degli ETS da parte della P.A. tramite co-programmazione e co-progettazione.
- ❖ La **Corte costituzionale** n. 131/2020 ha dato la chiave di lettura...



# C. cost. n. 131/2020

- (...) Gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a «perseguire il bene comune» (art. 1), a svolgere «attività di interesse generale» (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).

- 
- Tali elementi sono quindi valorizzati come la **chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici**: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale.
  - 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”.

- 
- Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di **amministrazione condivisa**, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico.



# Parole chiave...


AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

# La doppia vita fiscale degli ETS

- ❖ Da sempre, uno dei principali problemi della legislazione degli enti del Terzo settore è stata quella di considerare separatamente la **natura giuridica dell'ente** (qualificazione civilistica, divieto di distribuzione degli utili, perseguimento di finalità di solidarietà sociale) dalla sua **natura fiscale** (che tipo di attività svolge: commerciale o non commerciale?)
- ❖ **La definizione di ente commerciale e non commerciale si trova nel TUIR.**

# Il regime Onlus

- ❖ Il regime ONLUS mirava proprio a superare questa “**doppia vita**”: senza toccare la natura giuridica degli enti, si riconosceva un trattamento fiscale agevolato (**decommercializzazione**) solo sul presupposto di avere determinate caratteristiche soggettive. Si prescindeva, cioè, dalla natura dell’attività svolta, purché rientrasse dentro quelle caratteristiche soggettive.
- ❖ **Indipendentemente dal tipo di attività (commerciale o non commerciale) l’ente è meritevole di per sé di un trattamento fiscale di favore**

- 
- ❖ La legge delega n. 106 del 2016 richiedeva il superamento dell'attuale assetto di "doppia vita": (art. 9, c.1, lett. a)) *“revisione complessiva della definizione di **ente non commerciale** ai fini fiscali connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente e introduzione di un regime tributario di vantaggio che tenga conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell'ente, del divieto di ripartizione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e dell'impatto sociale delle attività svolte dall'ente”*.

# La doppia "vita" degli ETS







# Parole chiave...

SCISSIONE FRA DIMENSIONE CIVILISTICA E DIMENSIONE TRIBUTARIA

# Le forme di controllo

Controllo  
interno  
all'ente

Organo di  
controllo

Revisore dei  
conti

Autocontrollo

Reti  
associative  
Autorizzazione  
ministeriale

CSV  
Autorizzazione  
ministeriale

Controllo  
esterno P.A.

MLPS – ufficio  
RUNTS/Regioni

Amministrazione  
finanziaria



# Parole chiave...

CONTROLLI (al plurale)

## Cosa fare nel prossimo futuro?

- ❖ Modificare gli statuti di ODV, APS e Onlus, recependo le norme inderogabili e scegliere se derogare alle norme derogabili
- ❖ Ma basta così...?

# Un tempo di riflessione...

- ❖ L'esigenza, oggi, è quella di **posizionare** i diversi enti all'interno della nuova **architettura della riforma**.
- ❖ Occorre tornare a riflettere sulla **mission** degli enti del Terzo settore e sulla sua **comunicazione**
- ❖ Riflettere sui modi ed i mezzi per raggiungere gli obiettivi sociali, così da per **scegliere quale veste giuridica assumere**.
- ❖ Ma la veste giuridica deve esprimere una **coerenza con la modalità con la quale l'attività di interesse generale viene realizzata**.
- ❖ Attenzione a farsi condizionare dal passato, o a cercare la posizione "meno svantaggiosa".



➡ Grazie della  
vostra attenzione

➡ [luca.gori@santannapisa.it](mailto:luca.gori@santannapisa.it)



**Sant'Anna**  
Scuola Universitaria Superiore Pisa