



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA**

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN

DIRITTO PRIVATO E PROCESSO  
NELLA PROSPETTIVA COMPARATIVISTICA E NELLA DIMENSIONE EUROPEA

CICLO XXXIII

TITOLO DELLA TESI

*La riforma del terzo settore. Disciplina e prospettive per gli enti ecclesiali.*

RELATORE

Chiar.mo Prof. Romolo Donzelli

DOTTORANDO

Dott. Michele Ciccariè

COORDINATORE

Chiar.mo Prof. Massimo Meccarelli

ANNO 2021



# INDICE

<b>Introduzione</b> .....	I
---------------------------	---

## CAPITOLO I

### *Origini e sviluppo del settore non profit*

1. Alle origini della carità.....	1
2. Il sistema di assistenza e beneficenza dal medioevo fino al secolo XVIII.....	3
3. Le evoluzioni delle forme di carità in Italia a partire dal secolo XIX.....	7
3.1. Le conquiste normative dell'Italia unita e la nuova disciplina organica delle Opere Pie.....	10
3.2. La Legge Crispi del 1890 e la nascita delle Istituzioni pubbliche di beneficenza.....	13
3.3. Il non profit e gli input della Carta Costituzionale.....	18
3.3.1. Un confronto con la Costituzione belga del 1831.....	24
4. La legislazione in materia non profit dal secondo dopoguerra fino all'attualità.....	25
4.1. L'evoluzione dell'esperienza americana e la diffusione del moderno «terzo settore».....	26
4.2. La realtà italiana e la proliferazione della normativa speciale in materia non profit.....	30
4.2.1. Le organizzazioni non governative.....	33
4.2.2. Le organizzazioni di volontariato (ODV).....	33
4.2.3. Le cooperative sociali.....	36
4.2.4. Le associazioni sportive dilettantistiche (APS) e l'estensione del loro regime fiscale.....	37
4.2.5. Le organizzazioni non lucrative di utilità sociale come categoria fiscale (ONLUS).....	38
4.2.6. Le fondazioni bancarie.....	43

4.2.7. La Legge quadro sui servizi sociali e la disciplina delle ex IPAB.....	44
4.2.8. Le associazioni di promozione sociale (APS).....	46
4.2.9. Gli istituti di patronato e di assistenza sociale (IPAS).....	49
4.2.10. Le imprese sociali.....	49
5. La frammentazione normativa come limite per uno sviluppo organico del terzo settore.....	52
6. L'avvio di una riforma organica del terzo settore.....	55
6.1. L'ente ecclesiastico ed il suo ruolo all'interno del terzo settore: introduzione all'indagine e rinvio.....	56

## **CAPITOLO II**

### ***La riforma del terzo settore***

1. I principi enucleati nella Legge delega 6 giugno 2016, n. 106.....	57
2. Le finalità della Legge delega ed il tentativo di definire il terzo settore.....	59
3. La revisione del codice civile in tema di persone giuridiche.....	65
4. L'emanazione di un Codice per il Terzo Settore (CTS).....	67
5. La valorizzazione dell'impresa sociale.....	70
6. I poteri di vigilanza, monitoraggio e controllo.....	71
7. Il servizio civile universale.....	72
8. Le misure fiscali e di sostegno economico.....	73
9. La Fondazione Italia Sociale.....	75
10. Il percorso di attuazione della riforma del terzo settore.....	76
11. La disciplina generale del codice civile in materia di enti collettivi privati e l'occasione mancata del legislatore delegato.....	76
12. Il contratto associativo.....	79
12.1. L'associazione riconosciuta.....	81
12.2. L'associazione non riconosciuta.....	85
13. La fondazione.....	87
14. Il comitato.....	90
15. L'impresa sociale.....	93

15.1. Lo svolgimento di attività imprenditoriale ed il dibattito fra la teoria teleologica ed il principio della neutralità delle forme giuridiche.....	94
16. Le operazioni straordinarie fra enti collettivi privati ed il nuovo art. 42 <i>bis</i> c.c.....	100
17. Uno sguardo alla recente riforma del terzo settore.....	101

### **CAPITOLO III**

#### ***Il Codice del Terzo Settore***

1. Il ruolo del CTS nell'ambito della riforma del terzo settore.....	105
2. La struttura generale del CTS.....	106
3. La definizione codicistica di terzo settore.....	108
4. Le attività di interesse generale.....	112
4.1. Interventi e servizi sociali.....	112
4.2. Interventi e prestazioni sanitarie.....	113
4.3. Prestazioni socio-sanitarie.....	114
4.4. Attività educative.....	114
4.5. Salvaguardia e tutela dell'ambiente, prevenzione del randagismo.....	115
4.6. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico.....	115
4.7. Formazione universitaria e post-universitaria.....	116
4.8. Ricerca scientifica di particolare interesse sociale.....	116
4.9. Attività culturali, artistiche o ricreative.....	116
4.10. Radiodiffusione sonora a carattere comunitario.....	117
4.11. Attività turistiche, culturali e religiose.....	118
4.12. Formazione extra-scolastica.....	119
4.13. Servizi strumentali agli ETS.....	119
4.14. Cooperazione allo sviluppo.....	120
4.15. Commercio equo-solidale.....	121
4.16. Lavoro per persone svantaggiate.....	122
4.17 <i>Housing</i> sociale.....	123
4.18. Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti.....	124
4.19. Agricoltura sociale.....	125
4.20. Attività sportive dilettantistiche.....	127

4.21. Attività di beneficenza.....	127
4.22. Promozione di legalità e pace fra i popoli.....	128
4.23. Tutela dei diritti, banche del tempo e GAS.....	128
4.24. Adozione internazionale.....	130
4.25. Protezione civile.....	130
4.26. Riqualificazioni di beni pubblici inutilizzati o confiscati alle mafie.....	131
4.27. Facoltà di aggiornamento dell'elenco delle attività di interesse generale.....	131
5. Le attività diverse degli ETS e la loro normazione.....	132
6. La forma giuridica degli ETS.....	134
6.1. Il peculiare caso degli enti privati <i>ex IPAB</i> .....	136
7. La disciplina comune agli ETS presente nel CTS.....	138
7.1. Forma e contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto.....	138
7.2. Denominazione dell'ente.....	139
7.3. Assenza dello scopo di lucro e perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.....	142
7.3.1. Possibilità di lucro oggettivo e misure a carattere fiscale.....	144
7.4. Indicazione delle attività di interesse generale.....	148
7.4.1. La diversa attività di raccolta fondi.....	148
7.5. Sede legale.....	151
7.6. Patrimonio iniziale ai fini dell'eventuale riconoscimento della personalità giuridica.....	152
7.7. Norme sull'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'ente.....	156
7.8. Diritti ed obblighi degli associati e requisiti per la loro ammissione.....	157
7.9. Nomina dei primi componenti degli organi sociali obbligatori e del revisore legale dei conti.....	158
7.10. Devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento o di estinzione.....	159
7.11. Durata dell'ente.....	160
8. La disciplina di maggior dettaglio riservata a specifiche tipologie di ETS.....	161
8.1. La disciplina delle ODV.....	161
8.2. La disciplina delle APS.....	163
8.2.1. Gli specifici vantaggi riservati ad ODV ed APS.....	163

8.3. La disciplina degli enti filantropici.....	165
8.4. Le imprese sociali (rinvio).....	166
8.5. Le reti associative.....	167
9. Le criticità del diritto transitorio e la funzione attribuita all'adeguamento statutario.....	168
9.1. Lo spartiacque temporale del 3 agosto 2017.....	168
9.2. L'obbligo di adeguamento statutario per ODV, APS ed ONLUS già iscritte nei relativi registri prima del 3 agosto 2017.....	171
9.3. Il contenuto dell'adeguamento statutario e le problematiche connesse ai ritardi di attuazione della riforma.....	172
10. Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).....	174

## CAPITOLO IV

### *La riforma del terzo settore e gli enti ecclesiastici*

1. Premessa.....	178
2. La partecipazione al terzo settore dell'ente religioso secondo il modello della Legge delega.....	179
3. La pregressa normativa in tema di partecipazione al terzo settore dell'ente appartenente alle confessioni religiose.....	180
4. La partecipazione al terzo settore dell'ente religioso civilmente riconosciuto secondo il CTS ed il CIS.....	182
5. Enti ecclesiastici ed enti religiosi a confronto: analisi terminologica delle espressioni e possibili implicazioni circa i soggetti destinatari della riforma.....	184
5.1 Gli enti confessionali o religiosi.....	184
5.2. Gli enti ecclesiastici.....	187
6. Il riconoscimento civile quale condizione necessaria per l'applicabilità della riforma del terzo settore agli enti religiosi.....	189
6.1. Alcune precisazioni: limitazione dell'analisi ai soli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti appartenenti alla confessione cattolica.....	191
6.2. La disciplina del riconoscimento civile degli enti ecclesiastici appartenenti alla confessione cattolica.....	191
6.3. L'obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.....	195

6.3.1. L'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici già riconosciuti al momento dell'entrata in vigore della Legge 222/1985 attuativa del nuovo Concordato del 1984.....	197
6.3.2. L'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici riconosciuti dopo l'entrata in vigore della Legge 222/1985 attuativa del nuovo Concordato del 1984.....	201
6.3.3. Il D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 e l'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici al nuovo registro prefettizio.....	202
6.3.4. Riflessioni sull'obbligo di iscrizione al registro delle persone giuridiche per poter essere considerati enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.....	204
7. Le modalità di ingresso dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto nella riforma del terzo settore: uno sguardo d'insieme.....	207
8. La necessità per l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto di creare un ramo di terzo settore.....	209
8.1. Il «ramo» dell'ente ecclesiastico ed il suo inquadramento nel sistema giuridico.....	210
8.2. Le modalità di costituzione del ramo: atto pubblico o scrittura privata autenticata.....	213
8.3. Il ramo dell'ente ecclesiastico ed il rispetto dell' <i>iter</i> canonico per la creazione.....	216
9. Le attività consentite all'ente ecclesiastico all'interno del terzo settore.....	218
10. Il ramo di terzo settore (o di interesse generale) dell'ente ecclesiastico in base al CTS: il contenuto del regolamento.....	221
10.1. Le espresse esclusioni legislative.....	222
10.1.1. (segue) L'individuazione della loro possibile <i>ratio</i> ai fini dell'opera interpretativa circa la compatibilità o meno delle disposizioni del CTS avuto riguardo alla finalità ed alla struttura dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.....	223
10.2. Le disposizioni del CTS e la loro compatibilità con la struttura o le finalità dell'ente ecclesiastico ai fini della disciplina del ramo.....	226
10.2.1. I principi generali e le disposizioni comuni agli ETS.....	226
10.2.2. Le disposizioni sui lavoratori e sui volontari.....	228



10.2.3. Le norme sulle associazioni e sulle fondazioni del terzo settore, con particolare riferimento alla disciplina degli organi sociali.....	229
10.2.4. La disciplina rivolta alle particolari tipologie di ETS.....	236
10.4.5. La disciplina dell'iscrizione al RUNTS e l'assoggettamento ai controlli dell'Ufficio.....	236
10.4.6. La disciplina del rapporto con gli enti pubblici e le altre specifiche misure a vantaggio degli ETS.....	238
10.4.7. La disciplina dei fondi e delle risorse finanziarie in favore del terzo settore.....	240
10.4.8. La disciplina del regime fiscale degli ETS.....	243
10.5. Il contenuto facoltativo del regolamento e le ulteriori prospettive di sviluppo per il ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico.....	244
11. Il patrimonio destinato del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico.....	246
11.1. Le ipotesi di separazione patrimoniale in rapporto al principio della responsabilità patrimoniale.....	249
11.2. Alcune considerazioni sulla natura giuridica del patrimonio destinato del ramo alla luce dell'attuale sistema in tema di limitazione alla responsabilità patrimoniale.....	251
12. La devoluzione del patrimonio residuo del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico in caso di scioglimento o estinzione.....	253
12.1. Il concetto di incremento patrimoniale ai fini del rispetto dell'obbligo di devoluzione.....	256
13. Il ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto: il contenuto del regolamento.....	257
13.1. Le espresse esclusioni legislative.....	257
13.2. Le disposizioni del CIS e la loro compatibilità con la struttura o le finalità dell'ente ecclesiastico ai fini della disciplina del ramo.....	258
13.3. Il contenuto facoltativo del regolamento e le ulteriori prospettive di sviluppo per il ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico.....	260
14. Il deposito del regolamento e l'iscrizione al RUNTS del ramo.....	261
15. Gli enti ecclesiastici e l'accesso al contributo cinque per mille.....	263
<b>Riflessioni conclusive.....</b>	<b>267</b>
<b>Riferimenti bibliografici.....</b>	<b>273</b>

## INTRODUZIONE

Il presente elaborato affronterà, sotto vari profili, l'ampia tematica inerente la riforma del terzo settore, che coinvolge appieno anche gli enti ecclesiastici attivi nel sociale; il piano d'indagine rifletterà un percorso congiuntamente svolto sia in ambito accademico, sia a livello applicativo, data la peculiare conformazione del dottorato di ricerca Eureka.

La trattazione verrà suddivisa in quattro capitoli. Il capitolo iniziale, principalmente incentrato sulla nascita e sull'evoluzione storica del concetto di non profit, sarà teso a fornire idonee basi storiografiche entro cui muovere le direttrici d'indagine della successiva ricerca.

Dopo l'analisi delle svariate attività organizzate di beneficenza, carità ed assistenza, presenti in Italia fin dal secolo XVIII, l'attenzione verrà incentrata sui radicali mutamenti di prospettiva al passare delle epoche: il concetto stesso di non profit, difatti, oscilla fra le marcate esigenze di controllo pubblico ed il forte spirito liberista di iniziativa privata.

Una svolta fondamentale, sotto questo punto di vista, è stata fornita dall'emanazione della Costituzione italiana: grazie alla Carta muta profondamente l'impostazione politica, economica e sociale del nostro Paese. Anche l'orizzonte del settore sociale ne ha tratto ottimi benefici, tant'è che molteplici precetti costituzionali hanno costituito per il moderno non profit un privilegiato trampolino di lancio.

A margine, sarà rilevato come il lungo periodo di immobilismo sociale italiano del secondo dopoguerra abbia inciso sullo sviluppo a rilento del moderno terzo settore, a tutto vantaggio del modello di riferimento Americano; ma ciò non deve trarre in inganno, poiché resta fermo che la nostra Penisola, già agli albori del Medioevo, ha conosciuto molteplici esperienze sociali e giuridiche in tema di non profit.

Tornando alla direttrice principale di ricerca, verrà evidenziato come l'evoluzione concreta del moderno terzo settore italiano si sia avuta soltanto con la forte crisi fiscale e finanziaria registratasi negli anni '80; ad ogni modo, la legislazione speciale adottata per disciplinare il fenomeno può definirsi frammentaria e lacunosa, poiché lo Stato rinuncia, fin da subito, ad intervenire in modo organico sulla materia.

Sono state regolamentate, difatti, numerose realtà non profit, ciascuna con caratteristiche proprie e con peculiari quanto diversificati trattamenti fiscali di favore: organizzazioni non governative, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali,

associazioni sportive dilettantistiche, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, fondazioni bancarie, associazioni di promozione sociale, istituti di patronato e di assistenza sociale, imprese sociali.

Questa frammentarietà, implementata agli albori del terzo millennio, ha finito per divenire insostenibile, complice il groviglio delle differenziate misure fiscali ed i numerosi registri di terzo settore istituzionalizzati, a discapito di un'efficiente sistemica omogenea di controlli.

Ad ogni modo, il medesimo *excursus* normativo consentirà alla ricerca di progredire, in quanto verranno al contempo forniti gli strumenti necessari per approcciare con rigore metodologico il delicato tema del presente elaborato, introdotto a partire dal secondo capitolo. Ivi, difatti, sarà analizzata la Legge delega 6 giugno 2016, n. 106, per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.

Si vedrà, nel corso della trattazione, come l'intento del legislatore delegante sia stato anzitutto quello di uniformare la disciplina del terzo settore, rendendola maggiormente organica, nonché di implementare il sistema di monitoraggio e controllo al fine di prevenire possibili abusi.

La Legge delega prevedeva, fra i fulcri della riforma, anche la previsione di un consistente *restyling* del codice civile, nella parte dedicata alla disciplina degli enti collettivi privati; viceversa, verrà dato atto di come il legislatore delegato abbia inglobato quasi tutte le innovazioni all'interno del principale decreto attuativo (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), denominato Codice del Terzo Settore o CTS.

L'intento del CTS, oggetto di analisi nel terzo capitolo dell'elaborato, è quello di riordinare, revisionare ed uniformare, per quanto possibile, la disciplina civilistica, amministrativa, fiscale e tributaria relativa a tutti quei soggetti definiti, per l'appunto, Enti del Terzo Settore o ETS.

All'interno del CTS, dopo una prima parte dedicata ai principi generali ed alle disposizioni comuni a ciascun ETS, è stata proposta la tipizzazione di talune figure soggettive, quali le Organizzazioni di Volontariato (ODV), le Associazioni di Promozione Sociale (APS), gli Enti Filantropici, le Reti associative, nonché, mediante appositi rimandi, le Società di Mutuo Soccorso e le Imprese Sociali (queste ultime disciplinate da un altro frutto della riforma, ovverosia il D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, c.d. Codice dell'Impresa Sociale o CIS).

Ciascun ente, per poter essere considerato ETS ed accedere, così, alla disciplina – sotto vari profili premiale – del Codice, ha l’obbligo di iscriversi al nuovo Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), ovverosia quell’anagrafe unica che sostituirà tutti i registri finora previsti da speciali disposizioni di legge. L’iscrizione determinerà, al contempo, specifici oneri di pubblicità, soprattutto in materia fiscale e di trasparenza gestionale.

Eppure, i maggiori ritardi nell’attuazione della riforma del terzo settore stanno coinvolgendo proprio l’istituzione del RUNTS, che al momento di ultimazione del presente elaborato ancora non può dirsi interamente compiuta. Ne discende un quadro assai complesso dal punto di vista del diritto transitorio, che coinvolge anche l’ambito fiscale, poiché la gran parte del pacchetto contenuto nel CTS potrà entrare in vigore soltanto dopo l’attivazione del RUNTS, e comunque purché sopraggiunga l’attesa autorizzazione da parte della Commissione Europea per l’approvazione delle misure fiscali, ai sensi dell’art. 108, par. 3, TFUE.

Seppure con qualche irriducibile margine di aleatorietà, visto che il percorso di riforma non può ad oggi dirsi affatto concluso, la complessiva ricostruzione dello scenario giuridico post-riforma consentirà di affrontare *funditus*, nel quarto ed ultimo capitolo dell’elaborato, la tematica centrale della presente ricerca, ovverosia le importanti novità normative e le conseguenti opportunità di sviluppo per gli enti ecclesiastici attivi nel sociale.

Nello specifico, potranno essere protagonisti della riforma tutti gli enti religiosi civilmente riconosciuti che costituiranno un apposito ramo di attività, al fine di operare all’interno del CTS ovvero del CIS.

Qualora l’ente prescelga lo svolgimento di attività di interesse generale ai sensi del CTS, sarà assoggettato alla disciplina del relativo art. 4, comma 3; viceversa, qualora l’ente prescelga lo svolgimento di attività di impresa sociale ai sensi del CIS, sarà assoggettato alla disciplina del relativo art. 1, comma 4.

Ad ogni modo, a prescindere dal ramo di attività dell’ente, le due disposizioni testé citate definiscono un modello giuridico sostanzialmente analogo.

A tal fine, gli enti religiosi civilmente riconosciuti dovranno disciplinare lo svolgimento delle attività del ramo mediante adozione di apposito regolamento, redatto in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata e depositato presso il RUNTS, il quale, «*ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti*», recepirà, a seconda del tipo di ramo, le norme del CTS o del CIS.

Non solo: per lo svolgimento di tali attività occorrerà «*un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili*».

La delicatezza – a monte – dell’opera interpretativa, nonché – a valle – dell’aspetto applicativo, risiede nell’esiguità dei parametri normativi di riferimento, i quali, oltretutto, non brillano certo per chiarezza concettuale.

Motivo per cui, sulla scorta dei precedenti risultati della ricerca, sarà analizzato ogni singolo aspetto rilevante per l’ingresso dell’ente ecclesiastico all’interno del terzo settore legalmente inteso, ovverosia:

a) la disciplina del riconoscimento civile ai fini del rispetto del requisito soggettivo;

b) l’*iter* formazione della volontà soggettiva di creazione del ramo;

c) le differenti modalità di adozione del regolamento;

d) i requisiti di forma e di contenuto del regolamento;

e) il concetto di patrimonio destinato;

f) la fase di deposito del regolamento del ramo presso il RUNTS;

g) lo svolgimento della vita del ramo all’interno del terzo settore, ivi compresa la fase di eventuale chiusura, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio residuo.

Questa operazione ricostruttiva sottende particolari criticità ermeneutiche, soprattutto con riferimento ai requisiti *sub d)*. Difatti, il mero rinvio al criterio della compatibilità rispetto alla struttura ed alla finalità dell’ente ecclesiastico, sebbene sia da condividere nell’ottica generale dell’indipendenza ed autonomia della Chiesa Cattolica ai sensi dell’art. 7 Cost., crea notevoli complicità nella redazione del regolamento.

Viene alla luce, a tal riguardo, un delicato bilanciamento fra le norme inderogabili previste dalla riforma e l’ordinamento interno degli enti ecclesiastici in base alle prescrizioni del diritto canonico: sotto questo punto di vista, il regolamento finisce per assumere i connotati di una sintesi para-normativa di connubio, ove:

x) alcune disposizioni del CTS o del CIS dovranno essere disapplicate, in tutto ovvero in parte, per contrasto con la preminente normativa di diritto canonico e, dunque, con la struttura e la finalità dell’ente ecclesiastico di riferimento;

y) alcune disposizioni del CTS o del CIS dovranno essere applicate, in quanto compatibili con la normativa di diritto canonico e, dunque, con la struttura e la finalità dell’ente ecclesiastico di riferimento.

A ciò si aggiunge la possibilità di prevedere, all'interno del regolamento, una o più clausole facoltative, le quali, nel rispetto di ogni altra regola, contribuiscono allo sviluppo delle potenzialità di espansione del ramo nonché all'implementazione dell'efficienza con cui l'ente ecclesiastico agisce direttamente nel sociale, per il tramite del Carisma che lo contraddistingue.

# CAPITOLO I

## Origini e sviluppo del settore non profit

**SOMMARIO:** 1. Alle origini della carità. – 2. Il sistema di assistenza e beneficenza dal medioevo fino al secolo XVIII. – 3. Le evoluzioni delle forme di carità in Italia a partire dal secolo XIX. – 3.1. Le conquiste normative dell'Italia unita e la nuova disciplina organica delle Opere Pie. – 3.2. La Legge Crispi del 1890 e la nascita delle Istituzioni pubbliche di beneficenza. – 3.3. Il non profit e gli input della Carta Costituzionale. – 3.3.1. Un confronto con la Costituzione belga del 1831. – 4. La legislazione in materia non profit dal secondo dopoguerra fino all'attualità. – 4.1. L'evoluzione dell'esperienza americana e la diffusione del moderno «terzo settore». – 4.2. La realtà italiana e la proliferazione della normativa speciale in materia non profit. – 4.2.1. Le organizzazioni non governative. – 4.2.2. Le organizzazioni di volontariato (ODV). – 4.2.3. Le cooperative sociali. – 4.2.4. Le associazioni sportive dilettantistiche (APS) e l'estensione del loro regime fiscale. – 4.2.5. Le organizzazioni non lucrative di utilità sociale come categoria fiscale (ONLUS). – 4.2.6. Le fondazioni bancarie. – 4.2.7. La Legge quadro sui servizi sociali e la disciplina delle *ex* IPAB. – 4.2.8. Le associazioni di promozione sociale (APS). – 4.2.9. Gli istituti di patronato e di assistenza sociale (IPAS). – 4.2.10. Le imprese sociali. – 5. La frammentazione normativa come limite per uno sviluppo organico del terzo settore. – 6. L'avvio di una riforma organica del terzo settore. – 6.1. L'ente ecclesiastico ed il suo ruolo all'interno del terzo settore: introduzione all'indagine e rinvio.

### 1. Alle origini della carità.

«*Ama il prossimo tuo come te stesso*» (1) recita uno fra i principi fulcro dell'etica cristiana.

La parabola del buon samaritano (2), tramandata dalla tradizione evangelica, mette in risalto l'applicazione di questo insegnamento, massima espressione di puro spirito altruistico.

---

(1) Il Comandamento dell'Amore costituisce un insegnamento di Gesù riportato in tutti i vangeli sinottici (Matteo, 22, 37-40; Marco, 12, 29-31; Luca, 10, 25-28). Come illustra MAZZEO M., *I Vangeli sinottici: introduzione e percorsi tematici*, Paoline, 2001, l'insegnamento affonda le sue radici nell'Antico Testamento (Levitico).

(2) La parabola è presente nel Vangelo secondo Luca, 10, 25-37. Peraltro, l'importanza delle formazioni sociali per la realizzazione di tale insegnamento è stata sottolineata più di recente nell'Enciclica di Papa Benedetto XVI, *Caritas in Veritate*, 28 giugno 2009, punto 7: «*si ama tanto più efficacemente il prossimo, quanto più ci si adopera per un bene comune rispondente anche ai suoi reali bisogni*».

Siamo a Gerusalemme, nel III decennio D.C. circa, e può notarsi come un profondo spirito di carità già pervada le coscienze di quella comunità.

Tanto basta per capire che qualsiasi elaborato avente come obiettivo un'analisi giuridica del variegato mondo non profit (3), non possa prescindere da una previa indagine storiografica: ciò, al fine di ricavare le chiavi culturali e sociologiche del fenomeno, che affonda le proprie radici, fin da tempi remoti, nell'animo tendenzialmente altruistico degli individui, in quanto parte di una comunità (4).

Difatti, prioritaria ed antecedente rispetto alle normativa sul «terzo settore» (5), espressione peraltro di per sé «*intrinsecamente pregiuridica*» (6), è la comprensione essenziale del fenomeno, la quale, necessariamente, esula da schematiche di diritto positivo (7).

---

(3) È bene fin da subito fare chiarezza sull'ambito terminologico, in quanto sovente si assiste ad un mutamento di espressioni nei vari contributi in materia: si pensi, difatti, alle diverse locuzioni «non profit», «no profit», «non-profit», «no-profit», «nonprofit», o «noprofit», con cui si identifica il variegato fenomeno in questione. A tal proposito, SETTI R., *Consulenza linguistica: no profit o non profit?*, in *www.accademiadellacrusca.it*, a cura della Redazione Consulenza Linguistica Accademia della Crusca, 26 novembre 2010, chiarisce come nell'uso corrente tutte le suindicate espressioni possano essere considerate corrette. Ad ogni modo, il termine originario è costituito dalla locuzione «non profit» o «non-profit». Difatti, la «*locuzione non profit (o non-profit) è di origine angloamericana ed è stata coniata per indicare la caratteristica di organizzazioni, enti che operano senza scopo di lucro, senza profitto*». Dopodiché, viene dato atto che «*in italiano si è diffusa la variante no profit probabilmente sulla scia di altre formazioni simili già affermate, quali no global, no logo, e favorita, rispetto a non, dalla mancanza della consonante finale che, prima di un'altra parola iniziata per consonante, può dar luogo a incontri consonantici difficili da pronunciare e che sono quindi suscettibili di semplificazioni*». Infine, «*non deve stupire la maggiore presenza del trattino nei casi di formazioni recentissime come quelle appena citate: il trattino infatti tende a comparire più frequentemente in composti nuovi e a perdersi progressivamente con l'affermazione del neologismo che può talvolta arrivare anche all'univerbazione*». Tanto premesso, nel testo si adotterà esclusivamente l'originaria terminologia «non profit».

(4) Per un approfondito studio sociologico sul concetto dell'altruismo nel genere umano, si v. per tutti l'opera bibliografica di SOKORIN P. A., la quale è ben rappresentata in MERLO V., *Il miracolo dell'altruismo umano: la sociologia dell'amore di P.A. Sorokin*, Roma, 2011.

(5) La coniazione del termine «terzo settore» viene generalmente attribuita ad ETZIONI A., *The third sector and domestic missions*, in *Public Administration Review*, 1973, 33, p. 4. Peraltro, anche l'economista LEVITT T., *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York, 1973, ha iniziato ad utilizzare la medesima espressione per descrivere un fenomeno che, fino ad allora, era generalmente conosciuto come settore non profit.

(6) Così sul «terzo settore» SIMONCINI A., *Le caratteristiche costituzionali del Terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in CARROZZA P. – ROSSI E., *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di FERIOLI E. A., Torino, 2004. Per un'analisi delle diverse definizioni di terzo settore e delle dottrine che le hanno coniate si veda BOCCACCIN L., *Il terzo settore tra le generazioni*, Milano, 2003.

(7) Si veda l'analisi di ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, in AA. VV., *Il terzo settore dell'Italia unita*, a cura di ZAMAGNI S. – ROSSI E., Bologna, 2011, p. 125: «*il diritto positivo, per definizione, non è un qualcosa che vive di vita propria, avulso dalle vicende della società e del mondo che esso tenta di governare, indirizzandone la condotta e temperandone gli interessi, ma, nel proprio essere positum, risente di tutta una serie di fattori metagiuridici o pregiuridici che ne condizionano tanto il sorgere, quanto l'esplicarsi sostanziale. E ciò è ancora più vero quando si vogliono studiare i profili giuridici di un fenomeno, quello del Terzo settore, che viene in rilievo proprio in quanto espressione d'esigenze e istanze profondamente radicate in una determinata società*».



Sotto questo punto di vista, il motore pulsante è stato senz'altro quel forte spirito di carità, assistenza e benevolenza (8) che si è succeduto, sebbene attraverso variegate forme di intervento, nel corso delle varie epoche storiche.

Tale compito sarà affrontato, per punti salienti, nel corso di questo primo capitolo, al fine di fornire la cornice entro cui – come si vedrà – ha mosso i suoi passi l'attuale riforma (9).

## **2. Il sistema di assistenza e beneficenza dal medioevo fino al secolo XVIII.**

In Italia, i più importanti istituti di carità, profondamente radicati già agli inizi del basso Medioevo, si concretizzavano soprattutto attraverso la libera iniziativa privata di varie congregazioni religiose: in particolare, nel corso dei secoli erano nate numerose compagnie di beneficenza, finalizzate all'assistenza di poveri ed infermi, alla tutela degli orfani ed alla sepoltura dei defunti (10).

Difatti, gli storici rappresentano un quadro impietoso del secolo XI, nel corso del quale masse di poveri ed inoccupati crescevano a dismisura durante le carestie. A tal proposito, un fondamentale aiuto è derivato proprio dalla cultura della «carità popolare», consistente in elemosine e donazioni provenienti dai soggetti più agiati appartenenti a locali comunità religiose.

A partire da questa esperienza, sorsero numerose istituzioni medievali, sia religiose che secolari, suddivisibili in plurime tipologie in base al loro specifico sostegno sociale; fra esse possono essere citati gli ospedali generali per infermi, gli ospizi per malati cronici, gli ospizi per mendicanti e pellegrini, le sovvenzioni agli

---

(8) Su tutti CARDIA C., voce *Assistenza e beneficenza*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1985, p. 1 ss.

(9) Sebbene questa sia la medesima impostazione di fondo assunta da BOCCACIN L., *Third Sector and Social Partnership in Italy: A Sociological Perspective*, Milano, 2005, p. 5 ss., l'A. muove dal presupposto che il fenomeno del terzo settore costituisca il frutto del c.d. fallimento del mercato (su cui v. più avanti), determinatosi in Italia a partire dagli anni '90. Al contrario, nella parte iniziale del presente elaborato verrà messa in risalto l'esistenza del non profit in Italia fin da tempi remoti. Sotto questo punto di vista, dunque, la crisi del moderno *welfare state* ha esclusivamente determinato una maggiore centralità del fenomeno.

(10) Cfr. BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, in AA.VV., *Il terzo settore dell'Italia unita*, a cura di ZAMAGNI S. – ROSSI E., Bologna, 2011, p. 21. In tema di carità, peraltro, costituisce esempio straordinario la vita di San Francesco d'Assisi. Per TOMMASO DA CELANO, in *Vita prima di San Francesco D'Assisi*, 77, p. 455, citato da VALENTINI N., *Cristianesimo e bellezza*, Roma, 2002, p. 37: «la sua carità si estendeva, con cuore di fratello, non solo agli uomini provati dal bisogno, ma anche agli animali senza favella, ai rettili, agli uccelli, a tutte le creature sensibili e insensibili. Aveva però una tenerezza particolare per gli agnelli, perché nella Scrittura Gesù Cristo è paragonato, spesso e a ragione, per la sua umiltà al mansueto agnello. Per lo stesso motivo, il suo amore e la sua simpatia si volgevano in modo particolare a tutte quelle cose che potevano meglio raffigurare o riflettere l'immagine di Dio».

invalidi, la distribuzione di medicinali gratuiti agli ammalati, le case per trovatelli ed orfani, le case di lavoro, le case per vedove e zitelle, le sovvenzioni alle vedove (11).

L'insieme di questi corpi sociali autonomi creava il sistema di carità dell'epoca, il quale, per l'appunto, si snodava attraverso «luoghi Pii» per la raccolta di elemosine, «Monti di Pietà» sorti dall'esperienza Francescana, orfanotrofi, «ospizi» per anziani ed infermi, nonché «ritiri femminili» (12). Dalla volontà del Gesuita André Guevarre nacquero in seguito anche i c.d. «alberghi per i poveri», per arginare il fenomeno ormai incontrollato dell'accattonaggio e pur sempre nell'ottica assistenzialistica di carità (13).

Di fondamentale utilità, poi, furono le istituzioni ospedaliere ed assistenziali di stampo Cattolico, le quali, sebbene attive già a partire dal Concilio di Nicea (325 d.c.), hanno conosciuto la loro piena valorizzazione nel corso del XV e XVI secolo (14). Ciò anche grazie all'opera di figure straordinarie, come ad esempio San Giovanni di Dio (15).

Per descrivere l'insieme del variegato sistema caritatevole dell'epoca, di stampo prettamente cattolico (16), veniva utilizzata l'omnicomprensiva espressione «Opere Pie» (17).

---

(11) DEL PANE L., *Storia del lavoro in Italia dagli inizi del secolo XVIII al 1815*, Milano, 1944, citato da ZANINELLI S., *Historical developments*, in BARBETTA G. P., *The nonprofit sector in Italy*, Manchester, 1997, pp. 80-81: «*in a society in which masses of idle hangers-on and servants lived off the great mansions and religious institutions, where throngs of the rural poor, which surged during famines, lived side by side with the resident population, the conditions of the poor were the first to leap to the eye. Relief was partly provided by so-called "popular charity" - alms and donations bestowed by religious communities and rich individuals. This was followed by the various religious and secular institutions which can be broken down into numerous categories according to their purpose: general hospitals for the infirm or for special classes of the infirm; hospices for the chronically ill; almshouses for beggars and pilgrims; subventions to invalids; distribution of free medicines; homes for foundlings and orphans; workhouses; homes for widows and spinsters; subventions to widows*».

(12) I virgolettati sono riportati da BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 23.

(13) MEZZADRI L. – NUOVO L., *Storia della carità*, Ascoli Piceno, 1999, p. 73; per maggiori approfondimenti cfr. anche NAPPI E. – FRANCOBANDIERA C., *L'albergo dei poveri: documenti inediti*, Napoli, 2001.

(14) SIGNORINI A., *Ospedale privato e non profit. Antagonista o alleato strategico dell'assistenza pubblica?*, Milano, 2007, p. 164.

(15) Come si può infatti evincere in DE CASTRO F., *Storia della vita e sante opere di Giovanni di Dio*, Roma, 1989, reperibile per estratto sul sito [www.ohsjd.org](http://www.ohsjd.org), San Giovanni di Dio (al secolo Giovanni Ciudad) «*si occupava tutto il giorno in diverse opere di carità, e la sera, quando tornava a casa, per quanto stanco fosse, non si ritirava mai senza aver prima visitato tutti gli infermi, uno per uno, e chiesto loro com'era andata la giornata, come stavano e di che cosa avevano bisogno, e con parole molto amorevoli li confortava spiritualmente e corporalmente*». Dopo la sua morte, avvenuta nel 1550, i confratelli di San Giovanni di Dio decisero di continuare la sua grande opera caritatevole, attraverso la fondazione «Fatebenefratelli» dell'Ordine ospedaliero di San Giovanni di Dio.

(16) Così si evince nell'opera di AGNOLI F., *La grande storia della carità*, Siena, 2013, «*ogni popolo ha avuto la sua medicina, ma è solo con il diffondersi del cristianesimo che soccorrere poveri e infermi, a qualsiasi classe sociale appartengano, diventa un dovere e produce innumerevoli opere di assistenza*».

L'altra caratteristica generale di queste istituzioni, paragonabili perlopiù alle moderne fondazioni di diritto privato (18), era che il loro patrimonio, tanto mobiliare quanto immobiliare, doveva rimanere vincolato al perseguimento dei rispettivi scopi caritatevoli di beneficenza ed assistenza in favore della collettività (19). Profondo era, dunque, per tali istituzioni private, il senso di servizio per il bene comune e per la locale comunità.

La prevalenza dell'autonomia privata in materia di assistenzialismo iniziò, però, ad incrinarsi al cospetto della progressiva affermazione delle dottrine giusnaturalistiche ed illuministiche, sviluppatasi a cavallo fra il XVI ed il XVII secolo (20).

Due i postulati – per ciò che interessa la presente trattazione – eretti a base delle nuove teorizzazioni: da un lato, l'assoluta indipendenza ed autonomia dell'individuo da qualsiasi entità o potere esterno; dall'altro, la necessità di uno Stato laico, espressione ultima della volontà popolare.

Concetti, questi, che contribuirono in modo determinante ad introdurre progressivi «*sospetti e ostilità nei confronti delle congregazioni ed ordini religiosi*», nonché di tutte le opere, in genere, che non perseguivano scopi di lucro (21).

Emblematici, a tal riguardo, gli approdi scientifici cui giunsero Diderot e Le Rond d'Alambert nella nota *Encyclopédie*, considerata il manifesto dell'illuminismo francese (22). Occorre, in particolare, rilevare il forte scetticismo nutrito proprio nei

---

(17) Il dato è riportato da GUENZI A. – MASSA P. – MOIOLI A., *Corporazioni e gruppi professionali nell'Italia moderna*, Milano, 1999.

(18) Su cui v. *amplius infra* Cap. II, par. 13.

(19) La ricostruzione è effettuata da SANTUARI A., *Le organizzazioni non profit*, Padova, 2012, p. 5, la quale, peraltro, definisce tali istituzioni come «*organizzazioni non profit ante litteram*».

(20) Uno dei primi esempi di assistenzialismo pubblico è stato rintracciato dagli studiosi nelle istituzioni create in Inghilterra nel corso degli anni 1587-1598, quando fu emanata la prima serie delle c.d. *Poor Laws* (leggi per i poveri), frutto di una codificazione normativa di precedenti interventi attribuibili all'era del casato dei Tudor. In base a tali precetti, vennero sottoposte a controlli pubblici le raccolte, ad opera delle Parrocchie, dei contributi obbligatori da destinare ai bisognosi; non solo: furono anche creati laboratori statali per i poveri privi di lavoro, nonché costituito un fondo per gli invalidi. Sul punto v. ELTON G. R., *An Early Tudor Poor Law*, in *The Economic History Review*, 1953, 6, 1, p. 55 ss.; TREVELYAN G. M., *English Social History*, New York, 1944, spec. p. 278 ss.

(21) Cfr. ancora SANTUARI A., *Le organizzazioni non profit*, cit., p. 6.

(22) Di seguito uno fra i passaggi fondamentali di TURGOT A. R. J. – BOUCHER D'ARGIS A. G., voce *Fondations*, in AA. VV., *Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, a cura di DIDEROT D. – LE ROND D'ALAMBERT J. B., I ed., Parigi, 1751-1780, p. 7: «*mais de quelque utilité que puisse être une fondation, elle porte dans elle-même un vice irremédiable, & quelle tient de sa nature, l'impossibilité d'en maintenir l'exécution. Les fondateurs s'abusent bien grossièrement, s'ils imaginent que leur zèle se communiquera de siècle en siècle aux personnes chargées d'en perpétuer les effets. Quand elles en auroient été animées quelque tems, il n'est point de corps qui n'ait à la longue perdu l'esprit de sa première origine. Il n'est point de sentiment qui ne s'amortisse par l'habitude même & la familiarité avec les objets qui l'excitent*». Gli A. sostengono che costituisce una chimera ritenere inalterabile l'intento originario del fondatore nel corso del tempo, poiché la fondazione sarà declinata in concreto per saziare l'intento egoistico dell'uomo.

confronti dell'istituto della fondazione, che fino a quel tempo veniva considerato uno fra gli enti cardine per le opere di assistenza e beneficenza di stampo privato all'interno del tessuto sociale (23).

La nuova impostazione dogmatica venne ripresa ed estremizzata anche dai moti rivoluzionari francesi, e finì in seguito per divenire la soluzione prescelta dal regime Napoleonico nella Francia di inizio XIX secolo (24).

Emergeva, dunque, con nettezza, la seguente impostazione ideologica: siccome le organizzazioni non profit si ponevano al di fuori delle logiche produttive e tendevano all'accumulo incontrollato di ricchezze, erano da osteggiare fortemente, con conseguente assorbimento nell'amministrazione pubblica di ogni tipo di formazione autonoma privata (25).

Tale mutato quadro europeo suscitò dibattiti politici e sociali anche in Italia, dove a quel tempo l'assistenza ai più bisognosi, in linea con quanto già radicatosi nei secoli precedenti, era perlopiù affidata ad istituti ed organismi privati di derivazione medievale (26).

---

(23) Da quanto riportato nell'analisi storica introduttiva effettuata nell'opera di ZOPPINI A., *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995, p. 25, l'istituto della fondazione è «nell'opinione del ministro di Luigi XVI – utile solo a soddisfare l'aspirazione, tanto vana quanto egoista, dell'individuo all'eternità, ma che si traduce, di fatto, nell'impoverimento di quanti sopravvivono e tale da evocare, quando fosse consegnato all'autonomia individuale, l'immagine del supplizio di Tantalo, ossia l'immagine di un'umanità condannata all'indigenza per aver cristallizzato in forme giuridiche improduttive le proprie ricchezze, ad un tempo percepibili e inaccessibili».

(24) Così ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 136. Gli A. osservano anche che «tale sfiducia non venne meno con l'affermarsi, in seguito alla Rivoluzione francese del 1789, degli ideali democratici giacobini, concretatisi, in Francia, come noto, nella Loi LeChapelier (approvata il 14 giugno del 1791), giacché i corpi intermedi apparivano, nel prisma dei succitati ideali, quali retaggi di quell'Ancien régime che la Rivoluzione aveva inteso spazzare via, ovvero come soggetti in grado di pregiudicare il formarsi della volontà generale».

(25) Così, in particolare, SANTUARI A., *Le organizzazioni non profit*, cit. p. 7: «da detta impostazione discendeva che le organizzazioni che non perseguivano uno scopo di lucro venivano considerate estranee alle dinamiche produttive e, conseguentemente, furono dapprima osteggiate e, in seguito, assorbite dall'Amministrazione statale».

(26) Per ZARDIN D., *Corpi fraternità e mestieri nella storia della società europea*, Roma, 1998, l'assistenza era «costituita da una rete di istituzioni, largamente autonoma, che rappresentava la forma ordinaria di risposta ai bisogni emergenti, in una sorta di Terzo settore auto organizzato e basato sulla continuità dei lasciti e delle donazioni». Sotto questo punto di vista può essere apprezzato il contributo di DI PAOLO P., *L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione*, in *Lavoro a confronto*, 2016, p. 14, per la quale, ad esempio, «in Piemonte si venne a manifestare il modello del “glorioso Piemonte della carità” con una ricchezza di iniziative che rendevano Torino una risposta a un gravissimo disagio economico e sociale. Si evidenziava un concreto interesse per la solidarietà sociale, da cui originavano opere di grande rilievo per l'intera società italiana, come quelle attivate da Giuseppe Benedetto Cottolengo e da don Giovanni Bosco. Accanto a questi personaggi eccezionali c'erano altre figure di benefattori, spesso appartenenti al mondo aristocratico; tra essi Giulia di Barolo che si impegnò in particolare nella tutela del mondo femminile. Ad essa si deve la fondazione di opere di assistenza per le reclusi nella prigione femminile e per le donne traviate che intendessero cambiar vita, di ospedali per le donne, di educandati per le orfane, di scuole femminili e di Associazioni di dame per la

Anche se, sulla scia della stratificata esperienza pregressa, gli enti tradizionali presenti nel panorama assistenziale italiano continuarono ad operare senza particolari modifiche di sistema, venendosi a creare un'iniziale convivenza fra forme di intervento pubblico e forme di intervento privato, che contraddistinse il passaggio dal vecchio al moderno stato sociale (27).

Fra i principali enti senza scopo di lucro presenti nel tessuto sociale, vi erano ad esempio le organizzazioni con finalità di istruzione ed educazione, cura delle malattie o altre cure speciali, nonché protezione e tutela dell'infanzia (28).

### **3. Le evoluzioni delle forme di carità in Italia a partire dal secolo XIX.**

Dopo l'invasione napoleonica dell'Italia e con la creazione degli Stati vassalli, iniziò un processo di soppressione delle istituzioni caritative e benefiche, perlopiù di derivazione ecclesiastica, sviluppatasi all'interno del tessuto sociale.

Tale processo portò alla creazione di un nuovo organismo, denominato «Congregazione di carità», avente come obiettivo l'unificazione del pregresso sistema *latu sensu* socio-sanitario ed assistenziale di stampo cattolico.

L'intento riformatore si realizzò definitivamente il 5 settembre 1807 (29), quando un Decreto del Viceré del Regno Italico, Eugenio di Beauharnais, stabilì un sistema uniforme di amministrazione della pubblica beneficenza, da esercitarsi – per successivo Decreto del 21 dicembre 1807 di Napoleone Bonaparte – sotto il potere del Ministro dell'interno. Restavano invece in capo alla competenza finanziaria dei Comuni questioni riguardanti le sovvenzioni in favore di ospedali, orfanotrofi, ed istituti elemosinieri (30).

---

*visita ai poveri a domicilio. L'assistenza privata era affidata quindi ad istituti di derivazione medioevale».*

(27) Questa la ricostruzione di SILVANO G., *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in *Società e Terzo settore. La via italiana*, a cura di SILVANO G., Bologna, 2011, citato anche da ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 136.

(28) Come si vedrà in seguito, tutti questi fondamentali ambiti di intervento sono oggi pacificamente considerati quali possibili campi di attività degli enti senza scopo di lucro.

(29) *Medio tempore*, con Decreto 3 agosto 1803, il vicepresidente della Repubblica Italiana Francesco Melzi d'Eril, vista la necessità di estendere provvisoriamente a tutta la Repubblica i regolamenti in vigore nei vari dipartimenti, per una migliore amministrazione economica e più esatta tutela dei beni, stabilì un regolamento provvisorio per l'amministrazione e la tutela dei beni appartenenti a istituti di religione e di beneficenza. Per approfondimenti v. ANTONIELLA A., *L'archivio comunale postunitario. Contributo all'ordinamento degli archivi dei comuni*, Firenze, 1979; ALMINI S., *Congregazione di carità*, in [www.lombardiabeniculturali.it](http://www.lombardiabeniculturali.it).

(30) La vicenda è messa in risalto da BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 26.

La conseguenza fu che tutti i beni prima appartenuti a plurime istituzioni ecclesiastiche vennero trasferiti alle Congregazioni di carità, amministrate da «*probi cittadini del comune*» di composizione mista laico – ecclesiastica (31).

Si giunse così ad una perdita progressiva d'autonomia dei precedenti enti assistenziali, i quali non avevano più un proprio organismo d'amministrazione, trovandosi a dipendere direttamente dalla Congregazione.

Peraltro, va notato che le Congregazioni di carità riprendevano quasi integralmente il modello dei *bureaux de bienfaisance*, uno fra i primi interventi statali, a sostegno dei poveri, contro l'egemonia della Chiesa cattolica sotto il vecchio regime francese (32).

L'assorbimento nell'amministrazione pubblica del fenomeno legato all'assistenzialismo ed alla carità, ad ogni modo, non limitò lo spirito associazionistico del tessuto sociale.

Nella prima metà dell'Ottocento, anzi, il fenomeno conobbe un ulteriore incremento: ad esempio, nel 1820 Federico Confalonieri evidenziava come lo spirito di associazione fosse una preconditione indispensabile per i «*progressi della nostra civilizzazione*», poiché dal radicarsi dello spirito associativo si sarebbe poi manifestato anche «*l'incremento e la propagazione dello spirito pubblico*» (33).

Come già accennato in precedenza, inoltre, altri enti tradizionali presenti nel panorama assistenziale italiano continuarono ad operare nonostante il passaggio dal vecchio al moderno Stato sociale e, dunque, nonostante la perdita di formale autonomia a vantaggio delle Congregazioni di carità: fra essi, fondamentale importanza

---

(31) Afferma inoltre ALMINI S., *Congregazione di carità*, cit., p. 26, che il medesimo Decreto del 1807 «*fissava il numero degli amministratori a seconda del numero di abitanti; prefetto del dipartimento, vescovo e podestà facevano parte della congregazione; il consiglio d'amministrazione, composto di quattro consiglieri, esercitava presso il ministero dell'interno le stesse ispezioni sugli enti, redditi e lasciti di pubblica beneficenza che prima esercitava presso il ministero per il culto*», soggiungendo, altresì, che «*il controllo statale, esercitato tramite le Prefetture, era molto stretto ma la gestione era di fatto delegata ai notabili locali che nominavano i membri delle Congregazioni stesse e i benefattori, intorno alle quali si sviluppò un vasto piano di sostegno ai poveri validi con le case d'industria ed ai poveri invalidi con le case di ricovero*».

(32) Per un approfondimento storiografico dell'istituto di derivazione napoleonica si rimanda a ANGLERAUD B., *Lyon et ses pauvres: Des œuvres de charité aux assurances sociales: 1800; 1939*, Parigi, 2011.

(33) L'estratto è riportato da ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 133. Sul punto v. anche CONTI F., voce *Associazione*, in *Atlante culturale del Risorgimento. Lessico del linguaggio politico dal Settecento all'Unità*, a cura di BANTI A. M. – CHIAVISTELLI A. – MANNORI L. – MERIGGI M., Roma – Bari, 2011. Va segnalato, ad ogni modo, che il fenomeno associativo dell'epoca – come d'altronde, *mutatis mutandi*, quello odierno – non racchiudeva al suo interno esclusivamente enti riconducibili al non profit, ma era assai variegato.

continuarono ad avere le Opere Pie, sebbene tali istituti risultavano disciplinati in modo eterogeneo nei diversi Regni e Ducati italiani (34).

Peraltro, fra i testi normativi preunitari relativi alle Opere Pie, quello maggiormente significativo è rappresentato dalla Legge 20 novembre 1859, n. 3702, nota anche come Legge Rattazzi (35).

Mediante tale Legge veniva potenziato il sistema di controllo pubblico nei confronti delle Opere Pie. In particolare, il controllo venne affidato al Ministro dell'interno per le Opere che avessero goduto di finanziamenti statali, mentre restava di competenza delle deputazioni provinciali in tutti gli altri casi. Al Ministro dell'interno, inoltre, spettava l'approvazione di statuti e regolamenti.

---

(34) Volendo in questa sede approfondire l'affermazione inserita nel testo, può essere osservato come vi fossero plurimi «modelli» di Opere Pie, diversamente plasmati a seconda dell'impostazione normativa. In particolare, gli storici hanno individuato un modello proprio del ducato di Modena, ducato di Parma e granducato di Toscana, un modello Pontificio, modello riconducibile al Regno delle Due Sicilie, nonché, infine, un modello Piemontese. Il modello emiliano-toscano era caratterizzato «*da un potere di controllo da parte dello stato, pur con alcune rilevanti differenze: nel ducato parmense il controllo era affidato al governatore, mentre in quello di Modena al ministero dell'Interno; in Toscana il controllo era statale per le opere sovvenzionate dallo stato, ai comuni per le restanti. Altro tratto caratterizzante era dato dall'intervento finanziario da parte statale, con contributi economici in molti casi vitali ai fini della sopravvivenza delle opere stesse*». Il modello adottato nello Stato Pontificio, più volte modificato, «*non presentava un sistema di controlli come quello del modello emiliano-toscano: l'amministrazione delle Opere pie spettava al clero locale, che doveva risponderne al vescovo, come nello schema post-Concilio di Trento, eccezion fatta per situazioni particolari, su deroga stabilita dal pontefice; il finanziamento delle Opere pie era costituito anche dal provento di multe e sanzioni e da quanto ricavato da elemosine e lotterie*». Viceversa, nel «*Regno delle Due Sicilie, le Opere pie erano uno dei tre pilastri su cui si basava il sistema dell'assistenza; era presente un sistema di controllo dei bilanci preventivi e di quelli consuntivi, ma, a causa della farraginosità della procedura, esso era sostanzialmente inefficiente. L'amministrazione delle Opere era affidata ai loro propri consigli di amministrazione; ove un'Opera si trovasse ad esserne sprovvista, l'amministrazione spettava alle Commissioni comunali, composte dal sindaco e da due notabili locali. Ai Consigli degli ospizi, istituiti a inizio Ottocento, spettava un ruolo particolarmente importante*». Infine, nel «*modello piemontese i tratti caratterizzanti erano quelli dettati da svariati atti normativi, emanati fra il 1836 e il 1859: con l'editto del 24 dicembre 1836 si impose alle Opere pie di mantenere degli inventari aggiornati e di compilare preventivi e consuntivi annuali, sottoposti al controllo, rispettivamente, di ministero e commissioni provinciali; per le Opere che non si fossero adeguate al nuovo regime era possibile giungere allo scioglimento. Era inoltre previsto l'obbligo, per il tesoriere, di nomina governativa, di versare una cauzione; acquisti e vendite delle amministrazioni pie vennero sottoposte all'approvazione regia e venne loro accordato il diritto di potersi avvalere dell'esercito per la riscossione delle rendite. Successivamente, la legge approvata il 1° marzo 1850 andò a sopprimere le Congregazioni generali di carità provinciali (art. 4) e sottopose a una forma di controllo decentrato sui preventivi, affidato agli intendenti provinciali, per tutti gli organismi «*le di cui entrate ordinarie non eccedono le lire 10.000*» (art. 2); per quelli degli istituti aventi una rendita superiore alla somma testé indicata il controllo restava riservato al ministero dell'Interno». Così la ricostruzione di FARREL-VINAY G., *Povertà e politica nell'ottocento. Le opere Pie nello stato liberale*, Torino, 1997, riportata anche da ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., pp. 136-138.*

(35) La Legge ha simbolicamente assunto il nome del Ministro degli interni proponente, Urbano Rattazzi, facente parte del Governo La Marmora I del Regno di Sardegna. Suddetta Legge aveva peraltro come scopo principale quello di ridisegnare la geografia amministrativa dello Stato Sabauda dopo l'acquisizione della Lombardia.

### 3.1. Le conquiste normative dell'Italia unita e la nuova disciplina organica delle Opere Pie.

È stato visto come, nei diversi Stati della penisola italiana, nella seconda metà dell'800 il sistema di carità era articolato in una rete di Opere Pie.

All'indomani della conquista dell'unità d'Italia, vennero emanati una serie di importanti atti normativi (36): fra essi anche la Legge 3 agosto 1862, n. 753, passata alla storia come «gran Legge Rattazzi» (37).

Il testo normativo, di ispirazione Belga (38), si proponeva due principali scopi: unificare la legislazione italiana in materia di beneficenza ed assistenza, ed emancipare le neoriformate Opere Pie – di cui la legge riprendeva la denominazione (39) – dall'ingerenza governativa (40).

Autorevole dottrina concorda nel ritenere che la Legge 753/1862 rappresentò un primo tentativo di «*istituzionalizzazione del terzo settore*» (41) su tutto il territorio nazionale, secondo schemi improntati alla libera autonomia degli individui (42).

La disposizione iniziale della gran Legge tentò anche una prima definizione delle Opere Pie, comprensiva anche di espressi casi di esclusione: «*sono Opere Pie soggette alle disposizioni della presente legge gli Istituti di carità e di beneficenza, e*

---

(36) Come rilevato, difatti, nei primi anni dell'Unità d'Italia all'unificazione politica non fece seguito un'unificazione amministrativa; di talché, in assenza di un disegno complessivo, gli interventi furono di carattere puntuale e specifico. Sul tema cfr. CASSESE S., *Fare l'Italia per costituirla poi. Le continuità dello stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2011, p. 2; SANDULLI A. – VESPERINI G., *L'organizzazione dello stato unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2011, p. 1.

(37) Legge 3 agosto 1862, n. 753, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, 25 agosto 1862, n. 201. Si segnala anche l'importanza del regolamento attuativo della gran Legge Rattazzi, contenuto nel R. D. 27 novembre 1862 n. 1007.

(38) Così BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 34.

(39) Per una bibliografia essenziale sul tema si rimanda a D'AMELIO S., *La beneficenza nel diritto italiano*, Roma, 1929, spec. p. 530 ss.; LONGO A., *Le istituzioni pubbliche di beneficenza*, in AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1897, VIII, cap. V; BRONDI V., *La beneficenza legale*, in *ibidem*, p. 141 ss.; LUCHINI O., *Le istituzioni pubbliche di beneficenza*, Firenze, 1894, p. 72 ss.; PIRONTI A., *Codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica*, Firenze, 1925, p. 20 ss.; ZANOBINI G., *Legislazione amministrativa*, Firenze 1927, par. 120 ss.

(40) VILLARI P., *La riforma della beneficenza*, in VILLARI P., *Scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, 1902, p. 363 (testo estratto da ID., *Nuova Ontologia*, Firenze, 1890), usa queste espressioni per descrivere l'esito dei lavori svolti dalla commissione reale d'inchiesta nominata per indagare sui risultati della Legge Rattazzi, propedeutici per la stesura della successiva Legge Crispi (su cui v. *infra* nel testo).

(41) Testualmente BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 33.

(42) Così, sostanzialmente, ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 140; SILEI G., *Lo stato sociale in Italia. Storia e documenti*, Manduria – Bari – Roma, 2003, I, pp. 23-77; BARBETTA G. P. – ZAMAGNI S., *Cinquant'anni (e oltre) di non profit*, a cura di ALEDDA B., in *SM Italia*, 2018, 1. In particolare SANTUARI A., *La riforma del Terzo settore e delle imprese sociali: potenzialità e vincoli della nuova disciplina normativa*, in *www.aiccon.it*, 2017, 14, definisce le Opere Pie quali «*antesignane dei moderni Enti del Terzo settore (ETS)*».



*qualsiasi Ente morale avente in tutto od in parte il fine di soccorrere le classi meno agiate e prestare loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione, arte o mestiere. Sono pure soggetti alle disposizioni della presente legge gli Istituti di carità e beneficenza, quando anche abbiano oltre a ciò uno scopo ecclesiastico o siano retti nella parte economica da persone o corporazioni ecclesiastiche sì regolari che secolari, o siano fondati ad esclusivo favore di persone che professano un culto tollerato (...). Non entrano nel novero delle Opere pie comprese nei precedenti articoli i comitati di soccorso e le altre istituzioni mantenute per mezzo di temporanee oblazioni di privati, né le fondazioni di amministrazione meramente private, amministrare da privato o per titolo di famiglia, e destinate a pro di una o più famiglie certe e determinate, nominativamente indicate dal fondatore» (art. 1, Legge 753/1862).*

In sintesi, l'intento perseguito dal legislatore può essere rappresentato sotto una duplice direzione: da un lato, varare un sistema basato sul disimpegno della finanza pubblica; nonché, dall'altro, creare una sorta di indipendenza degli istituti, allentando l'ingerenza governativa e limitando i relativi controlli (43).

Emblematica, sotto questo punto di vista, la disciplina dettata in tema di amministrazione delle Opere Pie, la quale veniva affidata «*ai corpi morali, consigli, direzioni collegiali o singolari*», secondo quanto stabilito dalle «*tavole di fondazione [l'equivalente dell'odierno atto costitutivo – n.d.r.] o dagli speciali regolamenti in vigore*»; oppure, in via residuale, «*da antiche loro consuetudini*». Viceversa, soltanto qualora un'Opera Pia fosse rimasta priva di una propria amministrazione, ed in assenza di disposizioni statutarie o regolamentari, si sarebbe dovuto provvedere alla sua gestione attraverso un apposito «*decreto reale, sentita la competente deputazione provinciale*» (art. 4, Legge 753/1862).

La libertà di autonoma organizzazione si evinceva anche in tema di nomina, o rinnovo, degli amministratori delle Opere Pie; difatti, in proposito la Legge si limitava a

---

(43) Secondo ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 141, difatti, la gran Legge «*attenuava sensibilmente gli strumenti di controllo previsti dalla disciplina del 1859 ed era improntata a un principio d'autonomia amministrativa*». Anche BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 39, concorda nel ritenere che venne previsto un «*sistema di controllo e di vigilanza blando nel disposto legislativo e poco incisivo nella pratica*», anche se, come soggiunto dallo stesso A., «*rimane vero che tutto questo aveva risposto efficacemente alle esigenze della classe dirigente subalpina, favorendo in quel contesto un innegabile sviluppo di iniziative civili e religiose sostenute dallo Stato stesso*».

dettare talune ipotesi di impedimento alla carica, come ad esempio il caso di una precedente gestione senza aver effettuato all'esito la resa del conto (44).

Quanto, invece, agli aspetti prettamente contabili, venne istituito l'obbligo di tenere un regolare bilancio, sia preventivo che consuntivo. Ma rispetto alla precedente Legge Rattazzi del 1859, i controlli dell'amministrazione pubblica sul bilancio erano assai meno rigidi, giacché il controllo esercitato dal Ministro dell'interno era limitato soltanto ai bilanci delle Opere Pie che avessero, per le proprie spese ordinarie, utilizzato fondi statali (cfr. artt. 10 e 19, Legge 753/1862).

Sotto il profilo contabile, si istituì l'obbligo, per le Opere che avessero avuto a disposizione delle rendite fisse, di dotarsi di un tesoriere (45).

Venendo ai controlli cui le Opere Pie, comunque, venivano sottoposte, la competenza era in capo alla relativa deputazione provinciale (46). A tal fine, gli enti avrebbero dovuto trasmettere alle stesse, affinché venissero approvati, una serie di atti (47); ad ogni modo, l'eventuale rifiuto avrebbe dovuto essere espressamente motivato.

Un'altra importante novità, sebbene sottoposta a più stringenti controlli pubblici, era data dalla possibilità di modificare il fine dell'opera stessa, qualora esso fosse

---

(44) Sempre stando ad ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 142, «era vietato che assumessero il ruolo di amministratore persone che non avessero reso conto di una loro precedente amministrazione, ovvero che fossero giudizialmente in lite con l'Opera stessa. Era poi vietato che degli appartenenti a un medesimo nucleo familiare fossero contemporaneamente amministratori, ovvero che gli amministratori prendessero parte alle deliberazioni riguardanti ad interessi loro propri o dei loro congiunti ed affini sino al quarto grado civile, ovvero ad interessi di altri stabilimenti soggetti alla loro amministrazione e vigilanza, ovvero che prendessero parte direttamente o indirettamente, a contratti di locazione, di esazione e di appalti che si riferiscano alle Opere pie da essi amministrate o sorvegliate (artt. 6-7). Le disposizioni sopra illustrate furono oggetto, peraltro, di un acceso dibattito parlamentare, giacché alcuni deputati non vedevano la disciplina legislativa come sufficiente a rendere impermeabile l'amministrazione delle Opere pie rispetto a possibili influenze esterne; va peraltro sottolineato che non era prevista alcuna forma di incompatibilità fra amministrazione delle Opere pie e cariche pubbliche, neppure se assunte a livello locale».

(45) Questo costituisce un aspetto interessante. È stato infatti messo in rilievo, nella letteratura dell'epoca, come le Opere Pie dovessero redigere dei «conti morali», piuttosto simili, nei fatti, a quelli che noi oggi definiremmo dei bilanci sociali. Sul punto cfr. RIVA M., *Opere pie e altri istituti pubblici minori*, Torino, 1887; GIUSTI M., *Bilancio sociale*, in AA. VV., *Il Terzo settore dalla A alla Z. Parole e volti del non profit*, a cura dell'Agenzia per il Terzo settore, Milano, 2011.

(46) L'art. 14, Legge 753/1862 affermava espressamente che «ogni opera pia è posta sotto la tutela della relativa deputazione provinciale».

(47) In base all'art. 15, Legge 753/1862, gli atti sottoposti all'approvazione da parte delle deputazioni provinciali erano i seguenti: «1. I regolamenti d'amministrazione; 2. I conti consuntivi, salvo il disposto dell'art. 19; quando una parte delle spese ordinarie del pio istituto è a carico della Provincia, debbono essere approvati anche i bilanci; 3. I contratti d'acquisto o d'alienazione d'immobili, l'accettazione o rifiuto di lasciti o doni, salve, per ciò che riguarda beni stabili, le disposizioni della legge 5 giugno 1859 relativa alla capacità di acquistare dei corpi morali, che sarà pubblicata nei nuovi territori; 4. Le deliberazioni che importano trasformazione o diminuzione di patrimonio o che impegnano le Opere pie a iniziare liti non riguardanti l'esazione delle rendite; 5. I regolamenti che determinano i rapporti e le norme di operare di diversi Istituti che avendo uno scopo analogo intendono di unire le loro amministrazioni, tenendone però distinto il rispettivo patrimonio».

venuto a mancare, ovvero «*al suo fine più non corrispondessero gli statuti, l'amministrazione o la direzione dell'Opera medesima*»; ciò purché lo scostamento rispetto al fine originario fosse comunque minimo (48).

Fra le altre disposizioni relative a quella che la Legge 753/1862 definiva, con parole peraltro emblematiche, «*l'ingerenza governativa*», vanno richiamati anche gli artt. 20, 21 e 22. Ivi, veniva previsto che il Ministro dell'interno, mediante delegati, potesse controllare l'operato delle Opere Pie, ovvero che Prefetti e sottoprefetti avessero la possibilità di verificare il loro stato di cassa. Inoltre, venne disposto lo scioglimento per Decreto Reale «*quando l'amministrazione, dopo di esservi stata eccitata, non si conformi agli statuti e regolamenti dell'Opera affidatale, o non compia alle obbligazioni che le sono imposte dalle leggi e dai regolamenti generali o ricusi di provvedere nell'interesse dell'Opera*» (49).

Infine, la gran Legge disciplinava l'attività delle Congregazioni di carità, fatte rivivere dopo una temporanea soppressione (50).

### **3.2. La Legge Crispi del 1890 e la nascita delle Istituzioni pubbliche di beneficenza.**

Sebbene fosse chiaro l'intento riformatore del 1862, la disciplina approntata dalle norme in materia di Opere Pie si rivelò, per i molti commentatori dell'epoca, un generale fallimento, rappresentato soprattutto dall'insufficienza normativa dei controlli, accompagnata dalle gravi corresponsabilità – in concreto – dei soggetti a ciò deputati (51).

---

(48) Come esattamente rilevato da ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 143, «*l'iter per la modifica del fine statutario era piuttosto complesso e vedeva una prima fase affidata ai consigli comunali o provinciali; se la proposta di modifica fosse riuscita a ottenere almeno la metà dei voti dei componenti del consiglio coinvolto, la proposta sarebbe stata sottoposta al vaglio del Consiglio di stato e, ove approvata, il ministro degli interni avrebbe provveduto alle relative modificazioni, sottoponendole a decreto reale*».

(49) Il tutto, dopo aver sentito la deputazione provinciale ed aver acquisito il parere del Consiglio di Stato. Pressoché testualmente ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 144.

(50) In particolare, lo scioglimento delle Congregazioni di carità venne decretato a partire dal 1819, come riportato da BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 28.

(51) Così ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 144 ss.; nonché BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 39 ss. Un approccio positivo traspare invece da TAPARELLI D'AZEGLIO L., *Funzioni costitutive della beneficenza sociale genericamente considerata*, in *La Civiltà Cattolica*, 1862, 13, p. 648: «*vogliamo l'influenza religiosa, affinché l'uomo voglia efficacemente e generosamente beneficiare: vogliamo l'influenza civile, affinché questa volontà, quando opera nell'ordine esterno, venga regolata da chi ne conosce e ne dirige le giuste relazioni. Ma poiché né lo Stato né la Chiesa non sono padroni assoluti della roba dei sudditi, vogliamo che l'individuo e il privato disponga*

Ad esempio, venne messa in luce la totale carenza di vigilanza da parte del Ministero dell'interno, nonché un'assenza di intervento delle deputazioni provinciali e dei Comuni (52).

Si era riscontrata inoltre una forte sperequazione fra aree geografiche diverse, a sfavore di quelle meridionali e delle isole: il settentrione deteneva una consistenza patrimoniale di gran lunga maggiore rispetto alla situazione del Mezzogiorno, dove si assisteva ad una drammatica carenza di risorse e ad un'assenza di interventi di organizzazione sociale (53).

Vennero, infine, alla luce, gravi problemi amministrativi, dovuti alla cattiva gestione delle Opere Pie presenti nei territori locali, dovuta perlopiù alle collusioni fra gli amministratori delle Opere ed i burocrati locali (54).

Motivi, questi, che portarono alla nascita di una volontà radicalmente riformatrice dell'assetto delle Opere di carità esistenti, nel senso di aumentarne i controlli e di accentrare a livello statale la loro gestione (55).

L'ampio progetto di riforma (56), che venne portato avanti tramite l'istituzione di una commissione d'inchiesta per approfondire la realtà morale, economica ed

---

*liberamente dei suoi averi nelle opere di beneficenza, ricevendo spontaneamente dalle due autorità quelle direzioni, che essendo necessarie all'ordine sono compimento della vera libertà*». Nelle parole del Gesuita, si può rintracciare una lode per avere, la gran Legge del 1862, cercato un equilibrio fra l'intervento ordinatore dello Stato e le esigenze della società civile e religiosa.

(52) Sul punto anche CHERUBINI A., *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, 1977; CARACCILO A., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1960.

(53) FARREL-VINAY G., *Le legislazioni preunitarie sulle Opere pie e la legge del 1862*, in ZAMAGNI V., cit.

(54) Molto forti le parole di NITTI F., *L'assistenza pubblica in Italia. L'assistenza della chiesa e l'assistenza dello stato*, Trani, 1892: «*le Opere pie della campagna, lontane dai grandi centri, prive di ogni tutela, erano palestre di lotte locali e servivano assai spesso a scopi personali e di partito*». Contra SCOTTI G., *Il progetto ministeriale per la riforma della legge 3 agosto 1862 sulle Opere pie*, in *Rivista della beneficenza pubblica e degli istituti di previdenza*, 1889, 4, pp. 1081-1088, per il quale vi era un chiaro intento, per logiche estranee rispetto al preteso insuccesso del sistema caritatevole fino a quel momento vigente, di elevare a regola generale alcuni sporadici casi di malfunzionamento delle Opere Pie. Sul tema anche ID., *Ibidem*, 17, pp. 97-101.

(55) Così, in particolare, il relatore parlamentare LUCHINI O., *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nella legislazione italiana. Esame nei fonti, nella dottrina, nella giurisprudenza e nella pratica, della legge 17 luglio 1890, dei regolamenti per la sua attuazione, e delle leggi e regolamenti attinenti alla pubblica beneficenza, con una introduzione sopra la giustizia e la beneficenza nel presente momento storico e nel socialismo contemporaneo*, Firenze, 1894, p. 6: «*le Istituzioni di beneficenza della legge del 1890 possono essere e per lo più furono fondate con obblazioni private*», ma attraverso la «*costituzione in enti morali o giuridici*» divenivano così «*pubbliche istituzioni di pubblica beneficenza*».

(56) Per un interessante approfondimento sulle discussioni politiche che contraddistinsero gli anni precedenti all'emanazione della Legge Crispi si rinvia allo studio di BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., pp. 39-43.

amministrativa in cui versavano al tempo le Opere Pie (57), culminò con l'approvazione della Legge 17 luglio 1890, n. 6972, passata alla storia come Legge Crispi (58).

Il fulcro portante della Legge poggiava su di un «*profondo rivolgimento del sistema assistenziale italiano*» (59), prevedendo in capo allo Stato l'assunzione di consistenti poteri e, correlativamente, importanti responsabilità.

Veniva anzitutto stabilito che gli enti privati finalizzati a prestare assistenza dovessero assumere la veste giuridica di «Istituzioni pubbliche di beneficenza», ovvero trasformarsi in enti pubblici con regole minuziose sull'assetto organizzativo e amministrativo, la gestione dei patrimoni, la contabilità e la vigilanza da parte dei pubblici poteri (60).

I primi due articoli della Legge Crispi, in analogia con quanto avvenuto nella precedente normativa Rattazzi, fornirono una definizione delle Opere Pie, comprensiva anche di espressi casi di esclusione. Ad ogni modo, si assistette, nel merito della disciplina, ad un sostanziale cambiamento di rotta, poiché veniva stabilito quanto segue: «*Art. 1. Sono istituzioni di assistenza e beneficenza soggette alla presente legge le opere pie ed ogni altro ente morale che abbia in tutto od in parte per fine: a) di prestare assistenza ai poveri, tanto in istato di sanità quanto di malattia; b) di procurarne*

---

(57) ADDIS P. – FERIOLE E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 146: «*non deve pertanto stupire che Agostino Depretis, nel suo famoso discorso di Stradella, l'8 ottobre 1876, ponesse il punto della riforma delle Opere pie nel proprio programma di governo, né che, con regio decreto, lo stesso Depretis, il 3 giugno 1880, provvedesse a nominare una commissione d'inchiesta, presieduta da Cesare Correnti, con il compito di eseguire un'ampia e particolareggiata inchiesta morale, economica e amministrativa sulle Opere pie del Regno e di studiare e proporre un piano di generale riordinamento, che risponda allo spirito dei tempi e alle mutate condizioni sociali*».

(58) La Legge 17 luglio 1890, n. 6972, pubblicata in G.U. del Regno d'Italia del 22 luglio 1890, n. 171, prende il nome da colui che, il 18 febbraio 1889, ne presentò il relativo disegno di legge in Parlamento. I regolamenti amministrativi e di contabilità vennero invece adottati con successivo Regio Decreto 1° febbraio 1891, n. 99. Per inciso, può essere rilevato che la Legge 753/1862, sebbene superata dalla successiva Legge 6972/1890, non venne abrogata da quest'ultima, con la conseguenza che la gran Legge Rattazzi è rimasta formalmente in vigore fino all'emanazione del D.lgs. 22 dicembre 2008, n. 200 (in G.U., 22 dicembre 2008, n. 298, Suppl. Ordinario n. 282), convertito dalla Legge 18 febbraio 2009, n. 9, il quale ne ha previsto espressamente la sua abrogazione.

(59) BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 45.

(60) Secondo DI PAOLO P., *L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione*, in *Lavoro a confronto*, 2016, n. 14, la Legge Crispi «*rappresentava una forma di controllo e di disciplina uniforme dello Stato sulla beneficenza privata, con cui lo Stato non affermava una responsabilità diretta del potere pubblico nella garanzia del bisogno economico sociale dei più disagiati, ma consentiva la sottrazione delle Opere Pie al controllo della Chiesa Cattolica e permetteva di estendere i controlli anche su detti organismi cui lo Stato liberale guardava con diffidenza*». Secondo l'A., inoltre, tale «*ridimensionamento del potere della Chiesa fu drastico, con l'esclusione dei parroci dalla composizione delle Congregazioni di carità istituite in ogni Comune, che accrescevano il proprio ruolo rappresentando il centro propulsore dell'attività assistenziale a livello locale*». L'articolo integrale è reperibile sul sito [www.lavoro-confronto.it](http://www.lavoro-confronto.it).

*l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico (...). Art. 2. Non sono compresi nelle istituzioni di beneficenza e assistenza soggette alla presente legge: a) i comitati di soccorso ed altre istituzioni temporanee, mantenuti col contributo di soci, o con oblazioni di terzi; b) le fondazioni private destinate a pro di una o più famiglie determinate, non soggette a devoluzione a favore della beneficenza pubblica; c) le società ed associazioni regolate dal codice civile e dal codice di commercio. I comitati e le istituzioni di cui alla lettera a) non possono promuovere pubbliche sottoscrizioni senza la preventiva autorizzazione del sottoprefetto e sono sottoposti alla vigilanza dell'autorità medesima allo scopo di impedire abusi della pubblica fiducia. Il sottoprefetto, ha facoltà di decretare la chiusura degli istituti privati di assistenza e beneficenza, aventi per fine il ricovero anche momentaneo, nei casi di abuso della pubblica fiducia, o di cattivo funzionamento in rapporto ai buoni costumi o all'esercizio dell'assistenza o della beneficenza. Sono salve le attribuzioni spettanti al Prefetto in materia di pubblica igiene, a norma delle leggi sanitarie».*

Alla creazione di queste istituzioni di beneficenza ed assistenza, per definizione legislativa «pubbliche» – di qui l'acronimo IPAB (61) –, veniva accompagnata la riproposizione delle Congregazioni di carità presso ogni Comune d'Italia, con la funzione di amministrare le prime (62).

In ogni caso, la quadratura del cerchio veniva fornita dal successivo art. 6, che imponeva l'elezione dei membri del consiglio di amministrazione delle Congregazioni di carità a cura del Consiglio comunale.

Sebbene la gestione a cura delle Congregazioni di carità non fosse esclusiva, potendo cioè residuare un margine di autonomia giuridica in capo ad una o più Opere

---

(61) Anche se, invero, in via legislativa, il termine «assistenza» venne per la prima volta accompagnato a quello di «beneficenza» attraverso il Regio Decreto n. 2841 del 1923, il quale, peraltro, nell'iniziale ottica fascista ha avuto come obiettivo un ulteriore inasprimento dei controlli pubblici nei confronti delle IPAB. Per un'essenziale bibliografia sul tema delle IPAB si rimanda a: ARGENTARI A., *Il riordino del sistema delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2001, 12, pp. 1121-1132; CANNADA BARTOLI V., *L'assetto attuale delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, Roma, 1995; CORRÀ D., *La disciplina delle nuove Ipab*, Milano, 2004; RANCI C., *La riforma delle Ipab*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2000, pp. 20-22, pp. 25-27; SANTUARI A., *Le Ipab tra fondazioni di diritto privato e aziende pubbliche di servizi alla persona: un'analisi delle legislazioni regionali*, in FIORENTINI G., *I servizi sanitari in Italia*, Bologna, 2004, pp. 93-115; D'AMELIO S., *La beneficenza nel diritto italiano*, Padova, 1931; CAPIELLO G. – MONTEDURO G., *L'aziendalizzazione dei servizi pubblici alla persona: dalle Ipab alle ASP*, in *Non profit*, 2009, 1, pp. 75-88; GIORDANO M., *Le Ipab*, in AA. VV., *Studi Zancan – Pol. e Serv. alla Pers.*, 2001, 2, pp. 131-137.

(62) Il forte divario rispetto alla pregressa impostazione emergeva anche in altre disposizioni della Legge Crispi, come ad esempio l'art. 7, secondo il quale «*spetta alla congregazione di carità curare gli interessi dei poveri del comune e di assumerne la rappresentanza legale, così innanzi all'autorità amministrativa, come dinanzi all'autorità giudiziaria*».

Pie, la stessa veniva espressamente subordinata all'esistenza di un apposito statuto o tavola di fondazione «*regolarmente approvati*» (63).

In ogni caso, poi, venivano imposti per tutti gli enti soggetti alla disciplina della Legge Crispi stringenti doveri nei confronti dell'amministrazione pubblica, fra cui l'invio, sia al Sindaco che alla Giunta provinciale competente, dell'inventario completo di beni e diritti ad essi appartenenti. Altresì, venne istituito l'obbligo di inviare «*il bilancio preventivo ed il conto consuntivo corredato dal conto del tesoriere e da una relazione sul risultato morale della propria gestione*» (64). Nel caso di omessa delibera o presentazione dei conti venivano stabilite sanzioni a carico delle Opere, fermo restando il potere della Giunta provinciale di sopperire d'ufficio alle omissioni di tali enti.

Numerosi, poi, erano gli adempimenti da sottoporre alla preventiva autorizzazione statale (65).

Infine, venivano stabiliti ulteriori poteri ufficiosi, anche in capo all'autorità politica, per avversare eventuali delibere o provvedimenti di Opere Pie o Congregazioni di carità che si ponessero in contrasto con la normativa.

Quello che emerge, dunque, dal sintetico sguardo d'insieme, è una forte ingerenza governativa nel campo della beneficenza e dell'assistenza. Campo che fino ad allora era praticamente estraneo all'azione pubblica, siccome contraddistinto dalle attività caritatevoli messe in atto dalla Chiesa cattolica e dalla libera iniziativa di cittadini filantropi (66).

---

(63) Così la parte finale della disposizione di cui all'art. 4, Legge Crispi.

(64) Art. 20, Legge Crispi. Peraltro, la disposizione assumeva un peso assai elevato, poiché corredata dalla successiva previsione di cui all'art. 21, in base alla quale «*qualora i tesoriери non presentino il conto nel termine di un mese, la giunta provinciale amministrativa lo fa compilare d'ufficio a spese loro*».

(65) Art. 36, Legge Crispi: «*sono soggetti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa: a) i bilanci preventivi, la destinazione delle nuove maggiori entrate e lo storno di fondi da capitolo a capitolo, quando per se stesso, oppure cumulato con altri storni precedentemente effettuati, diminuisca o aumenti, rispettivamente, i capitoli, cui si riferisce, in ragione di più di un quarto dello stanziamento originario di spesa annua; b) le deliberazioni relative a locazioni e conduzione di immobili per un periodo eccedente i nove anni; c) le deliberazioni relative a trasformazioni o diminuzioni di patrimonio delle istituzioni di prima classe per un valore superiore a lire 3000 e quelle delle altre istituzioni per un valore superiore a lire 1000; d) le deliberazioni delle istituzioni di prima classe per stare in giudizio nelle liti che in prima istanza siano di competenza dei tribunali e tutte le deliberazioni per stare in giudizio delle istituzioni di seconda classe, fatta in ogni caso eccezione per i provvedimenti conservativi nei casi di urgenza e salvo, in questi casi, l'obbligo di chiedere immediatamente la approvazione; e) le deliberazioni che stabiliscano o modifichino le piante organiche degli impiegati e salariati; f) i regolamenti interni di amministrazione. Alle sedute della giunta assiste, con voto consultivo il ragioniere capo della Prefettura, quando siano trattati affari attinenti alla finanza delle istituzioni*».

(66) La riflessione è condivisibilmente effettuata da ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 152. Gli A., peraltro, soggiungono

D'altro canto, la pubblicizzazione delle Opere Pie, sottoposte a ferree regole e verifiche, consentiva – in modo neanche troppo celato – la sottrazione di queste organizzazioni al controllo della Chiesa cattolica, obiettivo «*del tutto coerente con la spinta anticlericale della politica crispina*» (67).

L'azione di pubblicizzazione di queste organizzazioni della società civile italiana era inoltre motivata dall'intento di realizzare un sistema assistenziale efficace, visto come un primario compito dello Stato (68). Un'idea, questa, che sarà più tardi alla base del moderno *welfare state* (69).

Nondimeno, vista la genericità delle definizioni legislative, gli stessi orizzonti delle IPAB vennero ben presto ampliati dalla prassi, con il successivo avallo della giurisprudenza (70): segno evidente che il tentativo di repressione governativo non fosse comunque in grado di arginare la libera iniziativa privata dei cittadini.

### **3.3. Il non profit e gli input della Carta Costituzionale.**

Neanche dopo l'emanazione della Legge Crispi si sopirono gli accesi dibattiti, tutti incentrati nell'elaborare un modello di beneficenza ed assistenza maggiormente in linea con le nuove spinte liberiste.

---

altresi che «*i caratteri definitivi dell'Istituzione pubblica di beneficenza, disegnati in modo già abbastanza ampio nella lettera della Legge Crispi, furono ulteriormente ampliati dalla successiva prassi amministrativa e giurisprudenziale che si attestò sull'idea che l'elemento identificativo di una Ipad fosse la finalità intrinseca, cioè l'obiettivo ispiratore finale dell'attività perseguita dall'ente collettivo, non rilevando invece né lo scopo estrinseco, né la denominazione assunta. In questa prospettiva si ravvisò il carattere di Ipad, per esempio, in una fabbrica le cui vendite, secondo la volontà del testatore, dovevano essere devolute a favore dei bambini poveri o in un collegio di farmacisti che, con la denominazione di congregazione, aveva come scopo statutario di aiutare i componenti che venissero a trovarsi in condizioni disagiate*».

(67) Così ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 156. Inoltre, secondo gli A., la Legge Crispi «*permetteva anche di estendere il controllo dello stato su organismi collettivi e formazioni sociali cui tradizionalmente lo stato liberale guardava con grande diffidenza*».

(68) La Legge Crispi è rimasta in vigore per oltre un secolo, essendo stata formalmente abrogata soltanto dalla Legge 328/2000, rubricata «*Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*».

(69) BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 60: «*si può anche notare una riconsiderazione della legge del 1890, non già per quelle disposizioni troppo radicali che stavano trovando un giusto temperamento, ma per l'apertura alla legislazione sociale e del lavoro*».

(70) In tal senso Cons. Stato, 16 marzo 1937, n. 184 e Cons. Stato, 5 settembre 1940, n. 1029, ove si ravvisò il carattere di IPAB in una fabbrica i cui ricavi delle vendite, secondo la volontà del testatore, dovevano essere devoluti a favore dei bambini poveri, ovvero in una congregazione di farmacisti che aveva come scopo statutario quello di aiutare i componenti che venissero a trovarsi in condizioni disagiate.



A ciò si accompagnavano, inoltre, critiche relative alla frammentarietà delle istituzioni presenti in ogni Comune italiano, a discapito del nuovo ideale di «*ordinato sviluppo sociale*» (71).

*Last but non least* va rilevato come l'applicazione della Legge Crispi procedeva in modo piuttosto blando, soprattutto per la vivace opposizione della Chiesa e la rigidità dell'apparato amministrativo statale dell'epoca (72).

Entro tale ottica visuale, vennero alla luce le ulteriori riforme Giolittiane del 1904-1905 (73), che crearono le Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza, nonché il Consiglio superiore dell'assistenza e beneficenza, con compiti di controllo e di coordinamento delle iniziative locali (74).

L'enorme complessità del quadro che ne derivava fu ulteriormente aggravata dagli sconvolgimenti bellici delle due guerre mondiali, intervallate dai forti *imprinting* politici e normativi derivanti dalla parentesi autoritaria di stampo fascista (75).

Si giunse così – procedendo in questa ricostruzione storica per tappe salienti – all'entrata in vigore della Costituzione italiana (76), la quale ha sancito una vera e propria svolta per le tematiche oggetto del presente elaborato (77).

Difatti, è stato acutamente osservato che «*con l'approvazione della Carta repubblicana mutò dunque profondamente l'impostazione politico-economico-sociale concernente i modi di estrinsecazione della potestà sovrana nonché l'orizzonte*

---

(71) BRESSAN E., *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'unità alla prima guerra mondiale*, cit., p. 61.

(72) Cfr. CICOTERO A., voce *Opere pie*, in *Nov.mo Dig. It.*, Torino, 1965, XI.

(73) Il riferimento è alla Legge 18 giugno 1904, n. 390, ed al successivo regolamento applicativo del 1905.

(74) FIORI A., *Il consiglio superiore di assistenza e beneficenza (1904-1923)*, in *Clio*, 1987, 23, pp. 93-111. Ad ogni modo, anche tale progetto di riforma evidenziò sperequazioni fra settentrione e meridione.

(75) Nel testo possono solo essere accennate tematiche che, per la loro vastità e delicatezza, meriterebbero autonoma trattazione. Sul punto, dunque, non può che essere effettuato un rinvio ad ADDIS P. – FERIOLE E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., pp. 156-170, nonché agli ulteriori A. ivi citati. Ad ogni modo, per ciò che interessa l'oggetto del presente elaborato, la tematica degli sviluppi giuridici in tema di associazionismo e corpi intermedi verrà ripreso ed affrontato *infra* Cap. II, par. 11 ss.

(76) L'originario testo costituzionale è stato approvato dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, nonché successivamente promulgato dal Capo – provvisorio – dello Stato De Nicola il 27 dicembre 1947. La Costituzione è stata poi pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana al n. 298 del 27 dicembre 1947, edizione straordinaria, entrando ufficialmente in vigore il 1° gennaio del 1948.

(77) Cfr. BARBETTA G. P. – MAGGIO F., *Non profit*, Bologna, 2002, p. 7 ss.

*complessivo della politica sociale, e l'universo del non profit seppa non solo reagire ma anche favorire tali cambiamenti» (78).*

Molteplici i precetti costituzionali (79) sulla base dei quali il mondo non profit ha saputo improntare il suo successivo sviluppo (80).

a) Il primo è contenuto nell'art. 2 Cost., il quale favorisce e tutela il pluralismo delle formazioni sociali come luoghi di sviluppo della personalità dell'individuo (81), anche nell'ottica della solidarietà sociale.

Sotto questo punto di vista, è emblematico citare un fondamentale passaggio della sentenza 28 febbraio 1992, n. 75, della Corte Costituzionale, ove è stato affermato che *«il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo ed è la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa» (82).*

---

(78) ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 170. Decisamente cospicua, peraltro, la letteratura in tema di terzo settore, sotto la lente prospettiva della sociologia e delle politiche economiche, per le quali si rinvia a COLOZZI I., *Terzo settore e sviluppo civile*, Milano, 1997; BASSI A. – COLOZZI I., *Una solidarietà efficiente*, Roma, 1998; VITTADINI G., *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997; ZAMAGNI S., *Dal non profit all'economia civile*, in AA. VV., *Le Aziende non profit tra Stato e mercato*, Bologna, 1996; RIGANO F., *La libertà assistita. Associazione privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Padova, 1995, pp. 68-83; PONZANELLI G., *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino, 2000, pp. 1-14.

(79) I limiti oggettivi dell'elaborato non consentono di affrontare direttamente la tematica dell'immediata applicabilità delle norme costituzionali, da considerarsi ormai dato pacificamente acquisito nel nostro sistema giuridico. In sintesi, dalle numerose elaborazioni avutesi in materia, può essere estratta la seguente regola: ogni norma costituzionale è efficace fin dal momento dell'entrata in vigore, con una precettività direttamente proporzionale alla determinatezza oggettiva nonché soggettiva del suo contenuto. Sul tema v. per gli opportuni riferimenti AMORTH A., *Il contenuto giuridico della Costituzione*, Modena, 1946, p. 13; ID., *La Costituzione italiana*, Milano, 1948; CRISAFULLI V., *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Luigi Cosattini*, Trieste, 1948, p. 21; LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1966, p. 512; PALADIN L., *Diritto costituzionale*, II ed., Padova, 1995, p. 156.

(80) La Carta costituzionale, oltre alle norme trattate nel testo, prevede altri principi comunque preposti alla tutela ed alla promozione di organizzazioni privatistiche con finalità sociale. Si possono ad esempio citare l'art. 4, co. 2 (*«ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»*), l'art. 32 (*«la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti»*), o l'art. 41 (*«l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»*).

(81) Un altro esempio di straordinaria applicazione del principio è contenuto nella sentenza della Corte Costituzionale n. 106 del 2002, laddove viene affermato che *«l'art. 1 della Costituzione, nello stabilire (...) che la sovranità appartiene al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale»*.

(82) Nello stesso senso va anche la sentenza Corte Cost., 28 aprile 1992, n. 396, a proposito delle cooperative sociali, le quali, come le organizzazioni di volontariato, esercitano attività *«di promozione*

b) In stretta sinergia con l'art. 2 Cost. vi è poi l'enunciato del successivo art. 3, poiché il principio di uguaglianza formale e sostanziale costituisce l'orizzonte ideale cui deve tendere il pieno sviluppo della persona (83). Più nello specifico, difatti, è stato acutamente osservato che grazie agli artt. 2 e 3 della Costituzione, acquista rilevanza giuridica l'attività collettiva altruistica e disinteressata, resa a scopo di pura solidarietà, nonché radicalmente estranea alle categorie codicistiche tradizionali (84).

c) Altro pilastro è costituito dal principio tutelato dall'art. 18 Cost., che sancisce il diritto di associarsi liberamente e senza autorizzazioni per fini non vietati ai singoli dalla legge penale, eccetto le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (85).

Il principio di libero associazionismo ha costituito un forte *imprinting* per lo sviluppo di realtà sociali attive nel settore del non profit. Lo confermano gli ultimi dati statistici (86), in base ai quali in Italia ben l'85,3% degli enti è costituito nelle forme associative, siano esse riconosciute o non riconosciute.

La norma assume valore assai innovativo se si pensa che fino a quel momento la libertà di associazionismo era fortemente limitata: da un lato, il previgente Statuto Albertino evitava di riconoscere espressamente tale diritto (87); dall'altro, il codice civile varato nel 1942 dal legislatore fascista considerava ancora con scetticismo gli enti collettivi (88).

---

*umana e di integrazione sociale dei cittadini, e in particolare di quelli svantaggiati, riconducibili al principio di solidarietà sociale solennemente proclamato dall'art. 2 della Costituzione, il cui sviluppo ed il cui sostegno rappresenta un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale».*

(83) Peraltro, come messo in evidenza da PIEPOLI G., *Gli enti non profit*, in AA.VV., *Il diritto privato europeo*, a cura di LIPARI N., Padova, 1997, *passim*, in questo contesto, grazie agli artt. 2 e 3 della Costituzione, acquista una rilevanza giuridica l'attività collettiva altruistica e disinteressata, resa a scopo di pura solidarietà, radicalmente estranea alle categorie codicistiche tradizionali.

(84) Ciò è quanto emerge dall'analisi di PIEPOLI G., *Gli enti non profit*, cit. Altresì, per MANAGOZZI, G. P., *Volontariato e terzo settore: dalla beneficenza alla partecipazione*, in *IlSole24ore*, 11 novembre 2002, le attività di solidarietà trovano un nuovo spazio grazie agli artt. 2 e 3 della Costituzione, che stabiliscono l'assegnazione originaria della funzione della solidarietà alla comunità, mentre alla pubblica amministrazione affidano l'organizzazione del modo di assolvere a tale funzione.

(85) Per PACE A., *Art. 18*, in AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di BRANCA G., Bologna, 1977, il principio di libero associazionismo comprende «*tutte quelle forme di integrazione sociale mediante le quali più soggetti, a seguito del reciproco e spontaneo impegno a cooperare per il perseguimento di uno scopo comune, si organizzano a tal fine*». Sul tema v. l'ampio studio di GUZZETTA G., *Il diritto costituzionale di associarsi*, Milano, 2003.

(86) Dati diffusi dall'ISTAT nell'ultimo censimento del 2015 (reperibili sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it)).

(87) Lo Statuto si limitava a prevedere, all'art. 32, la libertà di riunione, senza sancire una vera e propria tutela per l'associazionismo. Peraltro, non sono mancati tentativi di interpretazione estensiva della norma a vantaggio del diritto di libero associazionismo, come riportato da ADDIS P. – FERIOLE E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., pp. 128-131.

(88) In sintesi, per ADDIS P. – FERIOLE E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 168, «*il codice del 1942 sottoponeva gli enti ideali a forti limitazioni e rigidi controlli, tradendo, in qualche modo, l'ostilità nei confronti degli enti associativi, mentre restava*

d) Nell'ambito del macro-principio enunciato all'art. 18 Cost., va inserito come corollario l'art. 20 Cost., che acquisisce un ruolo fondamentale per il presente elaborato. Difatti, posto che *«il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività»*, ne sarebbe derivato il diritto di tali enti a partecipare appieno allo sviluppo sociale del settore non profit (89).

e) Inoltre, può essere richiamato l'art. 38, ult. comma, Cost., per il quale *«l'assistenza privata è libera»*. Una disposizione, questa, che ha consentito il definitivo superamento del forte accentramento pubblicistico cui questo settore era andato incontro con la Legge Crispi del 1890, in favore di una riapertura al privato di queste attività, pienamente riconducibili alla sfera del non profit.

Peraltro, sulla scorta della libertà di assistenza privata di cui all'art. 38, ult. comma, la Corte Costituzionale, attraverso la sentenza 7 marzo 1988, n. 396, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1 della summenzionata Legge Crispi, nella parte in cui non prevedeva che le IPAB operanti a livello regionale e infra-regionale potessero continuare la loro attività assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora possedessero i requisiti di un'istituzione privata (90).

f) Ad ogni modo, il principio Costituzionale – cardine – per il moderno sviluppo del terzo settore è di certo rappresentato dall'art. 118, ult. comma, Cost., sebbene vada precisato che la novella legislativa è stata varata soltanto in occasione della riforma del titolo V concretizzatasi nel 2001 (91).

Stando alla disposizione, *«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»*.

---

*comunque percorso, come il Code Napoléon francese, da un favor legis per le forme societarie»*. L'analisi del fenomeno dell'associazionismo verrà ripresa *infra* al Cap. II, par. 12.

(89) CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, Bologna, 2018, p. 39: *«in questo contesto si può leggere anche l'art. 20 Cost. che, nello stabilire il principio di non discriminazione legislativa (e amministrativa) verso le associazioni e istituzioni di carattere ecclesiastico e che perseguono finalità di religione o di culto, a sua volta persegue la costruzione del più generale disegno pluralistico delineato dalla Costituzione»*.

(90) ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 158. Sugli enti *ex* IPAB v. *infra* al Cap. III, par. 6.1.

(91) Più specificamente, l'articolo è stato modificato con la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, rubricata *«modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»*, in Gazz. Uff. del 24 ottobre 2001, n. 248.

La norma, che è stata oggetto di plurime interpretazioni, pone indubbiamente due principi generalmente condivisi. Il primo consiste nella costituzionalizzazione del c.d. principio di «sussidiarietà orizzontale» (92); mentre il secondo interessa la rinnovata dimensione costituzionale delle attività di interesse generale.

L'art. 118, ult. comma, Cost., mira dunque a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini con un'importante novità: i privati possono attivarsi nell'interesse generale ed in modo autonomo, in assenza di richieste o preventive autorizzazioni statali, con l'obiettivo – ed è questa la *ratio* della norma – di poter garantire l'erogazione dei servizi e la produzione dei beni in modo più efficiente rispetto allo Stato (93).

Motivo per cui si è parlato di un terzo settore finalmente «*incluso e riconosciuto nella Costituzione*» (94), sebbene la norma costituzionale non effettui un esplicito riferimento al mondo non profit (95).

Una declinazione pratica dell'importanza del principio di sussidiarietà orizzontale poteva essere già rinvenuta nella – di poco precedente – Legge quadro 8

---

(92) Si rimanda, per una più approfondita analisi della stretta connessione che lega il principio di sussidiarietà orizzontale con il terzo settore, ai contributi (fra i tanti) di CAPECCHI M., *Evoluzione del terzo settore e disciplina civilistica*, Padova, 2005, *passim*; MORZENTI PELLEGRINI R., *Sussidiarietà orizzontale e terzo settore*, in *L'amministrazione Italiana*, 2005, 12, p. 1631 ss.; VIOLINI L. – ZUCHELLA A., *Il Terzo settore tra cittadinanza dell'impresa e contesto costituzionale sussidiario*, in *Non profit*, 2003 p. 265 ss.; ANTONINI L., *Riforma del welfare e principio di sussidiarietà fiscale*, in *Non Profit*, 2002, 2, p. 189 ss.; GENTILE F., *Che cosa si intende per sussidiarietà?*, in *Non Profit*, 1999, 4, p. 639 ss.; VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà*, in *Non Profit*, 2000, 1, p. 9 ss.; VITTADINI G., *Il principio di sussidiarietà per una nuova welfare society*, in *Non Profit*, 1999, 4, p. 625 ss. Il principio di sussidiarietà orizzontale va distinto con quello di sussidiarietà verticale, pur sempre enunciato all'art. 118, comma 1. Secondo il principio di sussidiarietà verticale, le funzioni amministrative devono essere attribuite, in linea generale e salva l'operatività degli ulteriori principi di adeguatezza e differenziazione, agli enti più prossimi ai cittadini.

(93) Tant'è che per BOVA A., *La disciplina dell'impresa sociale*, in BOVA A. – ROSATI D., *Il terzo settore e l'impresa sociale: sostegni o sfide per il welfare state?*, Roma, 2009, p. 22, «*infatti, affiora il ruolo primario attribuito all'iniziativa privata nel campo dei c.d. diritti sociali e civili, la maggior parte dei quali, peraltro, coincide con i tradizionali campi di attività degli enti non profit. In tale cornice normativa emerge l'evidente mutamento di rotta rispetto al passato, in quanto il nuovo orizzonte della sussidiarietà ha reso chiaramente residuale il ruolo dell'intervento pubblico, chiamato ad operare solo laddove non vi sia disponibilità da parte del privato oppure lo standard offerto da quest'ultimo non raggiunga un livello essenziale stabilito dallo Stato*».

(94) PRANDINI R., *Sull'auto-costituzionalizzazione del Terzo settore. Quale auto-regolazione per le professioni del "sociale"?*, in *Pol. e Serv. Soc.*, 2013, 1. GORI L., *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1, p. 3, afferma che il terzo settore costituisce «*espressione della c.d. sussidiarietà orizzontale*» (il contributo è reperibile sul sito [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)).

(95) Una sostanziale riforma della normativa di rango ordinario e regolamentare, peraltro, era stata già auspicata da ZAMAGNI S., *Regolamentazione del Terzo settore e innovazione sociale*, in AA. VV., *Regolamentazione del terzo settore e innovazione sociale*, a cura di BASSI A. – VENTURI P., Forlì, 2007, p. 42: «*la transizione dal welfare state al welfare civile postula che si passi dal binomio "pubblico e privato" al trinomio "pubblico, privato e civile", intervenendo con urgenza sull'assetto istituzionale a livello sia giuridico (riforma del Libro I, titolo II del Codice Civile; legge quadro degli enti di terzo settore; riforma della normativa sulle mutue, ecc.) sia economico-finanziario (introduzione di strumenti finanziari per il civile; adeguamento delle regole di funzionamento della concorrenza; creazione di una borsa sociale)*».

novembre 2000, n. 328, in materia di interventi e servizi sociali, poiché la stessa considera, quale fulcro del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, l'apporto determinante del settore pubblico e dei privati, con una significativa opzione preferenziale per il terzo settore (96).

Peraltro, acuta dottrina ha messo in evidenza che il sistema delle relazioni virtuose tra pubblico e privato, per lo svolgimento di attività di interesse generale, delineano nel complesso un modello di sussidiarietà reciproca, ovverosia di «*sussidiarietà circolare*», in grado di favorire la crescita della collettività ed il compimento della democrazia (97).

### 3.3.1. Un confronto con la Costituzione belga del 1831.

La situazione, risolledata in Italia in virtù dell'emanazione della Costituzione, appariva all'epoca ancor più gravosa se rapportata ad esempio con la Costituzione belga sul diritto di associazionismo non profit, già in vigore da oltre un secolo.

Difatti, fin dal 1831 l'art. 27 riconosceva espressamente il diritto dei belgi di associarsi senza ricorrere ad alcuna autorizzazione preventiva (98).

---

(96) Così, in particolare, recita l'art. 5, Legge 328/2000, emblematicamente rubricato «*ruolo del terzo settore*»: «*per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea. 2. Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale. 3. Le regioni, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, e sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità previste dall'articolo 8, comma 2, della presente legge, adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona. 4. Le regioni disciplinano altresì, sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi*». Sul punto cfr. anche LAPORTA S., *Art.5. Il ruolo del Terzo settore*, in AA. VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, a cura di BALBONI E., Milano, 2007.

(97) ZAMAGNI S., *Il non profit Italiano al bivio*, Milano, 2003; in precedenza cfr. anche ID., *Economia sociale come forza di civilizzazione della società italiana*, in DONATI P., *Rapporto sulla società civile in Italia*, Milano, 1997. La trattazione di queste tematiche troverà ampio spazio in seguito: sembra piuttosto opportuno, in questa sede introduttiva, continuare a delineare per tappe fondamentali la progressiva evoluzione del settore non profit.

(98) Testualmente: «*les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive*». La Costituzione Belga del 7 febbraio 1831 prevedeva anche altre libertà fondamentali dell'individuo, quale ad esempio quella sull'inviolabilità del domicilio, sulla libertà individuale, sulla libertà di culto, sulla libertà di insegnamento, sulla libertà di stampa, e così via. La ragione insita alla previsione di queste fondamentali libertà, secondo LONCIN A., *Les Associations sans but lucratif (Loi du 27 juin 1921). Commentaire et instructions pratiques pour l'érection et*

Il principio costituzionale, concretamente applicato dalla Legge 24 maggio 1921 sulla libertà di associazione, ha assunto un ruolo fondamentale per lo sviluppo in tempi precoci di numerose associazioni senza scopo di lucro (99).

Va segnalato, a tal proposito, che questa legislazione unitaria – sebbene ancora lacunosa – prevedeva la disciplina di una serie di aspetti della vita organizzativa ed amministrativa degli enti, che spaziava dal diritto civile a quello penale, passando per disposizioni più squisitamente amministrative e fiscali (100). E ciò, in relazione a plurimi campi d'intervento: difatti, è stato specificato in dottrina che tali libertà comprendevano anche le associazioni con scopi religiosi, professionali, politici, economici, scientifici o di comunione di scopo, con la sola esclusione degli enti sottoposti alla disciplina di diritto pubblico (101).

#### **4. La legislazione in materia non profit dal secondo dopoguerra fino all'attualità.**

Proseguendo secondo l'ottica appena delineata, va segnalato che fra l'entrata in vigore della Carta Costituzionale e l'odierno assetto (sebbene ancora non definitivo) del terzo settore, si sono frapposte una miriade di normative speciali.

Tali plurimi interventi legislativi, se da un lato hanno progressivamente determinato una frammentazione della realtà giuridica, dall'altro sono stati il sintomo dell'esponentiale crescita e funzionalità di questo settore.

Ad ogni modo, tra i Paesi protagonisti di questo moderno sviluppo non si può annoverare l'Italia; sebbene la nostra Penisola, già agli albori del medioevo, avesse conosciuto molteplici esperienze sociali e giuridiche in tema di non profit. Difatti, a

---

*l'administration d'une association sans but lucratif*, Louvain, 1931, p. 7, va contestualizzata rispetto allo specifico momento storico in cui la Costituzione era stata emanata, caratterizzato dalla pregressa tirannia del dominio napoleonico, che aveva sottratto ai belgi la loro libertà («c'è la réaction de notre caractère national contre les lois despotiques que nous avons subies, sous l'invasion des sans-culottes, et que la tyrannie dominatrice de Napoléon nous avait imposées»).

(99) AA.VV., *Histoire de l'association sans but lucratif. L'Equipe*, a cura di Group Secteur et Recherche, édition réservée, Bruxelles, 2000; AA. VV., *Les associations en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative du secteur*, a cura di Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 2008; AA.VV., *La mesure du volontariat en Belgique. Analyse critique des sources statistiques sur l'importance du volontariat dans le secteur associatif belge*, a cura di Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 2007.

(100) LONCIN A., *Les Associations sans but lucratif (Loi du 27 juin 1921)*, cit., p. 14. Successivamente cfr. T'KINT P., *Le droit des ASBL*, Bruxelles, 2013.

(101) LEWALLE P., *Les A.S.B.L. moyen d'action des pouvoirs publics?*, in AA. VV., *Les A.S.B.L. – Evaluation critique d'un succès*, Gand, 1985, p. 275 ss.; KINT P., *Les associations sans but lucratif*, cit., p. 64; VELGE H., *Commentaire législatif de la loi garantissant la liberté d'association (loi du 24 mai 1921)*, Bruxelles, 1921.

partire dal secondo dopoguerra si può rintracciare un forte disallineamento a tutto vantaggio delle esperienze americane.

Sotto quest'ottica visuale, non deve peraltro stupire che la realtà italiana sia stata quasi sempre tralasciata all'interno dei più approfonditi studi comparatistici del moderno fenomeno del terzo settore (102).

#### **4.1. L'evoluzione dell'esperienza americana e la diffusione del moderno «terzo settore».**

Per capire l'esponenziale evoluzione del fenomeno non profit negli Stati Uniti, basti riflettere su un dato emblematico: alla metà del secolo scorso, quasi tutti i cittadini americani facevano parte di – almeno – un'organizzazione non profit, come affermato negli approfonditi studi condotti dal Prof. Howard L. Oleck (103).

Peraltro, lo studioso definiva già in modo chiaro le coordinate essenziali per contraddistinguere un ente non profit, che poteva definirsi tale solo quando perseguiva in via dominante scopi etici, morali o sociali (104). Altresì, costituiva dato assodato il divieto di distribuire agli associati, ovvero ad altri soggetti attivi all'interno dell'ente, servizi, denaro, dividendi o altre utilità (105).

Sebbene già all'epoca si riscontrassero forti difficoltà a fornire definizioni univoche per descrivere le organizzazioni non profit, per via dell'essenza fortemente etica e personale del fenomeno, una prima definizione ufficiale è stata tentata dallo Stato della Louisiana, nel 1948, attraverso il «*Louisiana Nonprofit Corporation Act*». Ivi, si evinceva che un ente senza scopo di lucro è tale quando persegue uno scopo inidoneo a comportare profitti o guadagni pecuniari per i suoi membri o partecipanti, cui deve accompagnarsi il divieto di corrispondere agli stessi dividendi o altre

---

(102) L'analisi della realtà italiana non compare, difatti, in alcuno dei seguenti studi comparatistici: ANHEIER K. H. – SEIBEL W. S., *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*, cit.; MACCARTHY K. D. – HODGKINSON V. A. – SUMARIWALLA R. D., *The nonprofit sector in the global community. Voices from many nations*, San Francisco, 1992; ANHEIER H. K., *Themes in international research on the non-profit sector*, in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1990; ANHEIER H. K. – SALOMON L. M., *The nonprofit sector in comparative perspective*, in POWELL W. W. – STEINBERG R., *The nonprofit sector: a research handbook*, II ed., New Haven, 2006, pp. 89-114.

(103) HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations. Organization management and dissolution*, New York, 1956, p. v: «almost every American belongs to at least one non-profit organization. No one knows exactly how many such organizations there are in United States, but they number in the hundreds of thousands».

(104) HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations*, cit., p. 1: «when ethical, moral, or social motives are the dominant ones in an enterprise, that enterprise is non-profit».

(105) HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations*, cit., p. 2: «if this is distributed to persons active in the enterprise, as gains on their investments of services, money, or property (i.e., as dividends), the purpose is profit».



remunerazioni pecuniarie, essendo meramente consentito il pagamento di salari o indennizzi ragionevoli per i servizi resi (106).

In altri termini, si trattava di enti al servizio del bene comune, ed i cui eventuali proventi non potevano in linea generale essere distribuiti fra i membri (107).

Queste limitazioni, d'altro canto, erano propedeutiche per ottenere forti incentivi sul piano fiscale: in ogni Stato, ed a vario titolo, le organizzazioni non profit erano soggette ad esenzioni o agevolazioni, e ciò nel pagamento di tasse, oneri e tributi (108).

Gli studiosi, poi, erano piuttosto concordi nel suddividere le organizzazioni in base all'omogeneità degli scopi perseguiti (109). Vi potevano essere, dunque:

a) organizzazioni di carità, che includevano organizzazioni civili dedite nel campo della religione, dell'educazione, dei servizi ospedalieri, culturali e simili;

b) organizzazioni sociali, costituite dai club (purché non esclusivi o discriminatori, né immorali), dalle società mutualistiche, o dagli ordini fraterni;

c) organizzazioni politiche;

d) associazioni attive nel campo del commercio, quali ad esempio commissioni sindacali del commercio e camere di commercio, nonché associazioni di produttori o datori di lavoro;

e) organizzazioni governative, categoria che includeva tutte le amministrazioni di governo ed amministrative, anche locali (110).

---

(106) *Louisiana Nonprofit Corporation Act*, 1948, tit. 12, par. 101: «*nonprofit corporation means a corporation organized for a purpose not involving pecuniary profit or gain to its shareholders or members, and not paying dividends or other pecuniary remuneration to its shareholders or members; provided that the corporation may pay reasonable compensation or salaries for services rendered*». Per altre iniziali definizioni legislative del fenomeno, di certo meno incisive, si può riportare quanto emerge dal *Wisconsin's new Nonstock Corporation Law, 1953*, L.c. 181.01.76: «*nonprofit corporation means a corporation, no part of the income of which is distributable to its members, directors, or officers*»; in termini ancor più generici si pone la *New York's Membership Corporations Law*, L. c. 35, par. 2: «*the term membership corporation means a corporation not organized for profit*».

(107) MACCARTHY K. D. – HODGKINSON V. A. – SUMARIWALLA R. D., *The nonprofit sector in the global community*, cit., p. 3: «*nonprofit organizations have certain characteristics in common: they are organizations formed to serve the public good, and income (or profits) from these organizations are not distributed to members or owners*».

(108) MACCARTHY K. D. – HODGKINSON V. A. – SUMARIWALLA R. D., *The nonprofit sector in the global community*, cit., p. 38; cfr. anche BAUER R., *Nonprofit organizations in international perspective*, in ANHEIER K. H. – SEIBEL W. S., *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*, New York, 1994, p. 272.

(109) HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations*, cit., pp. 5-6.

(110) Fra cui, ad esempio, Comuni, Villaggi, Distretti, ovvero finanche enti quali la *New York Port Authority* o la *Civil Aeronautics Board*. Ovviamente, in accordo con questa tipologia di classificazione, veniva anche abbozzata una distinzione fra enti a carattere pubblico o privato, nonché enti di azione ovvero di non-azione. Sul punto v. HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations*, cit., pp. 6-7.

Inoltre, si prevedeva la possibilità che l'esercizio delle attività non profit potesse essere effettuato non solo da enti dotati di personalità giuridica, bensì anche da associazioni non riconosciute.

Più dissonanti, invece, le normative dettate in tema di esercizio di attività diverse rispetto a quelle di interesse generale. Sebbene costituiva dato assodato che gli organismi non profit potessero effettuare marginali attività commerciali strumentali ai loro scopi meritevoli (111), si assistette ad una divergente disciplina dei limiti – più o meno stringenti – di questa facoltà. Ad esempio, nella maggior parte dei casi, la destinazione dei proventi delle attività commerciali in favore di quelle senza scopo di lucro non veniva ritenuta sufficiente per esimere da tassazione ordinaria i ricavi (112).

L'importanza assunta dal fenomeno era tale che nel settembre del 1952 l'istituzione *American Bar Association's Committee on Corporate Laws of the Section of Corporation, Banking and Business Law* decideva di pubblicare una proposta di modello statutario uniforme che avrebbero dovuto adottare tutte le associazioni non profit (113); anche se al progetto, frutto di un intenso lavoro, non venne data particolare attenzione (114).

Ebbene, nell'ambito del suddetto periodo storico, sociologi ed economisti americani hanno iniziato a descrivere il fenomeno coniando l'espressione «terzo settore» (115), oggi generalmente accettata (116).

---

(111) HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations*, cit., p. 2: «its practical operation often requires investment of its assets for profit. The incidental acquisition of profits does not destroy its non-profit character if its basic purpose is public-benefit, and if its profits are devoted to that purpose».

(112) MACCARTHY K. D. – HODGKINSON V. A. – SUMARIWALLA R. D., *The nonprofit sector in the global community*, cit., p. 47.

(113) Va difatti segnalato che la forma più utilizzata era quella dell'associazione, seguita da quella della fondazione, nonché, infine, da forme residuali di entità collettive ovvero finanche individuali. Sul punto HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations*, cit., pp. 4-5. Da segnalare che, fra le forme residuali di enti collettivi, l'A. pone anche i seguenti: «individual trusteeship, committee control, governmental supervision, and bank or insurance company management».

(114) Lo schema di statuto, composto da 35 articoli, disciplinava la genesi e le regole associative principali degli enti non profit. Veniva prevista, oltre alla denominazione, sede e composizione dell'associazione, una disciplina dedicata alla descrizione degli scopi meritevoli perseguiti, dei poteri e delle funzioni degli organi interni all'associazione, nonché delle regole per disciplinare le vicende straordinarie dell'ente. Lo schema di statuto è interamente riportato da HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations*, cit., pp. 417-433.

(115) In particolare, secondo un interessante studio statunitense, fu proprio l'universo organizzativo del Nord America a fornire le basi per il moderno sviluppo delle teorie sul settore non profit. Sul tema v. ANHEIER K. H. – SEIBEL W. S., *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*, New York, 1990, p. 1: «when theories of nonprofit organizations were first introduced in the 1970s, the organizational universe of North America provided the back-ground for their development. Theories either highlighted “market failure” or “government failure” or some combination of private and public deficiencies in the delivery of quasi-public goods as the reason behind the emergence of nonprofit organizations. by the end of the 1970s, changing political and economic tides led to a

In particolare, Amitai Etzioni, al tempo professore di sociologia alla *Columbia University* di New York, lo ha per la prima volta introdotto all'interno di un breve quanto intenso articolo edito nel 1973 (117): «*mentre il dibattito su come soddisfare i nostri bisogni si è concentrato sul pubblico rispetto all'alternativa privata, una terza alternativa, e dunque un terzo settore, è cresciuto tra il settore statale e quello del mercato. In realtà questo terzo settore potrebbe essere l'alternativa più importante per i prossimi decenni, non sostituendo gli altri due, ma abbinando e bilanciando i loro ruoli importanti*» (118).

In altre parole, per Etzioni, il termine terzo settore ben descrive una suggestione venutasi a creare per superare l'antico binomio fra pubblico e privato. Ed in particolare, con esso si voleva rappresentare un'alternativa agli svantaggi associati sia alla massimizzazione del profitto che alla burocrazia, combinando, viceversa, la flessibilità e l'efficienza dei mercati con l'equità e la prevedibilità dell'amministrazione pubblica (119).

Più nello specifico, alla base dello sviluppo del terzo settore, la dottrina statunitense è concorde nel ritenere determinante una combinazione di carenze, sia pubbliche che private, nell'erogazione di servizi di interesse generale in favore degli individui, con particolare riferimento ai più bisognosi. Ciò portò ad una rimodulazione

---

*reconsideration of the division between private and the public in many european countries and elsewhere. researchers and policy-makers have begun to reexamine decentralization and privatization and to consider the third sector as a possible remedy for the "crisis of the welfare state"».*

(116) Difatti, è ormai generalmente accettato che il termine terzo settore sia di valenza universale, come peraltro confermato da un approfondito studio americano. Sul punto TAYLOR R., *The rise of third sector research*, in AA. VV., *Third sector research*, a cura di TAYLOR R., New York, 2010, p. 1: «*by now, it is generally accepted that the term third sector stand as a catch-all term for the organizational universe that emerges in many societies between government and the market*».

(117) Preme dar conto che parte della dottrina italiana attribuisce l'introduzione storica dell'espressione al politico Francese Jacques Delors, all'interno del rapporto denominato «un progetto per l'Europa» e redatto in sede comunitaria nel 1978 (PROPERSI A., *Il sistema di rendicontazione negli enti non profit. Dal bilancio di esercizio al bilancio di missione*, Milano, 2004, p. 9). Ad ogni modo, il rilievo non appare corretto, sebbene sia indiscussa l'importanza del rapporto per aver «ufficializzato» l'utilizzo del termine anche in ambito europeo.

(118) ETZIONI A., *The third sector and domestic missions*, in *Public Administration Review*, 1973, 33, p. 315: «*while debate over how to serve our needs has focused on the public versus the private alternative, a third alternative, indeed sector, has grown between the state and market sector. Actually this third sector may well be the most important alternative for the next few decades, not by replacing the other two, but by matching and balancing their important roles*». Per un'analisi circa l'origine e l'evoluzione degli enti non profit, sotto l'angolo prospettico della crisi dello Stato sociale, si rinvia per tutti a ROSE-ACKERMAN S., *The economics of nonprofit institutions. Studies in structure and policy*, Oxford, 1986.

(119) ANHEIER K. H. – SEIBEL W. S., *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*, cit., p. 8: «*for Etzioni, the term "third sector" suggested elements of the then widely discussed convergence thesis. Third sector was intended to express an alternative to the disadvantages associated with both profit maximization and bureaucracy by combining the flexibility and efficiency of markets which the equity and predictability of public bureaucracy*».

della divisione tra privato e pubblico, nonché, parallelamente, a considerare il terzo settore come possibile rimedio alla *crisis of the welfare state*, ovvero alla crisi dello Stato sociale (120).

Anche Theodore Levitt, economista americano e docente presso la Harvard Business School, ha utilizzato il medesimo termine «terzo settore» per descrivere il fenomeno nel suo complesso (121).

Tale terminologia, nata sul piano sociologico, nel tempo ha finito per descrivere un fenomeno sempre più rilevante dal punto di vista economico e giuridico, sebbene risulti ancora sfumata la fisionomia della categoria (122).

#### **4.2. La realtà italiana e la proliferazione della normativa speciale in materia non profit.**

Gli sviluppi avutisi in America si sono diffusi anche all'interno della comunità europea a partire dagli anni '70. Ad ogni modo, l'Italia ha rappresentato uno fra gli Stati membri più impermeabili al recepimento delle rinnovate concezioni del terzo settore (123).

Gli studiosi, in modo piuttosto unanime, hanno rintracciato la matrice della differenza nella sfasatura temporale che si è avuta fra la crisi del *welfare state* americana e la prima grande crisi fiscale e finanziaria italiana, registratasi soltanto un decennio più tardi (124).

---

(120) Le medesime teorie hanno messo in evidenza anche locuzioni quali *market failure* (fallimento del mercato) oppure *government failure* (fallimento del governo).

(121) LEVITT T., *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York, 1973.

(122) Sui problemi derivanti dall'emersione del terzo settore come categoria giuridica, si vedano BRUSCUGLIA L. – ROSSI E., *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano, 2000; SCHLESINGER P., *Categorie dogmatiche e normative in tema di non profit organizations*, AA. VV., *Gli enti "non profit" in Italia*, a cura di PONZANELLI G., Padova, 1994, p. 273; TONDI DELLA MURA V., *Le prospettive di sviluppo del terzo settore avviate dalle riforme della XIII legislatura*, in *Non profit*, 2001, 5; LIPARI N., *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1982, II, p. 822; RIGANO F. – CARTABIA M., *L'ordinamento giuridico e fiscale*, in AA. VV., *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore non profit in Italia*, a cura di BARBETTA G. P., Bologna, 1995, p. 75.

(123) In particolare, è emerso da un approfondito studio in chiave comparata che, nel 1990, fra gli allora dodici membri della comunità europea (Belgio, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito), l'Italia rappresentava uno dei fanalini di coda in tema di sviluppo delle organizzazioni di terzo settore. Rispetto al totale degli enti stimati, difatti, la nostra nazione ne annoverava soltanto il 7,17% (cfr. EUROPEAN COMMISSION, *The cooperative, mutual and non-profit sector in the European Union*, Lussemburgo, 1997). Il trend si è poi rapidamente invertito, come si avrà modo di evidenziare nel testo, a partire dall'emanazione delle numerose leggi speciali a favore dello sviluppo degli enti non profit, sebbene ciò sia avvenuto secondo un *modus operandi* piuttosto frammentario.

(124) Per tutti, ADDIS P. – FERIOLO E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 175: «se, da un lato, esistevano già esperienze importanti, che dai

Fra i fattori che hanno determinato il rallentamento possono essere annoverate, poi, le stratificate politiche legislative restrittive di cui si è dato conto in precedenza, abbinate alla faticosa attuazione dei precetti costituzionali.

Ad esempio, è emblematico il ritardo nell'istituzione, soltanto con Legge 23 dicembre 1978, n. 833, del servizio sanitario nazionale e delle correlate garanzie in tema di assistenza, posto che la diffusione dei «*soggetti del terzo settore, ha avuto la sua culla nell'ambito dei servizi sociali e sanitari*» (125).

Ad ogni modo, può essere affermato che anche in Italia la moderna concezione di terzo settore poggia sulla teoria, ormai consolidata, del doppio fallimento sia del primo settore (lo Stato) che del secondo settore (il mercato) in tema di erogazione dei cosiddetti servizi di pubblica utilità (126).

Peraltro, secondo un interessante studio, lo sviluppo del settore non profit può essere visto come il risultato giuridico finale di una battaglia che si era iniziata a combattere nella seconda metà del XIX secolo, ovvero sia nel periodo storico immediatamente successivo rispetto all'unità d'Italia (127), essendo costituito, sotto questo punto di vista, da un connubio di fattori politici, giuridici e sociali (128).

Di tal guisa, si ritiene corretto evidenziare che, sebbene il terzo settore, in Italia, si sia sviluppato soprattutto negli ultimi due decenni del XX secolo, come visto nella

---

*primi decenni dell'ordinamento repubblicano erano nate per integrare i servizi e colmare le lacune che si andavano insidiando nei nascenti sistemi di welfare, è proprio negli anni in cui si realizza la prima grande crisi fiscale e finanziaria italiana che i soggetti del Terzo settore assumono più forza, anche a seguito del consolidarsi di un sistema di welfare imperniato sull'erogazione di prestazioni monetarie piuttosto che sull'organizzazione di un capillare sistema di interventi e servizi alla persona e alla famiglia».*

(125) ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 177.

(126) ZAMAGNI S., *La legge sull'impresa sociale: un'occasione storica da non sprecare*, in *Impresa Sociale* 2005, p. 2, ritiene che la causa della nascita del *welfare state* sia stata la dicotomia Stato – mercato. Il primo deputato ad attuare il principio di uguaglianza (formale e sostanziale); il secondo, invece, i principi di libertà e di efficienza. Motivo per cui, «*se l'efficienza è garantita dal mercato (capitalistico) e l'equità dallo Stato, ai soggetti del Terzo settore non spetta altro ruolo che quello di correggere o, se del caso, porre rimedio ai cosiddetti fallimenti e del mercato e dello Stato*».

(127) BARBETTA G. P., *The nonprofit sector in Italy*, cit., p. 21: «*from a historical point of view, the nonprofit sector can be seen as the juridical result of the battle fought during the second half of the nineteenth century*». Prosegue poi l'A. evidenziando come «*this period saw the conclusion of the process of national unification (the Risorgimento), the start of the industrial revolution and a struggle for power fought by the élite of the new nation state against the Catholic Church and the national political élite its movement*». In sostanza, si pone l'accento sulle caratteristiche essenziali che, secondo questa ricostruzione, avrebbero caratterizzato il periodo storico, ovvero sia l'inizio della rivoluzione industriale e della battaglia combattuta da una élite di nuove nazioni contro il potere detenuto dalla Chiesa cattolica.

(128) BARBETTA G. P., *The nonprofit sector in Italy*, Manchester, 1997, p. 20: «*in Italy, the development of the sector has been the results of political, juridical, and economic factors*».

parte introduttiva del presente capitolo, il fenomeno non profit ha origini ben più antiche (129).

Secondo questa condivisibile prospettiva, il terzo settore non è un fenomeno di recente formazione, né può ritenersi importato dai Paesi anglosassoni.

Il mondo del non profit ha infatti una tradizione plurisecolare, che affonda le proprie radici nelle grandi istituzioni caritative di epoca medioevale, per le quali l'Italia ha giocato un ruolo da assoluta protagonista (130).

Peraltro, ora come allora, le esperienze di carità e volontariato sono massime nei periodi di forte disagio sociale ed allorquando lo Stato – come troppo spesso accade – non riesce a far fronte alle esigenze della collettività.

Motivo per cui, nell'ambito della moderna crisi italiana del *welfare state*, si è cercato di rispondere alle numerose istanze sociali concedendo sempre più spazio agli ambiti di intervento degli enti non profit.

Ad ogni modo, costituisce conclusione dottrinale quasi unanime che la legislazione adottata per disciplinare il fenomeno si è rivelata del tutto frammentaria, disorganica, lacunosa ed insoddisfacente (131).

---

(129) Riassume i termini della questione DE MARIA C., *L'evoluzione del Terzo settore dal Novecento ad oggi (1915-2011)*, in AA. VV., *Il terzo settore dell'Italia unita*, a cura di ZAMAGNI S. – ROSSI E., cit., pp. 121-122: «nel periodo che va dagli anni Trenta agli anni Sessanta del secolo scorso si affermò in Italia l'idea di un welfare a dominante presenza pubblica, come unico garante di servizi indispensabili alla crescita sociale ed economica della comunità nazionale. Il centralismo e il monopolio statale dei servizi si erano sempre più imposti, come coordinate fondamentali dello Stato-nazione, a partire dalla cesura della Prima guerra mondiale e poi con l'avvento del fascismo e con la crisi economica degli anni Trenta. Questo lungo retaggio politico-culturale ha fatto sì che gran parte dell'opinione pubblica italiana si sia resa conto dell'esistenza del settore non profit solamente tra la fine degli anni Ottanta e la metà degli anni Novanta, in corrispondenza della crisi fiscale dello Stato, scontando dunque un certo ritardo rispetto ad altre realtà europee. Nel nostro paese, la crescita più massiccia delle Onlus si alloca in quegli anni, quando – accanto al welfare state – si delinea con crescente chiarezza l'alternativa di un welfare plurale, caratterizzato da una molteplicità di soggetti pubblici e privati».

(130) BRIGANTI R., *Organizzazioni non profit e ONLUS*, Padova, 2000. Sull'importanza del non profit in Italia v. anche SANTUARI A., *L'impresa sociale: un concetto giuridico? Sulla riforma del libro I del codice civile in materia di enti non profit*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2000.

(131) VIOLINI L. – ZUCHELLA A., *Il Terzo settore tra cittadinanza di impresa e contesto sussidiario*, in *Non Profit*, 2002, p. 2, parlano di «*approccio caratterizzato da modalità settoriali e disorganiche, tutte imperniate sulla riproduzione nel settore non profit di schemi di intervento propri del settore profit ma anche su una subordinazione del primo a logiche*»; per BARBETTA G. P., *Arriva l'impresa sociale*, in *Impresa Sociale*, 2005, 2, «*la tecnica normativa italiana per il Terzo settore ha preferito procedere attraverso un approccio parcellizzato -generando norme riferite a singoli soggetti, distinti prevalentemente sulla base di caratteristiche organizzative piuttosto che delle finalità perseguite (...)* – anziché produrre una normativa civilistica che integrasse e correggesse le regole insufficienti previste dall'ormai datato libro I del codice civile del 1942». REALE G., *I soggetti non profit nell'ordinamento giuridico italiano*, Napoli, 2002, definisce il settore non profit «*una realtà multiforme e sfaccettata*». Di diverso avviso sembra FUSARO A., *I modelli imprenditoriali nella legislazione del Terzo settore*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2002, per il quale «*la legislazione del Terzo settore procede per accumulo: gli interventi successivi fanno tesoro dei precedenti*».

In effetti, il resoconto delle plurime normative speciali, che verranno qui di seguito analizzate secondo un criterio cronologico, costituisce dato eclatante (132).

#### **4.2.1. Le organizzazioni non governative.**

Anzitutto, vi è stato nel corso del tempo un filone normativo dedicato alle organizzazioni non governative, ovverosia le c.d. ONG (133), attraverso la Legge 9 febbraio 1979, n. 38, successivamente sostituita dalla Legge 26 febbraio 1987, n. 49.

In Italia, le ONG svolgono attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, e per essere tali – cioè, fra l'altro, per beneficiare di uno speciale regime fiscale – devono ottenere il riconoscimento da parte del Ministero degli affari esteri.

L'ottenimento del riconoscimento veniva subordinato, ai sensi dell'art. 28, Legge 49/1987, alla condizione che le ONG, in particolare, «*non perseguano finalità di lucro e prevedano l'obbligo di destinare ogni provento, anche derivante da attività commerciali accessorie o da altre forme di autofinanziamento, per i fini istituzionali*» (134).

Dalla norma, peraltro, traspare chiaramente la moderna impostazione anglo-americana: fermo il generale divieto di distribuire il lucro, si rendeva lecito lo svolgimento di attività commerciali, purché esercitate in via accessoria e strumentale rispetto alle finalità dell'ente.

#### **4.2.2. Le organizzazioni di volontariato.**

Fondamentale importanza per l'evoluzione del volontariato in Italia ha assunto la Legge quadro 11 agosto 1991, n. 266, uno strumento normativo partorito dopo

---

(132) L'oggetto del presente elaborato concerne la riforma del terzo settore, con particolare riferimento alle opportunità di sviluppo per gli enti ecclesiastici che operano nel sociale. Motivo per cui la pregressa normativa sarà analizzata in chiave funzionale, evidenziando i più importanti aspetti e servendosene poi, nel prosieguo della ricerca, per trarne spunti di studio e riflessione.

(133) Per approfondimenti su attività e regole cui sono sottoposte le ONG si rinvia ai contributi di AA. VV., *ONG italiane, ONG del Nord, ONG del Sud, Organismi internazionali*, a cura di GRUPPO DI LAVORO ONG – DGCS, Roma, 1991; MARCHISIO S., *Le organizzazioni non governative internazionali e la cooperazione allo sviluppo*, Roma, 1985; TAFFIORELLI STERLOCCHI G., *Le organizzazioni internazionali ed i Beni Culturali: gli organismi non governativi*, Roma, 1981; BELGIORNO DE STEFANO M. G., *La tutela giurisdizionale dei diritti dell'uomo e le Organizzazioni Internazionali Non Governative a base culturale-religiosa*, in AA. VV., *Studi in onore di Gaetano Catalano*, Catanzaro, 1989; AA. VV., *Partecipazione di base e sviluppo: ruolo delle organizzazioni non governative nella cooperazione allo sviluppo: atti del secondo Incontro mondiale*, a cura di UNICOS - Unione internazionale per la cooperazione allo sviluppo, Roma, 1989.

(134) Ad oggi, la disciplina trova spazio all'interno della Legge 11 agosto 2014, n. 125 recante «*disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*», la quale, all'art. 26, co. 2, conferma *in primis* che «*sono soggetti della cooperazione allo sviluppo le organizzazioni della società civile e gli altri soggetti senza finalità di lucro*».

svariati anni di dibattiti (135), al fine di fornire uno strumento che potesse, soprattutto, disciplinare le organizzazioni di volontariato nonché l'annosa questione del lavoro svolto gratuitamente (136).

È stata, a tal proposito, riconosciuta la denominazione di organizzazione di volontariato in favore di ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere attività caratterizzata da «*fini di solidarietà*», e che si avvalga «*in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti*».

Dopodiché, il legislatore, che di fatto non ha tipizzato una specifica forma giuridica dell'organizzazione di volontariato, si è limitato a prevedere in modo promiscuo la sussistenza dei seguenti requisiti (art. 3): «*negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione di questi ultimi, i loro obblighi e diritti. Devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti*» (137).

---

(135) Basti riflettere che, in campo assistenziale, l'importanza del volontariato, ispirata dai precetti costituzionali di cui all'art. 38 Cost., era stata già espressa, ad esempio, nella Legge Regione Veneto, 15 dicembre 1982, n. 55, il cui art. 1 così afferma: «*la regione riconosce la funzione di utilità sociale del volontariato e ne promuove l'apporto e il coordinato utilizzo*». Tale filone normativo, peraltro, secondo ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 179, ha costituito «*il primo importante riconoscimento dei soggetti del Terzo settore nell'attuazione di servizi di interesse pubblico*».

(136) Per una bibliografia essenziale sulla disciplina dettata dalla Legge 266/1991 v. COSTANZA M., *Profili privatistici della normativa sulle organizzazioni di volontariato*, in *Il Corr. Giur.*, 1991, p. 10; CONSORTI P., *Legislazione del Terzo settore. Le norme sul non profit, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale*, Pisa, 2005; BONFANTE G., *Legge sul Volontariato e cooperative di solidarietà sociale*, in *Le Società*, 1991, p. 12; ALESSE A., *La prestazione di attività di volontariato*, in *Il Lav. nella Giur.*, 2003, p. 8; MANAGOZZI, G. P., *Volontariato e terzo settore: dalla beneficenza alla partecipazione*, in *IlSole24ore*, 11 novembre 2002; RAVACCIA M., *Note minime in materia di esenzioni tributarie in favore delle organizzazioni di volontariato ed interpretazione della norma tributaria*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 1998, p. 3; CSV PROVINCIA DI CATANZARO, *Le agevolazioni fiscali per le OdV*, Catanzaro, 2006; CSV DI ROVIGO, *La tutela dei lavoratori e dei volontari delle OdV*, Rovigo, 2009; CSV PROVINCIA DI VERONA, *Gli obblighi contabili per una ODV*, Verona, 2009. Per uno sguardo più organico all'assetto normativo in tema di volontariato in Italia cfr. invece PIEPOLI G., *La disciplina legislativa del volontariato*, in *Il Corr. Giur.*, 1984, p. 3; LIPARI N., *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1982, II.

(137) Ben sintetizza BONFANTE G., *Legge sul Volontariato e cooperative di solidarietà sociale*, cit., quelli che vengono ritenuti i capisaldi della normativa, i quali consistono: «*a) nel sottolineare il carattere assolutamente gratuito della prestazione in modo da non giustificare alcuna pretesa del "volontario"*» anche sotto il profilo previdenziale; *b) nel favorire la massima libertà organizzativa in un quadro di finalità non speculativa dell'organismo;* *c) nel demandare all'ente pubblico il controllo più ampio del grado di meritevolezza dell'iniziativa sia per quanto concerne la tenuta del registro, sia in sede*



In definitiva, dal rispetto dei succitati requisiti veniva fatta derivare la possibilità di ottenere l'iscrizione nei registri generali delle organizzazioni di volontariato – tenuti presso ogni Regione e Provincia autonoma – e di conseguire così le ambite agevolazioni, soprattutto di carattere fiscale (138).

Fra i requisiti assumeva valore fondamentale quello dell'assenza dello scopo di lucro, che doveva contraddistinguere l'operato solidaristico delle ODV.

Tanto che, in dottrina, si è rintracciata in questo tentativo la volontà di far emergere, nel marasma degli enti fino a quel momento scarsamente disciplinati dal libro I, titolo II, codice civile, una sorta di speciale «ente collettivo caratterizzato da uno scopo particolare, quello di solidarietà» (139).

Nondimeno, veniva prevista anche in favore delle ODV la possibilità di esercitare, in via secondaria e strumentale, attività commerciali. Ciò si evinceva chiaramente all'art. 5, dedicato alla disciplina delle risorse economiche: fra le entrate dell'ente, vi potevano essere quelle «derivanti da attività commerciali e produttive marginali». Ad ogni modo, restava fermo il divieto di distribuire fra soci o aderenti il lucro in tal modo conseguito.

Va da ultimo notato che, avendo il legislatore rinunciato a tipizzare la forma giuridica di tali enti, era teoricamente possibile creare una ODV sia secondo lo schema – preferibile – dell'associazione (riconosciuta o non riconosciuta), sia secondo quello della fondazione (140).

---

*di stipula delle convenzioni. In questo ambito di particolare interesse risultano i requisiti richiesti dalla legge per le organizzazioni di volontariato. Più precisamente l'organizzazione prescelta deve espressamente prevedere: a) l'assenza di fini di lucro; b) la democraticità della struttura; c) la elettività e la gratuità delle cariche sociali; d) la gratuità delle prestazioni degli aderenti e i criteri di ammissione ed esclusione; e) l'obbligo di formazione e di approvazione di un bilancio; f) la devoluzione in caso di scioglimento o estinzione dei beni che residuano dopo la liquidazione ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore (art. 5, quarto comma); g) la trasparenza dell'informazione garantita dall'applicazione dell'art. 6, legge 7 luglio 1990, n. 241 (norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi)».*

(138) Il riferimento va *in primis* agli artt. 8, 9 e 10, Legge 266/1991.

(139) Così COSTANZA M., *Profili privatistici della normativa sulle organizzazioni di volontariato*, in *Il Corr. Giur.*, 1991, 10, p. 1073, la quale, inoltre, prosegue sostenendo come «non può non ravvisarsi la volontà legislativa di attribuire a questi enti un'autonomia superiore a quella prevista per le associazioni». In definitiva, l'A., pur nella consapevolezza dei limiti e dei difetti della riforma, rintraccia la positiva volontà di considerare le ODV quali «nuovi anelli di congiunzione fra privato e pubblico».

(140) DE GIORGI M. V., *Fondamenti di diritto degli enti non profit*, Padova, 1997, p. 20: «la forma assunta dall'ente di volontariato deve ritenersi, (...) irrilevante per il legislatore, mentre ciò che conta è solo il tipo di attività svolto». Resta comunque inteso, per ALESSE A., *La prestazione di attività di volontariato*, in *Il Lav. nella Giur.*, 2003, 8, p. 713, che «debbono essere espunti quelli che disciplinano i modelli societari, anche cooperativistici». Peraltro, la medesima dottrina appena citata reputa opinabile il ricorso alla figura della fondazione. Concorde anche BANO F., *Il lavoro senza mercato. Le prestazioni di*

### 4.2.3. Le cooperative sociali.

Quasi coeva all'emanazione della Legge quadro sul volontariato è la Legge 8 novembre 1991, n. 381, in materia di cooperative sociali (141), sebbene l'Italia avesse già conosciuto una prima normativa risalente al 1947 (142).

Ivi, sono stati indicati i requisiti affinché una società cooperativa – *genus* disciplinato al libro V del codice civile (art. 2511 ss.) – possa essere qualificata come cooperativa sociale. A tal proposito, sono tali gli organismi «*che hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini*». Ciò, alternativamente, può esplicarsi:

a) su un piano oggettivo, tramite lo svolgimento di determinate attività socialmente utili (143);

b) su un piano soggettivo, qualora a prescindere dall'attività, essa sia finalizzata «*all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate*».

Per poter accedere alla disciplina tributaria di favore ed alle ulteriori agevolazioni contemplate dalla normativa è stata resa necessaria l'iscrizione presso l'albo regionale delle cooperative sociali. Altresì, le società cooperative dovevano rispettare gli obblighi imposti dalla normativa in tema di ispezioni, vigilanza, partecipazione dei soci, nonché rispetto dei requisiti mutualistici.

Sotto quest'ultimo punto di vista, peraltro, l'accento deve essere posto sulla seguente caratteristica: a differenza di quanto finora visto, per le cooperative sociali non

---

*lavoro nelle organizzazioni non profit*, Bologna, 2001, p. 141; PONZANELLI G., *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, II ed., Torino, 2000, p. 209.

(141) Per una bibliografia essenziale in materia di cooperative sociali si rinvia a BONFANTE G., *Legge sul Volontariato e cooperative di solidarietà sociale*, in *Le Società*, cit.; CONSORTI P., *Legislazione del Terzo settore. Le norme sul non profit, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale*, cit.; PASQUINELLI S., *La cooperazione sociale nella rete del welfare locale*, in BORZAGA C. – ZANDONAI F., *Beni Comuni. Quarto rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, 2005; HINNA A., *Le cooperative sociali come forme innovative di impresa*, in ID., *Gestire e organizzare nel Terzo Settore*, Roma, 2005; BORZAGA C. – DEPEDRI S., *Peculiarità e modelli delle cooperative sociali*, in BORZAGA C. – ZANDONAI F., *Comunità Cooperative. Terzo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Torino, 2002; BORZAGA C. – PAINI F., *Buon Lavoro. Le cooperative sociali in Italia: storie, valori ed esperienza di imprese a misura di persona*, Milano, 2011.

(142) Si tratta del D.lgs. del Capo dello Stato provvisorio, 14 dicembre 1947, n. 1577, che *in parte qua* ancora oggi continua ad esplicare la sua efficacia, soprattutto in materia di oneri ed obblighi in capo alle società cooperative ed ai suoi soci, grazie al rinvio effettuato dall'art. 4, Legge 381/1991.

(143) Nello specifico, in base all'attuale art. 1, comma 1, lett. a, Legge 381/1991, le attività possono concernere «*la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, incluse le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112*».

vi era un divieto di distribuire utili o riserve di capitale, bensì, piuttosto, la previsione di determinati limiti (144).

Stante ciò, il motivo che ha condotto il legislatore a prevedere numerosi vantaggi fiscali, allineando così le cooperative sociali sul fronte del settore non profit (145), va rintracciato nella particolare utilità sociale delle attività svolte dalle stesse. In altri termini, una conciliazione fra valori economici e valori sociali, tale per cui, all'epoca, si era parlato di un «nuovo soggetto di natura giuridica privata con caratteristiche d'impresa senza finalità di lucro» (146).

D'altro canto, la fattispecie non è stata esente da critiche: difatti, l'impostazione tradizionale faceva assai fatica a considerare nell'ambito non profit organizzazioni che (147):

a) in quanto «società» erano dedite alla produzione di profitti dal punto di vista oggettivo;

b) per espressa previsione di legge, ed a determinate condizioni, ammettevano un lucro soggettivo, mancando, specularmente, il divieto assoluto di distribuzione degli utili.

#### **4.2.4. Le associazioni sportive dilettantistiche e l'estensione del loro regime fiscale.**

Del pari, nel 1991 è stata introdotta un'ulteriore normativa che si innesta appieno nell'ambito del settore non profit: si tratta della Legge 16 dicembre 1991, n. 398 (148),

---

(144) In base all'art. 26, D.lgs. CPS 1577/1947, «agli effetti tributari si presume la sussistenza dei requisiti mutualistici quando negli statuti delle cooperative siano contenute le seguenti clausole divieto di distribuzione dei dividendi superiori alla ragione dell'interesse legale ragguagliato al capitale effettivamente versato; b) divieto di distribuzione delle riserve fra i soci durante la vita sociale; c) devoluzione, in caso di scioglimento della società, dell'intero patrimonio sociale – dedotto soltanto il capitale versato e i dividendi eventualmente maturati – a scopi di pubblica utilità conformi allo spirito mutualistico».

(145) Perlomeno in questa prima parte introduttiva dell'elaborato, si prescinderebbe completamente da un'analisi nel merito della politica legislativa (che peraltro è stata appieno confermata dall'odierna riforma del terzo settore), salvo effettuare le dovute analisi nel corso dei successivi capitoli.

(146) HINNA A., *Le cooperative sociali come forme innovative di impresa*, cit., p. 83. Secondo BIANCA C. M., *Diritto Civile*, I, Milano, 1990, p. 48, si profilava «l'istituzionalizzazione assoluta e molto chiara della possibile coesistenza tra operatività economica e natura non profit dell'ente».

(147) Esemplicativa l'impostazione di SPADA P., *La tipicità delle società*, Padova, 1974.

(148) Sul tema si rinvia *ex multis* a MARTINELLI G., *Problematiche civilistiche e lavoristiche*, in *Le associazioni sportive dilettantistiche*, Roma, 2000; ID., *Problematiche fiscali*, in *Le associazioni sportive dilettantistiche*, Roma, 1992; VISCONTI G. M. – CARUGNO L., *Associazioni sportive dilettantistiche: aspetti giuridici, contabili e fiscali*, Milano, 1992; FRASCARELLI M., *Società e associazioni sportive dilettantistiche*, VII ed., Milano, 2014; CAIRA E., *Le associazioni sportive dilettantistiche*, IV ed., Roma, 2000; GRISENTI U., *Associazioni sportive dilettantistiche*, Milano, 2008; CALAMITA A., *Gli adempimenti contabili fiscali delle associazioni sportive dilettantistiche*, Ancona,

a favore delle «*associazioni sportive e relative sezioni non aventi scopo di lucro le associazioni sportive dilettantistiche*» (art. 1), altrimenti denominate ASD (149).

Orbene, la disciplina è quasi interamente incentrata sugli aspetti contabili e sulle agevolazioni tributarie in favore delle associazioni sportive che, essendo iscritte ai registri tenuti dal CONI, avessero optato per il regime fiscale di favore contemplato all'art. 2 (150).

Ad ogni modo, va evidenziato che ai sensi dell'art. 9 *bis*, D.L. 30 dicembre 1991, n. 471, convertito con modificazioni dalla Legge 6 febbraio 1992, n. 66, «*alle associazioni senza fini di lucro e alle associazioni pro loco si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla legge 16 dicembre 1991, n. 398*».

Ovviamente, la norma è stata intesa come residuale, potendo trovare applicazione soltanto ove la legge non avesse previsto un apposito regime fiscale per un determinato tipo di ente senza scopo di lucro.

#### **4.2.5 Le organizzazioni non lucrative di utilità sociale come categoria fiscale.**

Si è giunti, poi, all'emanazione del D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, emblematicamente definito come «*il provvedimento normativo più importante nella storia del Terzo settore*» (151).

Anzitutto, va precisato il contesto sociale entro cui si è inserito tale fondamentale tassello normativo, per poter meglio comprenderne la *ratio* di fondo.

A seguito dall'entrata in vigore di una serie di legislazioni speciali in favore di ONG, ODV, ASD, e cooperative sociali, in Italia era stata avviata una fase di transizione. Conseguentemente, era sempre più sentita la necessità di uniformare la

---

2011; SCARPA C., *Le associazioni sportive dilettantistiche e le agevolazioni fiscali*, Imperia, 2006; MARASÀ G., *Associazionismo sportivo e impresa*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 1997, p. 1; nonché, più recentemente ed in chiave giuslavorista, SANTORO C., *Il lavoro nelle organizzazioni sportive dilettantistiche*, in *Il Lav, nella Giur.*, 2018, p. 5.

(149) Interessante segnalare che con Legge 27 dicembre 2002, n. 289, è stata successivamente ampliata la possibilità di creare «*società sportive dilettantistiche costituite in società di capitali senza fine di lucro*».

(150) Altri aspetti contenuti nella normativa concernono la previsione di un'aliquota IVA nettamente agevolata (art. 4), e la previsione di premi per l'addestramento tecnico, che peraltro non costituiscono base reddituale imponibile per i percettori (art. 3). Peraltro, va segnalato che anche a proposito delle ASD il legislatore riconosceva la possibilità di svolgere attività commerciali, purché entro determinati limiti.

(151) ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 187. La normativa quadro da cui è scaturito il D.lgs. 460/1997, è stata la Legge delega 23 dicembre 1996, n. 662, recante delega al governo per la disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

disciplina delle variegata realtà non profit, quantomeno sul fronte delle agevolazioni fiscali e degli oneri contabili.

L'intento riformatore si è realizzato attraverso l'emanazione della sopracitata normativa, passata alla storia come Decreto ONLUS, poiché ha istituito la qualificazione, valevole sul piano fiscale, di «ente non lucrativo di utilità sociale».

Ad ogni modo, pur nell'ottica di disciplinare precipuamente gli aspetti tributari degli enti operanti nel settore non profit, la normativa, seppur blandamente (152), ha posto – per la prima volta in modo unitario – una serie di requisiti necessari per ottenere la qualifica ONLUS, i quali implicano determinati aspetti *latu sensu* civilistici (153).

Difatti, per poter ottenere l'iscrizione presso i registri dell'anagrafe ONLUS, istituiti presso l'allora Ministero delle finanze e gestiti a livello regionale sotto la responsabilità della competente Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate, sono state previste una serie di condizioni da rispettare, delineate all'art. 10, D.lgs. 460/1997.

Anzitutto, sono state introdotte novità per quanto concerne il momento genetico dell'ente, poiché è stata richiesta, in via alternativa, una fra le seguenti forme di atto costitutivo e statuto: atto pubblico (154), scrittura privata autenticata, scrittura privata registrata.

---

(152) Per ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 187, tale scelta può considerarsi positiva, poiché «ha posto una disciplina a maglie larghe, in grado di evitare un ingabbiamento che, in una fase di piena transizione, avrebbe senz'altro frenato la crescita di un fenomeno che ancora oggi [2011 – N.D.R.] è in fase di trasformazione».

(153) Fra i contributi di rilievo per la descrizione specifica della disciplina riservata alle ONLUS possono essere citati: DE GIORGI M. V., voce *Onlus (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale)*, in *Dig. Civ.*, IV ed. agg., Torino, 2000, I; SANTUARI A., *Le ONLUS. Profili civili, amministrativi e fiscali*, Padova, 2007; COLOMBO G. M. – TANGORRA A., *Onlus: aspetti critici della normativa e controlli fiscali*, Assago, 2005; SCIUMÉ P. – ZAZZERON D., *Guida alle onlus. Enti non commerciali e organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Regime fiscale, contabilità e bilancio*, Milano, 2009; PESTICCIO P. A. – PISCETTA M., *I profili fiscali delle Onlus*, Milano, 2015.

(154) La novità di cui si è dato conto nel testo non deve assolutamente essere confusa con l'obbligo, già vigente all'epoca, di utilizzare la forma dell'atto pubblico per costituire enti il cui scopo fosse di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, ai sensi dell'art. 12 c.c. Materia che, attualmente, risulta essere disciplinata dal D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Per approfondimenti sulla tematica del riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, anche in chiave storica, si rimanda a C.N.N., *Il nuovo regime per il riconoscimento delle persone giuridiche private - Approvato dalla Commissione Studi Civilistici il 2 maggio 2001*, in [www.notariato.it](http://www.notariato.it), studio n. 3367. Questione ancora differente concerne invece il riconoscimento, pur sempre come persona giuridica di diritto privato, degli enti ecclesiastici, che con riferimento a quelli di culto cattolico trova disciplina nella Legge 20 maggio 1985, n. 222 (c.d. revisione dei Patti Lateranensi), e dal regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 13 febbraio 1988, n. 33. Peraltro, la tematica del riconoscimento degli enti ecclesiastici verrà ripresa *infra* al Cap. IV, par. 6, quando la trattazione verrà incentrata sulla riforma del terzo settore con particolare riferimento agli enti ecclesiastici che operano nel sociale.

Ulteriori limiti concernevano le tipologie di enti che avrebbero potuto accedere al regime ONLUS, in quanto la disciplina valeva soltanto per «*le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica*». Viceversa, era escluso il riconoscimento di ONLUS per «*gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, gli enti conferenti di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 218, i partiti i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria*».

Altresì, veniva richiesta l'introduzione, all'interno degli statuti, di una serie di contenuti formali (155):

a) svolgimento di attività istituzionali in uno o più campi di intervento reputati socialmente utili e preventivamente delineati dal legislatore, sebbene a maglie piuttosto larghe (156);

b) esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale (157);

c) divieto di svolgere attività diverse da quelle istituzionali, ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;

d) generale divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili o altre utilità (158);

e) obbligo, consequenziale, di impiegare utili o avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;

---

(155) Ovviamente, ogni ONLUS, pena la perdita stessa della qualifica, era soggetta all'obbligo – sul piano concreto – di rispetto effettivo delle regole risultanti dallo statuto, secondo quanto disposto dall'art. 10, D.lgs. 460/1997.

(156) Nello specifico, in uno o più fra i seguenti settori: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla Legge 1 giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409; 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'art. 7 del D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'art. 17, Legge 23 agosto 1988, n. 400; 11bis) cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale.

(157) Il duplice profilo disciplinato dal legislatore consente, in accordo con quanto già rilevato da ROSSI E., *Identità e rappresentanza del Terzo settore*, in AA. VV., *Libro bianco sul Terzo settore*, a cura di ZAMAGNI S., Bologna, 2011, di suddividere i requisiti richiesti per divenire una ONLUS in due tipologie: da un lato, quelli inerenti alle finalità dell'ente, nonché, dall'altro, quelli riguardanti le modalità di perseguimento di tali finalità.

(158) A ciò si aggiungeva peraltro una disciplina, assai particolareggiata, che specificava cosa dovesse intendersi per distribuzione indiretta degli utili.

f) obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre ONLUS, secondo un apposito procedimento disciplinato per legge;

g) obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;

h) effettività della partecipazione degli associati e rispetto del principio di democrazia interna (159);

i) utilizzo all'esterno della qualificazione, o dell'acronimo ONLUS.

Come si può notare, all'interno di questa normativa vi era una legittima coesistenza fra obbligo principale di svolgere determinate attività senza scopo di lucro, e facoltà di porre in essere attività diverse, purché marginali e direttamente connesse alle prime: la quadratura del cerchio, anche in questo caso, era costituita dall'assoluto divieto di distribuire gli utili così conseguiti.

Per la prima volta nella storia della normativa in materia non profit, inoltre, venivano espressamente contemplati, fra i possibili destinatari della disciplina dettata per le ONLUS, gli enti ecclesiastici di «*confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese*». Ciò, limitatamente all'esercizio delle sole attività di utilità sociale, appositamente previste in un regolamento da doversi depositare al registro dell'anagrafe ONLUS competente (160), nonché a condizione che per esse fossero tenute separatamente le scritture contabili.

---

(159) Testualmente: «*disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione*».

(160) Sebbene il dovere di redigere un apposito regolamento non fosse stato esplicitamente previsto dal D.lgs. 460/1997, la sussistenza dell'obbligo è stata chiarita nella Circolare del Ministero delle finanze – Dipartimento entrate, affari giuridici e servizi VI, del 26 giugno 1998, n. 168, consultabile in [www.def.finanze.it](http://www.def.finanze.it), il quale così recita: «*in particolare, con riferimento agli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, va tenuto presente il documento conclusivo della Commissione paritetica italo-vaticana, pubblicato nel supplemento ordinario n.210 alla Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 1997, n.241 con il quale è stato precisato che agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti "non sono (...) applicabili (...) le norme, dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Non può dunque richiedersi ad essi, ad esempio, la costituzione per atto pubblico, il possesso in ogni caso dello statuto, né la conformità del medesimo, ove l'ente ne sia dotato, alle prescrizioni riguardanti le persone giuridiche private". Tali enti devono, tuttavia, comunque predisporre un regolamento, nella forma della scrittura privata registrata, che recepisca le clausole art. 10, comma 1, del decreto legislativo n.460 del 1997*». La soluzione è stata nuovamente richiamata nella Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate, 31 marzo 2003, n. 79/E. Su tali questioni, peraltro, si avrà modo di ritornare *infra* al Cap. IV, par. 8 ss.

Aveva genesi, dunque, il c.d. «ramo ONLUS» dell'ente ecclesiastico o confessionale (161).

Una svolta assai importante, che consentiva a tali istituzioni di divenire nuovamente protagoniste, in via diretta ed a condizioni ancor più agevolate rispetto all'ordinaria normativa fiscale (162), nel campo delle numerose attività reputate dal legislatore socialmente utili.

Altro aspetto fondamentale ha riguardato l'applicazione della normativa fiscale dettata per ONLUS nei confronti di ONG, ODV e cooperative sociali, fatti comunque salvi gli ulteriori vantaggi riservati a tali enti. Ciò, peraltro, in modo automatico: tant'è che nel tempo è stata coniata la terminologia di «ONLUS di diritto» (163), posto che

---

(161) In tali casi, CROSETTA C., *Lineamenti di diritto privato del terzo settore*, Padova, 2013, pp. 83-84, usa l'espressione di «ONLUS parziali».

(162) Sebbene l'analisi della normativa fiscale esuli dall'oggetto del presente elaborato, vista l'importanza della tematica si ritiene opportuno fornire uno sguardo d'insieme alla disciplina in tema di imposizione tributaria per gli enti ecclesiastici, con particolare riferimento a quelli civilmente riconosciuti in Italia (di seguito EECR), ovverosia aventi personalità giuridica di diritto privato. Anzitutto, l'EECR, per essere tale, deve avere quale ragione costitutiva il fine di religione o di culto (art. 7, comma 2, Legge 25 marzo 1985, n. 121), da intendersi come quello diretto «*all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana*» (art. 16, lett. a, Legge 20 maggio 1985, n. 222). Gli EECR possono anche svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto, ovverosia nel campo dell'assistenza, beneficenza, istruzione, educazione, cultura, o finanche nel settore delle attività commerciali o a scopo di lucro (art. 16, lett. b, Legge 22/1985). Ad ogni modo, ai fini fiscali l'EECR viene classificato sempre quale ente non commerciale, ed ai sensi dell'art. 149, co. 4, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, peraltro, esso non perde mai tale qualifica, anche qualora eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta. Ma se ciò è vero per quanto concerne la natura dell'ente, regole diverse valgono per la concreta tassazione dei redditi e delle ulteriori utilità, prodotte dall'ente o comunque riconducibili ai beni di sua proprietà, poiché sotto questo punto di vista rilevano – e come – le diverse tipologie di attività svolte. Difatti, mentre le attività di religione e di culto non sono di fatto soggette ad imposizione fiscale, viceversa, «*le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime*» (art. 7, n. 3, Legge 121/1985). Ciò non toglie, peraltro, che al ricorrere di determinate condizioni siano state previste dalla normativa ordinaria talune agevolazioni in materia di tassazione. Ad esempio, possono essere citate le esenzioni in materia di imposte per successioni e donazioni, la possibilità di ottenere l'esenzione, ovvero la riduzione del 50%, dell'aliquota IRES (art. 6, co. 1, lett. c, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 601), l'esenzione per le imposte di bollo (D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, tabella B, n. 8), l'esenzione dall'imposta IMU (art. 7, co. 1, D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504), e TASI (istituita da Legge 27 dicembre 2013, n. 147), nonché le esenzioni da TOSAP e l'esenzione, ovvero l'agevolazione, dal pagamento dei diritti sulle affissioni (rispettivamente artt. 20 e 49, c. 1, lett. a, D.lgs. 15 novembre 1993, n. 507).

(163) Art. 10, co. 8, D.lgs. 460/1997: «*sono in ogni caso considerate ONLUS, nel rispetto della loro struttura e della loro finalità, gli organismi di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 iscritti nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, le organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49 e le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. Sono fatte salve le previsioni di maggior favore relative agli organismi di volontariato, alle organizzazioni non governative e alle cooperative sociali di cui, rispettivamente, alle citate leggi n. 266 del 1991, n. 49 del 1987 e n. 381 del 1991*». Per un prospetto sintetico si rinvia a ALBERTI L., *Associazioni di volontariato e Onlus*, V ed., Milano, 2006, spec. p. 100 ss.



per tali enti non veniva richiesta la registrazione all'anagrafe ONLUS, bensì, soltanto l'iscrizione nei rispettivi registri di competenza.

Vanno peraltro evidenziati due chiarimenti fondamentali, che verranno ripresi all'esito dell'*excursus* normativo.

a) Non va assolutamente confuso il regime ONLUS, valevole prettamente sul piano fiscale, con la disciplina civilistica applicabile a tali enti. Ciò anche se, per determinati aspetti e come già visto, la normativa fiscale ONLUS implicasse il possesso, da parte degli enti interessati, di requisiti di stampo privatistico, contenuti nel medesimo testo legislativo (164).

b) Non è corretto identificare il fenomeno delle ONLUS con quello di non profit. Difatti, il panorama disegnato dal D.lgs. 460/1997 rappresentava soltanto una parte di un mondo assai più vasto e variegato (165). Per semplificare, sebbene tutti gli enti ONLUS rientravano nel settore non profit, non tutti gli enti non profit assumevano la qualifica ONLUS.

#### **4.2.6. Le fondazioni bancarie.**

Vanno inoltre citati, siccome appartenenti al variegato mondo non profit, i nuovi soggetti privati senza finalità di lucro che sono stati istituiti dal D.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, ovverosia le fondazioni bancarie (166). Esse hanno costituito il frutto del

---

(164) Il che, peraltro, denota un *modus operandi* assai diverso rispetto alla normativa contenuta nel codice civile, ove la distinzione tra enti è stata costruita in relazione alle distinte modalità organizzative, non già rispetto alle attività svolte o ai fini perseguiti.

(165) Per ADDIS P. – FERIOLE E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 188, l'intervento riformatore «è stato realizzato non attraverso la creazione di un nuovo ente da affiancare a quelli già esistenti, ma mediante la costituzione di una categoria fiscale e tributaria in cui possono essere ricompresi soggetti – come fondazioni, comitati, cooperative – che presentano i requisiti richiesti dalla norma e per i quali, quindi, continua a valere la disciplina prevista dal Codice civile o dalle leggi di settore specifiche, disciplina cui si affianca quella introdotta con il decreto in discorso per coloro che richiedono di assoggettarsi a essa e godere dei relativi benefici fiscali».

(166) In base all'art. 2, D.lgs. 153/1999, «le fondazioni sono persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale. Perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti. Lo statuto individua i settori ai quali ciascuna fondazione indirizza la propria attività, comprendendo fra questi almeno uno dei settori rilevanti». Ad ogni modo, va precisato fin d'ora che la disciplina riservata alle fondazioni bancarie è rimasta invariata anche a seguito dell'attuale riforma del terzo settore, poiché le stesse sono state espressamente escluse dall'applicazione del Codice del Terzo Settore (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). A tal proposito, l'art. 2 così enuncia: «salvo quanto previsto dal Capo II del Titolo VIII, le disposizioni del presente Codice non si applicano agli enti di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153».

processo di privatizzazione e liberalizzazione degli anni '90, in base al quale gli istituti pubblici creditizi esistenti avrebbero dovuto scorporare le loro attività bancarie (167).

Ad ogni modo, all'esplicito obbligo di non perseguire scopi di lucro, non è conseguita nel corso del tempo una disciplina fiscale di particolare favore. Difatti, le fondazioni bancarie non hanno mai goduto di consistenti agevolazioni; anzi, il loro regime è addirittura più gravoso di quello riservato, in via generale, agli enti non commerciali (168).

#### **4.2.7. La Legge quadro sui servizi sociali e la disciplina delle ex IPAB.**

In relazione allo sviluppo del terzo settore, un'altra fondamentale tappa è stata l'emanazione della Legge 8 novembre 2000, n. 328, finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e socio-sanitari per garantire aiuti concreti alle persone ed alle famiglie in difficoltà.

L'avamposto giuridico della riforma, in assenza di un'effettiva declinazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale – enucleato soltanto nel 2001 (169) – può essere rintracciato nella normativa sul riordino della disciplina sanitaria, in base alla quale «*le istituzioni e gli organismi a scopo non lucrativo concorrono, con le istituzioni pubbliche e quelle equiparate di cui all'art. 4, comma 12, alla realizzazione dei doveri costituzionali di solidarietà, dando attuazione al pluralismo etico-culturale dei servizi alla persona*» (170).

Difatti, questa norma di principio ha poi determinato il legislatore a regolamentare forme di collaborazione fra pubblico e privato per l'erogazione dei servizi socio-sanitari ed assistenziali, a tutto vantaggio degli enti non profit (171). Sotto

---

(167) In tema ZOPPINI A., *La legge sulle c.d. fondazioni bancarie*, in *Corr. Giur.*, 1999, 4, p. 411; in AA. VV., *Le Fondazioni Bancarie. Atti del Convegno*, Roma, 1987; PONZANELLI G., *Le fondazioni bancarie*, Roma, 2005; AA. VV., *Fondazioni bancarie e volontariato*, a cura di Associazione fra le Casse di risparmio italiano, Roma, 1999. Per approfondimenti sulla sentenza della Corte Cost., 29 settembre 2003, n. 300, che ha definitivamente legittimato l'autonomia statutaria privata delle fondazioni bancarie rispetto al potere pubblico, rendendo legittima soltanto un'attività di mero coordinamento, v. BALBONI E., *Le sentenze sulle fondazioni bancarie tra attese e sorprese: considerazioni sulla dinamica delle fonti del diritto (Nota a sent. Corte cost. 300/2003)*, in *Forum Quad. Cost.*, 2003.

(168) Un sintetico prospetto della disciplina fiscale valevole per le fondazioni bancarie può essere consultato nel documento elaborato da ACRI, *Fiscalità fondazioni*, in *www.acri.it*, 2018.

(169) Cfr. *retro* al par. 3.3.

(170) Il riferimento, nello specifico, è all'art. 1, co. 18, D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, nella versione novellata mediante D.lgs. 19 giugno 1999, n. 229.

(171) Sotto questo punto di vista, è condivisibile quanto esposto da PAPA S., *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008, pp. 168-169; opinione, peraltro, già avanzata da BALDUZZI R., *La creazione di nuovi modelli sanitari regionali e il ruolo della conferenza Stato-Regioni (con una digressione sull'attuazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale)*, in *Quaderni Regionali*, 2004, p. 25. D'altro canto, è stato pure osservato che

questo punto di vista, la Legge 328/2000 ne costituiva diretta applicazione, posto che essa ha previsto una significativa «opzione preferenziale per il c.d. terzo settore» (172).

Si pensi, ad esempio, all'art. 5, co. 4, in base al quale spettava alle Regioni disciplinare «le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi».

Per altro verso, poi, la Legge 328/2000 ha avuto il pregio di «gettare le basi per dar vita a una nuova disciplina delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza» (173), a quel tempo ancora regolate dalla Legge Crispi del 1890 nonostante l'intervenuta incompatibilità della disciplina con i principi costituzionali di libertà privata in tema di assistenza sanitaria (174).

La delega è stata attuata mediante l'emanazione di Legge 4 maggio 2001, n. 207 (175), la quale ha previsto l'obbligo, in capo a tutte le ex IPAB esistenti, di trasformarsi alternativamente:

a) in ASP (azienda pubblica di servizi alla persona), rimanendo così nell'alveo del diritto pubblico;

b) qualora ne ricorressero le condizioni (176), in associazioni o fondazioni aventi natura privatistica, le quali sono a tutti gli effetti «persone giuridiche di diritto privato senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale e perseguono scopi di utilità sociale, utilizzando tutte le modalità consentite dalla loro

---

«sullo sfondo di questo mutato approccio, e incalzato dalle esigenze sempre più pressanti della finanza pubblica, il legislatore ha, da un lato, dovuto procedere ad un contenimento, soprattutto in materia pensionistica, dell'intensità delle tutele direttamente predisposte, e, d'altro canto, ha contemporaneamente promosso le autonome iniziative private, soprattutto di natura collettiva, in concorrenza proprio con quel principio di sussidiarietà che era già implicito in diverse disposizioni della Costituzione del 48» (così PROLA G., *Sussidiarietà e previdenza*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, p. 1571).

(172) PAPA S., *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, cit., p. 170.

(173) ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 193.

(174) In tema di IPAB, peraltro, vedi quanto già analizzato retro al par. 3.2. Si segnala, comunque, che a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1 della Legge Crispi, ed in assenza di un intervento riformatore a livello legislativo, si era cercato di sopperire alle numerose incertezze mediante D.P.C.M. 16 febbraio 1990, in G.U., 23 febbraio 1990, n. 45, il quale enucleava – fra l'altro – i requisiti da verificare al fine di qualificare una ex IPAB quale ente di diritto pubblico o privato (su cui v. appresso alla nota 176).

(175) La Legge è stata rubricata «riordino del sistema delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328». Sul tema, per tutti, si rinvia a COLOMBO G. M. – CORBELLA L. – DEGANI L., *La trasformazione delle IPAB*, Milano, 2003, nonché a DE GÖTZEN S., *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, 2, p. 278 ss.

(176) Per l'accertamento della natura privatistica dell'istituzione ex IPAB, l'art. 5, co. 1, D.lgs. 207/2001 ha rinviato a quanto già stabilito in materia dal D.P.C.M. 16 febbraio 1990, cit., per il quale «sono riconosciute di natura privata quelle istituzioni che continuano a perseguire le proprie finalità nell'ambito dell'assistenza, in ordine alle quali sia alternativamente accertato: a) il carattere associativo; b) il carattere di istituzione promossa ed amministrata da privati; c) l'ispirazione religiosa».

*natura giuridica»* (art. 16, co. 3, D.lgs. 207/2001). *Id est*, entrando appieno nel variegato mondo del non profit privato.

A tal proposito, il legislatore ha lasciato spazio all'emanazione di leggi regionali per la regolamentazione concreta della trasformazione.

Circostanza, questa, che abbinata alla coeva riforma del titolo V della Costituzione, con l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, ha contribuito ad assegnare «*un ruolo fondamentale al legislatore regionale nella crescita e nella valorizzazione del Terzo settore»* (177).

Ad ogni modo, parte di dottrina ha valutato negativamente l'ulteriore deriva frammentaria che la «*delocalizzazione normativa»* ha contribuito a determinare (178).

#### **4.2.8. Le associazioni di promozione sociale.**

Altro fondamentale tassello per la crescita del settore non profit, secondo il modello Costituzionale improntato ai principi di solidarietà, democraticità e libertà di associazionismo, è l'emanazione della Legge 7 dicembre 2000, n. 383, sulle associazioni di promozione sociale, altrimenti denominate APS (179).

Il fine dichiarato della riforma era, difatti, proprio quello di riconoscere «*il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo»*, promuovendone lo sviluppo nonché favorendo «*il suo apporto originale al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale»* (art. 1, Legge 383/2000).

Ciò in quanto, come si è avuto modo di dimostrare attraverso l'analisi del percorso storico in materia non profit, il problema non era tanto istituire una realtà che colmasse lacune di tutela sociale, bensì, piuttosto, attribuire dignità ad un fenomeno che già da oltre un secolo si era sviluppato in Italia (180).

---

(177) ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 200.

(178) Negativo l'approccio di GORI L., *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, cit., pp. 31-32, per il quale la frammentazione del sistema è idonea a comportare disomogeneità di disciplina ed incertezza.

(179) Cfr. in dottrina CARUSO S., *Le associazioni di promozione sociale*, Vicalvi, 2014; POLI A., *Le associazioni di promozione sociale: commento alla legge 383/2000*, Bollate, 2000; PONZANELLI G., *Approvata la legge sulle associazioni di promozione sociale*, in *Il Corr. Giur.*, 2001, p. 2.

(180) Secondo ADDIS P. – FERIOLI E. – VIVALDI E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'unità ad oggi*, cit., p. 195, con l'emanazione della Legge 383/2000 «è stata legittimata l'attività sociale priva di fini di lucro svolta da circa 10.000.000 di italiani», posto che «il movimento

A differenza che per le ODV, è stata tipizzata la forma giuridica, sebbene ad ampio spettro, che avrebbe dovuto adottare l'APS: *«sono considerate associazioni di promozione sociale le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni»*.

Ne emergeva, dunque, un quadro per cui il modello giuridico ideale era costituito dall'associazione (riconosciuta o non riconosciuta), con un'apertura anche all'istituto del comitato avente caratteristiche associative.

In questo modo, veniva dato ampio spazio ai principi Costituzionali di democraticità (interna all'organizzazione), senza discriminazioni o limitazioni nelle condizioni economiche. Altresì, risultava fortemente valorizzato anche lo spirito associazionistico come luogo di sviluppo della persona umana, rafforzato dal divieto di trasferimento della quota associativa.

Restavano espressamente esclusi dalla disciplina, viceversa, i partiti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, professionali, di categoria, nonché tutti gli enti che perseguivano interessi economici degli associati.

Per quanto concerne le attività esercitabili, il punto di partenza era costituito dal necessario perseguimento di finalità socialmente utili, in assenza dello scopo di lucro. Più precisamente, difatti, in base all'art. 2 le APS dovevano svolgere *«attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati»*.

A ciò si accompagnava la possibilità, riconosciuta anche per le APS, di svolgere attività *latu sensu* commerciali, sebbene in via strumentale e secondaria. La norma è stata inserita nell'ambito della disciplina delle risorse economiche, le quali potevano derivare *«dalle cessioni di beni e servizi agli associati e a terzi, anche attraverso lo svolgimento di attività economiche di natura commerciale, artigianale o agricola, svolte in maniera ausiliaria e sussidiaria e comunque finalizzate al raggiungimento degli obiettivi istituzionali»* (art. 4).

Ad ogni modo, sul piano soggettivo veniva specificato che *«i proventi delle attività non possono, in nessun caso, essere divisi fra gli associati, anche in forme*

---

*associativo ha cominciato a germinare già a metà dell'Ottocento, manifestandosi in forme non regolate e spontanee, basti pensare alle Società di mutuo soccorso o alle Case del popolo»*.

*indirette*», vigendo peraltro l'obbligo di reinvestire l'eventuale avanzo di gestione a favore di attività istituzionali previste a livello statutario (181).

Al rispetto della disciplina sul piano sostanziale veniva accompagnato l'obbligo, su di un piano procedurale, di ottenere l'iscrizione al competente registro delle APS (182).

Infine, non poteva mancare la predisposizione di una specifica disciplina fiscale in senso agevolativo, la quale, ad ogni modo, si discostava da quella prevista dal D.lgs. 460/1997 senza considerare, al contempo, le APS come ONLUS di diritto.

Di qui, la nascita di forti contrasti interpretativi sulla possibile conciliabilità fra le due normative: in concreto, plurime associazioni, già iscritte ai rispettivi registri APS, avevano avanzato l'idea di ottenere, altresì, l'iscrizione all'anagrafe ONLUS, con evidenti benefici sul piano fiscale.

A fronte delle ostruzioni delle Direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate, la questione è stata oggetto di apposito atto di indirizzo da parte della «Agenzia per il Terzo Settore» (183), la quale ha affermato la possibilità di duplice iscrizione, ovviamente qualora risultino rispettate entrambe le normative e soltanto dopo

---

(181) Più distesamente, l'art. 3 della Legge 383/2000 così recitava: *«le associazioni di promozione sociale si costituiscono con atto scritto nel quale deve tra l'altro essere indicata la sede legale. Nello statuto devono essere espressamente previsti: a) la denominazione; b) l'oggetto sociale; c) l'attribuzione della rappresentanza legale dell'associazione; d) l'assenza di fini di lucro e la previsione che i proventi delle attività non possono, in nessun caso, essere divisi fra gli associati, anche in forme indirette; e) l'obbligo di reinvestire l'eventuale avanzo di gestione a favore di attività istituzionali statutariamente previste; f) le norme sull'ordinamento interno ispirato a principi di democrazia e di uguaglianza dei diritti di tutti gli associati, con la previsione dell'elettività delle cariche associative. In relazione alla particolare natura di talune associazioni, il Ministro per la solidarietà sociale, sentito l'Osservatorio nazionale di cui all'articolo 11, può consentire deroghe alla presente disposizione; g) i criteri per l'ammissione e l'esclusione degli associati ed i loro diritti e obblighi; h) l'obbligo di redazione di rendiconti economico-finanziari, nonché le modalità di approvazione degli stessi da parte degli organi statutari; i) le modalità di scioglimento dell'associazione; l) l'obbligo di devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento, cessazione o estinzione, dopo la liquidazione, a fini di utilità sociale».*

(182) Veniva, in particolare, prevista l'istituzione di un registro nazionale per tutti quegli enti che avessero svolto attività in più di cinque Regioni italiane, nonché l'istituzione di specifici registri regionali e presso ogni Provincia autonoma, per le restanti associazioni (cfr. artt. 7-9 Legge 383/2000).

(183) L'Agenzia era stata istituita con D.P.C.M. 26 settembre 2000, in osservanza delle disposizioni contenute nell'art. 3, commi 190-193, Legge 23 dicembre 1996, n. 662 (cui si è aggiunto il regolamento adottato con D.P.C.M. 21 marzo 2001, n. 329, ss.mm.ii.). Nata con la denominazione di Agenzia per le ONLUS, e divenuta in seguito «Agenzia per il Terzo Settore», essa è stata operativa dal 7 marzo 2002 fino al 2 marzo 2012, come ente di diritto pubblico di emanazione governativa, sotto la Tvigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'Agenzia per il Terzo Settore aveva prerogative in tema di controllo sul rispetto della normativa in materia di terzo settore, e ad oggi, a fronte della sua soppressione avvenuta con l'art. 8, co. 23, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla Legge 26 aprile 2012, n. 44, le sue funzioni sono state trasferite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

l'effettuazione, da parte dell'ente coinvolto, di una «preventiva e scrupolosa valutazione» (184).

La casistica appena riportata è emblematica di una problematica crescente nel passaggio al secondo millennio: alla progressiva proliferazione degli enti non profit, nonché all'importanza che essi avevano assunto nel contesto sociale italiano, non stava seguendo una disciplina uniforme ed armonica del fenomeno (185). Al contrario, la normativa era connotata da svariati interventi mirati, i quali, accumulandosi nel tempo, avevano creato, a seconda dei casi, lacune giuridiche e dubbi interpretativi.

Nonostante ciò, la stagione delle riforme «laser» non si apprestava ancora a terminare, come si vedrà appresso.

#### **4.2.9. Gli istituti di patronato e di assistenza sociale.**

Può, altresì, essere annoverata fra gli interventi normativi nel settore non profit, la Legge 30 marzo 2001, n. 152, che ha disciplinato gli istituti di patronato e di assistenza sociale, ovverosia i c.d. IPAS.

Ai sensi di legge, difatti, vi era l'espresso obbligo di inserire fra le clausole statutarie la gratuità delle prestazioni erogate, ad esclusione di tassative eccezioni (art. 4). Inoltre, l'art. 10 contemplava la possibilità per le IPAS di svolgere «senza scopo di lucro attività di sostegno, informative, di servizio e di assistenza tecnica».

#### **4.2.10. Le imprese sociali.**

L'ultimo tassello oggetto di analisi riguarda la riforma che si è avuta in materia di «impresa sociale», mediante l'emanazione del D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 (186).

---

(184) Atto di indirizzo dell'Agenzia per il Terzo Settore, approvato dal consiglio nella seduta del 15 aprile 2011 con deliberazione n. 151. Sul tema si rinvia a COLOMBO G. M. – POLETTI M., *Enti non profit in pratica. Fisco, contabilità e bilancio*, II ed., Assago, 2011, p. 93.

(185) La situazione è stata analiticamente descritta nel nono censimento generale dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit, diffuso dall'ISTAT nel 2011. Peraltro, nei dati reperibili all'interno dell'Annuario Statistico Italiano del 2015, p. 723, venivano stimate in oltre 301.191 le organizzazioni di terzo settore attive in Italia: di esse, il 66% assumeva la veste di associazione non riconosciuta, il 22,7% quella dell'associazione riconosciuta e il rimanente 10% adottava altre forme. L'istituto, peraltro, non ha mancato di evidenziare le criticità sottese all'indagine, derivanti in larga parte dalla non regolare tenuta dei dati da parte degli enti interessati e degli uffici competenti.

(186) Per l'analisi dottrinale che ha anticipato l'attuazione della riforma del 2006, si rinvia agli approfondimenti di ZAMAGNI S., *La legge sull'impresa sociale: un'occasione storica da non sprecare*, in *Impresa Sociale*, 2005, 2; BARBETTA G. P., *Arriva l'impresa sociale*, in *Impresa Sociale*, 2005, 2; BONFANTE G., *La delega al Governo concernente l'impresa sociale*, in *Impresa Sociale*, 2005, 2; ZOPPINI A., *Relazione introduttiva ad una proposta per l'impresa sociale*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2000; VIOLINI L. – ZUCHELLA A., *Il Terzo settore tra cittadinanza di impresa e contesto sussidiario*, in *Non Profit*, 2002, 2; SANTUARI A., *L'impresa sociale: un concetto giuridico? Sulla riforma del libro I del codice civile in materia di enti non profit*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2000. Viceversa, per una bibliografia essenziale

Ad ogni modo, va precisato che l'espressione impresa sociale era già ampiamente utilizzata nel linguaggio comune, poiché indicava quelle forme imprenditoriali strutturate per perseguire fini di utilità sociale, seppure all'interno del mercato concorrenziale. Fra l'altro, ne costituiva esempio di spicco la cooperativa sociale (187).

Le imprese sociali, dunque, rappresentavano l'ultima frontiera del terzo settore, in quanto, a differenza degli altri enti non profit, esercitavano per legge «*in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi*» (188).

Stante ciò, la chiave di accesso al terzo settore veniva – piuttosto – identificata con gli scopi perseguiti dall'impresa, da identificarsi necessariamente nella «*utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale*» (189).

Sotto questo punto di vista, lo stesso legislatore forniva un elenco tassativo – sebbene elastico – dei campi di attività socialmente utili, che potevano riguardare:

- a) assistenza sociale;
- b) assistenza sanitaria;
- c) assistenza socio-sanitaria;
- d) educazione, istruzione e formazione;
- e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- f) valorizzazione del patrimonio culturale;
- g) turismo sociale;

---

post-riforma si v. ALLEVA F, *L'impresa sociale italiana*, Milano, 2007; DEGANI L. – MOZZANICA R., *La nuova figura dell'impresa sociale*, in *Enti non profit*, 2006, 8-9; GRUMO M., *Al via la normativa sull'impresa sociale: un'opportunità per lo sviluppo*, in *Terzo Settore*, 2006; LIPARATA A., *Onlus e impresa*, in *Terzo Settore*, 2006, 10; SALATINO G, *L'impresa sociale*, in *Contratto e Impresa*, 2011, 2.

(187) È bene, peraltro, distinguere fin d'ora due concetti nettamente diversi. Un conto è la tematica del possibile svolgimento di attività economica da parte di enti non profit; altro conto è, viceversa e sul piano classificatorio, acconsentire all'ingresso nel mondo del terzo settore di organizzazioni che, per statuto, perseguono finalità di lucro oggettivo, e talvolta soggettivo.

(188) Lampante, sotto questo profilo, il parallelo dell'art. 1, D.lgs. 155/2006, con l'art. 2082 c.c. sulla definizione di imprenditore: «*è imprenditore chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*». Per GOLINO C., *Enti non profit*, cit., p. 814, quella dell'impresa sociale rappresenta in definitiva una «*figura trasversale*».

(189) La più acuta dottrina ha identificato proprio in ciò l'essenza dell'impresa sociale. ZAMAGNI S., *La legge sull'impresa sociale: un'occasione storica da non sprecare*, cit., ritiene che «*è errato pensare che il carattere sociale dell'impresa sia definito dalle materie di particolare rilievo sociale in cui essa opera, come si legge nel testo. Ciò che identifica il sociale di un'impresa non è la materia o l'oggetto del suo raggio d'azione, bensì l'obiettivo del perseguimento dell'interesse generale, per un verso, e il suo modus agendi per l'altro*». Anche BOMBARDELLI M., *L'impresa sociale e l'interesse generale*, in *Impresa sociale*, 2005, 2, ritiene che «*l'interesse generale caratterizza l'impresa sociale, che pur operando secondo i principi e le modalità tradizionali dell'impresa (economicità) acquisisce prerogative che un tempo erano tipiche della P. A.*».



- h) formazione universitaria e post-universitaria;
- i) ricerca ed erogazione di servizi culturali;
- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo;
- m) servizi strumentali alle imprese sociali.

Inoltre, veniva consentito all'impresa sociale di esercitare attività in altri campi d'azione, purché il relativo ricavato restasse al di sotto del 30% delle complessive entrate dell'impresa.

Peraltro, la qualifica di impresa sociale poteva essere ottenuta anche a prescindere dal campo di attività svolto, ovverosia al ricorrere di requisiti prettamente soggettivi. Nello specifico, era sufficiente l'impiego, per almeno il 30%, di forza lavoro costituita da persone svantaggiate o disabili (art. 2, commi 2 e 4, D.lgs. 155/2006).

Sul piano della soggettività giuridica, avrebbero potuto assumere la qualifica di impresa sociale tutte le «*organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile*» (art. 1). Dunque, oltre alle società, erano legittimati anche gli enti collettivi privati di cui al titolo II, libro I, codice civile (associazioni, fondazioni, comitati).

Orbene, se da un lato si assisteva ad una generale apertura al mondo delle attività economiche, dall'altro veniva pur sempre contemplato il divieto di distribuzione, anche indiretta, degli utili in tal modo conseguiti (190).

In particolare, tale divieto doveva espressamente essere inserito fra le clausole statutarie al momento della costituzione, per atto pubblico, dell'impresa sociale.

Ai fini della nostra ricerca, è fondamentale evidenziare che, potenzialmente, tutti i soggetti privati avrebbero potuto assumere la qualifica di impresa sociale, ivi inclusi, per espressa previsione normativa, gli «*enti ecclesiastici e agli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese*».

---

(190) Così disponeva l'art. 4, D.lgs. 155/2006: «*l'organizzazione che esercita un'impresa sociale destina gli utili e gli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio. A tale fine è vietata la distribuzione, anche in forma indiretta, di utili e avanzi di gestione, comunque denominati, nonché fondi e riserve in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori. Si considera distribuzione indiretta di utili: a) la corresponsione agli amministratori di compensi superiori a quelli previsti nelle imprese che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ed, in ogni caso, con un incremento massimo del venti per cento; b) la corresponsione ai lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori a quelli previsti dai contratti o accordi collettivi per le medesime qualifiche, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche professionalità; c) la remunerazione degli strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote, a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, superiori di cinque punti percentuali al tasso ufficiale di riferimento*».

Parallelamente rispetto a quanto stabilito in tema di ONLUS, dunque, l'ente ecclesiastico aveva la possibilità di costituire un ramo di impresa sociale. Ciò, mediante la predisposizione di un regolamento nella forma della scrittura privata autenticata, da depositare presso il competente registro delle imprese. Dopodiché, in relazione alle attività imprenditoriali, l'ente era obbligato a redigere scritture contabili separate (191).

Venendo ai profili fiscali, la riforma presentava limiti intrinseci, rivelatisi nel tempo il principale ostacolo allo sviluppo delle imprese sociali in Italia: difatti, vi era una totale assenza di vantaggi o agevolazioni (192).

Un limite, peraltro, già intuibile nella logica della Legge delega 13 giugno 2005, n. 118, la quale non aveva autorizzato nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Motivo per cui, per godere dei vantaggi fiscali, l'impresa sociale avrebbe dovuto – per assurdo – iscriversi al registro dell'anagrafe ONLUS, rispettandone conseguentemente appieno la disciplina (193).

## **5. La frammentazione normativa come limite per uno sviluppo organico del terzo settore.**

L'analisi finora tracciata consente di evidenziare la criticità di un dato strutturale: il settore non profit, sebbene fosse cresciuto a ritmi esponenziali nel corso della sopra menzionata stagione normativa, risultava ancora privo di caratteri uniformi, tali da permetterne una collocazione chiara all'interno del sistema giuridico italiano.

La critica generalmente mossa dagli esperti del settore era, fra le altre, quella di aver rinunciato a formulare una nuova disciplina organica del libro I, titolo II, del codice civile in tema di enti collettivi, la quale si presentava assai scarna ed inattuale (194).

---

(191) Altra distinzione specifica per gli enti ecclesiastici è l'espressa deroga all'obbligo di devolvere il patrimonio residuo, in caso di scioglimento, ad altri enti aventi scopo *latu sensu* altruistico (art. 13, co. 3, D.lgs. 155/2006). Sul punto TENCATI A., *Questioni e possibili sviluppi delle imprese altruistiche*, Vicalvi, 2015, p. 145. Infine, era stata prevista all'art. 7 la deroga all'obbligo di accompagnare alla denominazione dell'ente la locuzione «impresa sociale». Scelta, questa, che secondo BOVA A. – ROSATI D., *Il terzo settore e l'impresa sociale. Sostegni e sfide per il welfare state?*, Roma, 2009, p. 50, andava «imputata all'impossibilità di operare in tali organizzazioni una stretta distinzione tra l'ente ecclesiastico o religioso e il ramo di attività che viene qualificato impresa sociale».

(192) La riforma è stata definita un vero e proprio «fallimento» da GIORGI M. V., *Terzo settore. Verso la riforma*, in *Studium Iuris*, 2016, 12, p. 1447.

(193) Sul tema GIOVANARDI A., *L'impresa sociale, tra prevalenza dell'attività economico-imprenditoriale ed applicabilità del regime di enti non commerciali ed Onlus*, in *Impresa Sociale*, 2006, 3, p. 168.

(194) AA.VV., *L'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del terzo settore*, a cura di ISFOR, Brescia, 2010, p. 27, evidenzia in particolare che la Commissione istituzionale creata già nella prima metà degli anni '90 e presieduta da Sabino Cassese,

Difatti, i rappresentanti degli enti non profit, perlopiù costituiti nelle forme giuridiche dell'associazione (riconosciuta o non riconosciuta) e della fondazione, si trovavano molto spesso a doversi districare fra i – vaghi – principi generali, il groviglio delle discipline speciali, ed i frequenti vuoti normativi (195).

In definitiva, l'aver affrontato, in modo parziale e frammentario, il prolifico sviluppo degli enti di terzo settore in Italia, ha impedito la realizzazione di una visione organica e di più ampio respiro (196).

Motivo per cui, agli inizi del secondo decennio del XXI secolo, vi erano in Italia una miriade di enti appartenenti alla dimensione non profit (197). In tal senso, può rendere l'idea l'approfondito studio condotto dagli accademici Salomon ed Anheier, i quali, dopo aver suddiviso i possibili attori di questo universo in 11 gruppi, hanno enucleato ben 144 tipologie differenti di enti non profit (198).

Orbene, per tali enti troppo spesso il legislatore aveva rinunciato a dettare un'organica disciplina civilistica, preferendo, piuttosto, fornire talune indicazioni specifiche per poi dedicarsi all'enucleazione del peculiare regime fiscale.

---

*«aveva indicato come prioritaria la riforma degli enti collettivi del libro primo ed, in particolare, aveva suggerito le seguenti proposte: a) trasformazione delle modalità di attribuzione della personalità giuridica; b) abrogazione dell'art. 17 del codice civile; c) spostamento delle funzioni di controllo dall'autorità amministrativa agli organi giurisdizionali».* Stesso approccio ha avuto in seguito la distinta Commissione presieduta da Luigi Rovelli ed istituita durante la XIII legislatura dal Ministro della giustizia, il quale, nel conferire mandato per la revisione del diritto commerciale, aveva esplicitamente segnalato *«l'esigenza di regolamentare, anche in relazione all'attività di impresa, la realtà del cosiddetto Terzo settore, rivedendo la normativa generale sulle associazioni e sulle fondazioni».*

(195) Emblematicamente, per SALAMON L. M. – ANHEIER H. K., *The emerging sector: an overview*, New York, 1994, p. 81, *«ambiguity is the term that probably best captures the position on the nonprofit sector in Italy».*

(196) Descrivono una vera e propria proliferazione MACCARTHY K. D. – HODGKINSON V. A. – SUMARIWALLA R. D., *The nonprofit sector in the global community*, cit., p. 97: *«in Italy, where the NPOs were proliferating, there was interest in third serving as an alternative or substitute for government, not just as a supplement».*

(197) Sotto questo punto di vista, l'analisi effettuata nel testo ha voluto ripercorrere soltanto le più importanti tipologie di enti in relazione all'oggetto del presente elaborato (ONG, ODV, cooperative sociali, ASD, enti con regime fiscale ONLUS, ex IPAB, APS, fondazioni bancarie, IPAS, imprese sociali). Ad ogni modo, si possono annoverare entro l'ambito non profit anche le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni dei datori di lavoro, le società di mutuo soccorso, gli enti di protezione civile, i fondi di previdenza integrativa e complementare, le fondazioni liriche, le bande musicali, e così via. Per una sintesi della storia evolutiva del terzo settore all'interno del contesto normativo e culturale italiano V. SANTUARI A., *Le organizzazioni non profit*, cit., spec. pp. 5-20.

(198) SALAMON L. M. – ANHEIER H. K., *The emerging sector: an overview*, cit., pp. 166-121. I gruppi enucleati sono 11 e riguardano: cultura e tempo libero; educazione e ricerca; salute; servizi sociali; ambiente; sviluppo economico e sociale, abitazione; diritto *advocacy* e politica; intermediari filantropici e promozione del volontariato; attività internazionali; religione; associazioni imprenditoriali e professionali, sindacati. Ogni gruppo viene poi suddiviso in una o più macro-aree, che a loro volta contengono le singole tipologie di organizzazione, in base alla specifica attività esercitata. Il dato è anche riportato, in chiave critica, da MORO G., *Contro il non profit*, Bari, 2014.

Parallelamente, dunque, dal punto di vista tributario veniva delineato un sistema impositivo nel complesso molto variegato, posto che vi potevano essere (199):

a) soggetti iscritti all'anagrafe ONLUS, i quali, se in possesso di tutti i requisiti richiesti, avrebbero beneficiato del relativo regime fiscale;

b) soggetti tipici (ONG, ODV e cooperative sociali), per i quali la scelta di divenire destinatari di quella determinata disciplina avrebbe comportato l'applicazione di diritto del regime fiscale ONLUS, salve eventuali norme specifiche di maggior favore;

c) ASD iscritte presso i relativi registri del CONI, con conseguente applicazione dei parametri previsti dalla Legge 398/1991;

d) APS, che per taluni aspetti fiscali godevano di una specifica disciplina, mentre in via residuale avrebbero dovuto applicare un sistema di tassazione ordinaria, fatta salva la possibilità di ottenere l'iscrizione all'anagrafe ONLUS e godere della relativa disciplina;

e) imprese sociali, inserite nel settore non profit eppure soggette alla tassazione prevista per le attività economiche, salva l'ipotesi di iscrizione al registro ONLUS, con conseguente accesso al relativo regime fiscale;

f) enti religiosi che, avendo costituito appositi rami per accedere alla disciplina ONLUS ovvero a quella dell'impresa sociale, risultavano destinatari della relativa disciplina, ma solo limitatamente alle attività regolamentate;

g) fondazioni bancarie, soggette ad una specifica disciplina;

h) IPAS, destinatarie di un regime fiscale in parte specifico, ed in parte ricavato a partire da quello previsto per le associazioni sindacali (200);

i) altri soggetti – non iscritti all'anagrafe ONLUS – che, in quanto enti senza scopo di lucro ed avendo esercitato l'opzione, potevano comunque beneficiare del regime speciale previsto dalla Legge 398/1991;

l) residuali enti senza scopo di lucro soggetti al regime di tassazione ordinaria prevista dal TUIR in materia di enti non commerciali (201).

---

(199) Per un'esemplificazione della normativa fiscale allora vigente si rimanda al documento elaborato da AGENZIA DELLE ENTRATE, *Inquadramento civilistico, contabile e fiscale degli Enti Non Commerciali*, in [www.emiliaromagna.agenziaentrate.it](http://www.emiliaromagna.agenziaentrate.it), 15 dicembre 2011.

(200) Art. 18, Legge 152/2001.

(201) Ciò poteva discendere da una scelta dell'ente, come nel caso di determinate associazioni senza scopo di lucro, oppure poteva essere la conseguenza automatica derivante dalla mancata iscrizione ad uno dei registri all'epoca disciplinati per legge. L'ipotesi era quella della fondazione riconosciuta di diritto civile, la quale, per espressa previsione di legge, non poteva applicare il regime di tassazione agevolato previsto dalla Legge 391/1991.

Orbene, l'esemplificazione sopra riportata mostra appieno quella che veniva percepita come la necessità di «*prevedere per tali enti una sistematica normativa di riferimento, e non il rinvio a norme frammentate e a disposizioni particolari*» (202).

Difatti, seppure dal complesso quadro di riferimento erano stati ricavati determinati elementi essenziali in comune fra gli enti operanti nel terzo settore, fra cui la natura privatistica, l'assenza dello scopo di lucro (perlomeno quello soggettivo) e lo svolgimento di attività socialmente rilevanti (203), la dispersione normativa costituiva il maggiore ostacolo al loro ulteriore sviluppo.

## **6. L'avvio di una riforma organica del terzo settore.**

Dopo numerosi tentativi di riforma naufragati, si è registrato un più deciso impegno politico nel maggio 2014, allorquando il Governo ha predisposto le linee guida per la riforma del terzo settore. Ivi, sono stati formulati i criteri per una revisione organica della legislazione riguardante il volontariato, la cooperazione sociale, l'associazionismo non profit, le fondazioni e le imprese sociali (204).

Tale *input* ha dato il via ad un articolato percorso, sfociato nell'approvazione di un disegno di Legge delega per la «*riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*», con conseguente emanazione della Legge 6 giugno 2016, n. 106.

In attuazione della Legge delega, il Governo ha emanato importanti decreti: il testo istitutivo del servizio civile universale (D.lgs. 6 marzo 2017, n. 40); il codice del cinque per mille (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 111); il codice dell'impresa sociale (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112); il codice del Terzo Settore (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117).

A ciò dovrà essere accompagnata l'emanazione di una molteplicità di decreti attuativi, che però ancora oggi non è stata ultimata (205).

---

(202) Così BERTARINI B., *La società benefit: spunti di riflessione sulle nuove prospettive del settore non profit*, in *Dir. e Giust.*, 2016 (consultabile sul sito [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it)). Storicamente, va difatti evidenziato che il modello giuridico dell'ente non profit è stato caratterizzato da una scarsa evoluzione normativa, e ciò, secondo GOLINO C., *Enti non profit, attività di impresa e concorrenza*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2006, 3, p. 800, appare anche in parte riconducibile «*allo sviluppo incompleto che nel nostro ordinamento ha avuto il principio pluralistico*».

(203) In giurisprudenza v. ad esempio Tar Liguria, 25 marzo 2004, n. 514.

(204) Un'esigenza tanto più avvalorata dal fatto che, al 31 dicembre 2015, l'ISTAT ha stimato in 336.275 le istituzioni non profit presenti in Italia, ovvero il 10% in più rispetto al precedente censimento del 2011. L'istituto, peraltro, ha in quella sede definito il non profit italiano come «*un settore in espansione e sempre più articolato*» (ISTAT, *Censimento permanente Istituzioni non profit*, Roma, 23 gennaio 2018, reperibile sul sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)).

(205) Difatti, al momento di ultimazione del presente elaborato, sono stati adottati solo 13 provvedimenti.

### **6.1. L'ente ecclesiastico ed il suo ruolo all'interno del terzo settore: introduzione all'indagine e rinvio.**

In questo primo capitolo si è cercato di fornire, attraverso un approccio di tipo cronologico, le principali chiavi di lettura per comprendere l'evoluzione normativa del settore non profit, con particolare attenzione alla dimensione italiana.

Sebbene, dal punto di vista legislativo, gli approcci siano mutati di prospettiva al variare delle epoche e delle correlate concezioni socio-politiche al tempo maggioritarie, può essere evidenziata una costante sul piano concreto: il fondamentale ruolo della Chiesa cattolica, sia diretto che indiretto, per lo sviluppo progressivo del variegato mondo non profit.

Peraltro, l'ottica dell'attuale riforma sembra aprire il campo ad una partecipazione diretta degli enti religiosi al terzo settore, i quali avranno la possibilità – come vedremo ampiamente in seguito (206) – di rendersi protagonisti, pur mantenendo le loro peculiari caratteristiche.

Motivo per cui, dapprima, l'elaborato proseguirà con la trattazione delle principali norme contenute nella riforma e delle loro plurime implicazioni sul piano giuridico (207); dopodiché, verrà dato spazio ad una delicata opera interpretativa, tesa a fornire gli strumenti necessari affinché gli enti ecclesiastici possano, in un'interessante prospettiva di sviluppo, operare oggi da protagonisti all'interno del nuovo terzo settore legalmente inteso.

---

(206) *Infra*, Cap. IV, par. 8 ss.

(207) *Infra*, Cap. II e Cap. III.

## CAPITOLO II

### La riforma del terzo settore

**SOMMARIO:** 1. I principi enucleati nella Legge delega 6 giugno 2016, n. 106. – 2. Le finalità della Legge delega ed il tentativo di definire il terzo settore. – 3. La revisione del codice civile in tema di persone giuridiche. – 4. L’emanazione di un Codice per il Terzo Settore (CTS). – 5. La valorizzazione dell’impresa sociale. – 6. I poteri di vigilanza, monitoraggio e controllo. – 7. Il servizio civile universale. – 8. Le misure fiscali e di sostegno economico. – 9. La Fondazione Italia Sociale. – 10. Il percorso di attuazione della riforma del terzo settore. 11. La disciplina generale del codice civile in materia di enti collettivi privati e l’occasione mancata del legislatore delegato. – 12. Il contratto associativo. – 12.1. L’associazione riconosciuta. – 12.2. L’associazione non riconosciuta. – 13. La fondazione. – 14. Il comitato. – 15. L’impresa sociale. – 15.1. Lo svolgimento di attività imprenditoriale ed il dibattito fra la teoria teleologica ed il principio della neutralità delle forme giuridiche. – 16. Le operazioni straordinarie fra enti collettivi privati ed il nuovo art. 42 *bis* c.c. – 17. Uno sguardo alla recente riforma del terzo settore in Belgio.

#### **1. I principi enucleati nella Legge delega 6 giugno 2016, n. 106.**

Nel corso del primo capitolo è stato dedicato spazio ad un’analisi storica del settore non profit, secondo un approccio non esclusivamente a carattere giuridico.

Si è visto come l’essenza del fenomeno tragga origine fin da tempi remoti, sebbene il susseguirsi di differenti epoche ne abbia più volte rimodulato la disciplina e le modalità concrete di azione.

Dunque, sotto questo punto di vista, le normative succedutesi in tema di non profit hanno avuto il preminente compito di gestire – a seconda delle impostazioni, in senso favorevole o restrittivo – fenomeni da sempre esistiti all’interno delle società (1).

Assai più arduo, e pertanto quasi sempre evitato, è stato invece il tentativo di categorizzare in modo unitario ed omnicomprensivo il fenomeno: come correttamente

---

(1) Con particolare riferimento all’evoluzione del fenomeno associativo dall’emanazione del codice civile all’alba del nuovo millennio v. BRUSCUGLIA L., *Il fenomeno associativo dal Codice civile al decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997*, in BRUSCUGLIA L. – ROSSI E., *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano, 2000, p. 3 ss.

osservato, difatti, «*uno dei maggiori problemi che coinvolgono il settore non profit nelle varie società è la difficoltà a fornirne una definizione*» (2).

Nel corso della storia, pertanto, è stato sempre adottato un approccio elastico ed espansivo, e molto spesso gli autori hanno considerato fra loro sinonimi i variegati termini «non profit», «terzo settore», «enti senza scopo di lucro», usati perlopiù in senso descrittivo ed accompagnati da espressioni emblematiche quali «galassia», «universo», «mondo» (3).

Il *trend* normativo italiano, peraltro, non faceva che confermare questo assetto stratiforme e frammentario: sono state analizzate, ognuna con la propria disciplina e peculiarità, soprattutto fiscali, ONG, ODV, cooperative sociali, ASD, ONLUS, fondazioni bancarie, ex IPAB, APS, IPAS e imprese sociali; e ciò costituisce solo un *range* esemplificativo rispetto alle realtà esistenti (4).

Per quasi tutte le tipologie di enti sopra richiamate, peraltro, risultavano attivi registri, sia locali che nazionali, tenuti da organi diversi e, dunque, sottoposti a normative variegata.

Muovendo anche da queste considerazioni, il legislatore si è finalmente determinato nel 2014 a promuovere una riforma organica della materia, sfociata nell'approvazione della Legge 6 giugno 2016, n. 106, per la «*riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*».

La Legge delega contiene, all'interno dei suoi dodici articoli, una serie di fondamentali principi che il governo avrebbe dovuto rispettare nell'esercizio dei poteri conferiti.

Fra essi, oltre alle assodate certezze, possono rinvenirsi anche radicali innovazioni.

---

(2) Emblematico è l'esordio dello studio più approfondito, a livello comparatistico, dei vari fenomeni del non profit nel mondo. MACCARTHY K. D. – HODGKINSON V. A. – SUMARIWALLA R. D., *The nonprofit sector in the global community. Voices from many nations*, San Francisco, 1992, p. 2: «*one of the major problems in discussing the voluntary or non-profit sector of various societies is the difficulty in defining it*» (uno dei maggiori problemi che coinvolgono il settore non profit nelle varie società è la difficoltà a fornirne una definizione).

(3) Per un'interessante misurazione della crescita esponenziale degli enti non profit e dei relativi problemi metodologici per la loro rilevazione, v. BARBETTA G. P. – ECCHIA G. – ZAMARO N., *Le istituzioni non profit in Italia*, Bologna, 2016.

(4) Per un quadro esemplificativo si rinvia a DE GIORGI M. V., *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1999, p. 315 ss. Peraltro, per ID., *Riforma del terzo settore e diritto civile*, in *Non Profit*, 2017, 3, il terzo settore non è più semplicemente parte della legislazione speciale (sia essa civilistica o fiscale), bensì un vero e proprio sistema a sé, provvisto di logiche autonome ed organiche, correlate alla trama di principi e valori costituzionali coinvolti. Concorde con tale posizione anche GORI L., *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1, p. 4 (consultabile sul sito [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)).



Motivo per cui si reputa necessario anteporre all'analisi dell'attuazione della riforma del terzo settore un resoconto delle disposizioni più importanti contenute nella Legge delega (5), così come alla causa segue – o meglio dovrebbe seguire – l'effetto.

## **2. Le finalità della Legge delega ed il tentativo di definire il terzo settore.**

La Legge delega, «*attesa da tempo*» dagli operatori del settore (6), pone intenti ambiziosi: riformare per l'intero il settore, abbandonando così la visione contingente che aveva caratterizzato le trascorse normative speciali, secondo un'ottica di sviluppo della persona per il perseguimento del bene comune (7).

L'*incipit* della Legge delega, peraltro, contiene un esplicito riferimento all'attuazione dei principi costituzionali enucleati agli artt. 2, 3, 18 e 118, co. 4. (8). Un richiamo estremamente importante, da cui si evince la volontà di confermare la dimensione *latu sensu* costituzionale del settore non profit (9).

Un altro fondamentale dato da rilevare è il seguente: la stessa espressione «terzo settore», che fino a quel momento veniva impiegata per descrivere il fenomeno dal generale punto di vista socio-economico (intendendosi con ciò la variegata area compresa tra Stato e mercato) è entrata ufficialmente a far parte del vocabolario giuridico (10).

---

(5) Art. 1, co. 1, Legge 106/2016: «*il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di riforma del Terzo settore*».

(6) L'espressione è testualmente riportata da GIORGI M. V., *Terzo settore. Verso la riforma*, cit. p. 1446.

(7) Ai sensi dell'art. 1, co. 1, Legge 106/2016, la riforma si rende necessaria «*al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione*».

(8) Sul punto si rinvia all'analisi già effettuata *retro*, Cap. I, par. 3.3. Si ponga, peraltro, l'accento sul seguente dato: dal punto di vista oggettivo, la capacità espansiva del non profit aumenta con l'affievolimento delle restrizioni pubbliche in tema di autorizzazioni e controlli sugli enti collettivi.

(9) Cfr. già TIBERI G., *La dimensione costituzionale del terzo settore*, cit., p. 7.

(10) In particolare, per CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, Bologna, 2018, p. 63, «*ci si riferiva al Ts [terzo settore n.d.r.] in termini intuitivi, rapportandosi a una dimensione sociale a metà fra il pubblico e il privato; o, come anche si diceva, a cavallo fra Stato e mercato*». D'altro canto, era già stato osservato in passato da BUSNELLI F. D., *Brevi note introduttive*, in BRUSCUGLIA L. – ROSSI E., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002, pp. 10-11, che il concetto di terzo settore «*è, primariamente, diritto vivente che poi assume le forme di ius positum (di rincorsa rispetto alla realtà), con un certo scarto di tempo, necessario affinché un determinato fenomeno assuma dimensioni rilevanti e caratteri nitidamente percepibili*».

Difatti, la Legge delega contiene – per la prima volta (11) – un tentativo di definizione legale del settore: «*per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi*» (art. 1, co. 1).

Come si può notare, si tratta di una definizione «*in positivo*», che prescinde dalla precedente identificazione con il fenomeno delle attività non profit (12).

Tale formulazione, nella quale sono fusi fra loro elementi di varia natura, merita di essere attentamente analizzata.

Anzitutto, si afferma che il terzo settore, dal punto di vista soggettivo, costituisce un'insiemistica che contempla una serie predeterminabile di enti. A tal proposito, si deve trattare di enti privati, con conseguente esclusione di quelli pubblici (13).

Inoltre, volendo scomporre la ridondante formulazione, tali enti privati:

a) sotto il profilo teleologico, debbono tendere al perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, in attuazione del principio di sussidiarietà;

---

(11) Difatti, fino a quel momento non vi erano stati tentativi di definizione del settore dal punto di vista omogeneo, bensì, soltanto sotto un profilo descrittivo. Inoltre, si faceva molta più attenzione all'insiemistica degli enti che ne facevano parte, piuttosto che alle caratteristiche che avrebbero potuto accomunarli. Ne costituisce esempio il D.P.C.M., 30 marzo 2001, recante «*atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328*», il quale all'art. 2 dispone meramente che «*ai fini del presente atto si considerano soggetti del terzo settore: le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato, altri soggetti privati non a scopo di lucro*». Per una ricognizione, viceversa, sui tentativi dottrinali di definire la categoria v. CONSORTI P., *Legislazione del Terzo settore. Le norme sul non profit, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale*, Pisa, 2005, p. 12 ss., nonché successivamente ID., *Nozione di Terzo settore*, in *Non Profit*, 2014, 3, p. 27 ss.

(12) L'osservazione presente nel testo è stata effettuata in sede di presentazione della Legge delega da parte dell'organo politico promotore, ed è contenuta nel Dossier n. 149, Ufficio documentazione e studi, 25 maggio 2016, p. 3 (reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it)).

(13) Per ente pubblico, in base alla definizione fornita da MONTI P., *La Pubblica Amministrazione*, in AA. VV., *Il diritto...e il rovescio*, II ed., Bologna, 2006, p. 50, viene generalmente inteso quell'ente «*costituito o riconosciuto da norme di legge, attraverso il quale la pubblica amministrazione svolge la sua funzione amministrativa per il perseguimento di un interesse pubblico*». Peraltro, l'individuazione della natura pubblica dell'ente è stata costante oggetto di studio da parte della dottrina, che ne aveva elaborato vari criteri distintivi. Su tali questioni si rinvia a CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, XXI ed., Milano, 2017, p. 91; GAROFOLI R. – FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Molfetta, 2018, p. 91; SCOCA F. G., *Diritto Amministrativo*, Torino, VI ed., 2019, p. 127. In chiave storica interessante il contributo monografico di BODDA P., *Ente pubblico, soggetto privato e atto contrattuale*, Pavia, 1937.

b) sotto il profilo oggettivo, debbono promuovere e realizzare attività di interesse generale, tramite azioni volontarie e gratuite, oppure mediante forme di mutualità, nonché produzione e scambio di beni e servizi.

Per quanto concerne il profilo *sub a)*, sembra proprio che a livello definitorio, il legislatore, preso atto degli approdi cui era giunta la precedente normativa, abbia limitato il requisito dell'assenza dello scopo di lucro al campo soggettivo, ovverosia inteso quale divieto di distribuzione diretta ed indiretta di eventuali utili conseguiti. Ciò in quanto l'espressione è inserita nell'ambito delle finalità teleologiche cui deve tendere l'ente, piuttosto che al *modus operandi* dello stesso dal punto di vista oggettivo. Un'opzione, peraltro, obbligata nel momento in cui è stato deciso (come si vedrà meglio in seguito): da un lato, di confermare l'impresa sociale fra gli attori protagonisti del terzo settore; nonché, dall'altro, di rendere pienamente ammissibile, fra il novero delle attività, quelle concernenti la produzione e lo scambio di beni e servizi (14).

Positivo sembra il richiamo alle finalità civiche e solidaristiche, nonché al principio di sussidiarietà, che impregna di valori costituzionali la funzione sociale del terzo settore; nella medesima proposizione compare anche il richiamo alle finalità di utilità sociale, sebbene tale espressione debba contraddistinguere piuttosto le concrete attività poste in essere dagli Enti di Terzo Settore, d'ora in avanti ETS (15).

Venendo ora al profilo *sub b)*, può essere osservato che il richiamo all'esercizio di attività di interesse generale intende esplicitamente fare da eco al principio costituzionale espresso all'art. 118, comma 4; allusione comprensibile nell'ottica di creare una definizione – manifesto, ma che in dottrina non è stata esente da critiche (16).

---

(14) Emblematica la similitudine, addirittura, con la definizione stessa di imprenditore enunciata all'art. 2082 c.c.: «è imprenditore colui che esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi». Come si vedrà meglio in seguito, pertanto, è pienamente legittimata all'interno del sistema l'affermazione per cui l'ETS possa effettuare attività produttiva con metodo economico, potendosi applicare la sfera dei benefici al solo rispetto del divieto di lucro soggettivo.

(15) Adottano un'impostazione critica sul punto CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, cit., p. 66. Per gli A., il legislatore, pur muovendo da intenti lodevoli, sembra aver fatto «confusione tra attività e finalità, e anche in questo caso dimostra di non essere sempre in grado di cogliere i nessi di strumentalità istituzionale (il fine perseguito da un ente) e la loro differenza da quelli di strumentalità oggettiva (l'obiettivo delle singole attività svolte)». Difatti, a stretto rigore e secondo l'impostazione testé richiamata, vanno tenuti separati i concetti di finalità civica e di utilità sociale.

(16) Per CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, cit., p. 66, «appare problematico l'uso in questa proposizione dell'espressione attività di interesse generale. Come accennato, le attività dovrebbero essere di utilità sociale e l'interesse generale dovrebbe valere come indice delle finalità dell'ente, secondo la nota tradizione giuridica connessa alla personificazione degli enti. Invece qui ci troviamo di fronte a un ingenuo avviticciamento in termini privatistici della formula – pubblicistica – dell'art. 118, quarto comma, Cost. secondo il quale le attività di interesse generale svolte

Tali attività di interesse generale, inoltre, debbono essere promosse e realizzate: a tal proposito, l'utilizzo della congiunzione «e», anziché «o», potrebbe determinare una lettura restrittiva della norma, che ad ogni modo si spera possa essere scongiurata. Anche perché, come si vedrà in seguito, il legislatore delegato ha considerato, fra le attività di interesse generale, anche la mera promozione – appunto – di un'attività di interesse generale, in assenza della sua effettiva realizzazione in via diretta.

Dopodiché, segue un'elencazione delle modalità – chiaramente alternative – con cui è possibile esercitare tali attività. Elencazione che sembra procedere per spirali concentriche di pericolosità (17).

a) *Nulla quaestio* sulle forme di azione volontaria e gratuita: l'ambito del volontariato e dell'erogazione gratuita costituisce difatti l'apice della manifestazione altruistica e di solidarietà sociale.

b) Altresì, vengono contemplate attività sotto forma di mutualità: questo richiamo ha lo specifico scopo di far ricomprendere espressamente le società di mutuo soccorso di cui alla Legge 15 aprile 1886, n. 3818, all'interno del terzo settore. Soluzione certamente corretta, ma connotata da un grado di specificità che mal si concilia con l'intento di fornire una definizione generale di terzo settore.

c) In terzo luogo, fra le modalità di attuazione delle attività di interesse generale viene annoverata anche la «*produzione e scambio di beni e servizi*».

Prima di entrare nel merito della citazione, è d'obbligo richiamare ancora una volta l'evoluzione normativa in tema di non profit (18): come visto, la moderna crisi del *welfare state* aveva provocato un vuoto di tutela, che nel tempo è stato colmato da enti senza scopo di lucro. In questa rinnovata prospettiva, si era assistito ad un ampliamento di prospettive, tale per cui, da un lato, era quasi scomparsa l'accezione oggettiva – ed in senso assoluto – del divieto di lucro, nonché, dall'altro, il fenomeno aveva inglobato enti che per loro stessa natura esercitavano attività economiche.

---

*dai privati devono essere favorite dai soggetti della Repubblica sulla base del principio di sussidiarietà*». Senza addentrarci in questo *rebus*, può sommamente essere fatto notare come l'espressione attività di interesse generale sia più neutra rispetto a quella di utilità sociale; concetto, quest'ultimo, che potrebbe variare di contenuto in base all'evoluzione stessa dell'opinione sociale.

(17) Il pericolo evidenziato nel testo è direttamente connesso alla possibilità che l'ETS possa svolgere attività con metodo commerciale, campo notoriamente pervaso da tentativi non lodevoli di acquisire con metodo economico sostanze poi distribuite sotto altre forme agli associati. Motivo per cui, entro tale ottica, sarà determinante l'effettuazione di controlli per scongiurare il rischio di utilità distribuite in modo indiretto.

(18) Su cui cfr. ampiamente *retro*, Cap. I, par. 4.2 ss.

Questo è il motivo per cui, nell'ottica di voler riconfermare all'interno del terzo settore soggetti quali imprese sociali e cooperative sociali, è stato inserito un riferimento che esplicitamente richiama il *modus operandi* dell'attività imprenditoriale ex art. 2082 c.c.

Ciò non toglie, ad ogni modo, che questo passaggio abbia connotati per certi versi «tumoriali» (19), dovendo *cum grano salis* essere disinnescato il rischio di aprire un pericoloso varco fra secondo e terzo settore (20).

Viene infine specificato che il complesso delle attività sopra richiamate ai punti a), b), e c), debba essere svolto «in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi». Non si discute l'esattezza di tale monito, peraltro a conferma dell'innato timore del legislatore che il terzo settore sia utilizzato come maschera per eludere le normative fiscali ordinarie; si vuole soltanto porre l'attenzione sul fatto che l'inserimento di tali aspetti a livello definitorio è quanto mai peculiare, poiché disvela un'eccessiva ridondanza normativa (21).

Dopo aver enucleato la definizione legale di terzo settore, il legislatore sancisce l'esclusione esplicita di una serie di enti, peraltro già assodata anche nelle previgenti legislazioni premiali: «non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche».

Tali conclusioni valgono anche per le fondazioni bancarie, seppure nei loro confronti l'approccio del legislatore è stato più morbido (22): difatti, soltanto dopo aver riconosciuto che esse «concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge», si è esclusa l'applicazione delle disposizioni ivi contenute (23).

---

(19) Per CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, cit., p. 68, la menzione «si presenta con un aspetto quasi tumorale, giacché richiama inequivocabilmente le attività di impresa di cui all'art. 2082 del codice civile. Un innesto necessario per giustificare l'inserimento delle imprese sociali fra gli Ets, che tuttavia dimostra ancora una volta la debolezza concettuale dell'impianto complessivo, espressione – non ci si può stancare di ripeterlo – della perdita di centralità dello scopo di solidarietà sociale, rimasto soffocato fra le finalità civiche e l'utilità sociale».

(20) Motivo per cui si ritiene che l'espressione dovrà essere saldata con il divieto di lucro soggettivo. Tali concetti verranno ripresi ed analizzati anche nel corso dei successivi capitoli.

(21) Già sul punto CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, cit., p. 67. È chiaro, difatti, come tutte le definizioni debbano contenere una realtà ideale, essendo poi deputate altre norme a stabilire sanzioni in caso di fuoriuscite patologiche dal sistema delineato.

(22) *Retro*, Cap. I, par. 4.2.6.

(23) Questa tecnica legislativa muove dal presupposto di evitare possibili equivoci nella riconduzione, o meno, di determinate figure afferenti al non profit, all'interno della nuova normativa del terzo settore. Difatti, per PONZANELLI G., *Terzo Settore: la legge delega di riforma*, in *La Nuova Giur. Comm.*, 2017, 5, p. 727, in tal modo «si esclude, ad esempio, espressamente, proprio per risolvere con la massima certezza ex ante i problemi interpretativi che inevitabilmente conseguirebbero, che possano essere considerati enti del Terzo Settore i partiti politici, i sindacati, gli organismi di rappresentanza

Sotto questo punto di vista, dalla Legge delega non emerge con chiarezza se vi possa essere una correlazione biunivoca fra terzo settore ed ETS. Detto in altri termini, se la somma di tutti i soggetti che in base alla riforma potranno divenire enti di terzo settore, equivarrà al terzo settore inteso quale nozione giuridica oggettiva.

Ad ogni modo, su tale quesito, che solo a prima lettura può apparire banale, si avrà modo di tornare in seguito (24).

Altra questione, che invece può essere fin d'ora risolta, riguarda la distinzione, alla luce dei principi della Legge delega, fra «terzo settore» e mondo «non profit». Ebbene, se fino a quel momento i termini venivano utilizzati come sinonimi, sul piano tecnico si assiste oggi ad un radicale cambio d'impostazione, poiché le due espressioni non coincidono più (25).

Difatti, i più stringenti requisiti che compongono la definizione legale del terzo settore portano ad affermare che esso debba essere considerato come una frazione del più ampio mondo degli enti collettivi senza scopo di lucro (26). O meglio, nell'ottica che emerge dalla Legge delega, il terzo settore si erge dall'orizzonte ideale del non profit.

L'intento complessivo della riforma, come sopra sinteticamente richiamato, avrebbe dovuto attuarsi attraverso l'emanazione di plurimi decreti legislativi, fondati sul (arg. ex art. 2, Legge 106/2016):

a) valore costituzionale del diritto di associazione secondo lo schema dell'autonomia privata (27);

---

*professionali e categoriali, come anche le fondazioni bancarie (per le quali è stato recentemente raggiunto il noto accordo di autoregolamentazione MEF-ACRI)».*

(24) La tematica verrà ripresa ed affrontata *infra*, Cap. III, par. 3.

(25) Fra i primi commentatori a far emergere tale aspetto PONZANELLI G., *Terzo Settore: la legge delega di riforma*, cit., p. 728, per il quale in base al modello fatto proprio nella Legge delega si è «reso possibile la coesistenza di due discipline: quella delle associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato (così come regolamentate dal codice civile), e quella di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato che saranno considerati Enti del Terzo settore a tutti gli effetti, qualora essi presentino la caratterizzazione teleologica e agiscano nei settori di attività».

(26) Chiaro, a tal proposito, GORI L., *Il sistema delle fonti*, cit. p. 17: «l'idea che ha sorretto il legislatore delegante consisteva in una sorta di intervento a cerchi concentrici: dapprima ridefinire lo statuto civilistico di diritto comune, riferibile a tutti gli enti collettivi costituiti in base al Libro I c.c. e, successivamente, dettare criteri identificativi ed una disciplina ad hoc per quelli che, possedendone le caratteristiche, avessero inteso assumere la qualifica di ente del Terzo settore».

(27) Testualmente i principi sono ricavabili dal combinato disposto delle lett. a e c dell'art. 2, Legge 106/2016, per le quali andavano garantiti i seguenti principi: «riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione», nonché «assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti».

b) valore dell'iniziativa economica privata come strumento per elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali (28);

c) principio di semplificazione normativa, garantendo coerenza, logica e sistematicità (29).

### **3. La revisione del codice civile in tema di persone giuridiche.**

Nel corso del primo capitolo era stata messa in luce l'insufficienza, sotto plurimi profili, della disciplina che il codice civile riservava agli enti collettivi privati, i quali costituivano gli attori protagonisti del settore non profit in Italia (30).

Motivo per cui il primo compito affidato al legislatore delegato consisteva proprio nella *«revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute»* (art. 1, co. 2, lett. a, Legge 106/2016).

Peraltro, la direzione entro cui doveva attuarsi la delega veniva indicata dall'art. 3 (31).

---

(28) Il riferimento è alla disposizione della lett. b dell'art. 2, Legge 106/2016, in base alla quale andava rispettato il seguente principio: *«riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti di cui alla presente legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali»*.

(29) Il principio della semplificazione normativa emergeva dalla lett. d dell'art. 2, Legge 106/2016. La previsione ha un valore enorme, poiché sintetizza il frutto delle critiche maggiormente mosse avverso la giungla delle normative speciali preesistenti in tema di non profit. Già efficacemente PACINI F., *Per un Codice del Terzo settore. Appunti di tecnica normativa*, in *Non profit*, 2014, 3, p. 13, aveva ammonito sull'assoluta necessità, per gli operatori del non profit, di avere un testo normativo di riferimento, quanto più possibile chiaro, organico e sistematico.

(30) Riflessione che già nel 1993 aveva condotto BUSNELLI F. D., *Il diritto delle persone*, in AA. VV., *I cinquant'anni del Codice civile. Atti del convegno*, I, Milano, 1993, p. 94, ad affermare che *«i criteri normativi che possono orientare verso una loro soluzione si traggono sempre meno dalle norme del codice civile, sempre più dai principi della Costituzione»*. La disciplina, peraltro, appariva estremamente lacunosa in tema di associazioni non riconosciute, quando, viceversa, emergeva dai dati statistici che oltre il 60 % degli enti fossero costituiti secondo tale forma.

(31) Art. 3, Legge 106/2016: *«a) rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica; definire le informazioni obbligatorie da inserire negli statuti e negli atti costitutivi; prevedere obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale; prevedere una disciplina per la conservazione del patrimonio degli enti; b) disciplinare, nel rispetto del principio di certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori, il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti come persone giuridiche e la responsabilità degli amministratori, tenendo anche conto del rapporto tra il patrimonio netto e il complessivo indebitamento degli enti medesimi; c) assicurare il rispetto dei diritti degli associati, con particolare riguardo ai diritti di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti deliberativi, e il rispetto delle prerogative dell'assemblea, prevedendo limiti alla raccolta delle deleghe; d) prevedere che alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa si applichino le norme previste dai titoli V e VI del libro quinto del codice civile, in quanto compatibili, e in coerenza con quanto disposto all'articolo 9, comma 1, lettera e); e) disciplinare il procedimento per ottenere la*

Anzitutto, si riteneva necessario intervenire sulla modalità di riconoscimento della personalità giuridica, attraverso una complessiva semplificazione della normativa esistente (32).

Inoltre, veniva indicata la previsione di una più specifica disciplina sul contenuto obbligatorio di atti costitutivi e statuti (33), da accompagnarsi ad una maggiore trasparenza e pubblicità, anche dal punto di vista contabile e patrimoniale, degli enti senza scopo di lucro. Così come fondamentale importanza doveva assumere la disciplina volta a consolidare le garanzie di partecipazione democratica dei soci all'interno della compagine associativa.

Dopodiché, il legislatore delegante confermava, in via legislativa, un approdo già ampiamente consolidato in giurisprudenza nei confronti delle associazioni e fondazioni che esercitavano stabilmente attività imprenditoriali, ovverosia l'applicazione, in quanto compatibili, delle norme di cui ai titoli V e VI del libro V del codice civile (34).

---

*trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni, nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi diversi introdotto dalla riforma del diritto societario di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6».*

(32) Il riferimento è al D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Sebbene sono notevoli i vantaggi che l'ente può conseguire dal riconoscimento della personalità giuridica (ad esempio in tema di responsabilità patrimoniale), va ancora una volta chiarito a scanso di equivoci che la Costituzione non menziona tra i requisiti per associarsi quello di possedere la personalità giuridica. Ciò ha rappresentato un baluardo formidabile che ha garantito, a tutti gli enti privi di personalità giuridica, il pieno diritto di far parte del terzo settore.

(33) Fino a quel momento, difatti, la disciplina era prevista dall'art. 16 c.c., che con riferimento ad atti costitutivi e statuti di fondazioni ed associazioni riconosciute enunciava solo l'obbligo di prevedere «*la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione*», soggiungendo che essi «*devono anche determinare, quando trattasi di associazioni, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione; e, quando trattasi di fondazioni, i criteri e le modalità di erogazione delle rendite*». Del tutto laconica, poi, la disciplina delle associazioni non riconosciute, lasciata dall'art. 36 c.c. in mano agli accordi degli associati. Peraltro, sull'assenza di una disciplina specifica, e sulla conseguente misura con cui calibrare l'applicazione analogica delle regole dettate in tema di associazioni riconosciute, si rinvia ai contributi di BASILE M., *Gli enti di fatto*, in AA. VV., *Trattato di Diritto Privato*, diretto da RESCIGNO P., II ed., Torino, 2000, II; BASILE M., *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975; COSTANZA M., *Gli enti non commerciali*, in AA. VV., *Trattato di diritto civile*, diretto da PERLINGIERI P., Napoli, 2012; DELLACASA M., *Associazioni non riconosciute e limiti statutarî dei poteri di rappresentanza: regole di diritto comune e tutela dell'affidamento del terzo*, in *Giur. It.*, 2001, p. 10; EROLI M., *Le associazioni non riconosciute*, Napoli, 1990; GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, in AA. VV., *Commentario del Codice Civile*, II ed., a cura di SCIALOJA A. – BRANCA G., Bologna – Roma, 1976; RUBINO D., *Le associazioni non riconosciute*, II ed., Milano, 1952; SANTARONI M., voce *Associazione*, in *Dig. Civ.*, I, IV ed., Torino, 1987.

(34) Storico, sotto questo punto di vista, l'approdo cui era giunto Trib. Palermo, 7 aprile 1989, confermato successivamente da Trib. Milano, 17 giugno 1994, in *Giur. It.*, 1995, I, 2, p. 283: «*l'imprenditore collettivo non societario va individuato come tertium genus di imprenditore commerciale oltre a quello individuale ed a quello societario: tale categoria, nella quale rientrano le associazioni, le fondazioni e i comitati che esercitano attività imprenditoriale-commerciale può essere considerata sottoponibile a fallimento*». In dottrina cfr. GALGANO F., *Persone giuridiche*, in AA. VV., *Commentario del Codice Civile*, a cura di SCIALOJA A. – BRANCA G., II ed. continuata da GALGANO F., Bologna –



Veniva, poi, segnalata la necessità di disciplinare il procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni (35).

Infine, vi era un esplicito riferimento all'aggiornamento della disciplina sul regime della responsabilità limitata degli amministratori degli enti riconosciuti come persone giuridiche (36).

Peraltro, l'inserimento delle sopra menzionate innovazioni all'interno del codice civile avrebbe consentito l'applicazione della normativa, in via generale, a tutti gli enti senza scopo di lucro, a prescindere dalla loro appartenenza al nascento terzo settore «in senso legale» (37). Obiettivo, questo, perfettamente coerente con la volontà di promuovere e favorire l'associazionismo, nonché la creazione di altri enti privati, in quanto tali (38); d'altronde, già da tempo veniva da più voci invocata la riforma del titolo II del libro I, frutto di una storica visione legislativa di diffidenza ormai superata da tempo (39).

#### 4. L'emanazione di un Codice per il Terzo Settore.

---

Roma, 2006, p. 190, per il quale «ciò accadrà solo a condizione che in esse sia dato ravvisare l'espressione di un più generale principio, trascendente l'ambito specifico delle associazioni e delle fondazioni e formulato per queste non in quanto associazioni e fondazioni ma, più genericamente, in quanto enti collettivi».

(35) Ciò nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi introdotto nel libro V del codice civile dalla riforma del diritto societario (D.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6).

(36) Per una ricognizione dei poteri di delega conferiti v. CASTIGLIONI A. – MACALLI M., *Associazioni, fondazioni e comitati: struttura, organizzazione e responsabilità*, Vicalvi, 2017, p. 163; DI DIEGO S., *Onlus e imprese sociali*, VII ed., Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 215; PALOMBA N., *Fondazioni, Associazioni, Terzo Settore e il Volontariato con la riforma del terzo settore*, Brescia, 2017, *passim*.

(37) Sembra muovere da tale premessa, sebbene non direttamente esplicitata, PONZANELLI G., *Terzo settore: la legge delega di riforma*, cit., p. 728, per il quale si può notare come il «fatto di avere due discipline rafforzi il ruolo e la funzione del vero Terzo settore: non tutte le formazioni sociali fanno parte del Terzo settore e in tal modo si incentiveranno le formazioni sociali a darsi nuove regole».

(38) Per QUADRI E., *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2018, 5, p. 709, l'obiettivo primario della Legge delega consisteva nella «restituzione di un ruolo centrale» alla disciplina del codice civile. Si rinvia a LEONE L., *Revisione del Libro I Titolo II del codice civile*, in AA. VV., *Riforma del terzo settore: Profili innovativi e applicativi della Legge delega*, Assago, 2016, p. 1 ss., per un commento organico circa il possibile contenuto che avrebbe dovuto assumere la delega.

(39) Il dibattito sulla riforma degli enti di cui al libro I del codice civile è, difatti, risalente nel tempo, e prescinde dalle specificità del terzo settore. Sul tema si rinvia alle elaborazioni di FUSARO A., *La riforma del diritto delle associazioni*, in *Giur. It.*, 2000, IV, 12, p. 2427; VITTORIA D., *Gli enti del primo libro del codice civile: l'attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, in RESCIGNO P., *Le fondazioni in Italia e all'estero*, Padova, 1989, p. 28; RESCIGNO P., *Sulla riforma del diritto delle associazioni e fondazioni*, in *Vita Notarile*, 2005, p. 61; PONZANELLI G., *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli enti del primo libro del codice civile*, in *Foro It.*, 2001, V, p. 46; ZOPPINI A., *Le fondazioni: dal codice civile alle prospettive di riforma*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2001, p. 729; ID., *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2005, p. 365.

Fra i pilastri della delega legislativa si poneva la redazione di un Codice del Terzo Settore (d'ora in poi CTS), finalizzato «*al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore (...), compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti*» (art. 1, co. 2, lett. b, Legge 106/2016).

Il successivo art. 4 dettava una serie di parametri da rispettare nell'emanazione del CTS.

In particolare, dal riordino della disciplina sarebbe dovuto emergere un nuovo *corpus* normativo contenente:

a) una parte iniziale dedicata alle disposizioni generali, comuni a tutti gli enti ivi disciplinati e salve le ulteriori specificazioni all'uopo previste;

b) l'individuazione delle attività di interesse generale che avrebbero potuto esercitare gli enti, improntate a finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (40) e con espressa possibilità di prevederne l'aggiornamento (41);

c) l'elaborazione di criteri per differenziare, fra i vari enti, la tipologia di attività di interesse generale svolta;

d) le regole per garantire modelli organizzativi democratici, partecipativi e trasparenti, pur nel rispetto delle differenti peculiarità strutturali (42). Peraltro, nell'ambito di tali principi è stato enucleato un corollario fondamentale per l'oggetto dell'elaborato, poiché viene autorizzata una disciplina differenziata per «*gli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato*»;

e) la disciplina del divieto di distribuire, anche in forma indiretta, utili ed avanzi di gestione, nonché il patrimonio dell'ente, ferma restando la peculiarità delle imprese sociali;

f) i criteri ed i limiti all'esercizio secondario di attività diverse rispetto a quelle di interesse generale;

g) l'istituzione di un sistema di controlli interni e di informazione;

---

(40) Per espressa disposizione della Legge delega, peraltro, fra le attività di interesse generale avrebbero dovuto ricomprendersi tutte quelle già contemplate nel precedente D.lgs. 460/1997, all'art. 10.

(41) Più in particolare, «*al periodico aggiornamento delle attività di interesse generale si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti*» (art. 4, co. 1, lett. b, Legge 106/2016).

(42) Sebbene, a prima lettura, possa sembrare che la norma si riferisca soltanto alle compagini associative, è quanto mai opportuno estendere l'elaborazione di tali modelli in modo trasversale, coniugando i principi ivi espressi al variare delle forme organizzative, incluse quelle inerenti allo schema della fondazione.

h) con riferimento all'eventualità del ricorso ad appalti pubblici, la necessità per tali enti di garantire condizioni economiche non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro adottati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;

i) la previsione di verifiche periodiche dell'attività svolta;

l) una stringente disciplina in tema di possibile remunerazione per organi sociali ed associati;

m) l'istituzione di un Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (d'ora in poi RUNTS) suddiviso in specifiche sezioni (43);

n) la previsione, in determinati casi, di depositare la certificazione antimafia all'atto della richiesta di iscrizione presso il RUNTS;

o) la valorizzazione del coinvolgimento degli enti disciplinati nel CTS nell'affidamento di determinati servizi di interesse generale;

p) il riconoscimento delle reti associative, intese quali organizzazioni che associano a loro volta ETS;

q) la previsione di un compito generale di coordinamento delle politiche di terzo settore da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Non solo: difatti, ai sensi del seguente art. 5, veniva anche affidato al CTS il compito di riordinare la disciplina vigente in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso. Quanto al volontariato, veniva in modo particolare fatta luce sui principi di gratuità di questa figura, dovendo il legislatore delegato incentivarne l'utilizzo soprattutto in ambito scolastico. Inoltre, con riferimento

---

(43) Merita di essere riportata per esteso la norma di cui all'art. 4, co. 1, lett. m, Legge 106/2016: *«riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione e tenuto conto delle finalità e delle caratteristiche di specifici elenchi nazionali di settore, attraverso la previsione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale. L'iscrizione nel Registro, subordinata al possesso dei requisiti previsti ai sensi delle lettere b), c), d) ed e), è obbligatoria per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9»*. Sebbene sull'argomento si tornerà ampiamente in seguito, si reputa opportuna sin d'ora la seguente considerazione: stando all'impostazione assunta dalla Legge delega, l'iscrizione al RUNTS si sarebbe resa necessaria nel momento in cui gli enti avrebbero voluto conseguire determinate utilità a carattere fiscale, divenendo a tutti gli effetti di legge ETS. Ad ogni modo, dalla formulazione letterale della disposizione potrebbero evincersi criticità di coordinamento fra la definizione legale di terzo settore, e la definizione normativa di ETS. La tematica verrà ripresa *infra*, Cap. III, par. 3.

al sistema dei controlli, veniva anche delineata un'organica revisione dei centri di servizio per il volontariato (44).

Fra le innovazioni, può annoverarsi anche l'istituzione del Consiglio Nazionale del Terzo settore (CNTS), inteso quale «*organismo di consultazione degli enti del terzo settore a livello nazionale, la cui composizione valorizzi il ruolo delle reti associative di secondo livello*».

Sulle tematiche poc'anzi accennate si avrà modo di ritornare in seguito, quando verrà analizzato nel dettaglio il contenuto del D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, emanato proprio in attuazione della volontà legislativa di redigere un Codice per il Terzo Settore (45).

## **5. La valorizzazione dell'impresa sociale.**

Nella Legge delega si evince la volontà di separare la redazione del CTS rispetto alla revisione, reputata altrettanto fondamentale, della disciplina in materia di impresa sociale.

Sebbene l'impresa sociale venga, difatti, collocata fra i protagonisti del terzo settore, è come se il legislatore avesse – realisticamente – assimilato le divergenze strutturali che la contraddistinguono: essa svolge esclusivamente o principalmente attività commerciali, mediante produzione e scambio di beni o servizi (46).

In ogni caso, sotto il punto di vista sistematico il CTS avrebbe dovuto contenere disposizioni generali applicabili, nel rispetto del principio di specialità, a tutti gli ETS, ivi comprese, dunque, le imprese sociali.

Poste tali premesse, il legislatore delegante ha imperniato i criteri direttivi per il riordino dell'impresa sociale principalmente sul *modus operandi*, nonché sul piano soggettivo (47).

---

(44) Cfr. art. 15, Legge 266/1991.

(45) L'analisi occuperà per l'intero il prossimo capitolo.

(46) Tale impostazione, quasi a voler rimarcare la scelta – non scontata – di legittimare l'impresa sociale all'interno del mondo del terzo settore, si evince anche nel successivo art. 7 dedicato alle funzioni di controllo e vigilanza degli ETS (su cui v. appresso nel testo), poiché il legislatore ha ritenuto opportuno rimarcare che essi dovranno essere applicati anche alle imprese sociali («...*enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali di cui all'articolo 6...*»). Critica, viceversa, l'impostazione di GORI L., *Il sistema delle fonti*, cit., p. 15: «*non si comprende poiché non vi sia stata inclusa [nel CTS – n.d.r.] la disciplina dell'impresa sociale (che è, a tutti gli effetti, un ente del Terzo settore)*».

(47) Sebbene la Legge delega abbia previsto, dal punto di vista oggettivo, la necessità di individuare specifici campi di intervento dell'attività sociale, scegliendo fra le attività di interesse generale previste nel CTS, al contempo si ammette la possibilità, per l'impresa sociale, di prescindere da ciò purché impieghi una percentuale minima di lavoratori svantaggiati. Ecco, dunque, che ritorna il parametro soggettivo quale confine per l'individuazione dell'impresa sociale. Sotto questo punto di vista,

Anzitutto, veniva prescritto all'impresa sociale di adottare *«modalità di gestione responsabili e trasparenti»* (48), favorendo *«il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività»*.

Veniva poi stabilita la destinazione degli utili conseguiti dallo svolgimento delle attività *«prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale»*; ad ogni modo, continuava a residuare la possibilità di prevedere *«forme di remunerazione del capitale sociale (...), comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente»*.

Altra importante innovazione era costituita dalla *«acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi»*, la quale, ad ogni modo, rimaneva assoggettata alla originaria Legge 381/1991, anziché sfruttare l'occasione per farla confluire all'interno del nascente codice dell'impresa sociale (49).

Dall'analisi dell'impianto normativo, può fin d'ora trarsi la seguente conclusione: all'interno del sistema di terzo settore, come risulta delineato dalla Legge delega, è ormai portato a compimento quel processo di *«ibridazione tra gli enti del libro primo e quelli del libro quinto, con un percorso bilaterale di convergenza degli enti non profit e di quelli for profit in vista della realizzazione di finalità di utilità sociale»* (50).

## **6. I poteri di vigilanza, monitoraggio e controllo.**

Dopo aver delineato la realtà ideale che sarebbe dovuta emergere dall'operato del legislatore delegato, la Legge 106/2016 ha previsto *«funzioni di vigilanza,*

---

l'indicazione del legislatore delegante è stata quella di chiedere una *«ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di pari opportunità e non discriminazione di cui alla vigente normativa nazionale e dell'Unione europea, prevedendo una graduazione dei benefici finalizzata a favorire le categorie maggiormente svantaggiate»* (art. 6, co. 1, lett. g, Legge 106/2016).

(48) Rientra appieno nel concetto di trasparenza l'indicazione di prevedere la *«nomina, in base a principi di terzietà, fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci allo scopo di monitorare e vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto da parte dell'impresa sociale, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile»* (art. 6, co. 1, lett. l, Legge 106/2016).

(49) La medesima impostazione è stata assunta nei confronti delle società di mutuo soccorso, le quali possono, infatti, optare per rimanere sotto la disciplina extra-codicistica costituita dalla Legge 15 aprile 1886, n. 3818. Si ritiene che tali espresse clausole di esclusione, come si argomenterà in seguito, finiscano per sminuire l'intento di una riforma organica e sistematica.

(50) Così QUADRI E., *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, cit., p. 711, il quale prosegue evidenziando che ciò va *«nella direzione della responsabilizzazione sociale dell'impresa, del resto, operando anche la normativa in tema di società»*.

*monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali».*

È questa, dunque, la parte della Legge delega con cui si cerca di far allineare l'ideale normativo con la realtà concreta, evitando possibili storture o elusioni delle regole. A tal proposito, era stato dato incarico al governo di prevedere verifiche sulle attività di tali enti *«finalizzate a garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabili»* (art. 7, co. 1).

Tali funzioni, sotto il coordinamento generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avrebbero dovuto attribuirsi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione, per quanto di competenza, con i Ministeri interessati, nonché con il coinvolgimento del nascento CNTS (51).

Inoltre, è stato previsto anche uno scambio informativo fra Governo e Parlamento, poiché l'art. 12 ha previsto che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali debba annualmente trasmettere alle Camere gli esiti dei controlli e dei monitoraggi effettuati.

Nondimeno, è stata considerata importante dal legislatore anche la promozione di adeguate ed efficaci forme di auto-controllo degli ETS, da promuoversi sempre a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (52).

## **7. Il servizio civile universale.**

Nell'architettura complessiva della Legge 106/2016 compare anche la delega per l'istituzione di un rinnovato servizio civile, sia nazionale che universale.

Sebbene la tematica non possa trovare spazio all'interno del presente elaborato, si ritiene che la previsione di un'organica disciplina per la *«difesa non armata della patria e la promozione dei valori fondativi della Repubblica»* possa contribuire in modo determinante a rilanciare quel valore trasversale del volontariato che ha animato lo

---

(51) Nell'ambito del medesimo art. 7, co. 1, vi erano poi talune specificità per le organizzazioni di volontariato di protezione civile, ove è stata prevista anche la collaborazione con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e con l'Agenzia delle Entrate. La sistematica dei controlli veniva, sotto questo punto di vista, affidata ad un apposito Decreto da adottare a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

(52) Nell'ambito della sistematica dei controlli assume valore il compito di predisporre, sempre a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché sentito il CNTS, le linee guida da seguire in materia di bilancio sociale.

spirito della Legge delega, attraverso la realizzazione di esperienze di cittadinanza attiva, di solidarietà e inclusione sociale (53).

Peraltro, il potere di delega è stato concretizzato mediante l’emanazione del D.lgs. 6 marzo 2017, n. 40, il cui art. 5 dispone fra l’altro che «*gli enti del terzo settore possono realizzare programmi di intervento di servizio civile universale*».

## **8. Le misure fiscali e di sostegno economico.**

Non poteva mancare una parte della disciplina interamente dedicata al nuovo assetto della fiscalità.

Difatti, come si è visto, la storia del non profit è stata contraddistinta da un sistema di imposizione tributaria alleggerita, al fine di favorire la nascita e lo sviluppo di queste importanti realtà.

Anche nell’ambito della Legge delega, dunque, viene dedicato ampio spazio all’enucleazione dei principi da rispettare per il riordino della disciplina fiscale (54).

---

(53) Tali aspirazioni sono state espresse nel Dossier n. 149, Ufficio documentazione e studi, 25 maggio 2016, cit., p. 6, che ha accompagnato l’emanazione della Legge delega. Altresì, la delega indica che il servizio civile non deve essere associato ad un rapporto di lavoro, con conseguente esenzione da tassazione.

(54) Questi i principi enucleati all’art. 8, Legge 106/2016: «*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; b) razionalizzazione e semplificazione del regime di deducibilità dal reddito complessivo e di detraibilità dall’imposta lorda sul reddito delle persone fisiche e giuridiche delle erogazioni liberali, in denaro e in natura, disposte in favore degli enti di cui all’articolo 1, al fine di promuovere, anche attraverso iniziative di raccolta di fondi, i comportamenti donativi delle persone e degli enti; c) completamento della riforma strutturale dell’istituto della destinazione del cinque per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti di cui all’articolo 1, razionalizzazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l’accesso al beneficio nonché semplificazione e accelerazione delle procedure per il calcolo e l’erogazione dei contributi spettanti agli enti; d) introduzione, per i soggetti beneficiari di cui alla lettera c), di obblighi di pubblicità delle risorse ad essi destinate, individuando un sistema improntato alla massima trasparenza, con la previsione delle conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dei predetti obblighi di pubblicità, fermo restando quanto previsto dall’articolo 4, comma 1, lettera g); e) razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati in favore degli enti del Terzo settore di cui all’articolo 1, in relazione a parametri oggettivi da individuare con i decreti legislativi di cui al medesimo articolo 1; f) previsione, per le imprese sociali: 1) della possibilità di accedere a forme di raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici, in analogia a quanto previsto per le start-up innovative; 2) di misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale; g) istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo destinato a sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all’articolo 4, comma 1, lettera b), attraverso il finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra gli enti del Terzo settore di cui all’articolo 1, comma 1, disciplinandone altresì le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse, anche attraverso forme di consultazione del Consiglio nazionale del Terzo settore. Il fondo di cui alla presente lettera è articolato, solo per l’anno 2016, in due sezioni: la prima di carattere rotativo, con una dotazione di 10 milioni di euro; la seconda di carattere non rotativo, con una dotazione di 7,3 milioni di euro; h) introduzione di meccanismi volti alla diffusione dei titoli di solidarietà e di altre forme di finanza*

Nello specifico, sarebbe stato compito dei futuri decreti legislativi disciplinare «*le misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore*», procedendo «*al riordino e all'armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio, nel rispetto della normativa dell'Unione europea*» (art. 8, co. 1).

Emblematico, sotto questo punto di vista, l'inevitabile vaglio comunitario per l'attuazione della disciplina fiscale, disciplinato all'art. 108, par. 3, Trattato di Lisbona in tema di concorrenza ed aiuti di Stato, con la conseguente necessaria autorizzazione da parte della Commissione Europea ai fini dell'effettiva entrata in vigore di tali disposizioni.

Inoltre, l'art. 9 indicava anche la necessità di riformare la disciplina del cinque per mille, attuata mediante emanazione del D.lgs. 3 luglio 2017, n. 111 (55).

---

*sociale finalizzate a obiettivi di solidarietà sociale; i) promozione dell'assegnazione in favore degli enti di cui all'articolo 1, anche in associazione tra loro, degli immobili pubblici inutilizzati, nonché, tenuto conto della disciplina in materia, dei beni immobili e mobili confiscati alla criminalità organizzata, secondo criteri di semplificazione e di economicità, anche al fine di valorizzare in modo adeguato i beni culturali e ambientali; l) previsione di agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti di cui alla presente legge; m) revisione della disciplina riguardante le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in particolare prevedendo una migliore definizione delle attività istituzionali e di quelle connesse, fermo restando il vincolo di non prevalenza delle attività connesse e il divieto di distribuzione, anche indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali e alle organizzazioni non governative».*

(55) La normativa in questione, attraverso i suoi nove articoli, fornisce una disciplina generale sulla destinazione del cinque per mille, la modalità di accreditamento degli ETS, nonché del riparto e dell'erogazione del contributo. Inoltre, all'art. 8 è stata inserita un'importante novità in tema di trasparenza, essendo stabilito che «*i beneficiari del riparto del contributo hanno l'obbligo di redigere un apposito rendiconto, entro un anno dalla ricezione delle somme, e trasmetterlo all'amministrazione erogatrice entro i successivi trenta giorni, accompagnato da una relazione illustrativa, dal quale risultino in modo chiaro, trasparente e dettagliato la destinazione e l'utilizzo delle somme percepite*» (comma 1). Altresì, gli stessi beneficiari hanno l'obbligo «*di pubblicare sul proprio sito web, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui al comma 1, gli importi percepiti ed il rendiconto di cui al comma 1, dandone comunicazione all'amministrazione erogatrice entro i successivi sette giorni*» (comma 2). Sono stati inoltre istituiti specifici obblighi a carico di ciascuna amministrazione erogatrice, nonché previste sanzioni a carico dei trasgressori. La più articolata modulazione degli obblighi e delle relative sanzioni è stata demandata ad un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (v. art. 4, D.lgs. 111/2017). Sebbene l'emanazione di tale provvedimento sarebbe dovuta arrivare «*entro 120 giorni alla data di entrata in vigore*» del codice del cinque per mille, il provvedimento del Consiglio dei Ministri è stato emanato in ritardo, con pubblicazione avvenuta sulla Gazzetta Ufficiale soltanto in data 17 settembre 2020, al n. 231 (per ulteriori approfondimenti cfr. *infra* al Cap. IV, par. 15). Ad ogni modo, *medio tempore* molteplici enti avevano sollevato problemi di diritto transitorio, chiedendo al Ministero di specificare quale fosse, attualmente, la disciplina applicabile in materia di cinque per mille, e soprattutto in relazione ai nuovi obblighi di trasparenza ed alle conseguenti sanzioni applicabili in caso di loro violazione. La risposta ufficiale del Ministero è pervenuta attraverso la pubblicazione della Nota prot. 2106 del 26 febbraio 2019: ivi, è stato rilevato che il provvedimento di cui all'art. 4, D.lgs. 111/2017 si configura quale fondamentale fonte secondaria, alla quale la Legge «*devolve la definizione delle modalità e dei termini per l'accesso al riparto del cinque per mille, nonché le modalità per la formazione, l'aggiornamento e la pubblicazione dell'elenco permanente degli enti iscritti e per la pubblicazione degli elenchi annuali degli enti ammessi*». Dunque, in assenza di detta normativa



Peraltro, si segnala che dal complesso delle misure agevolative, stando al generale principio espresso all'art. 1, comma 6, Legge 106/2016, non sarebbero dovuti «derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica», dovendosi la riforma realizzare attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, ed eventualmente previa copertura ad opera di apposita legge di bilancio.

## **9. La Fondazione Italia Sociale.**

La Fondazione denominata «Italia Sociale» è una persona giuridica di diritto privato prevista nell'art. 10 della Legge delega.

Ivi, è stato previsto che lo statuto della Fondazione dovesse essere approvato mediante apposito Decreto del Presidente della Repubblica: ciò è avvenuto mediante D.P.R. del 28 luglio 2017, pubblicato nella G.U. n. 211 del 9 settembre 2017 (56).

La Fondazione, che costituisce un'interessante novità rispetto al passato, è stata istituita con il compito primario di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie prevalentemente provenienti da soggetti privati, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi nel terzo settore, che siano caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale ed occupazionale, favorendo quelli rivolti ai territori ed ai soggetti maggiormente svantaggiati.

Altresì, la Fondazione potrà investire nella finanza sociale, acquistare immobili o gestire quelli pubblici, ed avviare imprese sociali; a tal fine potrà instaurare collaborazioni sia con i centri di studio che con le università, ovvero con altri enti pubblici o privati, promuovendo le proprie iniziative istituzionali e quelle a sostegno degli ETS attraverso convegni, seminari e materiali informativi (57).

---

secondaria, non può dirsi affatto attuata la riforma in oggetto. A ciò si aggiunga che, in linea generale, il medesimo D.lgs. 111/2017 fa decorrere l'efficacia delle disposizioni riguardanti la destinazione del cinque per mille agli ETS soltanto a partire dall'anno successivo rispetto a quello di effettiva operatività del RUNTS. A tal proposito, può essere anticipato che per tali motivi non vedremo l'applicazione delle novità prima del 1° gennaio 2022, poiché sebbene risulti pubblicato in G.U. il Decreto Ministeriale attuativo del Registro Unico (Decreto Ministeriale 15 settembre 2020, n. 106), manca ancora l'ulteriore tassello da identificarsi nella normativa di dettaglio che dovranno pubblicare Regioni e Province autonome ai sensi e per gli effetti dell'art. 53, comma 2, CTS, ovvero sia entro il termine (indicativo) di centottanta giorni dall'emanazione del Decreto nazionale.

(56) Si segnala inoltre che con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali emanato il 21 dicembre 2017, è stato istituito anche il primo comitato di gestione della Fondazione Italia Sociale. Ai sensi del vigente statuto, i componenti del comitato di gestione rimangono in carica fino all'approvazione del bilancio relativo al quarto esercizio successivo alla costituzione del comitato stesso e possono essere confermati una sola volta.

(57) Per approfondimenti si rinvia a QUADRI E., *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, cit., p. 715.

## **10. Il percorso di attuazione della riforma del terzo settore.**

Dall'analisi delle disposizioni della Legge delega si può notare, come correttamente osservato in dottrina (58), un approccio di tipo misto: da un lato si è affidata al legislatore delegato l'attuazione di determinati principi, secondo criteri espressamente enucleati; dall'altro, viceversa, sono state inserite disposizioni specifiche, estranee al rapporto di delegazione ma che ne disciplinano direttamente l'oggetto (59).

Le innovazioni più significative, con relativo potere affidato al legislatore delegato, concernevano la riforma del codice civile (libro I, titolo II), la redazione di un Codice del Terzo Settore (CTS), nonché la revisione della disciplina dell'impresa sociale.

Seguendo l'ordine appena delineato, verrà effettuata d'ora in poi una diffusa analisi dell'operato del legislatore delegato.

L'ottica sarà primariamente rivolta all'assetto civilistico che connoterà la struttura ed i campi di attività degli ETS, al fine di delineare una possibile sistematica di diritto privato riferibile al terzo settore ed agli enti coinvolti.

Occorre, ad ogni modo, tenere in considerazione un dato imprescindibile: per realizzare appieno le finalità della riforma, occorrerà ancora tempo. Si pensi soltanto alla circostanza che in base al CTS (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), sarà necessario emanare ulteriori 26 decreti attuativi, e fra essi, solamente una parte è stata ad oggi adottata.

## **11. La disciplina generale del codice civile in materia di enti collettivi privati e l'occasione mancata del legislatore delegato.**

Come visto in precedenza, l'ambizioso progetto di riforma contenuto nella Legge delega prevedeva, come prima tappa del percorso, una rimodulazione generale del libro I, titolo II, codice civile, in tema di enti collettivi privati.

Ciò al fine precipuo di ridurre quello scarto eccessivo che si era creato fra enti senza scopo di lucro in generale, ed enti sottoposti alle discipline premiali emanate negli ultimi trent'anni circa.

---

(58) GORI L., *Il sistema delle fonti*, cit., p. 11.

(59) Per la dottrina prevalente, queste ultime dovranno in ogni caso imporsi rispetto alla potestà legislativa delegata. Sulla questione v. CERVATI A., *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 94; CERRI A., voce *Delega legislativa*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1991, XXVI, p. 9; PARODI G., *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in AA. VV., *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da CICU A. – MESSINEO F. – MENGONI L., continuato da SCHLESINGER P., Milano, 2012, p. 149.

Soltanto dopo aver ridisegnato quello sfondo ideale per tutte le realtà non profit, il legislatore delegato avrebbe dovuto redigere il CTS, al fine di rendere ancor più «nobile» il terzo settore in senso legale (60).

Tuttavia, la scelta adottata dal Governo si è smarcata da queste specifiche indicazioni, evitando di darne attuazione ad eccezione soltanto del tema della trasformazione e fusione tra associazioni e fondazioni (61).

Motivo per cui, ad oggi, tutte le generali norme di riferimento contenute nel codice civile, le quali costituiranno le coordinate giuridiche essenziali e comuni agli ETS, sono pressoché rimaste invariate.

Ma può osservarsi ancora che, in realtà, il Governo non sembra essersi limitato ad evitare l'attuazione dei poteri conferiti dalla Legge delega; invero, tali prescrizioni sono state sì inserite, ma nell'ambito del CTS.

Ci si riferisce, come verrà meglio illustrato nel proseguo della ricerca, alla semplificazione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica, alle informazioni obbligatorie da inserire negli statuti ed atti costitutivi, agli obblighi di trasparenza, informazione e pubblicità, allo statuto dei diritti degli associati e degli organi sociali, nonché al sistema di tutela dei terzi e dei creditori (62).

Ed ecco, allora, che il rapporto fra potere ed esercizio della delega legislativa diviene ancor più critico, poiché ciò ha finito per tradire l'impianto sistematico dettato dalla Legge 106/2016 (63).

D'altro canto, la giurisprudenza costituzionale, sotto questo profilo, ha chiarito che la non attuazione del potere di delega «può viziare la normativa effettivamente adottata dal legislatore delegato solo quando questa, proprio in forza di quell'omissione, si pone in contrasto con i principi ed i fini della legge di delega» (64).

---

(60) In tema v. anche DONADIO G., *Riforma del Terzo settore e Codice civile*, in *Non Profit*, 2014, 3, p. 34 ss.

(61) Su cui v. più avanti nel testo.

(62) Su cui v. *infra*, Cap. III, par. 10.

(63) Come già acutamente osservato da GORI L., *Il sistema delle fonti*, cit., p. 18, tale operato ha «stravolto l'intera delega legislativa, trasformandone i connotati in maniera profonda». Prosegue, poi, l'A., evidenziando che «appare tuttavia non inutile interrogarsi sugli effetti che tale inattuazione può avere se inquadrata all'interno di un intervento normativo di così vasta portata e con oggetti fortemente integrati (ancorché concettualmente isolabili) fra loro, come quelli della delega sul Terzo settore», giungendo alla conclusione che tale *modus operandi* si potrebbe esporre al rischio di incostituzionalità, come verrà anche affermato appresso nel testo.

(64) Così Corte Cost., 8 giugno 1987, n. 218. Peraltro, la pronuncia richiama un più risalente approdo dei giudici delle leggi, costituito da Corte Cost., 6 marzo 1975, n. 41, per cui si ha incostituzionalità solo quando la mancata attuazione della Legge delega determina «lo sviamento della legge delegata dal suo fine istituzionale e ne [provoca], conseguentemente, la totale invalidazione», poiché «non va dimenticato che il limite dei principi e dei criteri direttivi se serve a circoscrivere il

Oltre a questa sospetta violazione dell'art. 77 Cost. (65), acuta dottrina ha messo in evidenza anche il rischio di una sostanziale irragionevolezza cui sembra esporsi la legislazione delegata.

Difatti, avendo interamente collocato l'intera disciplina civilistica prevista dalla Legge delega all'interno del CTS, si è avuto addirittura un incremento della «*originaria forbice da ridurre fra enti di diritto comune e enti disciplinati dalla legislazione sul Terzo settore*» (66).

Sotto questo punto di vista, peraltro, sarà interessante la sfida che si aprirà sul piano dell'interpretazione, poiché non è da escludersi che la giurisprudenza, per «*risolvere il caso della vita sottoposto alla sua attenzione*» (67) concernente un ente senza scopo di lucro di cui al titolo II, libro I, codice civile, tenda ad applicare talune regole contenute nel CTS, o finanche disposizioni precettive inserite nella Legge delega (68); ciò al fine di smorzare lo scarto problematico fra «ideale» e «reale».

Tanto chiarito in via preliminare, e salvo ritornare sugli aspetti più delicati in seguito (69), saranno ora analizzate le varie forme giuridiche di riferimento per tutti gli

---

*campo della delegazione, si da evitare che essa possa essere esercitata in modo divergente dalle finalità che la ispirarono».*

(65) Si rinvia, per tutti, a CICCONETTI S. M., *I limiti ulteriori della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, p. 617; MARCHETTI G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle trasformazioni recenti del modello costituzionale*, Milano, 2016, p. 68, secondo il quale «*anche aderendo alla tesi della doverosità dell'esercizio della delega, le Camere non hanno strumenti per sanzionare il mancato esercizio della stessa, da parte del Governo, salvo la possibilità di una censura politica*».

(66) GORI L., *Il sistema delle fonti*, cit., p. 19, il quale prosegue in tali termini: «*il punto, tuttavia, è che, poiché la legge delega identificava alcuni obiettivi prioritari valevoli per l'intera gamma degli enti del Libro I c.c. (trasparenza degli statuti, tutela dei creditori, regime di responsabilità degli amministratori, ecc.), il legislatore delegato ha attuato tali obiettivi solo nella "riserva indiana" degli ETS ed ha così aperto una "faglia", costituzionalmente problematica nella prospettiva del rispetto della legge delega e, più in generale, del principio di ragionevolezza, fra enti iper-regolati, in ragione del fatto che ricevono un peculiare trattamento di favore, ed enti ipo-regolati, tali perché perseguono scopi considerati come non socialmente rilevanti (anche se così non pare, essendovi ricompresi, ad es., i partiti politici, i sindacati, le grandi organizzazioni di categoria, ecc.)*».

(67) Il virgolettato è di DE LUNGO D., *Le deleghe legislative inattuate*, Napoli, 2017, p. 153. Sul punto già CRISAFULLI V., *Per la determinazione del concetto di principi generali del diritto*, in AA.VV., *Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico fascista*, Pisa, 1943, p. 251. In giurisprudenza costituzionale v. Corte Cost., 11 aprile 2008, n. 98: «*i principi posti dal legislatore delegante costituiscono poi non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata; e tali disposizioni devono essere lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi (sentenza n. 96 del 2001), i quali, a loro volta, vanno interpretati alla luce della ratio della legge delega (sentenze n. 413 del 2002; n. 307 del 2002; n. 290 del 2001)*».

(68) Emblematico è inoltre che gran parte della normativa emanata in applicazione della riforma trovava già conforto nell'applicazione giurisprudenziale, che ad ogni modo era tendenzialmente estesa a tutti gli enti senza scopo di lucro.

(69) V. *infra* nell'ambito dei successivi Cap. III e IV.

enti che ambiscono a divenire ETS, in base all'inalterato modello di fondo risultante dal codice civile (70).

Tale primo *step* è fondamentale per gettare le basi, a livello civilistico, dei lineamenti sistematici della disciplina concernente i «soggetti giuridici» del terzo settore (71).

## 12. Il contratto associativo.

L'associazione, garantita dall'art. 18 Cost., costituisce un accordo di natura plurilaterale, ed è classificabile nell'ambito dei contratti di diritto privato (72).

In dottrina, sono state ricavate talune caratteristiche comuni ad ogni contratto istitutivo di un'associazione (73):

a) anzitutto, si tratta di un accordo con comunione di scopo, poiché le parti, diversamente da quanto accade nei contratti di scambio (74), perseguono uno scopo comune;

b) altresì, esso ricade nell'ambito dei c.d. contratti di organizzazione, in cui le prestazioni delle parti sono rivolte allo svolgimento di un'attività;

c) ancora, l'associazione costituisce una forma contrattuale aperta, in quanto altri soggetti possono aderire nel corso del rapporto associativo (75);

---

(70) A ben vedere, e sotto questo punto di vista, la solo accennata disciplina dettata dal codice civile costituisce un punto di forza, poiché la stessa, evitando di scendere nel dettaglio, continua a porsi in armonia con quanto successivamente previsto all'interno del CTS.

(71) Difatti, il minimo comun denominatore, dal punto di vista soggettivo, per divenire ETS, è costituito dalla forma che i vari enti possono assumere, secondo la schematica di fondo ideata nel codice civile. Salvo effettuare le dovute specificazioni in seguito (cfr. «altri enti di diritto privato»), difatti, il CTS non innova in alcun modo la disciplina: per cui, l'ente avrà a disposizione il modello dell'associazione (riconosciuta o non riconosciuta), della fondazione, o del comitato.

(72) Sulla natura giuridica dell'associazione si rinvia in particolare agli studi di GALGANO F., *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, 1987; BIANCA C. M., *La norma giuridica. I soggetti*, in ID., *Diritto civile*, III ed., I, Milano, 2019; DEL PRATO E., *I regolamenti privati*, Milano, 1988; SANTARONI M., voce *Associazione*, in *Dig. Civ.*, I, IV ed., Torino, 1987; AURICCHIO A., voce *Associazioni (in generale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, III.

(73) A livello definitorio, stando ad AURICCHIO A., voce *Associazioni (in generale)*, cit., p. 873, «per associazione si intende generalmente l'organizzazione stabile di più soggetti per la gestione di un interesse comune». Un concetto che, a ben vedere, stante la sua generalità può adattarsi a tutte le figure di aggregazione collettiva con scopo comune.

(74) Al contrario, nei contratti di scambio le parti perseguono scopi contrapposti. Oltre alla dottrina citata poc'anzi alla nota 72, si veda nello specifico FERRI G., voce *contratto plurilaterale*, in *Nov. Dig. It.*, Torino, 1959, IV, p. 261. Da ciò, peraltro, discende la possibilità di applicare allo schema giuridico associativo la disciplina generale dei contratti con comunione di scopo, come ad esempio gli artt. 1420, 1446, 1459 e 1466 c.c.

(75) Tale possibilità, per giurisprudenza tradizionale, non può assumere i connotati di un vero e proprio diritto. Il rigetto della domanda, tuttavia, deve essere motivato dall'organo sociale, potendo il soggetto escluso adire il giudice qualora siano stati violati principi costituzionali o regolamentari (cfr. Cass. Civ., 7 maggio. 1997, n. 3980).

d) infine, vi è tradizionale concordanza di vedute nell'affermare che l'associazione, in quanto tale, persegue interessi di natura non economica, a differenza del contratto societario regolato dal libro V del codice civile (76).

Peraltro, tale ultima circostanza non fa venir meno la natura contrattuale dell'associazione (77): difatti, purché le prestazioni cui le parti sono obbligate siano suscettibili di valutazione economica *ex art.* 1174 c.c., rimane irrilevante la natura non patrimoniale dell'interesse perseguito delle parti (78).

Fermo quanto sopra, è pacificamente riconosciuta la possibilità, per le associazioni, di esercitare una residuale attività imprenditoriale, qualora strumentale alla realizzazione degli scopi istituzionali e con l'espresso divieto del lucro soggettivo. In caso contrario, ovverosia quando l'attività economica venga svolta in via esclusiva o principale, la giurisprudenza è ormai concorde nell'attribuire all'associazione la sostanziale natura giuridica di imprenditore commerciale, con conseguente applicazione della relativa disciplina, ivi comprese le procedure concorsuali (79).

Nella sistematica del codice civile, la genesi dell'associazione avviene mediante la stipula di un «atto costitutivo», al quale deve accompagnarsi la redazione di un accordo, pur sempre sottoscritto da tutte le parti originarie, contenente le regole della vita associativa, ovverosia lo «statuto». Peraltro, secondo la dottrina maggioritaria, *«i due documenti devono ritenersi espressione di un unico atto»* (80).

Qualora, poi, altri soggetti vogliano in seguito entrare a far parte dell'associazione, proprio in virtù della natura aperta dell'accordo sarà sufficiente una chiara manifestazione di volontà, accettata dagli organi sociali competenti; ciò, senza

---

(76) Perentorio, sotto questo punto di vista, il generale rimando effettuato dall'art. 13 c.c. La giurisprudenza tradizionale, d'altro canto, ha contribuito ad arricchire tale definizione evidenziando la caratteristica dell'assenza dello scopo di lucro quale elemento discriminante tra associazioni e società. Sul punto v. già Cass. Civ., 14 ottobre 1958, n. 325, in *Foro It.*, 1958, I, p. 1617.

(77) In generale v. GALGANO F., *Trattato di diritto civile*, III ed., Padova, 2014, I, p. 239, per cui questa è la chiave interpretativa della necessaria sussistenza di un rapporto patrimoniale *ex art.* 1321 c.c.

(78) Anche la giurisprudenza è concorde nell'affermare che l'associazione costituisca un accordo espressione dell'autonomia negoziale privata, regolato dai principi generali del negozio giuridico e salve le deroghe imposte dai particolari caratteri propri di ciascun contratto associativo. Per tutti, in giurisprudenza si rinvia a Cass. Civ., 8 aprile 2010, n. 8372.

(79) Fra le altre, Cass. Civ., 20 giugno 2000, n. 8374; nonché Cass. Civ., 18 settembre 1993, n. 9589, in *Giust. Civ.*, 1994, I, p. 65: *«ai fini dell'attribuzione ad un'associazione dello "status" di imprenditore commerciale, con conseguente applicazione della relativa disciplina normativa, rileva esclusivamente che l'ente abbia esercitato un'attività commerciale e che questa abbia esaurito l'oggetto principale dell'associazione o risulti prevalente rispetto alle altre, senza che possa assumere rilievo il fatto che siano stati perseguiti scopi altruistici»*. In passato già Cass. Civ., 9 novembre 1979, n. 5770, in *Foro It.*, 1980, p. 357: *«alle associazioni e fondazioni che svolgano attività imprenditoriale accessoria e strumentale rispetto alla finalità istituzionali dell'ente, non compete la qualifica di imprenditori»*.

(80) Per tutti GALGANO F., *Persone giuridiche*, cit., p. 218.

che venga a determinarsi un nuovo contratto fra le parti, bensì attraverso l'integrazione dell'accordo originario (81).

Da ultimo, occorre evidenziare che dall'applicabilità delle regole generali del contratto può discendere anche la configurazione di talune invalidità o patologie afferenti l'atto costitutivo o lo statuto. Motivo per cui, per autorevole dottrina, potrebbero essere configurate cause di nullità o di annullamento del contratto di associazione, le quali determinerebbero lo scioglimento del rapporto, con conseguente estinzione dell'ente (82).

Se, sul piano generale, tali principi sono comuni a tutte le associazioni di diritto privato, il codice civile effettua anche una distinzione specifica tra associazioni riconosciute ed associazioni non riconosciute, su cui appresso.

### **12.1. L'associazione riconosciuta.**

L'associazione può dirsi riconosciuta quando gode di autonoma personalità giuridica di diritto privato (83).

Anzitutto, a norma dell'art. 14 c.c., le associazioni che intendono essere riconosciute debbono costituirsi per atto pubblico.

Inoltre, per ottenere il riconoscimento, l'atto costitutivo e lo statuto debbono prevedere (arg. ex art. 16 c.c.):

- a) la denominazione dell'ente;
- b) l'indicazione dello scopo dell'associazione (84);

---

(81) Ancora GALGANO F., *Trattato di diritto civile*, cit., p. 240.

(82) Così, fra gli altri, GALGANO F., *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, cit., p. 143; ID., *Persone giuridiche*, cit., p. 210; FERRARA F., *Le persone giuridiche*, cit., p. 251. Peraltro, la conclusione tratta nel testo è il frutto di un necessario temperamento volto a garantire i terzi che abbiano avuto rapporti con l'associazione (soprattutto quella riconosciuta) durante la sua esistenza. Difatti, come si è affermato, la sussistenza di un'invalidità dell'atto costitutivo non comporta la nullità dell'ente in quanto tale, bensì il suo scioglimento. Ciò, richiamando quanto osservato da AA.VV., *sub art. 16*, in *Commentario al codice civile*, a cura di CENDON P., I, p. 646, «con la conseguenza che l'eventuale sentenza che successivamente avesse accertato il vizio dell'atto non avrebbe comportato la nullità dell'ente, bensì il suo mero scioglimento, al fine di preservare l'attività compiuta medio tempore».

(83) Sul tema specifico dell'associazione riconosciuta v. AURICCHIO A., voce *Associazioni riconosciute*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, III; DE GIORGI M. V., *Le persone giuridiche in generale, le associazioni e le fondazioni*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato*, diretto da RESCIGNO P., cit., 2, I; FERRARA F., *Le persone giuridiche*, in *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da VASSALLI F., Torino, 1956; GALGANO F., *Persone giuridiche*, in AA.VV., *Commentario del Codice Civile*, II ed., a cura di SCIALOJA A. – BRANCA G., continuato da GALGANO F., Bologna – Roma, 2006.

(84) La conclusione dottrinale da preferire è quella che rintraccia nell'associazione sempre scopi di tipo ideale, ovvero sia di natura non patrimoniale. Ciò non toglie che l'associazione, ad ogni modo, possa svolgere attività economiche per il raggiungimento dei suoi fini statutari, purché vi sia il divieto di distribuzione degli utili, sia diretto che indiretto. La figura dell'associazione, per queste stesse ragioni, non è esclusa nemmeno qualora i suoi membri fruiscano di prestazioni patrimonialmente valutabili, a

- c) l'indicazione del patrimonio;
- d) le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione;
- e) la disciplina dei diritti ed obblighi degli associati (85);
- f) le condizioni per la loro ammissione (86).

Peraltro, è stato acutamente rilevato che l'insieme dei requisiti sopra enucleati è imprescindibile soltanto ai fini dell'ottenimento del riconoscimento, che in caso contrario deve essere rifiutato.

Ma ciò non toglie che, nell'ambito dell'elenco dell'art. 16 c.c., possano essere individuati i requisiti essenziali per concludere validamente un accordo di associazione; essi sono costituiti dallo scopo, dalle condizioni per l'ammissione degli associati, nonché dalle regole sull'ordinamento interno (87).

Costituisce invece mera facoltà l'indicazione, nell'atto costitutivo o nello statuto, di norme relative all'estinzione dell'ente ed alla devoluzione del patrimonio (art. 16, co. 2, c.c.).

Passando ad un resoconto della struttura organizzativa ideata dal codice civile, si possono rintracciare all'interno dell'associazione riconosciuta due organi necessari (arg. ex artt. 18-21 c.c.): gli amministratori e l'assemblea (88). Di regola, vi è anche un legale rappresentante dell'ente, costituito dal presidente.

Nel corso della sua vita, l'associazione riconosciuta – fra le altre cose – può modificare il proprio statuto; a tal fine, l'organo competente è l'assemblea. La votazione

condizione che tali prestazioni non siano dirette a soddisfare un loro interesse patrimoniale. Sul tema ancora GALGANO F., *Delle associazioni*, cit., p. 63. Viceversa, stando ad una diversa impostazione inaugurata da SACCO R., *Società ed associazione*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1950, II, p. 161, le associazioni potrebbero teoricamente perseguire qualsiasi scopo, anche egoistico, ad eccezione soltanto di quello previsto dalla legge per altre figure associative.

(85) Generalmente si ritiene che ciò debba avvenire nel doveroso rispetto del principio di uguaglianza e parità, pena la nullità delle relative clausole (GALGANO F., *Delle associazioni*, cit., p. 230). Ad ogni modo, vi è in dottrina chi ha ravvisato talune situazioni peculiari, nelle quali la complessità delle associazioni potrebbe richiedere una giustificata deroga a tali precetti (VOLPE PUTZOLU G., *Le associazioni tra Codice e Costituzione*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1973, I, p. 306).

(86) Richiamando quanto già indicato nella nota precedente, si ritengono illegittime quelle clausole che tendono ad impedire l'ingresso di nuovi associati all'interno dell'associazione, ovvero che violano il principio di non discriminazione. Ad ogni modo, possono essere inserite clausole che pongano condizioni di ingresso lineari e coerenti con gli scopi istituzionali previsti dall'associazione. Certo è che i profili patologici di tali tematiche potranno emergere soltanto qualora il soggetto cui sia stato impedito di prendere parte ad un'associazione ricorra alla tutela giurisdizionale.

(87) Così GALGANO F., *Trattato di diritto civile*, cit., p. 239.

(88) Correttamente, per SANTARONI M., voce *Associazione*, cit., p. 489, l'assemblea è un organo collegiale di cui fanno parte tutti gli associati; ad essa spettano le decisioni relative alla vita, all'attività ed alla disciplina dell'ente. Peraltro, la legge attribuisce all'assemblea degli associati una competenza inderogabile determinata in ragione della materia. All'assemblea compete difatti: l'approvazione del bilancio (art. 20 c.c.), la nomina degli amministratori, le azioni di responsabilità contro di essi (art. 22 c.c.), le modificazioni dell'atto costitutivo (art. 21 c.c.), l'esclusione degli associati (art. 24 c.c.), lo scioglimento dell'associazione (art. 21 c.c.).



è valida, salve diverse clausole statutarie, quando vi è «*la presenza di almeno tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti*» (art. 21, co. 2, c.c.).

L'assemblea può inoltre deliberare lo scioglimento dell'associazione e la devoluzione del patrimonio: in tal caso non sono previste deroghe contrattuali alla maggioranza prevista per legge; pertanto, occorre necessariamente «*il voto favorevole di almeno tre quarti degli associati*» (art. 21, co. 3, c.c.).

Viceversa, per le restanti votazioni vale la regola generale per cui «*le deliberazioni dell'assemblea sono prese a maggioranza di voti e con la presenza di almeno la metà degli associati. In seconda convocazione la deliberazione è valida qualunque sia il numero degli intervenuti*» (art. 21, co. 1, c.c.).

Siccome il contratto associativo, come visto, è di tipo aperto, all'ingresso di nuovi associati potrà accompagnarsi anche il recesso (89) ovvero l'esclusione (90) di soggetti facenti parte dell'associazione. Orbene, in armonia con gli scopi non lucrativi dell'associazione, è stato previsto, per i casi di fuoriuscita dall'associazione, che i soggetti «*non possono ripetere i contributi versati, né hanno alcun diritto sul patrimonio dell'associazione*» (91).

Altresì, a sciogliersi potrebbe essere lo stesso vincolo associativo. A tal proposito, l'art. 27 c.c. enuclea le seguenti cause tipiche di estinzione legale: quando lo scopo è stato raggiunto o è divenuto impossibile, ovvero quando tutti gli associati sono venuti a mancare. Oltre a ciò, si ammette la possibilità che l'atto costitutivo o lo statuto prevedano cause diverse di estinzione.

In tutti i casi di estinzione o scioglimento, il codice civile disciplina l'*iter* legale per la liquidazione del patrimonio residuo, il quale, in mancanza di diversa clausola

---

(89) Unanime è la dottrina nell'affermare che il recesso costituisce un vero e proprio diritto in capo all'associato. Ciò deriva anche dal necessario coordinamento con l'art. 18 Cost.: nella tutela della libertà di associazione, difatti, è insista la libertà di recedere dall'ente di cui si faccia parte. Va pertanto considerata nulla la clausola statutaria che escluda il diritto di recesso dell'associato (in giurisprudenza v. in tal senso già Cass. Civ., 7 maggio 1957, n. 1571, in *Foro It.*, 1957, I, p. 969).

(90) Viceversa, l'esclusione del socio prevista per legge potrà avvenire, mediante delibera dell'organo assembleare, soltanto per gravi motivi (arg. ex art. 24 c.c.). Per una ricostruzione dei possibili limiti all'esercizio di tale potere si rinvia a TUOZZO M., *Il contratto di associazione ed i limiti al potere di esclusione dell'associato*, in *Obbl. e Contr.*, 2008, 3, p. 227.

(91) Art. 24, ult. co., c.c. La dottrina, in questa norma, ha trovato importanti conferme in tema di scopo ideale dell'associazione, il quale differisce dal conferimento di capitali tipico del contratto di società.

costitutiva o statutaria, verrà attribuito dall'Ufficio del Registro competente ad altri enti aventi fini analoghi (92).

Occorre a questo punto dar conto di come l'associazione possa ottenere la personalità giuridica, chiarendo fin d'ora che quanto qui di seguito tratteggiato continuerà a valere per tutti gli enti senza scopo di lucro soggetti alla disciplina del codice civile; viceversa, e come si vedrà in seguito, in base al nuovo CTS gli enti di terzo settore potranno avvalersi di una procedura parallela maggiormente semplificata (93).

Orbene, a partire dall'emanazione del D.P.R., 10 febbraio 2000, n. 361, il legislatore ha individuato un nuovo sistema per ottenere il riconoscimento (94).

Nello specifico, l'associazione può acquistare la personalità giuridica attraverso l'iscrizione nel relativo Registro delle persone giuridiche (95). A tal fine, occorre depositare la domanda di riconoscimento al competente Ufficio tenentario del Registro, a seconda delle ipotesi così individuato (art. 7):

a) in via generale, presso la Prefettura del luogo in cui ha sede l'associazione;

b) per le sole associazioni operanti nelle materie attribuite alla competenza regionale (96) e con esaurimento delle finalità statutarie nell'ambito di una sola regione, presso la regione del luogo in cui ha sede l'associazione.

È interessante notare come il summenzionato D.P.R. ha aggiunto un ulteriore requisito necessario ai fini dell'accoglimento della domanda: il patrimonio dell'associazione deve risultare «*adeguato alla realizzazione dello scopo*», ed a tal fine «*la consistenza del patrimonio deve essere dimostrata da idonea documentazione allegata alla domanda*» (art. 1).

Dopodiché, all'esito dell'istruttoria ed in caso di accoglimento della domanda, l'Ufficio procede all'iscrizione, con relativo acquisto della personalità giuridica (97).

---

(92) Può essere, a margine, osservato come il legislatore abbia dedicato la gran parte delle attenzioni proprio alla disciplina della fase di liquidazione del patrimonio residuo delle associazioni, segno evidente della diffidenza con cui ancora si guardava questa realtà sociale.

(93) Cfr. *infra* al Cap. III, par. 7.6.

(94) Sotto questo punto di vista, il regolamento ha abrogato l'art. 12 c.c., che prevedeva il riconoscimento della personalità giuridica attraverso un formale Decreto del Capo dello Stato.

(95) Per approfondimenti si rinvia al contributo di DE GIORGI M. V. – PONZANELLI G. – ZOPPINI A., *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, Milano, 2001.

(96) Per la loro individuazione v. quanto stabilito nel D.P.R., 24 luglio 1977, n. 616.

(97) Nondimeno, la modalità e finanche le condizioni richieste per il riconoscimento della personalità giuridica, soprattutto con riferimento all'iscrizione regionale, variano in base alle normative localmente vigenti, come acutamente messo in luce da CASTIGLIONI A. – MACALLI M., *Associazioni, fondazioni e comitati. Struttura, organizzazione e responsabilità*, Vicalvi, 2017, p. 143 ss.

Il principale effetto del riconoscimento consiste nell'acquisto dell'autonomia patrimoniale perfetta, con la conseguenza che dei debiti contratti risponde esclusivamente l'associazione riconosciuta con il suo patrimonio (98).

Dopodiché, in quanto riconosciuta, l'associazione deve depositare determinati atti presso l'Ufficio del Registro competente, ai fini della necessaria approvazione: ciò vale, ad esempio, per le modifiche statutarie o per le delibere di scioglimento (99).

Una volta approvate, le innovazioni vengono iscritte nel Registro, con relativa efficacia ed opponibilità nei confronti dei terzi.

## **12.2. L'associazione non riconosciuta.**

L'associazione non riconosciuta è configurata dall'ordinamento come soggetto di diritto, pur non essendo dotata di personalità giuridica, a differenza di quella riconosciuta (100).

Peraltro, è stato condivisibilmente ritenuto che la sua natura giuridica non diverge da quella dell'associazione riconosciuta: trattasi, anche in questo caso, di un accordo plurilaterale con comunione di scopo per il perseguimento di fini ideali (101).

Ad ogni modo, la norma che disciplina l'assetto strutturale si limita a prevedere che *«l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati»* (art. 36, co. 1, c.c.).

---

(98) Per tutti v. DE GIORGI M. V., *Le persone giuridiche in generale, le associazioni e le fondazioni*, in AA. VV., *Trattato di diritto privato*, diretto da RESCIGNO P., Torino, 1982, 2, I, p. 217 ss.

(99) Si ripropone qui di seguito l'intero testo dell'art. 4, D.P.R. 361/2000, inerente le fattispecie da iscrivere nel Registro: *«nel registro devono essere indicati la data dell'atto costitutivo, la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata, qualora sia stata determinata, la sede della persona giuridica e il cognome, il nome e il codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza. Nel registro devono altresì essere iscritte le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede e l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le deliberazioni di scioglimento, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento o accertano l'estinzione, il cognome e nome dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento»*.

(100) Per una bibliografia essenziale sul tema specifico delle associazioni non riconosciute v. PERSICO G., voce *Associazioni non riconosciute*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, III; FUSARO A., *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991; GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit.; CAPOZZI G., *Le associazioni in attesa di riconoscimento*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1970; BASILE M., *Gli enti di fatto*, cit.; EROLI M., *Le associazioni non riconosciute*, cit.; RUBINO D., *Le associazioni non riconosciute*, II ed., Milano, 1952.

(101) Si richiama integralmente, dunque, quanto già esposto poc'anzi nel testo che si ritiene, in accordo con l'impostazione dottrinale ritenuta preferibile (GALGANO F.), valevole appieno anche per le associazioni non riconosciute.

Dunque, è stato ricavato in dottrina che l'associazione non riconosciuta possa costituirsi senza l'osservanza di particolari formalità, purché vengano rispettati i requisiti reputati come essenziali per concludere validamente un accordo di associazione: essi sono stati rintracciati nell'individuazione dello scopo, nella disciplina dalle condizioni per l'ammissione degli associati, nonché nelle regole sull'ordinamento interno (102).

Inoltre, non è richiesto l'atto pubblico per la sua costituzione, né si reputa in linea teorica necessaria – sebbene oltremodo opportuna – la forma scritta dell'atto costitutivo (103).

Peraltro, in base alla medesima impostazione, è stata ricavata la possibilità di supplire alle evidenti lacune normative in assenza di specifiche regolamentazioni contrattuali, attraverso l'applicazione delle medesima disciplina valevole per le associazioni riconosciute (104).

Ciò, eccezion fatta soltanto per le norme che presuppongono o richiamano la circostanza del riconoscimento (105).

Ne costituisce chiaro esempio l'art. 38 c.c., in base al quale, posta l'assenza dell'autonomia patrimoniale perfetta, delle obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione rispondono il fondo comune nonché «*personalmente e solidalmente, le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione*» (106).

Alla mancanza di personalità giuridica, d'altro canto, non consegue la mancanza del potere di rappresentanza nei confronti dei terzi: difatti, «*le associazioni non*

---

(102) Così, in particolare, GALGANO F., *Trattato di diritto civile*, cit., p. 239.

(103) Cfr. la dottrina citata alle note precedenti. Sarà però necessaria la forma scritta (e le ulteriori formalità per la trascrizione) qualora, nel costituire l'associazione, si apportino immobili in proprietà o in locazione o godimento ultranovennale (arg. ex art. 1350, n. 9, c.c.).

(104) GALGANO F., *Associazioni non riconosciute e comitati*, cit., p. 182: «*se questa identità di tipo contrattuale comporta, inevitabilmente, l'identità della disciplina applicabile, le norme del precedente capo dovranno, per tutto ciò che prescinda dal fatto della presenza o meno del riconoscimento, essere applicate anche all'associazione non riconosciuta*». Peraltro, tale ottica ha avuto enorme seguito in giurisprudenza. Una diversa impostazione è invece rinvenibile in BASILE M., *Gli enti di fatto*, cit., p. 289, nonché SANTARONI M., voce *Associazione*, cit., p. 496, secondo i quali vi sarebbe una volontà legislativa di creare un maggiore scarto fra le due discipline.

(105) Secondo questa impostazione, possono essere ad esempio direttamente applicate, in assenza di diversa volontà espressa dagli associati, le regole concernenti la validità delle delibere assembleari, con i relativi *quorum*; le ipotesi di scioglimento del vincolo, ovverosia quando lo scopo è stato raggiunto ovvero è divenuto impossibile, oppure quando tutti gli associati sono venuti a mancare. Viceversa, non potrebbe essere applicato l'art. 1, co. 2, D.P.R. 361/2000 sull'insufficienza del patrimonio per il raggiungimento degli scopi istituzionali.

(106) GALGANO F., *Le associazioni*, cit., p. 223. Peraltro, la giurisprudenza esclude che la responsabilità solidale di coloro che hanno agito in nome dell'associazione sia subordinata al beneficio della preventiva escussione del fondo comune (ex multis Cass. Civ., 21 novembre 1984, n. 5954; Cass. Civ., 16 maggio 2000, n. 280; Cass. Civ., 11 maggio 2004, n. 8919).

*riconosciute stanno in giudizio nella persona alla quale, per accordo degli associati, è conferita la presidenza o la direzione» (art. 36, co. 2, c.c.).*

### **13. La fondazione.**

Accanto all'associazione, il legislatore ha tipizzato un ulteriore ente collettivo privato, denominato fondazione (107).

La fondazione, a differenza di quanto può avvenire per le associazioni, è *ex se* una persona giuridica, e pertanto un passaggio imprescindibile per la sua istituzione è costituito dal riconoscimento, mediante iscrizione presso il Registro di cui si è detto in precedenza (108).

Inoltre, come si vedrà appresso, la fondazione presenta caratteristiche diverse, sia funzionali che strutturali, rispetto agli enti associativi.

Anzitutto, per divenire tale è indispensabile, *ex art. 14 c.c.*, che la fondazione venga costituita tramite atto pubblico ovvero per testamento, anche olografo (109).

In dottrina, è stato peraltro chiarito che l'atto costitutivo della fondazione è di tipo unilaterale non recettizio, espressione di autonomia privata (110); tale carattere permane anche quando più fondatori partecipino, in un unico documento, alla costituzione dell'ente (111).

---

(107) Per una bibliografia essenziale v. FUSARO A., voce *Fondazione*, in *Dig. Civ.*, Torino, 1992, VIII; RESCIGNO P., *Negozio privato di fondazione e atto amministrativo di riconoscimento*, in *Giur. It.*, 1968, I; ID., voce *Fondazione (diritto civile)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1968, XVII; IORIO G., *Le fondazioni*, Milano, 1997; DE GIORGI M. V., *Le persone giuridiche in generale, le associazioni e le fondazioni*, cit.; BONILINI G., voce *Testamento*, in *Dig. Civ.*, Torino, 1999, XIX; NICOLÒ R., *Negozio di fondazione, Istituzione di erede*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1942, I; BELLEZZA E. – FLORIAN F., *Fondazioni di partecipazione*, Piacenza, 2006; VITTORIA D., *Le fondazioni culturali ed il consiglio di amministrazione*, Napoli, 1976; ZOPPINI A., *Le fondazioni: dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995; ID., *Le fondazioni: dal codice civile alle prospettive di riforma*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2001.

(108) Poiché il quadro legislativo in tema di riconoscimento delle fondazioni è il medesimo di quello in precedenza analizzato per le associazioni che vogliono ottenere la personalità giuridica, si rinvia alle considerazioni effettuate poc'anzi al par. 12.1. Per approfondimenti v. DE GIORGI M. V. – PONZANELLI G. – ZOPPINI A., *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, cit.

(109) Così, condivisibilmente, FUSARO A., voce *Fondazione*, cit., p. 359.

(110) Come tale, ai sensi dell'art. 15 c.c. il fondatore può revocare l'atto di fondazione fino a che non sia intervenuto il riconoscimento, ovvero fino a che non sia iniziata l'attività dell'opera da lui disposta. Ad ogni modo, viene espressamente previsto che la facoltà di revoca non si trasmette agli eredi.

(111) In particolare RESCIGNO P., *Negozio privato di fondazione e atto amministrativo di riconoscimento*, cit., p. 1358; DEL PRATO E., *I regolamenti privati*, cit., p. 329. Peraltro, il dato evidenziato nel testo ha importanti ricadute pratiche, poiché dall'invalidità di uno o più atti di fondazione, non deriva l'invalidità dell'istituzione dell'ente, se comunque ve ne sono altri da considerare legittimi; ciò non toglie che, però, il patrimonio iniziale della fondazione sia decurtato degli apporti conferiti dai soggetti che avevano in modo invalido espresso la propria volontà di costituire la fondazione. Tale circostanza assume valore in sede di riconoscimento, poiché si applica anche alle fondazioni l'art. 1, D.P.R. 361/2000, il quale richiede la congruità dei mezzi patrimoniali per il raggiungimento dello scopo.

L'atto di fondazione, a livello funzionale, deve assolvere alla finalità di individuare e rendere perseguibile uno scopo – possibile e lecito – che sia di utilità generale ed estraneo rispetto a quello di lucro (112).

Ciò si riverbera, a livello strutturale, nel contenuto dell'atto di fondazione, il quale (113):

a) da un lato, contiene un atto di disposizione patrimoniale, attraverso il quale il fondatore destina determinati mezzi per il conseguimento dello scopo prefissato;

b) dall'altro, rappresenta un atto di organizzazione propedeutico al raggiungimento di tale scopo.

Oltre a ciò, per ottenere il riconoscimento la fondazione deve poter essere univocamente identificata.

In altri termini – quelli utilizzati dal codice civile – l'atto di fondazione deve nel complesso contenere: la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione. La fondazione di mera erogazione deve inoltre contenere i criteri e le modalità di erogazione delle rendite (art. 16, co. 1, c.c.).

A ciò si aggiunge, poiché resa necessaria ai sensi dell'art. 1, D.P.R. 361/2000, la dimostrazione che il patrimonio della fondazione sia *«adeguato alla realizzazione dello scopo»*, mediante *«idonea documentazione allegata alla domanda»*.

Costituisce facoltà, invece, prevedere norme relative all'estinzione dell'ente, alla devoluzione del patrimonio ed alla trasformazione della fondazione (art. 16, co. 2, c.c.).

Come si può notare, nell'impostazione assunta dal codice civile la fondazione è del tutto sfornita di un organo assembleare; saranno pertanto gli amministratori a determinare nel loro complesso gli aspetti organizzativi della fondazione per il raggiungimento dello scopo prefissato, gestendo a tal fine il patrimonio dell'ente.

In mancanza dei controlli che nelle associazioni è esercitato dall'organo assembleare, il codice civile ha previsto che sia l'autorità governativa a controllare e vigilare il loro operato. A tal fine, l'Ufficio del Registro delle persone giuridiche presso cui la fondazione risulta iscritta potrà (art. 25 c.c.):

---

(112) Al pari di quanto già rilevato in tema di contratto associativo, vi è concordanza nell'affermare che la fondazione persegue interessi di natura non economica, a differenza del contratto societario regolato dal libro V del codice civile.

(113) Concorde sul punto anche la giurisprudenza: v. per tutti già Cass. Civ., 29 febbraio 1968, n. 654, in *Foro It.*, 1968, p. 913; in seguito anche Cass. Civ., 27 febbraio 1997, n. 1806.

a) nominare e sostituire gli amministratori o i rappresentanti, quando le disposizioni contenute nell'atto di fondazione non possono attuarsi;

b) annullare le deliberazioni contrarie a norme imperative, all'atto di fondazione, all'ordine pubblico o al buon costume;

c) sciogliere l'amministrazione e nominare un commissario straordinario, qualora gli amministratori non agiscano in conformità dello statuto, dello scopo della fondazione o della legge.

Ad ogni modo, come efficacemente notato, l'insieme dei poteri previsti si risolve in un controllo di legittimità, giacché ciò che rileva, al fine dell'intervento dell'autorità, è la violazione di disposizioni giuridiche: *«trattandosi di un ente privato, infatti la pubblica Amministrazione non potrebbe imporre direttive per la realizzazione dei fini pubblici»* (114).

Sotto questo punto di vista, in dottrina si è ulteriormente osservato come possa anche ammettersi un esame nel merito della gestione, ma esclusivamente per giungere alla verifica dell'illegittimità del comportamento degli amministratori (115).

Venendo alle vicende impeditive, modificative o estintive dell'atto di fondazione, può essere osservato quanto segue.

Anzitutto, costituisce opinione prevalente ritenere che il consiglio di amministrazione della fondazione non gode di un potere analogo a quello attribuito all'assemblea: motivo per cui gli amministratori non possono alterare il contenuto dell'atto costitutivo, deliberare lo scioglimento dell'ente o modificarne il fine, stante il potere, in tal senso, conferito all'autorità governativa (116).

Ad ogni modo, è inequivocabile che in base all'art. 2, co. 3, D.P.R. 361/2000, residua in capo agli amministratori il potere di apportare talune modifiche statutarie, purché esse siano coerenti con il fine di migliorare la realizzazione degli scopi istituzionali della fondazione (117).

---

(114) BIANCA C. M., *La norma giuridica*, p. 321.

(115) Così GALGANO F., *Persone giuridiche*, cit., p. 394.

(116) In giurisprudenza v. Cons. Stato, 23 marzo 1996, n. 123, per il quale sono possibili modifiche statutarie *«sempre che siano giustificate e, fermo l'interesse che il fondatore ha inteso realizzare, non siano tali da pregiudicare lo scopo programmato e da travolgere i connotati inderogabili della fattispecie, quali voluti dal fondatore»*. Cfr. anche Trib. Salerno, 27 gennaio 1999.

(117) Si valorizza, così, il nesso di strumentalità della modifica con i fini statutarî voluti dal fondatore, dovendo considerarsi possibili solo quelle modifiche organizzative che non pregiudicano lo scopo programmato. Viceversa, va decisamente esclusa ogni modifica riguardante il fine consacrato nello statuto. Peraltro, ZOPPINI A., *Le fondazioni*, cit., p. 222, considera, in proposito, alcune ipotesi esemplificative: la creazione, da parte del fondatore, di ulteriori fondazioni accessorie, quando il patrimonio sia esuberante; l'ampliamento della gamma delle attività finalizzate al conseguimento dello

Per quanto concerne i possibili vizi afferenti al momento genetico, al pari di quanto visto per le associazioni si ritengono profilabili cause di nullità o di annullabilità dell'atto di fondazione. Da esse discende l'impossibilità per l'ente di divenire una fondazione; ovvero, nel caso in cui l'accertamento di esse avvenga in un momento successivo al riconoscimento dell'ente, ciò determina una specifica causa di estinzione della fondazione (118).

Altresì, in aggiunta a quanto può essere previsto all'interno dell'atto di fondazione, costituiscono «potenziali» cause di estinzione l'impossibilità di raggiungere lo scopo prefissato, ovvero il suo completo raggiungimento.

Potenziali poiché sarà soltanto l'autorità governativa – in assenza di specifiche indicazioni del fondatore – a valutare se da tali circostanze debba conseguire l'estinzione della persona giuridica, o piuttosto una sua trasformazione ai sensi dell'art. 28 c.c., allontanandosi il meno possibile dalla volontà originaria (119).

Peraltro, il potere di procedere alla trasformazione viene espressamente esteso anche alle ipotesi in cui lo scopo sia divenuto di scarsa utilità, ovvero il patrimonio risulti insufficiente al raggiungimento dei fini istituzionali (120).

Anche per le fondazioni il codice civile disciplina l'*iter* legale per la liquidazione del patrimonio residuo nei casi di estinzione: in mancanza di diversa volontà espressa dal fondatore, la fase verrà gestita dall'Ufficio del Registro competente, con devoluzione ad altri enti aventi fini analoghi (121).

#### **14. Il comitato.**

---

scopo; la trasformazione dell'ente nel caso in cui il patrimonio sia esiguo, attraverso la limitazione del campo di attività o attraverso la fusione con una fondazione avente fini analoghi.

(118) Per tutti, si rinvia ai contributi di GALGANO F. citati poc'anzi alle note 102, 106 e 115.

(119) Costituisce opinione oggi pacifica in dottrina che la trasformazione della fondazione comporti la continuazione dell'ente, e non determini, viceversa, l'estinzione della fondazione originaria e la successiva creazione di un nuovo ente. Accedendo, infatti, a tale seconda opinione, dovrebbe conseguentemente ammettersi che la nuova fondazione possa venire ad esistenza per effetto del solo provvedimento di trasformazione adottato dall'autorità; il che si pone in aperto contrasto con il principio accolto nel nostro ordinamento, in virtù del quale l'autorità pubblica non ha il potere di costituire le persone giuridiche *ex nihilo*. In passato, aveva sostenuto tale tesi FERRARA F., *Le persone giuridiche*, cit., p. 359.

(120) Sulla natura e sui limiti all'esercizio del potere di trasformazione in capo all'Ufficio del Registro presso cui la fondazione risulta iscritta (a seconda dei casi, Prefettura, Regione o Provincia autonoma), si rinvia ai contributi di PANZA G., voce *Successione tra enti (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1990, XLIII, p. 1404; CHAUVENET C., *La fusione tra fondazioni*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2008, II, p. 603; MESSINEO F., *Manuale di diritto civile e commerciale*, IX ed., Milano, 1957, I, p. 296; GALGANO F., *Persone giuridiche*, cit., p. 412; RESCIGNO P., voce *Fondazione*, cit., p. 808.

(121) In base all'art. 32 c.c., eventuali oneri da eseguire in favore di terzi rimangono invariati anche nel passaggio di proprietà dei beni dal soggetto estinto ad altro ente.



In aggiunta alle figure tipiche dell'associazione e della fondazione, il codice civile dedica un residuo spazio anche all'istituto del comitato (122).

L'esiguità, nonché la lacunosità, delle disposizioni dedicate a tale ente, ha determinato complesse dispute dottrinali circa la natura giuridica del comitato.

Nello specifico, possono essere isolate ben cinque teorie ricostruttive diverse:

- a) il comitato si inquadra nella categoria del contratto associativo (123);
- b) il comitato può essere assimilato all'istituto della fondazione (124);
- c) il comitato sfugge all'inquadramento sia nella categoria delle associazioni non riconosciute, sia in quella delle fondazioni (125);
- d) il comitato persegue scopi che si inseriscono nel più ampio campo delle attività proprie dell'associazione non riconosciuta (126);
- e) nel comitato può essere ravvisata una combinazione fra la figura dell'associazione non riconosciuta e quella della fondazione (127).

Peraltro, la delicata disputa è ricca di conseguenze sul piano concreto, poiché la stringata disciplina legislativa necessita di essere ampiamente integrata, dovendo la

---

(122) Per una bibliografia essenziale v. AURICCHIO A., voce *Comitati (diritto civile)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1960, VII; GALGANO F., voce *Comitato (diritto civile)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, VI; BASILE M., voce *Comitati*, in *Dig. Civ.*, Torino, 1988, III; ID., *Gli enti di fatto*, cit.; BIANCA C. M., *La norma giuridica. I soggetti*, cit.; SCOGNAMIGLIO C., *Riflessioni in tema di natura giuridica e soggettività del comitato*, in *Giur. It.*, 1987, I; FORCHIELLI P., *Saggio sulla natura giuridica dei comitati*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1954, p. 121; CALICETI P., *Considerazioni inattuali in tema di comitati*, Milano, 1994.

(123) In tal senso BIANCA C. M., *La norma giuridica*, cit., p. 369; SCOGNAMIGLIO C., *Riflessioni in tema di natura giuridica e soggettività del comitato*, cit., p. 1015; AURICCHIO A., voce *Comitati (diritto civile)*, cit., p. 755.

(124) Adottano tale impostazione SANTORO PASSARELLI F., *Dottrine generali del diritto civile*, IX ed., Napoli, 1989, p. 49; COSTI R., *Fondazione e impresa*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1968, I, p. 13; GRECO F., *Le fondazioni non riconosciute*, Milano, 1980, spec. p. 81.

(125) Così BASILE M., *Gli enti di fatto*, cit., p. 335, il quale sottolinea l'opportunità di fare riferimento, per la regolamentazione dei profili della materia non espressamente disciplinati, ai principi desumibili – di volta in volta – dalla normativa riguardante le varie formazioni sociali, ovvero, mancando questi, ai principi generali dell'ordinamento.

(126) ZOPPINI A., *Le Fondazioni*, cit., p. 304, afferma che il comitato «definisce non uno schema generale, ma un modulo speciale di attività (e di responsabilità) che si aggiunge a quello dell'associazione non riconosciuta. S'intende dire che alla fattispecie del comitato potrebbe riconoscersi un ruolo analogo a quello assolto dai "beni con destinazione particolare" (art. 32 cod. civ.) nell'ambito degli enti personificati: esso esaurisce la propria portata precettiva esclusivamente nella disciplina del patrimonio di destinazione che afferisce all'organizzazione dell'associazione non riconosciuta e che sarà sottoposto al regime previsto dagli artt. 40 e 42 cod. civ., per quanto attiene alla responsabilità degli amministratori e alla destinazione dei beni».

(127) Per tale ricostruzione v. GALGANO F., *Associazioni*, cit., p. 261; CONDORELLI M., *Destinazione dei patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli Enti non personificati*, Milano, 1964, p. 48; SCAVO LOMBARDO L., *In tema di obblazioni raccolte da un unico promotore*, in *Dir. Eccl.*, 1960, II, p. 270; FORCHIELLI P., *Saggio sulla natura giuridica dei comitati*, cit., p. 121.

giurisprudenza, sotto questo punto di vista, applicare la normativa ritenuta più compatibile con la natura giuridica del comitato (128).

Circostanza comunemente accettata, ad ogni modo, è che ricorre la figura del comitato quando i suoi componenti annunciano la volontà di realizzare uno scopo, ed a tal fine iniziano a raccogliere oblazioni dal pubblico.

L'art. 39 c.c. fornisce un'elencazione, da considerarsi meramente esemplificativa, dei possibili scopi cui tende l'istituzione di un comitato, quali il soccorso o la beneficenza, nonché la realizzazione di opere pubbliche, monumenti, esposizioni, mostre o festeggiamenti.

In essi è stata, peraltro, rintracciata dalla giurisprudenza una matrice comune, consistente nello «*scopo generalmente d'interesse pubblico ed in ogni caso non egoistico*» perseguito dal comitato (129).

La fonte genetica del comitato non richiede forme particolari; ciò non toglie che, se l'ente ambisce ad essere riconosciuto quale persona giuridica, deve essere senz'altro adottato l'atto pubblico (130).

Nel caso – tipico – di comitato non riconosciuto, l'art. 40 c.c. dispone che «*gli organizzatori e coloro che assumono la gestione dei fondi raccolti sono responsabili personalmente e solidalmente della conservazione dei fondi e della loro destinazione allo scopo annunciato*», mentre «*i suoi componenti rispondono personalmente e*

---

(128) La giurisprudenza maggioritaria sembra ormai aver aderito alla tesi dottrinale che individua nei comitati la presenza sia dei caratteri associativi che di quelli fondazionali. Tali caratteri, che si succedono nel tempo, rendono possibile l'individuazione di una prima fase (relativa alla raccolta dei fondi mediante pubbliche sottoscrizioni) in cui il comitato è riconducibile alla figura di un'associazione, nonché di una seconda fase (relativa alla conservazione del patrimonio di oblazione e alla sua devoluzione allo scopo annunciato) in cui scompare ogni elemento di natura associativa ed appaiono elementi di tipo fondazionale. Sul tema v. Cass. Civ., 23 giugno 1994, n. 6032, cit.; Cass. Civ., 12 giugno 1986, n. 3898, in *Foro It.*, 1986, I, p. 2123; Cass. Civ., 12 novembre 1977, n. 4902, in *Foro It.*, 1978, I, p. 39.

(129) Cass. Civ., 15 ottobre 1960, n. 2757, in *Foro It.*, 1961, I, p. 1361; in seguito cfr. anche Cass. Civ., 23 giugno 1994, n. 3062, in *Nuova Giur. Civ.*, 1995, I, p. 27: «*la nozione di comitato recepita dall'art. 39 c.c. non è incompatibile con il mutamento dell'originaria componente soggettiva dell'organizzazione, poiché la configurazione di questa come una struttura chiusa, se è aderente all'ipotesi di strumenti operativi posti in essere per realizzare finalità che si esauriscano in un periodo di tempo determinabile in anticipo (come nei casi di comitati per festeggiamenti o per recare soccorso nelle pubbliche calamità), non lo è con riguardo ad organismi istituiti per conseguire obiettivi che si proiettano in un lungo arco di tempo, come nei casi delle mostre ad esposizioni permanenti ovvero del perseguimento di scopi assistenziali perduranti, con riferimento ai quali è configurabile una persistenza dell'organizzazione pur di fronte al mutamento suddetto*».

(130) Ciò è quanto emerge inequivocabilmente *a contrario* dall'art. 41 c.c. Rientra, viceversa, nell'ambito della disputa circa la natura giuridica del comitato capire quali siano gli altri requisiti necessari affinché il esso possa utilmente ottenere il riconoscimento, proprio perché la disciplina viene esclusivamente dettata soltanto per associazioni e fondazioni (cfr. D.P.R. 361/2000).

*solidalmente delle obbligazioni assunte»; viceversa, «i sottoscrittori sono tenuti soltanto a effettuare le obbligazioni promesse».*

Anche nei confronti del comitato è stata prevista una forma di intervento da parte dell'autorità governativa: difatti, qualora i fondi raccolti siano insufficienti o eccedenti rispetto allo scopo, questo non sia più attuabile ovvero sia stato raggiunto, sarà essa a stabilire la devoluzione dei beni, se questa non è stata disciplinata al momento della costituzione del comitato.

### **15. L'impresa sociale.**

Con il passaggio dalla pregressa normativa al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, sembra essere stata ulteriormente raffinata la definizione di impresa sociale (131).

Da un lato, si è ufficializzata in via normativa la possibilità di svolgere una vera e propria «attività d'impresa», e questa esplicita indicazione ha preso il posto del più «timido» riferimento all'attività economica organizzata; dall'altro lato, è stato sostituito il termine generico «organizzazione» con quello di «ente» privato, che pone di più l'accento sul profilo soggettivo.

Altresì, è stato implementato l'apparato strutturale ed organizzativo che dovrà contraddistinguere ciascuna impresa sociale, ed a tal fine sono stati introdotti espliciti riferimenti alla gestione responsabile e trasparente, nonché al necessario coinvolgimento dei soggetti che gravitano attorno all'impresa sociale.

Infine è stata valorizzata, a livello definitorio, l'assenza dello scopo di lucro.

*Nello specifico, difatti, «possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività» (art. 1, co. 1).*

Non possono in ogni caso divenire imprese sociali le società costituite da un'unica persona fisica, le amministrazioni pubbliche, nonché, in generale, gli enti che limitano – anche indirettamente – l'erogazione di beni e servizi in favore dei soli soci o associati.

---

(131) Emblematico il raffronto con quanto evidenziato *retro* al Cap. I, par. 4.2.10.

Un'importante conferma concerne la possibilità, per tutti gli enti religiosi civilmente riconosciuti, di costituire un apposito ramo al fine di esercitare attività imprenditoriali di interesse generale, anche se su tali tematiche si avrà modo di ritornare ampiamente in seguito (132).

*Last but not least*, come già anticipato nel corso del precedente capitolo, gli approdi normativi in tema di impresa sociale stimolano riflessioni di più ampia portata sulla possibile suddivisione sistematica fra le diverse forme giuridiche adottabili dagli enti collettivi, in base al tipo di attività svolta.

Occorre difatti partire dalla seguente constatazione: mediante il D.lgs. 112/2017 si è confermata la possibilità che, oltre alle società, anche fondazioni, associazioni o comitati possano svolgere in via esclusiva o principale attività economiche organizzate, acquisendo così la qualifica di impresa sociale.

### **15.1. Lo svolgimento di attività imprenditoriale ed il dibattito fra la teoria teleologica ed il principio della neutralità delle forme giuridiche.**

Il codice civile, a livello sistematico, considera le società all'interno dell'insiemistica degli enti collettivi privati; ad ogni modo, si assiste ad una radicale divergenza di disciplina formale fra esse e gli altri enti (associazioni, fondazioni e comitati), poiché l'art. 12 c.c. dispone perentoriamente che *«le società sono regolate dalle disposizioni contenute nel libro V»*.

Orbene, secondo la nozione delineata dall'art. 2247 c.c. *«con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di una attività economica allo scopo di dividerne gli utili»*.

In modo condivisibile è stato ricavato in dottrina che la disposizione in commento enuncia i requisiti essenziali del contratto di società, il quale comunque deve essere inserito nella categoria dei contratti plurilaterali aperti con comunione di scopo (133).

Tali requisiti consistono: nel conferimento di beni ad opera dei soci; nell'esercizio comune di un'attività economica; nel dichiarato perseguimento dello

---

(132) Su cui *infra* al Cap. IV, par. 13.

(133) Ovverosia, all'interno della medesima macro-categoria che contraddistingue i contratti di associazione, su cui v. *retro* al par. 12. V. per tutti CAMPOBASSO G. F., *Manuale di diritto commerciale*, III ed., a cura di CAMPOBASSO M., Torino, 2004, p. 4, per cui il contratto di società rientra fra i contratti associativi o con comunione di scopo in cui tutte le prestazioni, cui si obbligano i contraenti, sono finalizzate alla realizzazione di uno scopo comune. Inoltre, il contratto di società è un contratto potenzialmente aperto in quanto il numero delle parti può variare in aumento o in diminuzione.

scopo di lucro, inteso come destinazione ai soci dei vantaggi economici conseguiti tramite l'esercizio dell'attività sociale (134).

Sebbene sia pacifico che possa essere svolta attività d'impresa anche al di fuori delle logiche societarie (135), sono intercorsi dibattiti sul riconoscimento di tale facoltà anche in capo agli enti senza scopo di lucro (136).

La dottrina tradizionale riteneva che fondazioni, associazioni e comitati fossero ontologicamente impossibilitati ad esercitare qualsivoglia attività economica (137).

La giustificazione era sostanzialmente basata sul silenzio normativo: poiché il codice civile non aveva disciplinato lo svolgimento di attività economiche da parte di tali enti, ne doveva discendere un assoluto impedimento. Questo, peraltro, dimostrava che le due tipologie di enti (società da un lato, ed enti senza scopo di lucro dall'altro) fossero stati distinti proprio in base al tipo di attività tipiche esercitabili.

Tale approccio, ad ogni modo, non ha retto alle forti spinte evolutive degli enti senza scopo di lucro, che sovente facevano ricorso allo svolgimento di attività commerciali come forma di auto-finanziamento per il perseguimento delle finalità statutarie.

Sulla scorta di ciò, vi è stata un'elaborazione dottrinale che, assai efficacemente, ha saputo ricostruire una rinnovata distinzione. Premesso che lo svolgimento di attività imprenditoriali da parte degli enti del libro I non è incompatibile con i principi generali dell'ordinamento, e dunque può essere legittimamente ammessa, la matrice della differenza fra essi e le società risiede piuttosto nella tipologia di scopo ideale.

Ed a tal proposito, caratteristica essenziale degli enti del libro I è l'assenza di lucro soggettivo, con conseguente divieto assoluto di distribuzione degli utili (138). Il

---

(134) Il diverso modo di realizzare tale vantaggio e di dividerlo tra i soci consente di distinguere lo scopo lucrativo in senso stretto o scopo speculativo (ossia la distribuzione ai soci di un utile, quale eccedenza dei ricavi rispetto ai costi, in proporzione all'investimento di ciascun socio) dallo scopo mutualistico (consistente in un risparmio di spesa o in una maggiore remunerazione del lavoro dei soci, tipico delle società cooperative), entrambi compresi nella nozione di società (così AA. VV., *Diritto delle società. Manuale breve*, V ed., Milano, 2012, p. 11).

(135) Si pensi a tutti gli imprenditori individuali ed ai lavoratori autonomi.

(136) Il dilemma si risolveva nella seguente questione: l'assenza di disciplina equivale ad un mancato divieto, oppure lo presuppone?

(137) Questa l'impostazione di SPADA P., *La tipicità delle società*, Padova, 1974.

(138) OPPO G., *L'essenza della società cooperativa e gli studi recenti*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1969, I, p. 385; PONZANELLI G., *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, cit., *passim*. Stando a tale impostazione, la causa sociale è costituita, nella definizione legislativa, non dal semplice esercizio dell'impresa, o meglio dell'attività economica, ma da questo esercizio allo scopo di dividerne gli utili; il primo, in funzione strumentale rispetto al secondo. Ed ancora, si ritiene che la «società è oggi l'organizzazione alla quale uno o più soggetti conferiscono beni o servizi per l'esercizio di un'attività economica imputabile all'organizzazione stessa allo scopo di conseguirne un vantaggio patrimoniale» (così DI SABATO F., *Società in generale, Società di persone*, in AA. VV., *Trattato di diritto civile del consiglio nazionale del*

lucro soggettivo, viceversa, contraddistingue l'essenza del contratto societario, poiché basato sul perseguimento di scopi patrimoniali.

Sulla scia di questa impostazione, ritenuta nel tempo preferibile, è stata riconosciuta la facoltà, in capo ad associazioni e fondazioni, di svolgere marginali nonché strumentali attività commerciali, sul presupposto che esse potessero essere funzionali al miglior raggiungimento delle finalità ideali di tali enti.

D'altronde, l'affermazione testé riportata è lo specchio di quanto finora emerso dall'analisi della legislazione speciale avutasi in tema di enti non profit a partire dal secondo dopoguerra (139).

Specularmente, peraltro, è stato ritenuto che anche le società possano svolgere marginali attività non connotate dallo scopo di lucro (140).

In altri termini, da tale quadro ricostruttivo sembra emergere che:

a) le società, tipizzate in *numerus clausus* (141), sono enti imprenditoriali organizzati per svolgere attività economica, con la finalità di suddividerne gli utili;

b) le altre forme di enti collettivi privati tendono sempre alla realizzazione di scopi ideali, e ciò senza finalità di lucro soggettivo;

---

*notariato*, diretto da PERLINGIERI P., Napoli, 2004, pp. 11-12; nello stesso senso anche FERRO LUZZI P., *I contratti associativi*, Milano, 1971, p. 238).

(139) Il riferimento è alla normativa speciale in tema di non profit analizzata *retro* nel corso del Cap. I, par. 4.2 ss. Anche se, per rigore metodologico, si evidenzia che l'attribuzione in via speciale di tali facoltà non è idonea a sopire ogni dubbio in relazione alla possibilità di svolgere, legittimamente ed in via generale, attività economiche. Anzi, per l'opposta impostazione ciò sarebbe semmai la riprova che, in quanto eccezione al principio generale, è stato necessario prevedere espressamente tale potere in sede di normativa speciale.

(140) In giurisprudenza v. già Cass. Civ. n. 1921 del 1961, citata da LAMORTE G., *L'esclusione dello scopo di lucro nello statuto delle società*, in *www.diritto.it*, 26 gennaio 2001: «la produzione e la divisione degli utili, che costituiscono l'elemento oggettivo della causa del contratto di società, va riferita al complesso dell'attività societaria e questa funzione economico-sociale tipica non viene meno se qualche atto o negozio, rientrando nell'oggetto sociale, sia esercitato senza fine di lucro». Peraltro, il florilegio delle dottrine a sostegno del tramonto dello scopo di lucro societario, ed in favore, quindi, di un c.d. principio della società senza scopo di lucro, debbono essere oggi rilette secondo una logica di contingenza (per cui v. MARASÀ G., *Le società senza scopo di lucro*, Milano, 1984; SANTINI G., *Tramonto dello scopo di lucro nelle società di capitali*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1973, I). Difatti, gli A. a sostegno di tale tesi facevano primariamente leva sull'introduzione del modello di società sportiva senza scopo di lucro, in base ad una temporanea novella costituita dall'art.10, co. 2, Legge 23 marzo 1981, n. 91, successivamente abolito dalla Legge 28 novembre 1996, n. 586. Ad ogni modo, tale figura societaria, nel corso della sua vigenza, non poteva che essere considerata quale forma giuridica del tutto eccezionale ed in deroga rispetto ai principi generali del codice civile. Sull'odierna società sportiva dilettantistica senza scopo di lucro v. invece più avanti nel testo, nonché alla nota 152.

(141) Esse sono tipizzate e suddivise fra società di persone (società semplice; società in nome collettivo; società in accomandita semplice), e società di capitali (società a responsabilità limitata; società a responsabilità limitata semplificata; società in accomandita per azioni; società per azioni). Altra categoria di società, della quale si è parlato *retro*, Cap. I, par. 4.2.3, è la società cooperativa.

c) le società non hanno il monopolio nell'esercizio delle attività economiche, ma esso costituisce comunque un requisito che deve prevalentemente caratterizzare, assieme allo scopo di lucro, tale forma giuridica;

d) le altre forme di enti collettivi privati non hanno il monopolio nel perseguimento di determinati scopi ideali, ma esso costituisce comunque un requisito che deve prevalentemente caratterizzare, assieme all'assenza del lucro soggettivo, tali forme giuridiche.

Quanto appena sintetizzato costituisce esplicitazione della c.d. teoria teleologica, stando alla quale poteva ricavarsi una specifica distinzione fra il tipo «società» di cui al libro V, ed il tipo «enti collettivi privati senza scopo di lucro» di cui al libro I (142).

Sotto tale punto di vista, le apposite restrizioni nell'esercizio di attività diverse rispetto a quelle istituzionali possono essere rilette, in chiave civilistica, come un limite necessario ed indispensabile affinché non muti la natura giuridica dell'ente complessivamente inteso (143).

Nell'ambito della ricostruzione giuridica delineata, e che si ritiene di condividere, l'introduzione del modello legislativo di impresa sociale deve piuttosto inquadrarsi quale peculiare eccezione ai principi generali.

Peraltro, la devianza rispetto alla teoria generale teleologica sarebbe duplice: difatti, da un lato il modello di impresa sociale legittima le società ad impedire il fine di lucro soggettivo (144); dall'altro, la medesima impostazione normativa consente agli altri enti collettivi privati di esercitare in via esclusiva o principale attività d'impresa (145).

---

(142) Cfr. LIPARI N., *Le categorie del diritto civile*, Milano 2013, pp. 50-88.

(143) E ciò, a prescindere dai risvolti fiscali sulla qualifica dell'ente, come commerciale o non commerciale. Difatti, il campo che interessa il presente elaborato è quello prettamente civilistico, fermo restando che le conseguenze saranno anche sul piano fiscale e della relativa tassazione.

(144) Sotto questo punto di vista, l'elaborazione dell'impresa sociale risponde proprio alla problematica, emersa in assenza del primo testo legislativo, di non poter configurare a livello statutario una società senza scopo di lucro soggettivo. Tant'è che la dottrina dell'epoca, per tentare di fornire soluzioni, aveva ideato l'applicazione delle teorie del negozio indiretto, rendendo ammissibili patti parasociali ed extra-statutari, con valenza meramente obbligatoria fra i soci, volti a dichiarare la rinuncia del diritto alla distribuzione degli utili (sul tema v. già ASCARELLI T., *Il negozio indiretto e le società commerciali*, Torino, 1930).

(145) Previsione, questa, che si ritiene quanto mai inopportuna; difatti, avrebbe di certo creato minori complicazioni prevedere che la funzione sociale dell'imprenditore potesse essere attuata soltanto fra coloro che già svolgono in via principale attività d'impresa, ovvero sia le società di cui al libro V. Né ciò avrebbe comportato pregiudizi per gli altri ETS, in quanto spetta pur sempre a loro la scelta di adottare l'una, piuttosto che l'altra forma, per perseguire i propri obiettivi.

D'altro canto, la stessa ideazione, con apposita legislazione a carattere speciale, del modello «impresa sociale», costituisce *ipso iure* una deroga rispetto alla tipizzazione delle forme giuridiche espressamente ricavabile dal codice civile (146).

Dalla ricostruzione sopra esposta diverge quella parte di dottrina che, partendo dal dato di fatto – ovvero sia una complessa eterogeneità delle sovrapposizioni normative, soprattutto in tema di terzo settore –, ha ricavato l'introduzione, nel nostro ordinamento giuridico, del principio di neutralità delle forme giuridiche (147).

In base a tale diversa ricostruzione, la forma giuridica assunta da un determinato soggetto non sarebbe affatto indicativa della sua natura giuridica: potrebbe essere ad esempio consentito *tout court* ad un'associazione di svolgere attività d'impresa; del pari, una società di capitali potrebbe perseguire senza finalità di lucro uno o più scopi ideali (148).

Ma siffatta ricostruzione, che di certo risulta utile in tema di impresa sociale (149), non può ancora assurgere a principio generale dell'ordinamento civilistico (150),

---

(146) Sotto questa ottica, funge da importante cartina di tornasole l'approdo giurisprudenziale ante riforma di Corte App. Milano, 29 giugno 1993, la quale aveva ricavato in via pretoria che «il principio agli utili è certamente disponibile, e quindi deve riconoscersi la legittimità sia alla rinuncia del socio a riscuotere quanto di sua spettanza, sia dall'accordo intervenuto tra i soci che preveda la rinuncia alla percezione degli utili al fine di finanziare l'impresa sociale».

(147) Per cui si rimanda a MARASÀ G., *Le società senza scopo di lucro*, cit. Già da tempo la dottrina civilistica, nonostante le norme del codice in materia di società impongano ai privati l'adozione di uno dei tipi ivi disciplinati, aveva lanciato un preoccupante monito: «la materia è sempre più largamente dominata dal divario tra le forme giuridiche e i contenuti economici, sino al punto che il sistema ne risulta radicalmente alterato. La facilità con cui gli operatori economici possono passare da un tipo all'altro, con la sola preclusione posta per l'uso della società semplice, che non può servire all'esercizio di attività commerciali, ha fatto sì che oggi essa superi persino i confini della generale categoria delle società. Così che accade di vedere costituite in forma di società organizzazioni che non hanno scopo di profitto e viceversa associazioni, nel senso stretto del termine, impegnate nello svolgimento di attività economiche a scopo di lucro. Lo sviluppo degli istituti e l'impostazione stessa del regime legale delle società hanno portato ad una libertà sconfinata e insindacabile dei privati nella scelta e, quindi in definitiva, alla neutralità delle forme; e quel che è peggio sembra che il sistema normativo abbia preso atto del fenomeno e ne riconosca indirettamente la piena legittimità» (RESCIGNO P., *Manuale di diritto privato*, Milano, 2000, p. 859).

(148) Si evince leggendo VELLECCO M., *L'impresa sociale: disciplina attuale e prospettive evolutive*, Napoli, 2010 (tesi di dottorato) che «l'estensione della qualifica di impresa sociale agli enti del V libro del codice civile ha scardinato il criterio teologico, criterio che basa la distinzione degli enti collettivi sulla valutazione dello scopo. Sull'esempio di quanto già avviene in altri Paesi, anche nel nostro ordinamento sta prendendo piede il cosiddetto principio della neutralità delle forme giuridiche che affida agli operatori economici la possibilità di perseguire qualsiasi scopo avvalendosi di qualsiasi forma giuridica purché prevista dal codice civile, non importa se nel primo libro o nel quinto. Tale principio si traduce essenzialmente nella possibilità di perseguire con le strutture proprie di un tipo negoziale gli scopi che da principio sono propri di un altro».

(149) Per un'indagine sulle altre società atipiche che, per espressa previsione legislativa, non perseguivano il fine di lucro, v. IBBA C., *Gli statuti singolari*, in AA. VV., *Trattato delle società per azioni*, diretto da COLOMBO G. E. – PORTALE G. B., VIII ed., Torino, 1992, p. 525 ss.; MONTAGNANI C., *La verifica del tipo sociale*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1988, II, p. 36; ROSSI A., *S.r.l. unipersonale e tramonto dello scopo lucrativo*, in *Giur. Civ.*, 1997, I, p. 115.



dovendosi applicare in modo tassativo soltanto laddove espressamente previsto per legge (151), come ad esempio è avvenuto per il *monstrum* delle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro (152).

---

(150) Altro interessante campo di prova per la ricostruzione di un possibile criterio generale della neutralità delle forme è costituito dalle elaborazioni in tema di società pubbliche. La questione, che coinvolge delicati rapporti fra diritto amministrativo e diritto commerciale, è stata affrontata da CIRILLO G. P., *La società pubblica e la neutralità delle forme giuridiche soggettive*, in [www.sentenzeitalia.it](http://www.sentenzeitalia.it) (testo della relazione del convegno dal titolo «diritto amministrativo ed economia: una sinergia per la competitività del paese», tenutosi a Varenna il 18-20 settembre 2014), per il quale «è noto come parte della dottrina amministrativa, ma anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato, si siano richiamati proprio al principio della neutralità delle forme giuridiche soggettive per giustificare la compatibilità della struttura societaria, e quindi della finalità lucrativa ad essa connaturata, con la finalità pubblicistica, che da quella finalità può prescindere, utilizzando l'istituto della causa astratta e della causa concreta a proposito del contratto societario, ma anche del contratto concluso dal soggetto con i terzi». Ad ogni modo, l'A. arriva a criticare un tale approccio, poiché «l'impostazione porta ad esaltare la funzione creativa della giurisprudenza, che deve spingersi sino alla valutazione della fattispecie specifica con il disorientamento proprio di chi ha perduto lo strumento rassicurante della qualificazione aprioristica derivante dalla natura del soggetto della cui attività si discute».

(151) Difatti, sembra dimostrarsi fallace il tentativo di ricostruire una teoria generale della neutralità delle forme, a partire da un'interpretazione orientata degli artt. 2247 e 2332 c.c. in materia societaria, secondo cui: a) il riferimento dell'art. 2247 c.c. alla divisione degli utili fra soci non avrebbe l'intento di imporre lo scopo lucrativo come elemento essenziale del contratto societario, bensì assurge soltanto a motivo; b) il testo dell'art. 2332 c.c. non include fra le ipotesi tassative di nullità del contratto societario la mancanza di scopo lucrativo. Ciò al fine di dimostrare la mancata configurazione dello scopo di lucro quale elemento causale del contratto di società, con conseguente azzeramento della differenza fra teleologica fra gli enti del libro V e quelli del libro I. Ma tale ricostruzione non regge, poiché: sotto il primo profilo, l'inequivoco dato normativo porta ad affermare che lo scopo di lucro (come visto in precedenza nel testo) costituisce viceversa requisito causale indispensabile del contratto di società; sotto il secondo profilo, il mancato inserimento fra i motivi di nullità non incide sull'essenzialità di tale requisito, anzi la comprova. Difatti, qualora nel contratto dovesse mancare (in assenza di specifici dettami normativi in deroga) lo scopo di lucro soggettivo, lo stesso non può nemmeno essere qualificato come contratto societario, pertanto ciò non determinerebbe un'ipotesi di nullità, bensì di inesistenza, intesa quale impossibilità di qualificare il contratto come societario (situazione che il legislatore, dunque, non ha nemmeno previsto). Su questa linea di pensiero IRTI N., *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni (profilo storico-giuridico)*, in *Riv. Soc.*, 1993, I, p. 445; nonché GOISIS F., *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004. In sintesi, per tali A., la società di capitali del codice civile non può essere considerata neutra nemmeno rispetto ai fini perseguiti da coloro che la costituiscono, essendo rigidamente caratterizzata dal fatto che il fine deve essere lucrativo. In questa direzione sembra muoversi anche la Corte di Cassazione, laddove, dopo aver ricordato che la giurisprudenza di legittimità ha tradizionalmente ribadito che lo scopo di lucro soggettivo è essenziale al contratto di società, non essendo sufficiente il mero esercizio in forma collettiva di un'attività economica produttiva, ha statuito che il legame esistente della disciplina codicistica tra forma della società e contenuto non può essere vanificato dal semplice fatto che esista una linea di tendenza della legislazione in questo senso, poiché ciò può valere solamente per i casi espressamente previsti da norme di legge. Cfr. sul tema Cass. Civ., 12 aprile 2005, n. 7536, in [www.ilcaso.it](http://www.ilcaso.it), per la quale «non è consentito inserire nell'atto costitutivo o nello statuto clausole atipiche che comportino la rinuncia ex ante alla distribuzione degli utili. L'assemblea straordinaria di una Spa non può deliberare la sostituzione dello scopo lucrativo con uno scopo non lucrativo mediante l'introduzione del divieto di distribuzione degli utili, al di fuori del procedimento di trasformazione della società in cooperativa». Viceversa, per ZANARONE G., *Il ruolo del tipo societario dopo la riforma*, in AA. VV., *Il nuovo diritto delle società. Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, diretto da ABBADESSA P. – PORTALE G. B., Torino, 2006, p. 58, la clausola statutaria che impone ai soci l'etero-destinazione degli utili, ad esempio per scopi di beneficenza o per finalità politiche o religiose, è affetta da nullità, con la conseguente applicazione della norma che impone la ripartizione degli utili tra i soci. Cfr. da ultimo CAMPOBASSO G. F., *Associazioni ed attività di impresa*, *Riv. Dir. Civ.*, 1994, II, p. 583.

(152) La società sportiva dilettantistica è una particolare società di capitali caratterizzata dall'assenza di scopo di lucro, frutto dell'art. 90 della Legge 289/2002. Si tratta di un ibrido giuridico, che

D'altronde, l'assetto emergente dalla Legge delega 106/2016 si pone quale ulteriore elemento di conferma, posto che:

a) ordinava al legislatore delegato di stabilire i limiti all'esercizio di attività economiche da parte degli enti del libro I, la quale in ogni caso avrebbe dovuto restare marginale;

b) indicava l'applicazione della disciplina civilistica delle società nei confronti «delle fondazioni o associazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa». Segno evidente di come, in questi casi patologici, la configurazione funzionale dell'ente sia idonea a mutarne la sua natura giuridica e, dunque, la disciplina strutturale di riferimento (153).

## **16. Le operazioni straordinarie fra enti collettivi privati ed il nuovo art. 42 bis c.c.**

A differenza di quanto finora anticipato, la facoltà di reciproca trasformazione, fusione o scissione fra associazioni (riconosciute o non riconosciute) e fondazioni, trova invece sintetica previsione direttamente nel codice civile, attraverso l'inserimento del nuovo art. 42 bis c.c., così come previsto dall'art. 98, comma 1, D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (154).

Peraltro, le trasformazioni oggetto di previsione all'art. 42 bis c.c. erano state già riconosciute in via generale nel sistema: il riferimento è, in particolare, agli artt. 2500 septies e 2500 opties c.c., introdotti dal D.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, concernenti la trasformazione eterogenea fra società di capitali ed associazioni o fondazioni, e viceversa (155).

---

dal punto di vista tributario possiede in tutto e per tutto la natura di impresa commerciale, mentre con particolare riferimento alle attività deve mantenere un fine ideale caratterizzato dalla mancanza di lucro soggettivo. Circostanza, quest'ultima, che assicura rilevanti agevolazioni dal punto di vista fiscale.

(153) Per interessanti considerazioni di più ampio respiro v. GALGANO F., *Pubblico e privato nella qualificazione della persona giuridica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966, p. 279.

(154) Sul tema COLOMBO G. M., *La trasformazione degli enti del libro I del Codice civile e del terzo settore*, in *Cooperative e Enti non profit*, 2018, 5, p. 7; SPERANZIN M., *Le operazioni straordinarie e il terzo settore*, in *Le nuove Leggi Civ. Comm.*, 2019, p. 1239; BUSANI A. – CORSICO D., *Operazioni straordinarie tra enti del terzo settore*, in *Le Società*, 2020, p. 659.

(155) Su cui FUSARO A., *Le trasformazioni eterogenee: un'apertura delle frontiere tra società lucrative ed enti non profit?*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2005, 1. Prima della richiamata riforma del diritto societario, la trasformazione era regolata soltanto in ambito endo-societario (artt. 2498 – 2504 septies c.c.) risultando espressamente disciplinato solo il passaggio da società di persone a società di capitali (trasformazione progressiva), ovvero da società di capitali in società di persone (trasformazione regressiva). Ciononostante, la giurisprudenza aveva perlopiù acconsentito che determinati tipi di enti non profit potessero trasformarsi in società commerciali, o viceversa; dette pronunce, ad ogni modo, avevano il limite di trovare applicazione soltanto in relazione alle singole fattispecie oggetto di decisione. Per approfondimenti si rinvia a: CIRILLI G., *Ammissibilità della fusione eterogenea tra un ente non profit e*

Il problema era, però, la mancanza di una disciplina espressa che consentisse la trasformazione anche fra enti senza scopo di lucro; operazioni, queste, che alla luce del quadro normativo, e nonostante la giurisprudenza più lungimirante ammettesse in via interpretativa (156), erano tutt'altro che pacificamente riconosciute. Tant'è che il Consiglio di Stato, con parere 30 gennaio 2015, n. 296, aveva negato la trasformabilità diretta delle associazioni (riconosciute o non riconosciute) in fondazioni (157).

Di qui, l'opportunità di riconoscere tale potere, precisando, ad ogni modo, che resta facoltà dei singoli enti prevedere, nel proprio atto costitutivo o statuto, l'esclusione dell'applicazione di tali istituti.

### **17. Uno sguardo alla recente riforma del terzo settore in Belgio.**

La normativa belga in materia di associazionismo non profit è attualmente costituita, in via primaria, dalla recente Legge 23 marzo 2019, pubblicata sul *Moniteur Belge* del 4 aprile 2019, la quale ha istituito il c.d. codice delle società e delle associazioni, in un'ottica di riforma inerente anche il mondo del terzo settore (158).

Precedentemente, gli enti senza scopo di lucro erano disciplinati dalla Legge 27 giugno 1921, così come ampiamente modificata e rivista nel tempo (159); Legge che,

---

*una società di capitali*, in *Le Società*, 2003, 3; FICO D., *Trasformazione di s.r.l. in associazione senza scopo di lucro*, in *Le Società*, 1998, 7, p. 826.

(156) Così per tutti Tar Lombardia, 14 febbraio 2013, n. 445, in *Riv. Notariato*, 2014, 2, p. 257: «la regola della generale trasformabilità fra enti diversi appare, a seguito delle novità introdotte dalla riforma del diritto societario (art. 2500 septies e 2500 octies c.c.), un principio del nostro ordinamento, risultando ragionevole consentire la trasformazione diretta, senza il passaggio intermedio attraverso le società di capitali, per ovvie ragioni di economia dei mezzi giuridici». Contrario a tale impostazione, ad esempio, Tar Piemonte, 29 giugno 2012, n. 781, per cui «l'obiettivo di trasformare un'associazione non riconosciuta in fondazione deve necessariamente essere perseguito attraverso la preventiva estinzione dell'associazione (preceduta dalla fase di liquidazione degli eventuali creditori sociali) e la successiva costituzione ex novo della fondazione quale soggetto di diritto nuovo, autonomo e titolare di un patrimonio svincolato dalle vicende e dai rapporti giuridici facenti capo alla pregressa associazione, come tale suscettibile di essere valutato dal Prefetto sotto il profilo della adeguatezza al perseguimento dello scopo statutario, ai fini dell'iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche e del riconoscimento della personalità giuridica».

(157) Tuttavia, come precisato anche da Colombo G. M., *La trasformazione degli enti del libro I*, cit., p. 8, per il Consiglio di Stato il parere è stato dato «sulla base di fonti normative che appaiono, in relazione alla specifica fattispecie considerata, imperfette».

(158) Reperibile anche on line sul sito ufficiale del Ministero della giustizia belga [www.ejustice.just.fgov.be](http://www.ejustice.just.fgov.be). L'art. 35 ha difatti previsto l'abrogazione della precedente Legge 27 giugno 1921, a partire dal 1° maggio 2019 («sans préjudice de la section II, la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes est abrogée»).

(159) Fra le modifiche apportate può essere citata, ad esempio, la Legge 2 maggio 2002, sulla quale, per un commento organico, v. RENAULD J., *Le nouveau droit des ASBL et des fondations : la loi du 2 mai 2002. Journée d'études: Louvain-la-Neuve, 21 novembre 2002*, Bruxelles, 2002.

come visto, affondava le sue radici nei principi liberali in tema di associazionismo contenuti nella Costituzione belga del 1831 (160).

L'acronimo ufficiale per identificare gli enti che svolgono attività senza scopo di lucro è «ASBL», che sta per l'appunto ad identificare una *Association Sans But Lucratif*.

Questa determinata categoria di associazioni gode, per definizione, della personalità giuridica, tant'è che la normativa da ultimo emanata in Belgio si preoccupa anche e soprattutto di regolarne l'acquisizione.

Accanto a questo fenomeno, poi, si registrano numerose associazioni di fatto (*association de fait*), che non godono della personalità giuridica ma che, del pari, possono avere come obbiettivo quello di perseguire finalità di interesse generale in assenza dello scopo di lucro; facoltà, quest'ultima, pacificamente riconosciuta tanto in dottrina quanto in giurisprudenza (161).

La disciplina normativa, per esse, viene ricavata a partire da quella dettata per gli enti dotati di personalità giuridica, in quanto compatibile (162).

L'attuale art. 1 del Codice belga in materia di società ed associazionismo prevede che l'ASBL possa venire ad esistenza per il tramite di due distinte figure soggettive: associazione o fondazione.

Quanto all'ASBL associativa, essa deve essere costituita da un «*accordo tra due o più persone, chiamate membri*».

---

(160) V. *retro*, Cap. I, par. 3.3.1. La legge disciplinava la sorte giuridica delle realtà non profit già esistenti in Belgio in base a pregresse normative, fra le quali possono essere ricordate: Legge 7 agosto 1919 «*sur les oeuvre du grand air pour les petits, société protectrice des enfants martyrs*», Legge 12 marzo 1920 «*sur les ligue patriotique belge contre l'alcoolisme, Société belge des ingénieurs et industriels, Société royale belge de géographie, Société royale belge géographie d'Anvers, Royal Automobile Club del Belgique, Ligue Velocipédique Belge, Société Royale, Oeuvre des Asiles des invalides belges*», nonché Legge 25 maggio 1920 «*sur la Société royale de Philantropie de Bruxelles*».

(161) KINT P., *Les associations sans but lucratif*, cit., p. 59. Peraltro, la normativa pregressa imponeva, di converso, alle associazioni di fatto, di acquisire la personalità giuridica qualora avessero voluto esercitare attività prettamente economiche; sul punto è intervenuta la Legge 13 aprile 1995, la quale ha modificato l'art. 2 della Legge 27 giugno 1921 nel senso di evitare l'obbligo di dotarsi di personalità giuridica. Per approfondimenti v. COIPEL M., *Le choix de la forme juridique. Guide juridique de l'entreprise*, II ed., Antwerpen, 2014, pp. 560-600.

(162) KINT J., *Les associations sans but lucratif*, cit., p. 29, è perentorio nell'affermare che le associazioni senza scopo di lucro possono validamente esistere anche qualora sformite della personalità giuridica («*on sait en effet qu'à l'opposé de ce qui existe en matière des sociétés commerciales, une association peut valablement exister sans posséder la personnalité juridique*»). Più discusso il fatto se possa essere compresa anche l'evenienza della perdita della personalità, ovverosia se in tale ipotesi, di contro, l'associazione debba andare incontro alla procedura di liquidazione e conseguente estinzione. Nel primo senso, in dottrina, GOEDSEELS M., *Le nouveau statut légal des A.S.B.L. en Belgique*, in *R.P.S.*, 1922, p. 275.

La caratteristica dell'ASBL fondazione, «*istituita per atto giuridico da una o più persone, denominate fondatori*», è invece quella di non avere al suo interno associati o membri.

In ogni caso, entrambe le tipologie di enti dovranno essere costituite per il perseguimento di «*un obiettivo disinteressato nel contesto di una o più attività specifiche*», non potendo a tal fine «*direttamente o indirettamente, distribuire o fornire alcuna plusvalenza ai fondatori, ai membri, agli amministratori o a qualsiasi altra persona, tranne che per gli scopi di interesse personale stabiliti nello statuto*» (163).

Tant'è che il codice, per rafforzare la previsione sul divieto di distribuzione degli utili, sancisce espressamente che «*qualsiasi disposizione in violazione di questo divieto è nulla*».

Inoltre, come si può notare, una fondamentale differenza con l'Italia è che in Belgio non sono disciplinate in modo tassativo le tipologie di attività che possono esercitare gli enti senza scopo di lucro. Pertanto, l'oggetto potrà essere liberamente scelto in sede costitutiva, purché ciò avvenga al di fuori dal campo delle attività commerciali ed industriali, nonché nei limiti dell'ordine pubblico e della morale (164).

Vige in ogni caso l'obbligo di enunciare gli scopi e le attività degli enti all'interno dei rispettivi statuti, e ciò dovrà avvenire in modo specifico al fine di evitare che l'oggetto dell'associazione sia considerato indeterminato e, dunque, inesistente (165).

In definitiva, il ben riuscito tentativo di riforma belga può, in definitiva, essere sintetizzato mediante l'enucleazione di tre principi fondamentali (166):

- a) sopprimere la distinzione tra società civili e commerciali;
- b) disciplinare associazioni e fondazioni assieme alle società;
- c) ridurre le tipologie di forme societarie.

---

(163) Altresì, ai sensi dell'art. 1, comma 4, codice belga, «*ai fini dell'articolo 1, commi 2 e 3, il pagamento indiretto di una prestazione in conto capitale è considerata qualsiasi beneficio scaturente dallo svolgimento di un'attività di un'associazione o di una fondazione, e per il quale non si riceve un corrispettivo ovvero si riceve un corrispettivo apparentemente troppo basso rispetto al valore della prestazione*». Ciò, ad ogni modo, implica che il divieto non impedisce all'associazione di fornire ai propri membri servizi gratuiti che rientrano nelle proprie attività istituzionali, per il raggiungimento delle sue finalità sociali.

(164) KINT P., *Les associations sans but lucratif*, cit., p. 84: «*l'objet peut être librement choisi par les associés, en dehors des activités commerciales et industrielles, et dans les limites de l'ordre public et des bonnes moeurs*».

(165) COIPEL M., *Le rôle économique des A.S.B.L. au regard du droit des sociétés et de la commercialité*, in AA. VV., *Les A.S.B.L. – Evaluation critique d'un succès*, Gand, 1985, pp. 166-181.

(166) Sul punto acutamente DE GIORGI M. V., *Integrare, ma dove? Enti senza fissa dimora*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, p. 1072.

## CAPITOLO III

### *Il Codice del Terzo Settore*

**SOMMARIO:** 1. Il ruolo del CTS nell'ambito della riforma del terzo settore. – 2. La struttura generale del CTS. – 3. La definizione codicistica di terzo settore. – 4. Le attività di interesse generale. – 4.1. Interventi e servizi sociali. – 4.2. Interventi e prestazioni sanitarie. – 4.3. Prestazioni socio-sanitarie. – 4.4. Attività educative. – 4.5. Salvaguardia e tutela dell'ambiente, prevenzione del randagismo. – 4.6. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico. – 4.7. Formazione universitaria e post-universitaria. – 4.8. Ricerca scientifica di particolare interesse sociale. – 4.9. Attività culturali, artistiche o ricreative. – 4.10. Radiodiffusione sonora a carattere comunitario. – 4.11. Attività turistiche, culturali e religiose. – 4.12. Formazione extra-scolastica. – 4.13. Servizi strumentali agli ETS. – 4.14. Cooperazione allo sviluppo. – 4.15. Commercio equo-solidale. – 4.16. Lavoro per persone svantaggiate. – 4.17. *Housing* sociale. – 4.18. Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti. – 4.19. Agricoltura sociale. – 4.20. Attività sportive dilettantistiche. – 4.21. Attività di beneficenza. – 4.22. Promozione di legalità e pace fra i popoli. – 4.23. Tutela dei diritti, banche del tempo e GAS. – 4.24. Adozione internazionale. – 4.25. Protezione civile. – 4.26. Riqualizzazioni di beni pubblici inutilizzati o confiscati alle mafie. – 4.27. Facoltà di aggiornamento dell'elenco delle attività di interesse generale. – 5. Le attività diverse degli ETS e la loro normazione. – 6. La forma giuridica degli ETS. – 6.1. Il peculiare caso degli enti privati *ex* IPAB. – 7. La disciplina comune agli ETS presente nel CTS. – 7.1. Forma e contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto. – 7.2. Denominazione dell'ente. – 7.3. Assenza dello scopo di lucro e perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. – 7.3.1. Possibilità di lucro oggettivo e misure a carattere fiscale. – 7.4. Indicazione delle attività di interesse generale. – 7.4.1. La diversa attività di raccolta fondi. – 7.5. Sede legale. – 7.6. Patrimonio iniziale ai fini dell'eventuale riconoscimento della personalità giuridica. – 7.7. Norme sull'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'ente. – 7.8. Diritti ed obblighi degli associati e requisiti per la loro ammissione. – 7.9. Nomina dei primi componenti degli organi sociali obbligatori e del revisore legale dei conti. – 7.10. Devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento o di estinzione. – 7.11. Durata dell'ente. – 8. La disciplina di maggior dettaglio riservata a specifiche tipologie di ETS. – 8.1. La disciplina delle ODV. – 8.2. La disciplina delle APS. – 8.2.1. Gli specifici vantaggi riservati ad ODV ed APS. – 8.3. La disciplina degli enti filantropici. – 8.4. Le imprese sociali (rinvio). – 8.5. Le reti associative. – 9. Le criticità del diritto transitorio e la funzione attribuita all'adeguamento statutario. – 9.1. Lo spartiacque temporale del 3 agosto 2017. – 9.2. L'obbligo di adeguamento statutario per ODV, APS ed ONLUS già iscritte nei

relativi registri prima del 3 agosto 2017. – 9.3. Il contenuto dell'adeguamento statutario e le problematiche connesse ai ritardi di attuazione della riforma. – 10. Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).

### **1. Il ruolo del CTS nell'ambito della riforma del terzo settore.**

Nel precedente capitolo è stata analizzata la Legge delega sulla base della quale il legislatore delegato avrebbe dovuto disciplinare nel dettaglio un'organica riforma del terzo settore.

Ma può fin da subito essere constatato che a differenza di quanto auspicato, la scelta del legislatore delegato è stata quella di intervenire quasi esclusivamente attraverso lo strumento del codice settoriale, evocato all'art. 4 della Legge delega.

Di riflesso, il codice civile è stato solo marginalmente ritoccato, ed emerge appieno, sotto questo profilo, la diversità di impostazione rispetto a quanto prevedeva l'art. 3 della Legge delega (1).

Ciò non toglie, ad ogni modo, che il rapporto fra codice civile e normativa speciale rimanga pur sempre di genere a specie, dovendosi fare riferimento ai principi ordinari qualora nel CTS manchi la regolamentazione di una determinata fattispecie e la soluzione non sia ricavabile all'interno del medesimo (2).

A sancire questa possibilità è proprio il CTS, laddove all'art. 3, comma 2, così dispone: *«per quanto non previsto dal presente Codice, agli enti del Terzo settore si*

---

(1) Come visto precedentemente, ulteriore profilo, assai più rilevante, riguarda l'analisi di questa divergenza, poiché vi potrebbero essere gli estremi per ravvisare un'effettiva violazione e/o mancata attuazione dei principi espressi in sede di delega, con conseguente esposizione al rischio di illegittimità costituzionale per eccesso o difetto di delega. Per cenni al tema MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore. Profili civilistici e tributari*, Torino, 2017, pp. 14-15. Peraltro, ammonivano già MANCINI F. – MENEGATTI V. – RANIERI C., *Processo di riforma del terzo settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, in *Osservatorio Isfol*, 2014, 3-4, p. 81, che *«la riforma del Codice civile è di primaria importanza per superare una dicotomia fra Stato e Mercato e riconoscere il ruolo e le funzioni esercitate dai soggetti di Terzo settore nella costruzione del bene comune, in virtù dell'art. 118 della Costituzione»*. Ad ogni modo, per il Consiglio di Stato, che pure ha valutato uno *«svuotamento di contenuto normativo del Libro I del codice civile, (...), il concreto esercizio della delega legislativa costituisce una scelta che rientra nella discrezionalità propria del Governo»*, sottolineando al contempo che *«sarebbe stato auspicabile un intervento ancor più organico e completo»* (così il Parere del Cons. Stato, 14 giugno 2017, n. 1405, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

(2) Cfr. in particolare MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore. Profili civilistici e tributari*, cit., p. 16, per il quale a causa dell'eccessivo dettaglio con cui determinate fattispecie vengono regolate *«la specialità trascolora in specificazione, con rilevanti conseguenze in termini, ad esempio, di estensibilità analogica»*.

*applicano, in quanto compatibili, le norme del Codice civile e le relative disposizioni di attuazione» (3).*

Per altro verso, poi, le – scarse – norme presenti nel codice civile continueranno a trovare applicazione nei confronti di tutti quegli enti che, pur contraddistinguendosi per l'assenza dello scopo di lucro, non siano sottoposti alla disciplina del CTS in quanto carenti dei requisiti richiesti per essere considerati appieno ETS (4).

Non mancano, infine, numerosi rimandi effettuati dal medesimo CTS, ad esempio, alla disciplina contenuta nel codice civile in tema di bilanci, organi di amministrazione e di controllo, ovvero patrimoni destinati.

Ma nonostante le svariate criticità che tale impostazione è suscettibile di ingenerare, anche avuto riguardo ai numerosi decreti attuativi che il D.lgs. 117/2017 necessita per essere portato ad effettivo compimento, resta il fatto che tale testo costituisce oggi la principale fonte normativa con cui confrontarsi al fine di ricavare la disciplina valevole per il nuovo terzo settore post – riforma.

Motivo per cui, nell'ambito di questo capitolo, verrà dato spazio alla trattazione della struttura e del contenuto principale del CTS: ciò sarà propedeutico per verificare, in ossequio agli obiettivi della presente ricerca, regole ed opportunità di sviluppo per gli enti ecclesiastici che vogliono entrare a far parte del nuovo mondo di terzo settore.

## **2. La struttura generale del CTS.**

Come detto più volte, il D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, passato alla storia come Codice del Terzo Settore (CTS) costituisce una fondamentale tappa del complessivo processo di attuazione della delega conferita al Governo con Legge 6 giugno 2016, n. 106, per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.

Pur con i limiti e le criticità poc'anzi evidenziate, l'intento del CTS è quello di riordinare, revisionare ed uniformare, per quanto possibile, la disciplina civilistica,

---

(3) Per QUADRI E., *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.* 2018, 4, p. 710, la normativa generale del codice civile è «*persistentemente destinata a governare gli enti del libro primo che non intenderanno perseguire l'inserimento tra quelli del Terzo settore*».

(4) Solo per fare un esempio, si pensi all'ente che, pur essendo dotato di uno statuto perfettamente in linea con le disposizioni della riforma, non abbia richiesto l'iscrizione al RUNTS, considerata quale condizione imprescindibile, fermi gli altri requisiti necessari, per poter accedere alla disciplina speciale. Un problema non di poco conto, che rischia oltretutto di creare irragionevoli distinzioni fra enti pur sempre afferenti al settore non profit. Si v. ancora GORI L., *Il sistema delle fonti del diritto del terzo settore*, cit., p. 21.



amministrativa, fiscale e tributaria relativa a tutti quei soggetti definiti dalla riforma quali Enti del Terzo Settore (ETS).

Il CTS si compone di 104 articoli, suddivisi in dodici titoli.

Il titolo I (artt. 1-3) reca disposizioni di carattere generale sull'intento della riforma, avuto riguardo dell'importanza del terzo settore per l'ordinamento giuridico italiano.

Nel titolo II (artt. 4-16) vengono dettate norme generali relative agli ETS.

Il titolo III (artt. 17-19) prevede talune disposizioni specifiche in materia di attività di volontariato.

All'interno del titolo IV (artt. 20-31) vengono disciplinate le regole e le modalità di svolgimento della vita organizzativa di associazioni e fondazioni che vogliono divenire ETS.

Mediante il titolo V (artt. 32-44) vengono disciplinate, più nello specifico, talune tipologie di ETS, ovverosia le Organizzazioni di Volontariato (ODV), le Associazioni di Promozione Sociale (APS), gli enti filantropici, le reti associative, nonché le società di mutuo soccorso mediante la tecnica del rinvio. Viceversa, per la disciplina dell'impresa sociale viene effettuato un rimando integrale al D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, ovvero il c.d. Codice dell'Impresa Sociale (CIS).

Il titolo VI (artt. 45-54) si occupa di istituire e disciplinare il funzionamento del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), ovverosia quel registro unico che dovrà sostituire tutti i registri finora previsti da speciali disposizioni di legge, la cui iscrizione viene considerata condizione imprescindibile per essere considerati ETS.

Il titolo VII (artt. 55-57) reca la disciplina relativa ai rapporti fra ETS ed enti pubblici.

All'interno del titolo VIII (artt. 58-76) vengono inoltre dettate innovative disposizioni in materia di promozione e di sostegno degli ETS, prevedendo fra l'altro l'istituzione del Consiglio Nazionale del Terzo Settore (CNTS), una disciplina revisionata per i Centri di Servizio per il Volontariato (CSV), nonché norme in materia di risorse finanziarie destinate a siffatti enti.

Il titolo IX (artt. 77-78), seppur formato da due soli articoli, reca disposizioni assai importanti in materia di titoli di solidarietà degli ETS ed altre forme di finanza sociale.

Il corposo titolo X (artt. 79-89), anch'esso di fondamentale importanza e con impatto innovativo rispetto al passato, contiene la disciplina del regime fiscale degli ETS, la quale, però, attende ancora oggi il vaglio dell'UE per la sua applicazione.

Il titolo XI (artt. 90-97), poi, detta disposizioni in materia di controllo e coordinamento, per una quanto più possibile – oltreché auspicabile – attuazione organica ed omogenea delle numerose novità introdotte.

Infine, il titolo XII (artt. 98-104), mediante apposite disposizioni transitorie e finali fra loro coordinate, effettua le dovute abrogazioni della normativa pregressa e detta le regole per la progressiva entrata in vigore della riforma.

Peraltro, sono numerose le disposizioni che non possono trovare ancora applicazione, da un lato perché talune novità non sono state introdotte ovvero interamente attuate, come ad esempio il RUNTS (5); dall'altro, perché la gran parte della normativa fiscale è ancora nel limbo, in attesa che sopraggiunga l'autorizzazione della Commissione UE ai sensi dell'art. 101 CTS.

Ultima notazione: considerate le finalità e l'oggetto della presente ricerca, l'analisi del CTS verrà in questo capitolo ristretta soltanto alle norme ritenute più rilevanti in relazione agli scopi prefissati.

### **3. La definizione codicistica di terzo settore.**

Il legislatore delegato, dopo aver richiamato i principi ispiratori della riforma, anche di carattere costituzionale (6), inserisce all'art. 4 una definizione di ETS.

Ed in specie *«sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro,*

---

(5) Nel complesso, è stato stimato che per realizzare appieno il progetto di riforma contenuto nel CTS siano necessari ventiquattro decreti attuativi; eppure, solamente tredici provvedimenti sono già stati adottati al momento della redazione del presente elaborato. Fra essi, vi è anche quello inerente la regolamentazione del RUNTS; ad ogni modo, sul punto la riforma non può ancora dirsi compiuta, posto che rimane ancora l'ultimo tassello costituito dalla concreta attivazione, a livello di Regioni e Province autonome, degli Uffici territorialmente competenti (cfr. art. 53, comma 2, CTS).

(6) Su cui *retro*, Cap. II, par. 1 ss.

*beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».*

Il metodo prescelto dal legislatore delegato consiste, anzitutto, nel richiamare espressamente tutti gli enti tipici direttamente disciplinati dal CTS, quali ODV, APS, enti filantropici e reti associative (7). La seconda parte dell'elenco prende in considerazione tipologie di enti storicamente inseriti all'interno del terzo settore, ma che continuano ancora oggi a trovare disciplina in normative speciali, avendo rinunciato il legislatore delegato ad inglobarle all'interno del CTS: il riferimento è alle cooperative sociali ed alle società di mutuo soccorso.

L'elenco delle figure tipiche ingloba anche le imprese sociali, che la Legge delega aveva fin dall'inizio previsto di disciplinare con apposito e distinto intervento normativo (c.d. CIS).

Segue, da ultimo, il richiamo a tutte le residuali forme associative, sia riconosciute che non riconosciute, nonché alle fondazioni ed agli altri «enti a carattere privato».

A ben vedere, tale formula di chiusura non coincide perfettamente, a livello lessicale, con quanto disposto dalla Legge delega, la quale, meramente, indicava gli «enti privati».

In altri termini, non sembra sussistere una perfetta coincidenza fra l'espressione «enti privati» e quella di «enti a carattere privato»; sotto questo punto di vista, peraltro, la possibile spiegazione può essere fornita in combinato disposto con il successivo comma 2 dell'art. 4, CTS, in base al quale vengono espressamente escluse talune tipologie di enti fra i possibili ETS.

Difatti, il lessico utilizzato nella Legge delega, evidentemente, era idoneo a creare criticità con riferimento a quegli enti che, sebbene privati (associazioni, anche non riconosciute, e fondazioni) non hanno per nulla «carattere privato», poiché, di converso, sono dotati di finalità collettive e mirano ad acquisire rilevanza pubblica.

Si tratta di quegli enti, quali le formazioni e associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati

---

(7) Tali enti, sebbene trovino diretta disciplina all'interno del CTS, sono pur sempre riconducibili ad una fra le categorie di enti privati analizzate nel precedente capitolo. Ad ogni modo, la loro tipizzazione sottende che per definirsi tali gli stessi debbano anche rispettare le specifiche regole imposte dal CTS.

dalla pubblica amministrazione, che non potranno mai divenire ETS in base alla riforma (8).

Esclusioni, queste, che trovano ragionevole giustificazione al cospetto dell'intento complessivo della riforma, con la conseguenza che l'adeguamento lessicale utilizzato dal legislatore delegato appare in linea con le finalità della Legge delega, ed uniforma maggiormente le due disposizioni in commento.

Così come non potranno mai divenire ETS, e sul punto *nulla quaestio*, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Proseguendo nell'analisi della definizione sopra richiamata, si rintraccia un'ulteriore specificazione della definizione legale, che ben si concilia con la visione di stampo soggettivo adottata dal legislatore delegato.

A tal proposito, pertanto, viene ulteriormente precisato che l'ETS è soltanto quel soggetto giuridico che, rientrando appieno nella definizione legale di terzo settore, sia altresì iscritto al RUNTS (9).

Come già anticipato in precedenza, dunque, il RUNTS diviene in tal modo uno fra i fulcri principali della riforma legislativa, in quanto condizione necessaria affinché l'ente possa accedere alla disciplina speciale prevista nel CTS.

Ed infatti, stando a quanto disposto dall'art. 4, comma 1., lett. *m*, Legge 106/2016, l'iscrizione al RUNTS è necessaria *«per gli enti del Terzo settore che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9 (n.d.r.: misure fiscali e di sostegno economico)»*.

Sia consentita, a margine, una comparazione con le indicazioni provenienti dalla Legge delega (10).

---

(8) Va per completezza specificato che ciò non si applica ai *«soggetti operanti nel settore della protezione civile alla cui disciplina si provvede ai sensi dell'articolo 32, comma 4»*. Ed inoltre *«sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente comma i corpi volontari dei vigili del fuoco delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione autonoma della Valle d'Aosta»* (art. 4, comma 2, ultima parte, CTS).

(9) Va da sé che il ruolo di controllo dell'Ufficio centrale preposto alla tenuta del RUNTS, così come a loro volta tutti gli eventuali uffici periferici, diventi la reale cartina di tornasole affinché si possa delimitare l'ambito soggettivo degli ETS, i quali, fermo il rispetto di ogni altra circostanza, sono tali in quanto – e fino a quando – risultano ivi iscritti. Requisito, per tali ragioni, considerato di natura costitutiva; di talché *«un ente non iscritto al RUN non potrebbe qualificarsi come ETS e far uso della relativa denominazione»* (così FICI A., *Fonti della disciplina, nozione e governance degli enti del terzo settore*, in AA. VV., *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, 2018, p. 90, nota 23).

Ivi, difatti, era stata fornita una definizione di terzo settore da identificarsi nel «*complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi*» (11).

A ben vedere, dal raffronto delle due definizioni emerge una discrasia di fondo fra terzo settore ed ente di terzo settore. O meglio, sebbene tutti gli ETS presuppongano la definizione di terzo settore, sembra proprio che quest'ultima possa non essere esclusivamente riferita all'operato degli ETS.

Ciò in quanto la qualifica stessa di ETS implica, necessariamente, l'iscrizione al RUNTS, la quale, a sua volta, si rende obbligatoria per accedere alle disposizioni premiali, soprattutto a carattere fiscale, presenti nel CTS.

Ma questo non toglie, opinando in astratto, che vi siano enti costituiti, in effetti, per perseguire integralmente le finalità richiamate nella definizione di terzo settore, ma che, al contrario degli ETS, non effettuino l'iscrizione al RUNTS. In tali casi gli enti non profit saranno soggetti alla disciplina tributaria di diritto comune riservata ai residuali enti non commerciali, fermo restando che la loro azione si esaurirebbe interamente nell'ambito del terzo settore legalmente inteso.

L'apparente stortura rivela, ad una più approfondita analisi, le carenze del legislatore delegato proprio in punto di attuazione della riforma. Come anticipato nell'ambito del precedente capitolo, difatti, la riforma del terzo settore avrebbe dovuto, *in primis*, interessare un sostanziale *restyling* del codice civile, riservando al CTS solo le disposizioni maggiormente premiali.

Viceversa, la logica della riforma è stata interamente appiattita sull'emanazione del CTS, creando un notevole divario fra la disciplina prevista dal codice civile per gli enti collettivi privati, e la normativa riservata agli ETS, sebbene, a rigore, entrambi i campi possano essere ricompresi nell'originaria definizione legale di terzo settore fornita dalla Legge delega.

---

(10) Si ricorda l'art. 1, comma 1, Legge delega: «*per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi*».

(11) Cfr. *retro*, Cap. II, par. 2.

#### **4. Le attività di interesse generale.**

La Legge delega per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, prevedeva all'art. 4, comma 1, lett. *b*, che il legislatore delegato, mediante l'emanazione del CTS, avrebbe dovuto individuare tutte le attività di interesse generale caratterizzanti – dal punto di vista oggettivo – gli ETS.

Questa previsione è di estrema importanza in quanto lo svolgimento di una o più attività di interesse generale da parte degli enti operanti nel terzo settore costituisce uno fra i requisiti indispensabili per accedere alla disciplina contenuta nel CTS.

È stato altresì previsto nella Legge delega che siffatte attività di interesse generale avrebbero dovuto individuarsi secondo criteri incentrati sulle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che il terzo settore persegue, fermi restando i settori di attività già previsti dalla pregressa normativa speciale (ad esempio, si pensi all'elenco delle attività meritevoli contemplate all'art. 10, D.lgs. 460/1997 sulle ONLUS).

Siffatto elenco è stato stilato all'art. 5 CTS, con espressa previsione di possibili aggiornamenti in virtù di appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (12), tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale di cui all'art. 1, comma 1, della Legge delega, nonché delle finalità e dei principi di cui agli artt. 1 e 2 del CTS medesimo.

Si tratta di un'elencazione ben nutrita: l'analisi avverrà ripercorrendo la scansione suddivisa per lettere dal legislatore delegato.

##### **4.1. Interventi e servizi sociali.**

*a) «Interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, e interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni».*

A fronte del riferimento esplicito agli interventi e servizi sanitari, sembra ragionevole ritenere che il legislatore abbia richiamato la definizione già fornita sul punto dall'art. 128, D.lgs. 112/1998, secondo cui esse consistono in tutte quelle attività relative alla *«predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di*

---

(12) Tale Decreto, in base all'ultimo comma dell'art. 5 CTS, dovrà *«adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di trasmissione del decreto, decorsi i quali quest'ultimo può essere comunque adottato».*

*prestazioni economiche, destinate a rimuovere e 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 sanitario, e di amministrazione della giustizia».*

D'altronde, queste attività tendono a garantire, in coerenza con gli artt. 2, 3 e 38 Cost., la qualità della vita delle persone e le loro pari opportunità, nonché ad attuare i diritti di cittadinanza, prevenendo, eliminando o riducendo conseguentemente le condizioni di discriminazione, disabilità, bisogno e disagio individuale o familiare, che potrebbero ad esempio derivare dall'inadeguatezza del reddito percepito, o da altre difficoltà sociali (13).

Questa lettura sembra essere confermata dagli ulteriori rinvii che il CTS effettua agli interventi, servizi e prestazioni di cui alla Legge 104/1992, inerente la materia dell'assistenza, dell'integrazione sociale e dei diritti delle persone portatrici di handicap, nonché alla Legge 112/2016 in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare.

#### **4.2. Interventi e prestazioni sanitarie.**

*b) «Interventi e prestazioni sanitarie».*

Merita rilievo il fatto che non siano stati previsti particolari limiti all'esercizio di questa attività, considerata *tout court* di interesse generale; dunque, potrebbe ragionevolmente essere ipotizzato che gli interventi e le prestazioni sanitarie possano riguardare anche quei servizi che non sono attualmente garantiti dallo Stato (14).

Ciò, peraltro, potrebbe aprire le porte allo svolgimento di una miriade di prestazioni, come ad esempio la chirurgia estetica non conseguente ad incidenti, l'ambito delle malattie o malformazioni congenite, la circoncisione rituale maschile, le cure diverse rispetto alla medicina tradizionale (15), le varie vaccinazioni non

---

(13) Si pensi, sotto tale profilo, alla condizione di non autonomia.

(14) MAZZULLO A., *Il codice nuovo del terzo settore*, cit., p. 63, afferma che «nella sua versione definitiva, la norma non contiene più limitazioni relative ai livelli essenziali di assistenza, accogliendo le osservazioni critiche della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati che sottolineavano l'esigenza di agevolare l'intervento del Terzo Settore anche in relazione a quei servizi non garantiti dallo Stato».

(15) Solo in via esemplificativa: agopuntura, fitoterapia, omeopatia, chiropratica, osteopatia.

obbligatorie in occasione di soggiorni all'estero, le certificazioni mediche di idoneità (16), o le prestazioni di medicina fisica riabilitativa ambulatoriale.

### **4.3. Prestazioni socio-sanitarie.**

*c) «Prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni».*

Nello specifico, l'art. 3 del suddetto Decreto si occupa di elencare una serie di attività che rientrano nel concetto di prestazione socio-sanitaria, suddividendo fra:

x) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, consistenti nella promozione della salute, nonché dirette alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite o acquisite, con la finalità di contribuire, tenuto conto delle componenti ambientali, alla partecipazione alla vita sociale ed alla espressione personale dei soggetti che ne siano affetti;

y) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, che hanno l'obiettivo di supportare le persone in stato di bisogno o con problemi di disabilità ed emarginazione, affinché possa essere superato il loro condizionamento dello stato di salute, educazione, istruzione e formazione professionale (17);

z) prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria, le quali sono caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica ed attengono prevalentemente a determinate macro-aree tipizzate nel suddetto Decreto (18).

### **4.4. Attività educative.**

*d) «Educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa» (19).*

---

(16) Certificazioni relative alla pratica sportiva agonistica e non, salvo quelle rilasciate dal medico di famiglia per manifestazioni in ambito scolastico, nonché relative al servizio civile, alla guida, al porto d'armi, all'impiego.

(17) Si pensi, fra gli altri, agli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza; agli interventi domiciliari di sostegno a persone non autosufficienti, ovvero agli aiuti resi in apposite strutture alberghiere di ospitalità; agli interventi finalizzati al contrasto della povertà dei soggetti impossibilitati a percepire reddito; agli interventi residuali, anche di natura economica, atti a favorire l'inserimento sociale di soggetti affetti da disabilità, patologie psicofisiche, o dipendenze.

(18) Tali aspetti possono riguardare le seguenti aree: materno-infantile; anziani; handicap; patologie psichiatriche e dipendenze da droga, alcool e farmaci; patologie per infezioni da H.I.V.; patologie terminali; inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative.



Merita particolare attenzione il richiamo alle possibilità espansive di tale settore di attività, in particolar modo ravvisabili nella formula di chiusura della presente lettera, idonea a far potenzialmente ricomprendere qualsivoglia tipologia di attività educativo-culturale.

#### **4.5. Salvaguardia e tutela dell'ambiente, prevenzione del randagismo.**

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, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281» (20).*

Si tratta, in sostanza, del delicato settore inerente la salvaguardia dell'ambiente e l'utilizzo accorto delle risorse naturali.

Ad ogni modo, vengono espressamente esclusi dall'applicazione della normativa di vantaggio prevista nel CTS tutti quegli enti che, abitualmente e dunque «di mestiere», si occupano di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi.

Va segnalato infine che in seguito all'emanazione del D.lgs. 3 agosto 2018, n. 105, correttivo del CTS, sono state considerate attività di interesse generale anche quelle rivolte alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi della Legge 14 agosto 1991, n. 281.

#### **4.6. Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico.**

f) *«Interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni».*

Il riferimento è alla disciplina contenuta nel c.d. codice dei beni culturali e del paesaggio, al quale ci si deve necessariamente rapportare sia per l'individuazione delle varie attività di tutela (art. 3) e valorizzazione (art. 6) ivi previste, sia per l'identificazione dell'oggetto su cui insistono tali attività, ovvero i beni culturali (artt.10-130) ed il paesaggio (artt. 131-159).

---

(19) Fra le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa, sono state espressamente ricomprese quelle disciplinate mediante Legge 53/2003 recante *«delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale».*

(20) L'ultima parte della lettera è stata introdotta dal D.lgs. 3 agosto 2018, n. 105, pubblicato in G.U. n. 210 del 10 settembre 2018.

#### **4.7. Formazione universitaria e post-universitaria.**

g) *«Formazione universitaria e post-universitaria».*

Merita particolare attenzione la genericità di questa previsione, stando alla quale potrebbe considerarsi di interesse generale ogni attività esplicativa del concetto di formazione: a mero titolo esemplificativo, seminari, convegni, conferenze, laboratori, dibattiti, corsi, master, workshop.

#### **4.8. Ricerca scientifica di particolare interesse sociale.**

h) *«Ricerca scientifica di particolare interesse sociale».*

In relazione a tale tematica, va precisato che la pregressa normativa fiscale in ambito ONLUS annoverava già la ricerca scientifica di particolare interesse sociale fra le attività meritevoli di specifica tutela (art. 10, comma 1, lett. a, n. 11, D.lgs. 460/1997).

Sotto questo profilo, il CTS, pur confermando siffatta attività di interesse generale, non effettua alcun richiamo al contenuto del D.P.R. 20 marzo 2003, n. 135, che era stato adottato proprio al fine di specificare cosa dovesse intendersi per *«ricerca scientifica di particolare interesse sociale»*.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del suddetto D.P.R., venivano elencate le attività di ricerca svolte nei seguenti ambiti: prevenzione, diagnosi e cura di tutte le patologie dell'essere umano; prevenzione e limitazione dei danni derivanti da abuso di droghe; studio delle malattie ad eziologia di carattere ambientale; produzione di nuovi farmaci e vaccini per uso umano e veterinario; metodi e sistemi per aumentare la sicurezza nella categoria agroalimentare e nell'ambiente a tutela della salute pubblica; riduzione dei consumi energetici; smaltimento dei rifiuti; simulazioni, diagnosi e previsione del cambiamento climatico; prevenzione, diagnosi e cura di patologie sociali e forme di emarginazione sociale; miglioramento dei servizi e degli interventi sociali, socio-sanitari e sanitari.

Ad ogni modo, ciò non toglie che, al fine di delimitare in via interpretativa le attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale, si possano tenere in considerazione i principi espressi dal D.P.R. 20 marzo 2003, n. 135, sebbene esso sia stato emanato in attuazione di una vecchia disciplina legislativa destinata a perdere efficacia.

#### **4.9. Attività culturali, artistiche o ricreative.**

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».*

Nell'ambito dell'elenco richiamato dalla norma, possono essere estrapolate una serie di attività potenzialmente eterogenee, che spaziano in diversi settori: culturali, artistici e ricreativi; editoriali; di volontariato.

La formulazione lessicale della norma, abbinata alla genericità delle aree tematiche richiamate, di certo non aiuta a fare chiarezza sugli effettivi ambiti di intervento dell'attività di interesse generale. Ad ogni modo, sembrerebbe ragionevole ritenere che, quantomeno, tutte le attività richiamate dalla lettera in commento debbano assumere i connotati dell'interesse sociale.

Inoltre, sono tutelate anche le azioni dirette ad organizzare e gestire attività culturali, artistiche, ricreative ed editoriali, nonché quelle di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato.

Infine, mediante la clausola finale, il legislatore sembra aver optato per estendere la disciplina del CTS a tutti quegli enti che intendano promuovere e diffondere una o più attività considerate di interesse generale.

Vista l'assenza di criteri orientativi di massima sul concetto di interesse sociale, peraltro, sarà l'opera interpretativa a giocare un ruolo essenziale per la delimitazione del perimetro oggettivo delle attività consentite, anche sulla scorta dell'esperienza maturata in passato (21).

#### **4.10. Radiodiffusione sonora a carattere comunitario.**

j) *«Radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni».*

In particolare, si rammenta a tal proposito il contenuto dell'art. 16, comma 5, Legge 6 agosto 1990, n. 223. La disposizione prevede la possibilità di effettuare attività di radiodiffusione sonora a carattere comunitario da parte di fondazioni o associazioni riconosciute o non riconosciute, senza alcuno scopo di lucro ed in modo tale da essere espressione di particolari istanze culturali, etniche, politiche e religiose.

---

(21) Stando alla definizione precedentemente fornita dalla Legge 11 agosto 1991, n. 266 (c.d. Legge quadro sul volontariato), per volontariato si intendeva quell'attività *«prestata in modo personale, spontaneo, gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indirettamente ed esclusivamente per fini di solidarietà».*

Inoltre, la medesima possibilità è riconosciuta in favore delle società cooperative costituite ai sensi dell'art. 2511 c.c., purché in tal caso: abbiano per oggetto sociale la realizzazione di un servizio di radiodiffusione sonora a carattere culturale, etnico, politico e religioso; prevedano nello statuto una serie di clausole volte a vietare la distribuzione dei dividendi oltre l'interesse legale ragguagliato al capitale effettivamente versato ovvero la distribuzione delle riserve fra i soci durante la vita sociale; prevedano nello statuto l'imposizione di devolvere l'intero patrimonio sociale residuo, in caso di scioglimento, a scopi di pubblica utilità conformi allo spirito mutualistico (22).

#### **4.11. Attività turistiche, culturali e religiose.**

k) «*Organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso*».

Merita particolare attenzione, soprattutto per il mondo degli enti ecclesiastici, il riconoscimento delle attività turistiche religiose fra quelle di interesse generale.

Peraltro, le diverse realtà dovranno conformarsi, per l'esercizio dell'attività turistica religiosa, alle normative emanate in ambito regionale, posto che a livello nazionale questo tipo di attività trova disciplina in una Legge quadro, la quale, a sua volta, ha specificamente conferito potere alle singole Regioni di emanare norme per regolamentare più nel dettaglio la materia (23).

Ad esempio, per la Regione Marche ciò è avvenuto per mezzo della Legge 11 luglio 2006, n. 9, recante «*testo unico delle norme regionali in materia di turismo*», che all'art. 23 disciplina determinate strutture ricettive denominate «*case religiose di*

---

(22) Per completezza, si ripropone qui di seguito il testo integrale dell'art. 16, comma 5, Legge 223/1990: «*la radiodiffusione sonora a carattere comunitario è caratterizzata dall'assenza dello scopo di lucro ed è esercitata da fondazioni, associazioni riconosciute e non riconosciute che siano espressione di particolari istanze culturali, etniche, politiche e religiose, nonché società cooperative costituite ai sensi dell'articolo 2511 del Codice civile, che abbiano per oggetto sociale la realizzazione di un servizio di radiodiffusione sonora a carattere culturale, etnico, politico e religioso, e che prevedano nello statuto le clausole di cui alle lettere a), b), e c), dell'articolo 26 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni, della legge 2 aprile 1951, n. 302. La relativa concessione è rilasciata senza obbligo di cauzione, sia in ambito nazionale che locale, ai soggetti predetti i quali si obblighino a trasmettere programmi originali autoprodotti che hanno riferimento alle istanze indicate per almeno il 50 per cento dell'orario di trasmissione giornaliero-compreso tra le ore 7 e le ore 21. Non sono considerate programmi originali autoprodotti le trasmissioni di brani musicali intervallate da messaggi pubblicitari e da brevi commenti del conduttore della stessa trasmissione, così come indicato nel regolamento di cui all'articolo 36*».

(23) Si tratta della Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica (Legge 17 maggio 1983, n. 217). Più di recente, poi, vi è stata l'emanazione in tale settore del c.d. codice del turismo (D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, ss.mm.ii.).

*ospitalità*», le quali, fra l'altro, debbono essere «*caratterizzate dalle finalità religiose dell'ente gestore*» (24).

Quanto, invece, alle ulteriori attività turistiche ad interesse sociale o culturale, valgono in questa sede le medesime considerazioni effettuate nell'ambito dell'analisi delle attività di cui alla precedente lett. *i*. Difatti, considerata l'assenza di criteri orientativi di massima sul concetto di «interesse sociale» o «interesse culturale», sarà anche in questo caso l'opera interpretativa a giocare un ruolo essenziale per la delimitazione del perimetro oggettivo delle attività consentite.

#### **4.12. Formazione extra-scolastica.**

*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».*

Il richiamo alla formazione extra-scolastica, finalizzato alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa, rientra appieno nell'ambito delle finalità della riforma, e sotto tale punto di vista conferma la preminente utilità sociale degli interventi. Le attività extra-scolastiche, che non sono affatto obbligatorie per gli studenti, si svolgono generalmente dopo la scuola o durante il week-end, proprio per colmare quel vuoto culturale ed educativo che può ingenerarsi, soprattutto fra gli studenti più svantaggiati (25).

#### **4.13. Servizi strumentali agli ETS.**

*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».*

La peculiarità di questo settore consiste nella previsione di una protezione di secondo livello delle attività di interesse generale, riconosciute tali anche qualora di tipo indiretto, ovverosia volte a consentire un migliore svolgimento di attività di interesse

---

(24) Art. 23, Legge Regione Marche 9/2006: «*nell'ambito della categoria delle case per ferie, sono denominate case religiose di ospitalità le strutture ricettive caratterizzate dalle finalità religiose dell'ente gestore che offrano, a pagamento, ospitalità a chi la richieda nel rispetto del carattere religioso della casa ed accettando le regole di comportamento e le limitazioni di servizio. A tal fine l'orario di chiusura dell'esercizio al pubblico è fissato dal Comune, non oltre le ore ventitré, nel provvedimento di autorizzazione di cui all'articolo 28*».

(25) Fra le attività più diffuse in ambito extra-scolastico troviamo i corsi di lingua, di teatro, di informatica, di musica o di educazione alla pratica dello sport. Non mancano inoltre corsi destinati a conseguire il patentino per lo scooter o finanche per sensibilizzare alla pratica del volontariato (informazioni reperite dalla fonte [www.istat.it](http://www.istat.it)).

generale altrui. Un principio generale che, seppur lodevole, potrebbe porre delicati dubbi interpretativi, in quanto non vengono specificati quali tipi di servizi strumentali possano rientrare nel campo di azione. Motivo per cui, stando al dato letterale ed in assenza di espresse limitazioni, qualsivoglia servizio, purché strumentale, potrebbe essere ricompreso fra le attività attratte per legge fra quelle di interesse generale (26).

#### **4.14. Cooperazione allo sviluppo.**

*n) «Cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni».*

In base alla Legge 11 agosto 2014, n. 125, la cooperazione allo sviluppo è considerata parte integrante e qualificante della politica estera dell'Italia.

Con questa espressione si intendono a livello normativo tutte quelle azioni umanitarie che, in base alle strategie internazionali definite dalle Nazioni Unite, dalle altre organizzazioni internazionali ovvero dall'Unione Europea, abbiano la precipua finalità di: *«a) sradicare la povertà e ridurre le disuguaglianze, migliorare le condizioni di vita delle popolazioni e promuovere uno sviluppo sostenibile; b) tutelare e affermare i diritti umani, la dignità dell'individuo, l'uguaglianza di genere, le pari opportunità e i principi di democrazia e dello Stato di diritto; c) prevenire i conflitti, sostenere i processi di pacificazione, di riconciliazione, di stabilizzazione post-conflitto, di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni democratiche»* (27).

Le attività possono essere rivolte nei confronti delle popolazioni, delle organizzazioni o delle associazioni civili, e sono rivolte a favore del settore privato, delle istituzioni nazionali ovvero delle amministrazioni locali dei Paesi partner, da individuarsi in coerenza con i principi condivisi nell'ambito dell'U.E. e delle organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte, secondo criteri di *«imparzialità, neutralità e non discriminazione»*, nonché mirando a fornire *«assistenza, soccorso e protezione favorendo le popolazioni di Paesi in via di sviluppo, vittime di catastrofi»*.

---

(26) Sarebbe stato forse più coerente prevedere un riconoscimento alle attività di interesse generale indirette soltanto nelle ipotesi particolari in cui, determinati ETS, avessero avuto effettiva necessità di un supporto strumentale; viceversa, la norma non sembra escludere i casi in cui, per ragioni di mera opportunità, l'ETS si rivolga a soggetti terzi per l'espletamento di una o più funzioni strumentali. Dato, questo, che contribuisce ad allargare, tendenzialmente in modo esponenziale, le attività riconducibili agli ETS.

(27) Prosegue l'art. 1, Legge 125/2014, affermando altresì che la cooperazione allo sviluppo *«contribuisce alla promozione della pace e della giustizia e mira a promuovere relazioni solidali e paritarie tra i popoli fondate sui principi di interdipendenza e partenariato»*.

#### **4.15. Commercio equo-solidale.**

*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, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile».*

Il legislatore, sotto questo profilo, identifica come di interesse generale le attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, ovvero di concessione in licenza di marchi di certificazione, qualora esse siano svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale.

Il concetto di commercio equo e solidale è da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato, che preveda il pagamento di un prezzo equo, nonché opportune misure di sviluppo in favore del produttore. Ciò correlativamente all'obbligo, da parte del medesimo produttore, di:

x) garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa;

y) rispettare i diritti sindacali dei lavoratori impiegati;

z) impegnarsi a porre in essere misure per il contrasto del lavoro infantile (28).

Qualora vengano rispettati i requisiti sopra richiamati, il CTS premia gli enti che operano in tali settori, facendo ricomprendere espressamente fra le attività di interesse generale anche quelle inerenti ad attività che, di per sé, sarebbero all'evidenza di tipo

---

(28) Per una bibliografia essenziale concernente l'inquadramento sociale ed economico del commercio equo e solidale, cfr. BARBETTA G., *Il commercio equo e solidale in Italia*, Milano, 2006; FURLANETTO V., *L'industria della carità*, Milano, 2013; GUADAGNUCCI L. – GAVELLI, F., *La crisi di crescita. Le prospettive del commercio equo e solidale*, Milano, 2004; VIGANÒ E., *Che cos'è il commercio equo e solidale*, Roma, 2008.

commerciale. Ovviamente, gli ETS che svolgono attività di commercio equo e solidale dovranno pur sempre rispettare tutti gli altri obblighi imposti dal CTS.

#### **4.16. Lavoro per persone svantaggiate.**

*p) «Servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106».*

Stando alla norma richiamata, rientrano anzitutto fra le attività di interesse generale i servizi resi nei confronti di lavoratori molto svantaggiati ai sensi dell'art. 2, Regolamento U.E. 651/2014, ovverosia quei soggetti privi da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito. Stesso discorso vale per chi ne è privo da almeno 12 mesi, purché, in via alternativa:

- abbia un'età compresa tra i 15 e i 24 anni, oppure maggiore di 50;
- non posseda un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3);
- abbia completato la formazione a tempo pieno da meno di due anni e non abbia ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito;
- sia un adulto che vive solo con una o più persone a carico;
- sia occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo/donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo/donna in tutti i settori economici dello Stato membro, ed il lavoratore in questione appartenga al genere sottorappresentato;
- appartenga ad una minoranza etnica dello Stato membro in cui vive ed abbia la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

In secondo luogo, rientrano fra le attività di interesse generale i servizi resi nei confronti di persone svantaggiate o con disabilità indicate dall'art. 112, comma 2, D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (29).

---

(29) Ciò anche grazie al combinato disposto con l'art. 1, Legge 12 marzo 1999, n. 68, in base al quale sono considerati soggetti con disabilità: *a)* le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, ovvero i portatori di handicap intellettuale, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 %, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile in conformità alla tabella indicativa delle percentuali di invalidità per minorazioni e malattie invalidanti (il riferimento alla tabella approvata dal Ministero della sanità ex art. 2, D.lgs. 23 novembre 1988, n. 509, sulla base della classificazione internazionale delle menomazioni elaborata



Infine, le attività sono considerate di interesse generale qualora svolte a favore di beneficiari di protezione internazionale, ovvero sia quei soggetti senza fissa dimora iscritti negli appositi registri, purché versino in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia (30).

#### **4.17 Housing sociale.**

q) «Alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi».

Si segnala a tal proposito che accanto al c.d. *housing* sociale, già definito in via normativa, si introduce un ampliamento del campo delle attività di interesse generale relative a questa particolare tematica, che necessiterà di apposita delimitazione in via interpretativa: il riferimento è alle residuali attività di carattere residenziale temporaneo, dirette a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi. Locuzione, quest'ultima, ad ampio spettro e che consentirà di porre in essere un variegato campo di interventi a sostegno del c.d. diritto all'abitazione, tutelato tanto a livello internazionale (31) che nazionale (32).

---

dall'OMS); b) le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33 %, accertata dall'IINAIL in base alle disposizioni vigenti; c) le persone non vedenti, cioè coloro che sono colpiti da cecità assoluta o hanno un residuo visivo non superiore ad un decimo in entrambi gli occhi (con eventuale correzione), oppure sordomute, cioè coloro che sono colpiti da sordità fin dalla nascita o comunque prima dell'apprendimento della lingua parlata (cfr. anche Legge 27 maggio 1970, n. 382, ss.mm.ii., nonché Legge 26 maggio 1970, n. 381, ss.mm.ii.); d) le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio, con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria ai sensi delle vigenti tabelle (sono gli allegati al T.U. in materia di pensioni di guerra, approvato con D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, ss.mm.ii.). Ai sensi della medesima normativa (art. 1, Legge 12 marzo 1999, n. 68), sono invece qualificabili come persone svantaggiate quelle indicate dall'art. 4, Legge 8 novembre 1991, n. 381, ovvero: a) gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari; b) i soggetti in trattamento psichiatrico; c) i tossicodipendenti; d) gli alcolisti; e) i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare; f) le persone detenute o internate negli istituti penitenziari; g) i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21, Legge 26 luglio 1975, n. 354.

(30) Per riferimenti normativi v. D.lgs. 19 novembre 2007, n. 251.

(31) Il diritto all'abitazione è il «diritto economico, sociale e culturale» ad un adeguato alloggio e riparo (così BILANCIA F., *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011). Il riconoscimento di tale diritto è presente in molte costituzioni nazionali, e per ciò che rileva in Italia nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 25), nella Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 11), ovvero nel Trattato di Lisbona (art. 34.3). Inoltre, il diritto alla casa, da considerarsi quale diritto indipendente, è altresì sancito nella Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità (art. 28), e nella Carta sociale europea (ex art. 16, ora art. 31).

(32) Numerose le pronunce della Corte Costituzionale italiana che hanno avuto modo di trattare la tematica, a difesa del principio espresso all'art. 47 Cost. A tal riguardo, è stato sancito che «è doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione» (Corte

#### **4.18. Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti.**

*r) «Accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti».*

Vista l'assenza di particolari vincoli o limitazioni, potranno ragionevolmente fare ingresso nel concetto di accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti tutte quelle attività che si inseriscono nel sistema di prima e seconda accoglienza, nonché tutti quei servizi successivi, purché caratterizzati dalla finalità dell'integrazione sociale in Italia dei migranti.

Il riferimento, dunque, va *in primis* a tutti quegli enti che svolgono attività nell'ambito dei centri di prima accoglienza, nei centri di accoglienza straordinaria, all'interno del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) ovvero del più recente SIPROIMI (sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati), sebbene la normativa sia ancora in fase di definizione e riorganizzazione visti i noti riflessi politici delle vicende (33).

---

Cost., 17 febbraio 1987, n. 49), posto che «*il diritto all'abitazione rientra infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*», ed a tal riguardo occorre «*creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso*» (Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 217). Ed ancora, «*il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona*» (Corte Cost., 24 marzo 1999, n. 119). Da ultimo, si segnala Corte Cost., 15 luglio 1983, n. 252, per la quale «*indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge*».

(33) Il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. Decreto sicurezza ed immigrazione), convertito con modificazione dalla Legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha inciso sulla disciplina nazionale della protezione per motivi umanitari (art. 5, co. 6, D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ss.mm.ii., c.d. testo unico sull'immigrazione), sopprimendola come istituto generale e mantenendone singole tipologie tipizzate per legge, quale la protezione speciale riconducibile a movente umanitario. Su tale riforma è intervenuta la Corte di Cassazione, chiarendo che la normativa introdotta con il D.L. 113/2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendola con la previsione di casi speciali di permessi di soggiorno, «*non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore della nuova legge. Pertanto, le richieste di protezione presentate prima del 5 ottobre 2018 devono pertanto essere scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione*» (Cass. Civ., 19 febbraio 2019, n. 4890). La revisione dei servizi di accoglienza contiene poi alcune disposizioni che ristrutturano complessivamente il sistema secondo gli indirizzi già definiti dalla Direttiva dell'U.E. 23 luglio 2018, n. 115. Ed a tal proposito si prevede che i servizi di accoglienza integrata sul territorio (c.d. seconda accoglienza), predisposti dagli enti locali nelle strutture del sistema SPRAR (ridenominato SIPROIMI), sia riservato esclusivamente ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati (art. 12), ovvero coloro che godono di permessi di soggiorno speciali per motivi umanitari, ottenuti in virtù della predetta normativa di riforma; vengono di riflesso esclusi, a differenza del passato, i meri richiedenti asilo (ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva). Su tali questioni alquanto delicate, che nella scorsa legislatura hanno costituito uno dei principali dibattiti politici e sociali, è per il momento intervenuto nuovamente il Consiglio dei Ministri, che in data 5 ottobre 2020 ha deliberato un nuovo Decreto sicurezza teso a modificare e superare l'assetto precedente. Peraltro, il

Altro quesito da sciogliere è se il riferimento generico al concetto di migrante possa essere comprensivo, oltreché del migrante c.d. forzato, anche di coloro che per migliorare la propria qualità di vita si recano dall'estero in Italia, e cioè i c.d. migranti economici.

Stante l'ambiguità terminologica della definizione, infatti, potrebbe ragionevolmente rientrare fra le attività generali di terzo settore quella rivolta all'integrazione sociale – anche – dei migranti economici. Viceversa, l'accoglienza umanitaria non potrebbe che essere esclusivamente collegata all'arrivo di migranti forzati nel territorio italiano.

Su tali questioni, in ogni caso, sarà interessante monitorare il tipo di opzione interpretativa che si consoliderà in futuro.

Da ultimo, va ricordato che l'accoglienza fornita nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo è un obbligo sancito dall'art. 10 della Costituzione italiana, oltreché dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

#### **4.19. Agricoltura sociale.**

s) *«Agricoltura sociale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni».*

Il rinvio effettuato all'art. 2, Legge 141/2015, è di fondamentale importanza, in quanto consente di delimitare il piano oggettivo delle attività rientranti nel concetto di agricoltura sociale.

Anzitutto, dunque, si considerano attività di interesse generale tutte le attività esercitate da imprenditori agricoli, sia in forma singola che associata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c. (34).

---

D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, è stato recentemente convertito in Legge all'esito dell'approvazione definitiva avvenuta in Senato il 18 dicembre 2020.

(34) Ai sensi dell'art. 2135 c.c. *«è imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse. Per coltivazione del fondo, per selvicoltura e per allevamento di animali si intendono le attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine. Si intendono comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».*

In secondo luogo, sono contemplate le cooperative sociali disciplinate dalla Legge 8 novembre 1991, n. 381, ma solo qualora le attività agricole effettuate siano prevalenti rispetto alle altre, o comunque quando esse superino il 30% delle attività complessivamente svolte (35).

In ogni caso, le attività realizzate dagli imprenditori agricoli o dalle cooperative sociali che possiedono i presupposti sopra richiamati, debbono essere dirette a realizzare (cfr. art. 2, co. 4, Legge 141/2015):

x) inserimento socio/lavorativo di lavoratori con disabilità, lavoratori svantaggiati, persone svantaggiate, minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale;

y) prestazioni ed attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura, al fine di promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e capacità, inclusione sociale e lavorativa, ricreazione e servizi utili per la vita quotidiana;

w) prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative, finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante;

z) progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio, attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica.

Va inoltre precisato che ai sensi dell'art. 2, Regolamento UE 651/2014, per lavoratori svantaggiati debbono intendersi una serie predeterminata di soggetti contraddistinti, in via alternativa, da una serie di condizioni già richiamate *retro* al paragrafo dedicato alle attività di inserimento lavorativo, per l'appunto, di persone svantaggiate (36).

---

(35) In questo secondo caso le cooperative sociali sono considerate operatori di agricoltura sociale soltanto nei limiti del fatturato agricolo.

(36) Tali condizioni, che dovranno sussistere in via alternativa, sono: *a*) assenza di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; *b*) età compresa tra i 15 e i 24 anni, oppure maggiore di 50; *c*) mancato possesso di un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3); *d*) completamente della formazione a tempo pieno da meno di due anni senza ancora aver ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito; *e*) essere adulti e vivere da soli, con una o più persone a carico; *f*) essere occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo/donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo/donna in tutti i settori economici dello Stato membro, con appartenenza in

#### **4.20. Attività sportive dilettantistiche.**

*t) «Organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche».*

Ai sensi della disposizione in commento vengono riconosciute come attività di interesse generale quelle aventi finalità sportive senza scopo di lucro. Si tratta delle c.d. Associazioni Sportive Dilettantistiche, conosciute con l'acronimo di ASD.

Ad ogni modo, si impone una riflessione di ordine più generale: le ASD che per fini statuari promuovono e gestiscono una o più attività sportive riconosciute nell'apposito registro tenuto dal CONI, ed al quale siano iscritte, continueranno anche dopo la riforma ad essere destinatarie di un trattamento fiscale assai agevolato, in virtù della Legge 16 dicembre 1991, n. 398.

Tali benefici, di certo, scoraggeranno assai le ASD ad abbandonare la loro attuale posizione di favore, posto che la riforma del terzo settore prevede benefici nel complesso qualificabili come inferiori (37).

#### **4.21. Attività di beneficenza.**

*u) «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» (38).*

Al fine di integrare il prototipo di attività generale contemplata nel CTS, la cessione gratuita di alimenti o prodotti deve essere effettuata in conformità con le prescrizioni dettate dalla Legge 166/2016 recante *«disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi»*.

---

tal caso al genere sottorappresentato; g) appartenere ad una minoranza etnica dello Stato membro in cui si vive ed avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

(37) Si concorda con quanto è emerso dall'analisi generale di entrambe le discipline, su cui ampio è stato l'approfondimento di SCALIA A., convegno dal titolo *La riforma del terzo settore: scelte da fare nel 2020 e opportunità professionali offerte dal nuovo codice*, Ancona, 22 settembre 2020. Sul punto anche BUCCICO C., *La fiscalità delle attività sportive dilettantistiche*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2020, p. 1435.

(38) L'espresso richiamo contenuto all'art. 5 CTS ha conseguentemente determinato l'opportunità di intervenire direttamente sul testo della Legge 166/2016, che ora all'art. 2, comma 1, lett. b, prevede la seguente definizione di soggetti donatori: *«gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117»*.

Meno stringente, invece, il riferimento alle ulteriori ipotesi di beneficienza e sostegno a distanza, che al pari dell'erogazione – auspicabilmente di tipo liberale (39) – di denaro, beni o servizi a sostegno di attività di interesse generale, potranno verosimilmente essere effettuati in forma libera.

Ciascuna fra le attività elencate dovrà necessariamente afferire, in via alternativa:

- x) al sostegno, dal punto di vista soggettivo, di persone svantaggiate (40);
- y) al sostegno, dal punto di vista oggettivo, alle attività di interesse generale svolte da altri ETS (41).

#### **4.22. Promozione di legalità e pace fra i popoli.**

v) *«Promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata».*

In relazione a questo settore non può che essere constatata l'assenza di specifici riferimenti normativi, con la conseguenza che potrebbero essere considerate attinenti tutte quelle attività divulgative di natura culturale che abbiano ad oggetto il valore della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata.

#### **4.23. Tutela dei diritti, banche del tempo e GAS.**

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 di cui all'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n.*

---

(39) Anche se, per inciso, preme rilevare l'assoluta inadeguatezza, sotto plurimi profili, del riferimento all'erogazione di denaro, beni e servizi, ovvero al sostegno delle attività di interesse generale. Anzitutto perché la disposizione era stata già ben calibrata sulle attività di beneficienza, sostegno a distanza, nonché cessione gratuita di alimenti ed altri prodotti, finendo per diventare inutile, se non dannoso, l'ulteriore richiamo contenuto nella lettera. In secondo luogo, poiché va rilevato che di per sé il termine «erogare» non sottende il requisito della gratuità. Tant'è che suole distinguersi fra erogazioni di tipo liberale (come ad esempio le donazioni), ed erogazioni sottoposte al principio corrispettivo (come ad esempio accade per le forniture e le utenze). Anche se in dottrina si è cercato di ammorbidire la portata potenzialmente distorsiva del riferimento al concetto di erogazione, identificandolo di fatto nell'erogazione liberale, si ritiene che la problematica non possa dirsi del tutto risolta (cfr. GORI L., relazione al convegno dal titolo *«Riforma Terzo Settore: effetti giuridici e prospettive di sviluppo per gli Enti non-profit»*, tenutosi a Firenze il 22 novembre 2017).

(40) Per la nozione comunitaria di persone svantaggiate si rinvia a quanto già analizzato *retro*, par. 4.16.

(41) Sebbene entro quest'ottica finisce per assottigliarsi, fino quasi a scomparire, la linea di demarcazione fra tale previsione e quella contenuta nella precedente lett. *m* concernente servizi strumentali agli ETS.

53, e i gruppi di acquisto solidale di cui all'articolo 1, comma 266, della legge 24 dicembre 2007, n. 244».

La presente lettera comprende una vasta gamma di attività considerate dal CTS di interesse generale, che è bene ripercorrere con ordine logico.

Anzitutto, quanto all'attività di promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, si ritiene che vi possano rientrare tutte quelle attività divulgative che abbiano ad oggetto siffatti valori, peraltro di rango costituzionale (42).

Si assiste, inoltre, al riconoscimento delle attività inerenti la promozione e la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti: in particolare, la materia della tutela dei diritti del consumatore trova la sua principale disciplina all'interno del c.d. codice del consumo (D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), che definisce il consumatore come *«la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta»*.

Inoltre, viene contemplata all'interno del novero delle attività di interesse generale quelle effettuate dalle c.d. «banche del tempo», la cui definizione si ritrova all'art. 27, Legge 53/2000.

In base a tale norma, le banche dei tempi sono delle associazioni costituite *«per favorire lo scambio di servizi di vicinato, per facilitare l'utilizzo dei servizi della città e il rapporto con le pubbliche amministrazioni, per favorire l'estensione della solidarietà nelle comunità locali e per incentivare le iniziative di singoli e gruppi di cittadini, associazioni, organizzazioni ed enti che intendano scambiare parte del proprio tempo per impieghi di reciproca solidarietà e interesse»*.

Vista la loro importanza sociale, è stato altresì previsto che gli enti locali possano sostenere e promuovere la costituzione delle banche dei tempi (43).

---

(42) Interessante, dal punto di vista della legittimazione alla richiesta di tutela giurisdizionale per la protezione di interessi collettivi, la recente sentenza di Cons. Stato, 10 dicembre 2020, n. 7850: *«d'altra parte, sarebbe in contraddizione con lo spirito che ha animato l'art. 5 della legge delega n. 106/2016 e il D.Lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore) sulle attività di volontariato e di P.S., consentire, per un verso, lo svolgimento di attività anche d'impresa per finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale, in attuazione dei richiamati principi costituzionali, e per altro verso, non ritenere che le associazioni così costituite possano accedere alla tutela giurisdizionale in quanto titolari di interessi collettivi, perché, diversamente ragionando, si tratterebbe di un riconoscimento per così dire "monco" dell'associazionismo a fini di interesse sociale generale»*. Il principio, peraltro, può essere letto in combinato disposto con la riforma della *class action* avutasi con Legge 12 aprile 2019, n. 31, nella quale è stato previsto che può agire in giudizio anche *«un'organizzazione o un'associazione senza scopo di lucro i cui obiettivi statutari comprendano la tutela dei predetti diritti»*.

(43) Altresì, gli enti locali, *«per favorire e sostenere le banche dei tempi, possono disporre a loro favore l'utilizzo di locali e di servizi e organizzare attività di promozione, formazione e informazione»*. Inoltre, è anche consentito agli enti locali di *«aderire alle banche dei tempi e stipulare con esse accordi che prevedano scambi di tempo da destinare a prestazioni di mutuo aiuto a favore di*

Tanto chiarito, va evidenziato che gli enti costituiti come «banca del tempo» potranno avere difficoltà a rientrare effettivamente nel novero degli ETS, poiché proprio le peculiari caratteristiche del rapporto con gli enti pubblici potrebbero condizionare la loro natura, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, co. 2, CTS. Infatti, va ricordato che a prescindere dal tipo di attività svolta, non possono in via generale essere considerati tali gli enti «sottoposti a direzione e coordinamento o controllati» dalle amministrazioni pubbliche, anche locali (44).

Oltre alle banche dei tempi, viene considerata di interesse generale anche ogni attività di promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco.

Infine, vengono riconosciute attività di interesse generale quelle poste in essere dai c.d. gruppi di acquisto solidale (GAS), definiti dall'art. 1, comma 266, Legge 244/2007, come quei «*soggetti associativi senza scopo di lucro costituiti al fine di svolgere attività di acquisto collettivo di beni e distribuzione dei medesimi, senza applicazione di alcun ricarico, esclusivamente agli aderenti, con finalità etiche, di solidarietà sociale e di sostenibilità ambientale, in diretta attuazione degli scopi istituzionali e con esclusione di attività di somministrazione e di vendita*».

#### **4.24. Adozione internazionale.**

x) «*Cura di procedure di adozione internazionale ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184*».

Tale campo di attività, come intuibile, dovrà essere coltivato in armonia con i dettami contenuti per l'appunto nella Legge 184/1983, la quale agli artt. 29 ss. dedica spazio all'adozione di minori stranieri.

#### **4.25. Protezione civile.**

y) «*Protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni*».

In effetti, l'originaria istituzione del servizio nazionale della protezione civile era avvenuta tramite Legge 225/1992. Ad ogni modo, il medesimo CTS ha previsto

---

*singoli cittadini o della comunità locale», ma resta fermo che «tali prestazioni devono essere compatibili con gli scopi statutari delle banche dei tempi e non devono costituire modalità di esercizio delle attività istituzionali degli enti locali».*

(44) Ciò nei limiti in cui, per ipotesi, possano essere rintracciati in concreto e sotto il profilo patologico «enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati» dai suddetti enti pubblici locali.



espressamente, agli artt. 4, comma 2, e 32, comma 4, che la disciplina dei soggetti operanti nel settore della protezione civile fosse regolata da apposita normativa.

Il riferimento effettuato dal CTS discende da quanto già era stato previsto nella Legge delega 16 marzo 2017, n. 30, per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile, la quale è stata attuata, dopo l'entrata in vigore del CTS, con l'emanazione del D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (c.d. codice della protezione civile).

#### **4.26. Riqualificazioni di beni pubblici inutilizzati o confiscati alle mafie.**

z) *«Riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata».*

Di certo lodevole è l'attività di riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata, considerata di interesse generale.

Sebbene la tipologia di attività non trova specifici addentellati normativi, data la particolare utilità sociale di queste attività potrebbe essere ragionevole ritenere che ricadano all'interno di questo ambito anche tutte quelle attività antecedenti o successive, purché propedeutiche ad ottenere la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata (45).

#### **4.27. Facoltà di aggiornamento dell'elenco delle attività di interesse generale.**

Va precisato che ai sensi dell'art. 5, comma 2, CTS, tenuto conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché degli altri principi ispiratori, l'elenco delle attività di interesse generale potranno essere ulteriormente aggiornate, mediante l'adozione di apposito D.P.C.M., su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede

---

(45) A riprova del grande valore che il legislatore ha riconosciuto a questo tema, si segnala che in data 29 novembre 2017 è stato firmato dal sottosegretario di Stato al lavoro, il primo protocollo tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), l'Agenzia del Demanio e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), al fine di prevedere una modalità di destinazione agli ETS, fra l'altro, di beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata, da utilizzare esclusivamente per lo svolgimento delle attività di interesse generale previste dal CTS. A tal fine gli ETS dovranno predisporre progetti destinati alla riqualificazione di aree degradate, al miglioramento del contesto urbano e sociale, all'incentivazione di iniziative di legalità, nonché all'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati. Dopodiché, gli stessi potranno usufruire del c.d. social bonus, un'altra importante novità introdotta dalla riforma, con ricadute prettamente sul piano fiscale.

di conferenza unificata, nonché acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti. Queste ultime, in particolare, si esprimono entro 30 giorni dalla data di trasmissione del Decreto, decorsi i quali esso può essere comunque adottato.

Peraltro, in sede di revisione del CTS, avvenuta tramite D.lgs. 3 agosto 2018, n. 105, come si è avuto già modo di vedere il legislatore ha ulteriormente inserito fra le attività di interesse generale, nell'ambito della lett. e, quelle rivolte alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi della Legge 14 agosto 1991, n. 281.

Non è dato sapere se in futuro vi saranno estensioni dell'elenco finora analizzato; certo è che, ad una prima riflessione, è emersa la notevole ampiezza dei settori oggetto di disciplina, idonea a coprire praticamente la totalità degli ambiti di intervento di particolare rilevanza sociale.

### **5. Le attività diverse degli ETS e la loro normazione.**

L'art. 6 CTS consente agli ETS di svolgere attività diverse da quelle di interesse generale disciplinate dall'art. 5 ed oggetto della precedente analisi.

Tale facoltà, qualora legittimamente esercitata, consente all'ETS di poter beneficiare di preziosi introiti, pur sempre da finalizzare allo svolgimento delle preminenti attività sociali, senza perdere la natura di ETS e, pertanto, continuando ad essere destinatario della normativa fiscale agevolata prevista nel CTS.

Dall'analisi della normativa, può essere ricavato che le regole imposte valgono sotto un duplice profilo, sia astratto che concreto.

Dal punto di vista astratto, la condizione imprescindibile è che nell'atto costitutivo, ovvero nello statuto, sia espressamente consentito all'ETS svolgere attività diverse oltre a quelle di interesse generale, e ciò purché esse rimangano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale, nel rispetto delle vigenti disposizioni normative.

Dal punto di vista concreto – di certo il versante maggiormente critico – occorre che le attività effettivamente esercitate dall'ETS siano conformi alle regole astrattamente previste nell'atto costitutivo o nello statuto.

A tal proposito, occorrerà che l'ETS, in caso di ispezioni, controlli o verifiche, dimostri di essersi allineato ai criteri ed ai limiti per l'esercizio, in modo strumentale e secondario, delle attività diverse, definiti con Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la cabina di regia di cui all'art. 97 CTS.

Tale Decreto, che a quanto risulta da fonti ufficiali sarebbe stato già approvato dalla cabina di regia (46), stabilirebbe meramente che affinché le attività diverse siano ritenute secondarie deve ricorrere almeno una delle due seguenti condizioni, entrambe relative ai ricavi dell'attività determinati nell'ambito di ciascun esercizio: i ricavi non devono superare il 30% delle entrate complessive dell'ETS, o in alternativa non devono superare il 66% dei costi complessivi dell'ETS (47).

L'art. 4 del suddetto Decreto, poi, prevedrebbe che, nel caso di mancato rispetto dei predetti limiti, l'ETS dovrà effettuare una segnalazione all'Ufficio del RUNTS territorialmente competente, nonché, eventualmente, agli enti autorizzati ai sensi dell'art. 93 CTS, ed adottare, nell'esercizio successivo, un rapporto tra attività secondarie ed attività principali di interesse generale inferiore alla soglia massima, per una percentuale almeno pari alla misura del superamento dei limiti nell'esercizio precedente. In caso di omessa segnalazione o di mancato rispetto dell'obbligo di rientro, l'ufficio del RUNTS competente dispone la cancellazione dell'ETS dal registro stesso, ai sensi dell'articolo 50 CTS.

Eppure, alla data di ultima redazione del presente elaborato non risulta che il Decreto sia stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

In effetti, il procedimento per ottenere il necessario parere da parte del Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, è stato sospeso all'esito dell'adunanza tenutasi il 16 gennaio 2020, in attesa di ricevere da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali una serie di evidenze ed ulteriori elementi di conoscenza (48).

Peraltro, lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 22 maggio 2018 n. 5518 diretta al Ministero del lavoro, sottolineava l'eccessiva ampiezza, sotto il profilo tipologico, delle attività diverse esercitabili dagli ETS, anche e

---

(46) Il riferimento è alla comunicazione ufficiale pubblicata il 19 settembre 2019 su <https://temi.camera.it>, dal titolo «attuazione della Riforma del Terzo Settore», stando alla quale il Decreto era stato già approvato e si era in attesa della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

(47) Come correttamente osservato da MARTINELLI G., *Le Attività diverse, lo sport e il terzo settore*, in [www.ecnews.it](http://www.ecnews.it), 27 febbraio 2020, «per ricavi si dovranno intendere tutte le entrate da corrispettivo per beni o servizi, nonché quelle derivanti da quote o contributi associativi, erogazioni liberali, contributi e raccolta fondi. Tra i costi complessivi, in modo innovativo, il decreto inserisce anche quelli figurativi, dati dall'impiego dei volontari iscritti nel registro dedicato previsto dal codice del terzo settore. Il calcolo dovrà essere fatto applicando alle ore di attività effettivamente svolte la retribuzione oraria lorda prevista per la stessa qualifica dai contratti collettivi nazionali, territoriali e aziendali».

(48) Cons. Stato, Ord. 29 gennaio 2020, n. 248, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ha concluso in tal senso sull'affare 01773/2019: «sospende l'espressione del parere in attesa che l'Amministrazione fornisca gli elementi di conoscenza e gli atti di cui in motivazione».

soprattutto in relazione agli effetti delle scelte operate in tema di compatibilità con l'assetto europeo (49).

La problematica è rappresentata dal fatto che *«il decreto attuativo dell'articolo 6 del CTS, individuando criteri e limiti delle attività diverse, assume un proprio rilievo in quanto amplia l'ambito oggettivo (e soggettivo) di applicazione dei sistemi impositivi forfetari di cui ai citati artt. 80 e 86 e delle altre agevolazioni fiscali previste dal CTS, senza delimitare sufficientemente il parametro della strumentalità»*, e per tali ragioni veniva reputato necessario adottare *«le previste misure preventive a garanzia della compatibilità comunitaria delle disposizioni in esame»* (50).

In definitiva, meglio attendere, nel suo complesso, la preventiva autorizzazione della Commissione Europea ai sensi dell'art. 101, comma 10, CTS, poiché anche l'assetto fiscale delle attività diverse si pone nella medesima ottica, andando ad inserirsi appieno fra le misure fiscali agevolative.

## **6. La forma giuridica degli ETS.**

Dopo aver analizzato le svariate tipologie di attività che l'ETS potrà svolgere, occorre a questo punto della trattazione concentrare l'attenzione sulla natura giuridica dei soggetti coinvolti dalla riforma.

Come anticipato in precedenza, ciascun ente a carattere privato diverso dalle società può – in tesi – divenire protagonista del nuovo terzo settore legale.

---

(49) Ed in effetti, come da precedenti osservazioni formulate dal Ministero delle finanze con nota del 18 aprile 2018, il Decreto si è limitato a prevedere limiti di natura *latu sensu* contabile, non ponendo limiti al tradizionale concetto di strumentalità, che avrebbe potuto far riflettere sull'opportunità di limitare, dal punto di vista oggettivo, le tipologie di attività diverse che potranno essere svolte. A titolo meramente esemplificativo, come rilevato nella pubblicazione ARSEA, *Codice del Terzo Settore e attività diverse: lo stop del Consiglio di Stato per ulteriori approfondimenti*, in <https://arseasrl.it>, 29 febbraio 2020, il CTS riconosce la possibilità per tutti gli ETS di stipulare contratti di sponsorizzazione, mentre l'Agenzia delle Entrate aveva in passato contestato tale possibilità alle ONLUS.

(50) Cons. Stato, Ord. 29 gennaio 2020, n. 248, cit., che ulteriormente precisa quanto segue: *«al riguardo l'Amministrazione ha anche evidenziato come alle attività diverse, qualificate sulla base dei criteri e limiti previsti nel provvedimento in esame, “si applichi un regime fiscale nuovo rispetto a quello attualmente vigente, poiché si passa da un sistema di defiscalizzazione attualmente previsto per le attività connesse esercitate dalle ONLUS (articolo 150, comma 2, del TUIR) e per le attività marginali esercitabili dalle organizzazioni di volontariato (articolo 8, comma 4, della legge n. 266/1991), all'assoggettamento ad imposizione fiscale delle attività diverse, ai sensi delle richiamate disposizioni codicistiche”, con possibilità di optare, a determinate condizioni, per i regimi di tassazione forfettaria specificamente previsti per i redditi d'impresa degli enti del Terzo settore non commerciali (art. 80 del d.lgs. n. 117/2017) e delle organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale (art. 86). In proposito, il Ministero ha segnalato che, ai sensi dell'articolo 101, comma 10, del d.lgs. 117/2017, l'efficacia del regime fiscale delle attività diverse è sottoposta all'autorizzazione della Commissione europea (cfr. relazione tecnica, AIR e ATN)»*.

Pertanto, integrando in questa sede le osservazioni già precedentemente effettuate sui vari tipi di enti collettivi privati disciplinati nel libro I del codice civile (51), potranno divenire ETS:

- a) le fondazioni, espressamente richiamate nella definizione legislativa;
- b) le associazioni riconosciute, espressamente richiamate nella definizione legislativa;
- c) le associazioni non riconosciute, espressamente richiamate nella definizione legislativa;
- d) i comitati, pur se non espressamente menzionati, in quanto rientranti nella locuzione «*altri enti di carattere privato diversi dalle società*» (52);
- e) l'istituto del *trust*, pur se non espressamente menzionato e sempreché rispetti ogni altro requisito previsto dalla normativa di terzo settore, in quanto anch'esso rientrante – secondo parte di dottrina – nella locuzione «*altri enti di carattere privato diversi dalle società*» (53).

---

(51) Su cui si rinvia a quanto esposto *retro*, Cap. II, par. 11 ss.

(52) MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore. Profili civilistici e tributari*, Torino, 2017, p. 27. L'A., peraltro, mette in luce al contempo le criticità che la forma del comitato può comportare sul piano della disciplina applicabile, stante la sua natura non concorde in dottrina, specie se dotato di personalità giuridica. Si ritiene generalmente, difatti, che in tale caso essi assumano, alternativamente, o la veste di associazioni o di fondazioni (CIAN G. – TRABUCCHI A., *Commentario breve al codice civile*, Padova, 2011, p. 132). In giurisprudenza v. ad esempio Cass. n. 3898 del 1996. Sulla criticità dell'approccio normativo in tema di comitati e riforma del terzo settore cfr. anche ROSSI F., *I comitati dopo la riforma del terzo settore*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2019, p. 1392.

(53) L'inclusione dei *trust* all'interno degli ETS si evincerebbe in modo chiaro dalla volontà del legislatore, che ha provveduto a modificare l'iniziale schema dell'art. 4, varando pertanto il testo attualmente vigente, in accoglimento dell'istanza avanzata in commissione finanza VI della Camera da SANGA G., *Schema di decreto legislativo recante codice del Terzo Settore. Proposta di rilievi del relatore*, 22 giugno 2017, p. 81, reperibile sul sito [www.il-trust-in-italia.it](http://www.il-trust-in-italia.it), stando alla quale si ravvisava la «*necessità di prevedere l'inserimento della formula già utilizzata all'art. 10 del decreto legislativo n. 460/1997 per le ONLUS al fine di consentire ai trust (...) di iscriversi nel Registro Unico suggerendo all'uopo di sostituire nell'art. 4 la dizione "ed ogni altro ente costituito in forma di associazione, riconosciuta e non riconosciuta o di fondazione", con la dizione "altri enti di carattere privato diversi dalle società"*». Conferme in tal senso da MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 27; SAVIO E., *Il trust Onlus: le possibili evoluzioni a seguito della riforma del Terzo Settore*, in *Non solo Fisco*, 19 luglio 2018. Peraltro, i medesimi A. fanno leva sul fatto che già nel previgente sistema normativo introdotto con D.lgs. 460/1997 era stata avallata la possibilità per i *trust* di ottenere l'iscrizione al registro dell'anagrafe ONLUS, a partire dall'Atto di indirizzo approvato il 25 maggio 2011 da parte dell'Agenzia per il terzo settore e confermato dalla stessa Agenzia delle Entrate con la Circolare n. 38/E del 1° agosto 2011. Di contrario avviso, invece, IANNACCONE M. N., *Enti del terzo settore e trust*, relazione al Convegno tenuto a Milano il 17 ottobre 2018, reperibile sul sito [www.studiocrusiepartners.it](http://www.studiocrusiepartners.it), per la quale, da un lato, il *trust* non assurge ad ente dotato di autonomia rispetto ai beni di cui si compone, nonché, dall'altro, l'introduzione della possibilità di divenire ONLUS è limitata alla soggettività meramente tributaria, e non civilistica, dell'istituto in questione. Tale tesi contraria, oltretutto, troverebbe conforto nella giurisprudenza di legittimità finora costante, per cui l'istituto del *trust*, sebbene legittimato in Italia a partire dalla Convenzione de L'Aja del 1° luglio 1985, ratificata con Legge 16 ottobre 1989, n. 364 (art. 2) risulta «*definito non già quale ente dotato di personalità giuridica, ma quale semplice insieme di beni e rapporti destinati ad un fine determinato, nell'interesse di uno o più beneficiari, formalmente intestati al trustee*». Con la conseguenza che il «*trust è una proprietà finalizzata; il trustee non è*

A ciò si accompagnano una serie di tipologie particolari di ETS. Ad ogni modo, dal punto di vista della natura giuridica, la disposizione in commento nulla innova rispetto all'analisi condotta nel primo capitolo, posto che:

- le ODV dovranno assumere la forma dell'associazione, sia essa riconosciuta o non riconosciuta;
- le APS dovranno assumere la forma dell'associazione, sia essa riconosciuta o non riconosciuta;
- gli enti filantropici dovranno assumere la forma dell'associazione riconosciuta ovvero quella della fondazione;
- le reti associative dovranno assumere la forma dell'associazione, sia essa riconosciuta o non riconosciuta;
- le imprese sociali dovranno assumere la forma dell'associazione (riconosciuta o non riconosciuta) o della fondazione, ovvero – ed in ciò risiede la loro peculiarità assieme alle cooperative sociali – quella societaria (54);
- le società di mutuo soccorso saranno riconducibili allo schema della società, sebbene *sui generis* (55).

Da ultimo, vi sarà la possibilità per gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti di istituire un ramo di terzo settore: ad ogni modo, per la centralità di tale argomento, la trattazione verrà ampiamente affrontata nel corso del prossimo capitolo.

### **6.1. Il peculiare caso degli enti privati ex IPAB.**

Sono stati altresì espressamente inclusi fra gli ETS, grazie ad un successivo intervento legislativo (56), tutti gli enti *ex IPAB* «*derivanti dai processi di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 1990, pubblicato nella*

---

*considerato il rappresentante di un ente (che non esiste) ma intestatario di un insieme di beni, unico riferimento di rapporti con i terzi in quanto “colui che dispone del diritto”» (Cass., 27 gennaio 2017, n. 2043). Unico margine di apertura, per IANNACCONE M. N., *Enti del terzo settore e trust*, cit., è quello inerente la possibilità, pur nel rispetto di ogni altra normativa di settore applicabile, che un ETS che sia già tale acquisiti la posizione di *trustee*.*

(54) Il richiamo alle imprese sociali sottende altresì quello alle cooperative sociali, che sono imprese sociali di diritto in base alla riforma e che continuano ad essere disciplinate dalla Legge 381/1991. Sul tema v. diffusamente CUSA E., *Le cooperative sociali come doverose imprese sociali*, in *Le Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2019, p. 948.

(55) Preme evidenziare l'occasione mancata del legislatore delegato, che come già anticipato *retro* al Cap. II, par. 5, nota 49, non ha affatto revisionato la disciplina vigente in tema di società di mutuo soccorso, limitandosi ad effettuare un generale rinvio, nell'art. 42 CTS, alla Legge 15 aprile 1886, n. 3818, ss.mm.ii.

(56) Ciò in virtù dell'art. 11 *sexies*, comma 2, D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12.

*Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 1990, e del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207» (57).*

L'esigenza di introdurre in maniera espressa gli enti *ex* IPAB privatizzati fra i soggetti potenzialmente destinatari del CTS è sorta a seguito della problematica interpretativa che aveva posto l'art. 4, comma 2, per il quale «*non sono enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti*» (58).

Difatti, come si è avuto modo di analizzare in precedenza, a seguito delle riforme normative avutesi a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale, 7 aprile 1988, n. 396 (59), le organizzazioni che per opera della Legge Crispi del 1890 erano state attratte nell'alveo dei soggetti di diritto pubblico, hanno potuto optare per la trasformazione in soggetti di diritto privato. Orbene, nel percorso di trasformazione le *ex* IPAB hanno perlopiù mantenuto, all'interno dei propri consigli di amministrazione, soggetti nominati in rappresentanza degli enti pubblici, che in taluni casi costituiscono addirittura la maggioranza.

Una simile condizione, pertanto, aveva portato talune organizzazioni di categoria ad escludere che *ex* IPAB potessero divenire, stando all'originario assetto del CTS, veri e propri ETS (60).

Proprio sotto questo punto di vista è stata introdotta, per via legislativa, una norma *latu sensu* interpretativa, che ne ha permesso appieno l'inclusione (61). Più nello

---

(57) Così recita l'attuale art. 4, comma 2, CTS.

(58) Per completezza, l'art. 4, comma 2 prosegue affermando l'esclusione dal raggio applicativo della norma da parte dei «*soggetti operanti nel settore della protezione civile alla cui disciplina si provvede ai sensi dell'articolo 32, comma 4*».

(59) *Retro* al Cap. I, par. 3.3 ss.

(60) Su tutti si segnalano in questa sede i numerosi moniti dell'Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale (UNEBA).

(61) Come ribadito anche dalla pubblicazione a cura del servizio studi della Camera dei Deputati, dal titolo *Riforma del Terzo Settore*, in [www.camera.it](http://www.camera.it), 30 giugno 2020, difatti, «*si segnalano inoltre le modifiche alla normativa di settore introdotte dal Decreto Semplificazioni che (...) ha incluso le associazioni o fondazioni di diritto privato originate dalla trasformazione di istituti pubblici di assistenza e beneficenza (cd. ex IPAB) nel novero degli enti del Terzo settore*». Sotto questo punto di vista già Cons. Stato, sentenza n. 6691 del 2009, aveva sancito il principio per cui la nomina dei rappresentanti di un istituto *ex* IPAB da parte del Sindaco, ai sensi dell'art. 50, comma 8, D.lgs. 267/2000, non presuppone un rapporto fiduciario come «*coincidenza di orientamento politico (o, addirittura, di opinione politica), in quanto tale relazione si deve misurare nel campo delle scelte concrete e nella adesione o meno agli indirizzi amministrativi e di gestione dell'Ente di riferimento*». Ed in effetti non sussiste, ad esempio,

specifico, è stato precisato che la nomina degli amministratori da parte della P.A. non è ascrivibile alla nozione di controllo che definisce il rapporto tra essa e gli organismi partecipati, bensì, piuttosto, *«la nomina da parte della pubblica amministrazione degli amministratori di tali enti si configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza, e non si configura quindi mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo da parte di quest'ultima»*.

Ad ogni modo, anche l'intera galassia delle *ex* IPAB privatizzate sarà pur sempre riconducibile, dal punto di vista della forma giuridica, allo schema generale dell'associazione ovvero della fondazione.

Tali notazioni a carattere generale, d'altronde, non esimono dall'analisi accurata delle specificità di disciplina che gli ETS recano, sia dal punto di vista della regolamentazione statutaria (a monte), sia sotto il profilo della normativa correlativamente applicabile (a valle).

Pertanto, nell'analisi che seguirà si prenderanno in considerazione sia le disposizioni di carattere generale, vevolevoli per tutti, sia quelle maggiormente penetranti applicabili a taluni ETS tipici.

## **7. La disciplina comune agli ETS presente nel CTS.**

Volendo dar seguito a quanto poc'anzi anticipato, si procederà ad analizzare, *in primis*, la disciplina concernente – volendo parafrasare il legislatore – la costituzione, l'ordinamento e l'amministrazione delle associazioni e fondazioni del terzo settore.

L'art. 20 CTS, che apre il titolo IV, afferma infatti che *«le disposizioni del presente titolo si applicano a tutti gli enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, o di fondazione»*.

Siccome ciò rappresenta una sorta di stravaganza rispetto alle originarie finalità della Legge delega, vale la pena ribadire il seguente concetto: ferma restando la disciplina base contenuta nel codice civile e vevolevole per tutti gli enti, anche non profit, costituiti in forma di associazione o fondazione, chi fra essi vorrà divenire ETS dovrà rispettare anche la disciplina specificamente contenuta nel CTS.

Con il risultato che, di fatto, gli enti collettivi senza scopo di lucro, afferenti quindi al settore non profit, potranno evitare di adeguarsi alle norme del CTS qualora

---

potestà di revoca (cd. *spoil system*) di tali rappresentanti da parte della nuova carica di Sindaco a seguito di eventuali elezioni amministrative comunali.



scelgano di non iscriversi al RUNTS, sottraendosi pertanto alla disciplina valevole esclusivamente per gli ETS.

### **7.1. Forma e contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto.**

Ai sensi dell'art. 21 CTS, l'atto costitutivo e lo statuto di un ETS devono nel complesso contenere una serie di indicazioni.

Tali indicazioni contribuiscono di certo a strutturare la vita organizzativa dell'ente, nonché, in ultima analisi, la sua stessa conformazione giuridica.

Motivo per cui si reputa necessaria un'analisi dei requisiti imposti in via normativa (62).

### **7.2. Denominazione dell'ente.**

Nell'atto costitutivo va anzitutto indicata la denominazione dell'ente, la quale costituisce il segno distintivo che identifica il soggetto e lo contraddistingue nei rapporti con il mondo esterno con cui entra in contatto (63).

A ciò si aggiunga che ai sensi del precedente art. 12 CTS, inserito nell'ambito dei principi a carattere generale, la denominazione sociale dell'ente, comunque formata, deve sempre contenere anche la dicitura «Ente del Terzo Settore», ovvero l'acronimo ETS, costituendo obbligo inserire tale indicazione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico.

Si può derogare a tale indicazione soltanto laddove:

x) l'ente appartenga ad una categoria specifica di ETS, poiché in tali casi si potrà optare per l'indicazione dell'acronimo di riferimento, come ad esempio ODV (art. 32, comma 3), APS (art. 35, comma 5), o ente filantropico (art. 37, comma 2);

y) l'ente rientri fra quelli di cui all'art. 4, comma 3, CTS, e cioè il soggetto di riferimento sia un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto (64).

---

(62) Come si può agevolmente constatare, risulta più nutrita l'elencazione rispetto alle indicazioni dettate, in via generale, dall'art. 16 c.c. per gli enti collettivi privati riconosciuti, il quale si limita a prevedere che «l'atto costitutivo e lo statuto devono contenere la denominazione dell'ente, l'indicazione dello scopo, del patrimonio e della sede, nonché le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione. Devono anche determinare, quando trattasi di associazioni, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione; e, quando trattasi di fondazioni, i criteri e le modalità di erogazione delle rendite. L'atto costitutivo e lo statuto possono inoltre contenere le norme relative alla estinzione dell'ente e alla devoluzione del patrimonio, e, per le fondazioni, anche quelle relative alla loro trasformazione».

(63) In adesione alla tesi tradizionale, si ritiene che la denominazione dell'ETS possa senz'altro essere tutelata alla stregua del nome delle persone fisiche, ex art. 7 c.c. (cfr. FUSARO A., *I diritti della personalità dei soggetti collettivi*, Padova, 2002, p. 3). Peraltro, sull'applicazione di siffatta tutela a favore di una fondazione si segnala Trib. Roma, ord. 20 marzo 1985.

In merito alla previsione di integrare obbligatoriamente la denominazione con i richiamati acronimi, peraltro, il Ministero aveva fornito ulteriori delucidazioni nel senso di considerare come obbligatoria ed inderogabile tale disposizione normativa. Con la conseguenza che l'ente già esistente ed iscritto ai precedenti registri di riferimento, in sede di adeguamento statutario dovrà necessariamente inserire tale previsione fra le clausole statutarie, pena, in tesi, l'esclusione dal novero del terzo settore codicistico (65).

Ad ogni modo, si ritiene che tale estensione interpretativa sia troppo pregnante nei confronti della libertà dell'ente, poiché si finirebbe col richiedere, pena l'esclusione dalla disciplina riservata agli ETS, che nell'atto costitutivo ovvero nello statuto dell'ente si faccia espressa menzione dell'utilizzo dell'acronimo, inteso quale parte sostanziale della denominazione, una volta ottenuta l'iscrizione al RUNTS.

Viceversa, la formulazione dell'art. 12 CTS sembra lasciare un margine più elastico, poiché, in effetti, viene stabilito che *«la denominazione sociale [degli ETS], in qualunque modo formata, deve contenere l'indicazione di ente del Terzo settore o l'acronimo ETS»*.

Ed è proprio l'inciso – di fondamentale rilevanza – *«in qualunque modo formata»* a far propendere verso una visione alleggerita della norma, da considerarsi piuttosto quale integrazione necessaria della denominazione privata dell'ente. In altri termini, un mero obbligo esterno, direttamente applicabile ai sensi di legge soltanto nei casi in cui l'ente diventi effettivamente ETS.

Con la conseguenza che l'ente, una volta divenuto ETS ed a prescindere dalla denominazione prescelta in sede di atto costitutivo o statuto, dovrà sempre aggiungere l'acronimo in tutti gli atti e nella corrispondenza (66).

Non sembra, viceversa, che la previsione debba necessariamente essere inserita nell'atto costitutivo o nello statuto dell'ente, anche perché non è detto che l'iscrizione al RUNTS venga effettivamente portata a compimento, con la contraddittoria conseguenza

---

(64) Sul punto si avrà modo di tornare ampiamente *infra*, Cap. IV, par. 8.1.

(65) In tal senso la Circolare 27 dicembre 2018, n. 20, recante oggetto *«Codice del terzo settore. Adeguamenti statutarie»*, a firma del Direttore generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese.

(66) Per altro vero, poi, il medesimo art. 14 vieta l'utilizzo dell'acronimo ETS da parte di quegli enti che non facciano parte del terzo settore. Tant'è che l'art. 91, comma 3, CTS, afferma che *«chiunque utilizzi illegittimamente l'indicazione di ente del Terzo settore, di associazione di promozione sociale o di organizzazione di volontariato oppure i corrispondenti acronimi, ETS, APS e ODV, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500,00 euro a 10.000,00 euro. La sanzione medesima è raddoppiata qualora l'illegittimo utilizzo sia finalizzato ad ottenere da terzi l'erogazione di denaro o di altre utilità»*.

che vi sarà il divieto di utilizzare l'acronimo, pur facente parte della denominazione dell'ente prescelta in fase genetica (67).

Pur nella consapevolezza degli attuali indirizzi ministeriali di senso contrario, peraltro, sembra esservi un chiaro superamento della previgente normativa in materia di ONLUS, ove era espressamente prevista la presenza, all'interno dell'atto costitutivo o dello statuto, *«dell'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione organizzazione non lucrativa di utilità sociale o dell'acronimo ONLUS»* (68).

Mentre nel CTS tale indicazione non è prevista nell'ambito della disciplina afferente al contenuto dell'atto costitutivo, bensì, piuttosto, in sede di enucleazione dei caratteri generali degli ETS.

Senza considerare che, nonostante la perentorietà del dato normativo inerente le ONLUS, in via interpretativa il Ministero aveva nel tempo percorso la strada inversa, finendo per escludere l'obbligatorietà della previsione dell'acronimo in sede statutaria per tutte le ODV (69).

Sotto un altro aspetto, poi, si consideri quanto segue.

Sulla base di quanto richiamato in precedenza, è obbligatorio ad esempio utilizzare le sigle ODV, APS ed ente filantropico per le singole qualifiche degli enti iscritti nelle relative sezioni del RUNTS; ed in questi casi l'uso delle summenzionate locuzioni è prioritario rispetto all'acronimo ETS, che rimane pertanto facoltativo.

Orbene, non si vede come l'ente possa, in via preventiva e puramente ipotetica, essere obbligato a stabilire nella denominazione l'aggiunta dell'acronimo ETS, quando, viceversa, l'ente potrebbe essere soggetto ad una più specifica normativa, che ne esclude l'obbligo di utilizzo.

---

(67) La conclusione fatta propria attraverso i successivi chiarimenti del Ministero e dell'Agenzia delle Entrate reca la seguente stortura: l'assunzione della nuova denominazione sociale contenente l'acronimo ETS dovrà essere inserita nello statuto attraverso clausole sospensivamente condizionate, quanto all'efficacia, rispettivamente alla decorrenza del termine di cui all'articolo 104, comma 2 e all'iscrizione nel RUNTS (cfr. Circolare 27 dicembre 2018, n. 20, cit.).

(68) Così l'art. 10, comma 2, lett. i, D.lgs. 4 dicembre 1997.

(69) La Direzione centrale dell'allora Ministero delle finanze era intervenuta a più riprese per fornire chiarimenti in materia. Anzitutto vi è stata l'emanazione della Circolare 127/E del maggio 1998, cui sono seguite la Circolare 168/E del giugno 1998 e la Circolare n. 22/E del 16 maggio 2005. Dette circolari confermano che le ODV iscritte, in quanto considerate in ogni caso ONLUS ai sensi dell'art. 10, comma 8, D.lgs. n. 460/97, non sono tenute a modificare i propri statuti o atti costitutivi per inserire la locuzione «organizzazione non lucrativa di utilità sociale» o l'acronimo ONLUS; né – si era ricavato – avrebbe potuto considerarsi obbligatorio aggiungere la dicitura «organizzazione di volontariato» negli atti e nella corrispondenza, pur costituendo ciò, all'evidenza, un diritto esclusivo a loro vantaggio.

Certo è che, indubbiamente, avendo il CTS inserito l'obbligo di utilizzo dell'acronimo senza una particolare sanzione o conseguenza in caso di violazione, la previsione di rendere la norma condizione inderogabile per accedere alla normativa di terzo settore consente di far assumere alla prescrizione dell'art. 12 un ruolo centrale e pregnante, altrimenti soggetto a possibile svalutazione nel corso del tempo (70).

### **7.3. Assenza dello scopo di lucro e perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.**

In realtà, l'espressione oggetto di analisi è composta da due distinti parametri concettuali, non perfettamente coincidenti fra loro: assenza dello scopo di lucro da un lato, perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dall'altro.

Ed infatti, se è in linea generale corretto ritenere che il raggiungimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale possa implicare, di regola, l'assenza dello scopo di lucro, non è detto che valga il contrario.

Motivo per cui l'espressione, nel suo complesso, assume un valore ampio, ed indirizza il contenuto dell'atto costitutivo in una duplice direzione, eliminando le «negatività» ed incentivando le «positività» (71).

Anzitutto, viene richiesta l'assenza dello scopo di lucro.

Tale obbligo rappresenta uno dei capisaldi di tutta la disciplina afferente al mondo non profit, e già era stato ampiamente riconosciuto nel sistema quale condizione indispensabile per poter accedere a normative – soprattutto fiscali – di vantaggio. Tant'è che il Ministero del lavoro ha chiarito come l'indicazione rientri fra gli obblighi inderogabili degli ETS in sede di formulazione dell'atto costitutivo o di revisione dello statuto (72).

Ad ogni modo, tale indicazione potrebbe andare teoricamente incontro ad una pluralità di accezioni: il concetto di lucro, difatti, può essere generalmente inteso sia a livello oggettivo che soggettivo (73).

---

(70) Per le motivazioni sopra evidenziate, si ritiene di non condividere tale opzione ermeneutica.

(71) Volendo citare la sintesi effettuata da MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 46, l'assenza dello scopo di lucro costituisce «una perimetrazione in negativo, da contrapporsi a quella positiva che passa attraverso l'individuazione delle finalità (solidaristiche, civile e di utilità sociale) che debbono essere perseguite».

(72) L'art. 16 c.c. si limita a prevedere l'indicazione dello scopo, ma al fine di qualificare l'ente collettivo privato come non profit era necessario escludere espressamente il perseguimento del lucro soggettivo dell'ente. Sul punto BARBA A., *Associazione, fondazione e titolarità d'impresa*, Napoli, 1996, p. 3; PONZANELLI G., *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, cit., p. 100.

(73) Come precisato anche da Cass. Civ., 16 giugno 2011, n. 13234, in *Contratti*, 2012, p. 148, «tale scopo deve consistere non solo nel perseguimento di un utile (c.d. lucro oggettivo); ma anche nella

Ebbene, può essere affermato che il divieto in questione riguarda esclusivamente il lucro soggettivo, sia diretto che indiretto, in ossequio alla classica contrapposizione rispetto allo scopo di profitto soggettivo della società, ricavabile ai sensi dell'art. 2247 c.c. (74).

Ed infatti, come ben esplicitato all'art. 8, comma 2, CTS, «è vietata la distribuzione, anche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo» (75).

Elemento di disturbo, all'interno di questa possibile ricostruzione sistematica, è costituito dalla disciplina specificamente riguardante l'impresa sociale, la quale, sebbene considerata appieno quale ETS, usufruisce di apposita normativa che, nel solco delle precedenti innovazioni, consente in una certa misura la redistribuzione degli utili in favore dei soci ai sensi dell'art. 3, comma 3, D.lgs. 112/2017 (76). Analoghe

---

*volontà di ripartirlo tra i soci (c.d. lucro soggettivo), secondo principi consolidati da tempo nella giurisprudenza di questa corte».*

(74) Lo scopo di lucro afferente al contratto di cui all'art. 2247 c.c. consiste nella destinazione ai soci dei vantaggi economici conseguiti tramite l'esercizio dell'attività sociale. Il diverso modo di realizzare tale vantaggio e di dividerlo tra i soci consente di distinguere lo scopo lucrativo in senso stretto o scopo speculativo (ossia la distribuzione ai soci di un utile, quale eccedenza dei ricavi rispetto ai costi, in proporzione all'investimento di ciascun socio) dallo scopo mutualistico (consistente in un risparmio di spesa o in una maggiore remunerazione del lavoro dei soci, tipico delle società cooperative), entrambi compresi nella nozione di società. Sul punto AA.VV., *Diritto delle società*, cit., p. 11.

(75) Al terzo comma vengono poi dettagliate, sulla scorta delle esperienze normative pregresse, una serie di ipotesi che il legislatore ha ricondotto esplicitamente alla realizzazione di un lucro soggettivo indiretto: «ai sensi e per gli effetti del comma 2, si considerano in ogni caso distribuzione indiretta di utili: a) la corresponsione ad amministratori, sindaci e a chiunque rivesta cariche sociali di compensi individuali non proporzionati all'attività svolta, alle responsabilità assunte e alle specifiche competenze o comunque superiori a quelli previsti in enti che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni; b) la corresponsione a lavoratori subordinati o autonomi di retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, salvo comprovate esigenze attinenti alla necessità di acquisire specifiche competenze ai fini dello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all'articolo 5, comma 1, lettere b), g) o h); c) l'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale; d) le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, a soci, associati o partecipanti, ai fondatori, ai componenti gli organi amministrativi e di controllo, a coloro che a qualsiasi titolo operino per l'organizzazione o ne facciano parte, ai soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore dell'organizzazione, ai loro parenti entro il terzo grado ed ai loro affini entro il secondo grado, nonché alle società da questi direttamente o indirettamente controllate o collegate, esclusivamente in ragione della loro qualità, salvo che tali cessioni o prestazioni non costituiscano l'oggetto dell'attività di interesse generale di cui all'articolo 5; e) la corresponsione a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, di interessi passivi, in dipendenza di prestiti di ogni specie, superiori di quattro punti al tasso annuo di riferimento. Il predetto limite può essere aggiornato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze». Per rilievi critici si rinvia a MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 57.

(76) La norma, in sostanza, prevede doppi paletti: a) un limite rispetto all'utile di esercizio che non può essere redistribuito in misura superiore al 50% dello stesso; b) un limite rispetto al valore del

considerazioni, poi, valgono per le cooperative sociali, anch'esse qualificate di diritto ETS sebbene autorizzate ad una distribuzione parziale degli utili di gestione conseguiti, secondo le specifiche regole della normativa speciale di riferimento, rimasta invariata (77).

L'altro requisito, positivo, che l'atto costitutivo o lo statuto devono inderogabilmente contenere (78), è l'esplicito riferimento al perseguimento dell'esclusivo fine di civico, solidaristico (79) e di utilità sociale; formula, questa, di certo «*ridondante*» (80) e di difficile analisi, con il risultato prognostico che l'espressione – sebbene evochi concetti lodevoli (81) – potrebbe rischiare di appiattirsi al cospetto delle effettive attività di interesse generale esercitate dall'ETS in base all'art. 5 CTS, espressamente considerate compatibili con i summenzionati principi.

### 7.3.1. Possibilità di lucro oggettivo e misure a carattere fiscale.

Facendo seguito a quanto poc'anzi affermato in tema di non lucratività soggettiva, va chiarito un ulteriore aspetto. Difatti, di per sé il concetto di assenza dello scopo di lucro potrebbe essere teoricamente inteso anche in senso oggettivo. In questa eventualità, le attività dell'ente non dovrebbero essere esercitate con modalità sostanzialmente economiche, consistenti nella «*obiettiva economicità dell'attività esercitata, intesa quale proporzionalità tra costi e ricavi*» (82).

---

dividendo, che non può essere superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato. Questa previsione, secondo la condivisibile osservazione di MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 48, «*accentua quel processo di ibridazione e di affievolimento delle differenze che si è già cercato di evidenziare*».

(77) Cfr. *retro* al Cap. II, par. 2.

(78) Cfr. ancora la Circolare 27 dicembre 2018, n. 20, cit.

(79) Assai interessante, sotto questo profilo, un precedente della Corte di Cassazione a sezioni unite sul concetto di solidarietà che doveva contraddistinguere – fra l'altro – l'ente fiscalmente qualificato come ONLUS. A tal proposito è stato infatti affermato che la «*solidarietà non si manifesta soltanto con il sostegno economico, in quanto ben può manifestarsi nei confronti di persone anziane che per condizioni psicologiche, familiari, sociali o per particolari necessità assistenziali risultino impossibilitate a permanere nel nucleo familiare di origine. Pertanto non appare incompatibile con il fine solidaristico di una Onlus lo svolgimento di attività dietro pagamento. Sempre che, occorre aggiungere, attraverso il pagamento non si realizzi, accanto all'intento solidaristico, anche un fine di lucro. La realizzazione di utili non esclude dunque il fine solidaristico dell'attività; occorre, però, che gli utili stessi vengano impiegati per la realizzazione di attività istituzionali o connesse o che, comunque, non vengano distribuiti*» (così Cass. Civ., 9 ottobre 2008, n. 24883, in *Corriere Trib.*, 2008, p. 3444).

(80) Espressione di MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 42.

(81) Sottolineava l'essenzialità del fine sociale dell'ente per appartenenza al terzo settore PONZANELLI G., voce *Enti senza scopo di lucro*, in *Dig. Disc. Priv.*, vol. VII, Torino, 1991, p. 468 ss.

(82) Così Cass. Civ., 16 marzo 2020, n. 7311, espressione di un indirizzo ormai consolidato. In passato, *ex multis*, Cass. Civ., 24 marzo 2014, n. 6835; Cass. Civ., 2 luglio 2016, n. 14250; Cass. Civ., 13 luglio 2018, n. 18605. Peraltro, merita di essere segnalato l'orientamento ormai dominante della Suprema Corte, nel senso di ritenere che ai fini della fallibilità ciò che rileva è il perseguimento del lucro oggettivo, ossia il rispetto del criterio di economicità della gestione, dovendosi riconoscere il carattere

Questa ulteriore accezione dell'assenza di scopo di lucro sembra proprio non trovare spazio all'interno della riforma del terzo settore, con la conseguenza che vi saranno ETS legittimati, entro determinati limiti, ad esercitare attività a carattere economico, o finanche lucrative.

Sotto questo punto di vista, il principale parametro normativo di riferimento è costituito dalla parte del CTS dedicata alle misure fiscali.

In particolare, giova analizzare la struttura dell'art. 79 CTS in materia di imposte indirette: tale disposizione, difatti, sebbene all'apparenza limitata all'individuazione del corretto regime di tassazione applicabile all'ETS, è di fondamentale ausilio per delineare i caratteri generali dell'intero impianto codicistico.

A tal riguardo ne discende il seguente quadro generale: stando alla modalità di effettuazione delle attività statutarie dell'ETS è possibile ricavare una fondamentale distinzione fra la natura giuridica dell'ente ai fini civilistici – finora oggetto di analisi – e la qualificazione dell'ente ai fini fiscali.

Quanto ai profili civilistici, la qualifica di ETS permane – come visto (83) – se le attività di interesse generale esercitate siano prevalenti rispetto a quelle diverse di cui all'art. 6 CTS, nel rispetto dei parametri definitivi in via normativa.

Viceversa, venendo alla questione della fiscalità, l'art. 79 CTS consente di distinguere ulteriormente fra:

- a) la natura fiscale delle attività (comma 2);
- b) la natura fiscale dell'ETS (comma 5).

Entro l'ottica della natura fiscale delle attività esercitate, peraltro, deve essere evidenziato in via preliminare che non basta più, per l'ETS, dimostrare l'esistenza di un rapporto di prevalenza delle attività di interesse generale rispetto a quelle diverse, poiché non è escluso che le attività di cui all'art. 5 CTS possano in concreto essere svolte con modalità commerciali, andando cioè ad influire sui parametri rilevanti per la determinazione del regime fiscale applicabile.

Difatti, ai fini fiscali sono ad esempio considerate attività di interesse generale svolte con modalità non commerciali quelle a titolo gratuito ovvero effettuate verso corrispettivi che non superano i costi effettivi, tenuto conto anche dei contributi degli

---

imprenditoriale all'attività economica organizzata ricollegabile all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro soggettivo. Ed è al ricorrere di dette circostanze che anche un'associazione può legittimamente essere dichiarata fallita, sebbene sia assente lo scopo di lucro soggettivo (fra le ultime Cass. Civ., 10 ottobre 2019, n. 25478).

(83) Cfr. ancora *retro* al par. 5.

enti pubblici e senza considerare eventuali importi di partecipazione alla spesa previsti dalla legge, o comunque, in base all'ulteriore clausola di salvaguardia successivamente introdotta (84), qualora i ricavi non superino di oltre il 5 % i relativi costi per ciascun periodo d'imposta e per non oltre due periodi d'imposta consecutivi (85).

La valutazione circa l'effettivo svolgimento con modalità commerciali delle singole attività di interesse generale, come anticipato, costituisce elemento propedeutico all'individuazione della natura fiscale dell'ETS, nonché, conseguentemente, del regime fiscale concretamente applicabile.

A tal riguardo, in base all'art. 79, comma 5, CTS, è considerato ETS non commerciale l'ente che svolge in via esclusiva o prevalente attività di interesse generale che possa considerarsi di natura non commerciale (86).

Peraltro, il criterio prescelto dal legislatore è quello di mera prevalenza oggettiva, poiché è richiesto semplicemente che la sommatoria risultante fra le entrate delle attività di interesse generale svolte con modalità commerciali e quelle derivanti

---

(84) Difatti, il D.L. 23 ottobre 2018, n. 119 (in G.U. 23 ottobre 2018, n.247), convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2018, n. 136 (in G.U. 18 dicembre 2018, n. 293), ha disposto (con l'art. 24<sup>ter</sup>, comma 3) l'introduzione del comma 2 *bis*, all'art. 79.

(85) Restano comunque ferme talune clausole di esclusione espressa, poiché per legge vi sono introiti che in ogni caso non vengono considerati commerciali. Ed infatti, dal punto di vista generale, dispone l'art. 79 CTS che sono altresì considerate non commerciali: a determinate condizioni, le attività di ricerca scientifica di particolare interesse sociale (comma 3, lett. *a*), anche affidate da parte degli ETS ad università o altri organismi di ricerca (comma 3, lett. *b*); gli interventi e servizi sociali, gli interventi e prestazioni sanitarie, nonché le prestazioni socio-sanitarie, effettuate da parte degli organismi *ex* IPAB (comma 3, lett. *b bis*); le entrate pervenute tramite raccolte fondi occasionali di modico valore (comma 4, lett. *a*); contributi ed apporti delle P.A. (comma 4, lett. *b*); gli altri contributi, le sovvenzioni e le liberalità, nonché gli importi versati dai soci degli ETS a titolo di quote associative (comma 5 *bis*); nel rispetto delle finalità statutarie e parametri di cui si è detto nel testo, gli introiti per l'attività svolta dalle associazioni del terzo settore nei confronti dei propri associati dei familiari, e dei conviventi (comma 6). Dal punto di vista speciale, inoltre, vi sono previsioni a carattere agevolativo per singole tipologie di ETS. Ad esempio, in base all'art. 84 CTS, le ODV e gli enti filantropici possono annoverare fra le attività non commerciali quelle occasionali concernenti: *a*) attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, a condizione che la vendita sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario; *b*) cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari sempreché la vendita dei prodotti sia curata direttamente e senza alcun intermediario; *c*) attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e simili a carattere occasionale. Inoltre, con riferimento alle APS stabilisce fra l'altro l'art. 85 CTS che non si considerano commerciali le attività svolte «*in diretta attuazione degli scopi istituzionali effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti dei propri associati e dei familiari conviventi degli stessi*». Tipico è il caso dell'associato che, per partecipare ad un determinato corso riservato ai soci, debba pagare un'ulteriore quota di iscrizione per quella specifica attività.

(86) Bene sintetizza CLEMENTI P., *La fiscalità degli Enti del Terzo Settore*, in [www.chiesadimilano.it](http://www.chiesadimilano.it), 26 giugno 2018.



dalle attività diverse di cui all'art. 6, non superiori, nel medesimo periodo d'imposta, il complesso delle entrate derivanti da attività non commerciali (87).

Con il risultato che, alla luce della complessiva analisi delle disposizioni del CTS, l'ETS può legittimamente svolgere attività connotate dall'esistenza del lucro oggettivo, e purché esse non rappresentino la maggioranza dei ricavi accederà *in toto* alla disciplina fiscale di massimo favore, quale ETS non commerciale (88).

Ciò si tradurrà, in pratica, nella possibilità per l'ETS di determinare il regime di tassazione degli introiti commerciali in modo forfettario, secondo le regole stabilite agli artt. 79-86 (89).

Questa riflessione, accompagnata al dato, ormai assodato, della struttura oggettivamente lucrativa cui è improntata l'impresa sociale, porta inevitabilmente ad affermare che la frontiera dell'assenza di lucro, anche stando alla riforma del terzo

---

(87) Come si è avuto modo di vedere nella precedente nota 83, vi sono alcune attività considerate per legge non commerciali, mentre per tutte le altre varrà il principio generale dell'art. 79, comma 2, CTS, esposto nel testo.

(88) Un interessante banco di analisi potrà proprio essere quello riferito alla assoggettabilità o meno a fallimento degli ETS, nel complesso considerati di natura non commerciale in base al CTS ma che, per sua stessa disciplina, possono svolgere attività commerciali fino al 49,99 % dei ricavi generali. In passato, vi erano state numerose pronunce che avevano accertato la sussistenza dei requisiti soggettivi di fallibilità, qualificando associazioni e fondazioni alla stregua di imprenditori commerciali ai fini della legge fallimentare. Difatti – è stato affermato – esse sono, in questi casi, vere e proprie imprese, identiche a quelle aventi scopo lucrativo; con la differenza che, nel caso dell'ente non profit, l'utile dell'impresa resta nell'impresa, mentre nei casi dell'impresa esercitata for profit, l'utile è attribuito al soggetto imprenditore o ai soci della società. Ciò con l'ulteriore conseguenza che, se l'attività d'impresa dell'ente non profit rende insolvente l'impresa, allora anche per l'ente non lucrativo si apre lo scenario del fallimento. Ciò similmente a quanto accade per l'imprenditore commerciale che svolga l'attività a fini lucrativi. Sul tema App. Genova, 16 luglio 2003, in *Fall.*, 2004, p. 695, con nota di SILVESTRINI A., *Associazione non riconosciuta e fallimento*; Trib. Palermo, 24 febbraio 1997, in *Giur. Comm.*, 1999, II, p. 440; C.T.R. Friuli Venezia Giulia – Trieste, 5 maggio 2016, n. 146. In dottrina si è occupato delle criticità sottese a tale tematica MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 85, al quale si rinvia per gli ulteriori richiami di dettaglio che in questa sede non possono essere affrontati. Cfr. in passato anche GALGANO F., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario*, cit., sub art. 36-38, 87. Ad ogni modo, volendo comunque tracciare le conclusioni della riflessione testé condotta, i dati normativi porterebbero a confermare la possibilità per l'ETS non commerciale di fallire; mentre l'impresa sociale, per espressa previsione di legge, sarà assoggettata alla liquidazione coatta amministrativa (art. 14, D.lgs. 112/2017). Più complesso ricavare se, oltre alla fallibilità, si applichi anche lo statuto dell'imprenditore commerciale, ed eventualmente in che misura, stante l'obbligo per gli ETS di iscriversi al registro delle imprese ai sensi dell'art. 11 CTS («oltre che nel registro unico nazionale del Terzo settore, gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa commerciale sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese»). Da ultimo, costituisce ad oggi un nervo ancora scoperto l'eventuale estensione del fallimento anche in capo ai soggetti illimitatamente responsabili che fanno parte dell'ente fallito, contendendosi il campo due contrapposti orientamenti, l'uno affermativo (Cass. Civ., 18 settembre 1993, n. 9589) e l'altro, di matrice dottrinale, negativo (CERRATO S., *Fallimento fondazione – Origami giuridici: il fallimento delle fondazioni*, in *Giur. It.*, 2016, I, p. 124).

(89) Si ribadisce ancora una volta che il pacchetto di misure fiscali, per la maggior parte, dovrà attendere la sopravvenienza dell'autorizzazione da parte della Commissione Europea.

settore, è ancora una volta esclusivamente rappresentata (con le eccezioni di cui si è detto) dalla mera non lucratività soggettiva (90).

#### **7.4. Indicazione delle attività di interesse generale.**

Anche il requisito dell'indicazione di una o più attività di interesse generale esercitate è considerato quale elemento imprescindibile ai fini del possibile riconoscimento dell'ente quale ETS.

Sarà sufficiente indicare, nell'atto costitutivo o nello statuto, l'elenco delle attività che l'ente voglia perseguire, parafrasando in sostanza l'espressione che il legislatore ha utilizzato per descrivere ogni tipo di attività.

Rimane comunque l'auspicio, espresso dal Ministero del lavoro, che l'ente possa meglio dettagliare la tipologia di attività di interesse generale esercitata (91), sebbene la normativa vigente non lo richieda quale condizione necessaria per accedere alla disciplina del CTS.

L'indicazione delle attività di interesse generale, con l'ulteriore specificazione che esse dovranno essere svolte in via esclusiva o principale, è cosa ben diversa dalla possibilità, come visto facoltativa, di prevedere all'interno dello statuto l'esercizio di attività diverse.

Peraltro, in dottrina è stata acutamente distinta, a livello di attività oggettivamente consentite in capo all'ETS, l'ulteriore possibilità per l'ente di effettuare raccolte fondi, su cui vedi appresso (92).

##### **7.4.1. La diversa attività di raccolta fondi.**

Come poc'anzi accennato, l'art. 7 CTS consente all'ente di poter svolgere, in via del tutto facoltativa e purché ciò sia espressamente stabilito nello statuto, attività di raccolta fondi, la quale non può essere ricompresa né fra le attività di interesse generale, né fra quelle diverse, costituendo un ibrido di matrice autonoma.

---

(90) In tema può innestarsi una riflessione a carattere generale, riportata da CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, cit., p. 204, per cui «*torna così a farsi strada l'antico interrogativo di chi in passato già poneva il dubbio se il volontariato facesse ancora parte (o dovesse continuare a fare parte) del Ts o se invece si dovesse immaginare come un quarto settore, distinto dal terzo proprio in ragione della sua natura non imprenditoriale e totalmente gratuita*».

(91) Cfr. ancora la Circolare 27 dicembre 2018, n. 20, cit.

(92) MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 42.

La previsione di una generale disciplina della raccolta fondi rappresenta una novità, poiché prima dell'entrata in vigore del CTS la relativa normativa veniva ricavata da una serie di disposizioni eterogenee dettate per gli enti senza scopo di lucro.

Difatti, stando alle disposizioni contenute nell'art. 143, comma 3, lett. a, D.P.R. 917/1986 (c.d. TUIR), come modificato dall'art. 2, comma 2, D.lgs. 460/1997, si ricavava che l'introito ottenuto dall'ente non profit a fronte dell'effettuazione di una raccolta fondi non concorreva alla formazione del reddito imponibile.

Ad ogni modo, affinché il ricavato della raccolta fondi potesse essere esente dal pagamento dei tributi, la legge stabiliva il rispetto di talune caratteristiche (93).

Anzitutto, l'attività di raccolta fondi doveva essere occasionale, ovvero svolta in modo sporadico e non organizzato. Peraltro, nelle norme sopra citate non era specificato il preciso limite del numero di raccolte fondi annuali che ogni ente avrebbe dovuto rispettare per rimanere entro il parametro dell'occasionalità. Per tali ragioni, nel tempo gli interpreti hanno preso a modello una norma dettata per le ASD, la quale considera occasionali le raccolte fondi svolte massimo due volte l'anno, e con ricavi complessivi inferiori o pari a 51.645,69 € (94).

L'altro requisito richiesto era quello della concomitanza con celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione (95).

Da ultimo, veniva richiesto il requisito della pubblicità, con la conseguenza che la raccolta fondi avrebbe potuto essere rivolta a favore di chiunque fosse in grado di venirne a conoscenza grazie ad un idoneo sistema informativo.

Il denaro così ricavato era utilizzabile per il soddisfacimento dei propri scopi istituzionali, senza alcuna tassazione (96).

Detti parametri, sebbene ancora vigenti poiché non abrogati dal CTS, vengono superati dalla normativa specificamente prevista in sede di riforma per gli ETS.

---

(93) Nello specifico, veniva stabilito quanto segue: non costituiscono reddito tassabile «*i fondi pervenuti ai predetti enti a seguito di raccolte pubbliche effettuate occasionalmente, anche mediante offerte di beni di modico valore o di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione*».

(94) Così l'art. 37, comma 2, Legge 342/2000, che ha modificato l'art. 25, Legge 133/1999.

(95) Si riteneva altresì che i fondi raccolti, inoltre, potessero provenire anche dall'offerta di servizi o di beni di modico valore. Si pensi al caso della raccolta fondi tramite l'esposizione in vendita di prodotti botanici o articoli di uso quotidiano.

(96) Vi era comunque l'obbligo, indipendentemente dalla redazione del bilancio annuale, di redigere un apposito e separato rendiconto entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio. Tale rendiconto doveva poi essere debitamente conservato, ai fini fiscali, per almeno dieci anni (v. artt. 20, comma 2, e 22, D.P.R. 600/1973). In caso contrario, l'ente si esponeva al rischio di sanzioni amministrative, nonché alla possibile tassazione dei proventi ottenuti.

Orbene, volendo quindi procedere all'analisi della rinnovata definizione della raccolta fondi contenuta all'art. 6, va preliminarmente richiamato che per raccolta fondi *«si intende il complesso delle attività ed iniziative poste in essere da un Ente del Terzo settore al fine di finanziare le proprie attività di interesse generale, anche attraverso la richiesta a terzi di lasciti, donazioni e contributi di natura non corrispettiva»*.

Viene poi ulteriormente specificato al secondo comma dell'art. 7 che *«gli enti del Terzo settore possono realizzare attività di raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, anche mediante sollecitazione al pubblico o attraverso la cessione o erogazione di beni o servizi di modico valore, impiegando risorse proprie e di terzi, inclusi volontari e dipendenti, nel rispetto dei principi di verità, trasparenza e correttezza nei rapporti con i sostenitori e il pubblico»*.

Numerosi sono gli interrogativi che l'art. 7 CTS pone all'interprete, in quanto la disposizione è assai vaga in merito al tipo di attività che ogni ETS può concretamente svolgere, nonché avuto riguardo delle modalità operative con cui si può dar corso ad una raccolta fondi, e soltanto l'auspicata emanazione delle previste linee guida potrà fungere da base per un analitico ragionamento (97).

Ad ogni modo, quella che avrebbe potuto rappresentare l'innovazione più diromponente, ovverosia l'attività di raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, sembra svilire al cospetto dell'art. 79, comma 4, lett. a, CTS, che viceversa si limita a riproporre il testo dell'art. 143, comma 3, lett. a, TUIR, già analizzato in precedenza.

Con il risultato che il ricavato delle raccolte non concorre alla formazione del reddito degli ETS soltanto se i fondi siano pervenuti a seguito di *«raccolte pubbliche effettuate occasionalmente anche mediante offerte di beni di modico valore o di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione»* (98).

---

(97) Alla data di redazione del presente elaborato non risultano ancora emanate le linee guida per la disciplina della raccolta fondi, che stando alle prescrizioni del CTS dovranno essere adottate con *«decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la Cabina di regia di cui all'art. 97 e il Consiglio nazionale del Terzo settore»*. Per il passato si rinvia alle linee guida predisposte nel 2011 dall'Agenzia per il terzo settore e pubblicate sul sito [www.sitiarcheologici.lavoro.gov.it](http://www.sitiarcheologici.lavoro.gov.it).

(98) Tutti gli ETS che effettuino raccolte pubbliche di fondi devono inserire all'interno del bilancio un rendiconto specifico, redatto entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio e soggetto all'obbligo di conservazione, ai fini fiscali, per almeno dieci anni (art. 79, comma 5, CTS, il quale rimanda all'art. 22 D.P.R. 600/1973). Nel rendiconto devono risultare in modo chiaro e trasparente, eventualmente a mezzo di una relazione illustrativa, le entrate e le spese relative a ciascuna iniziativa di raccolta fondi effettuata (così l'art. 87, comma 6, CTS). Stando infine all'art. 48, comma 3, CTS, i

Dalla struttura a cerchi concentrici delle due disposizioni emerge un quesito fondamentale, ovverosia se gli introiti ricavati dagli ETS a fronte dello svolgimento di attività di raccolta fondi svolte in forma organizzata e continuativa concorrano o meno alla formazione del reddito.

Nonostante la generale apertura inserita nell'art. 7 CTS, il più specifico dettame dell'art. 79, comma 4, lett. *a*, fa propendere per una risposta positiva, nel qual caso l'introito ricavato dovrà essere considerato attività diversa anche ai fini del bilanciamento complessivo delle entrate per l'applicazione dello specifico regime fiscale dell'ETS. Il che, come accennato in precedenza, conduce a considerare l'attività di raccolta fondi come un ibrido, poiché idonea a determinare conseguenze assai diversificate in base alla modalità concreta di effettuazione (99).

### **7.5. Sede legale.**

In linea generale, la sede è il luogo in cui l'ente ha il centro principale della sua attività.

In base a tale disposizione si obbliga l'ente ad indicare la sede «legale» (100); ma ciò non toglie che l'ente possa anche essere dotato di sedi secondarie.

Tanto premesso, va rilevato che la formulazione letterale della disposizione non agevola la sua frontiera applicativa, poiché testualmente l'art. 21 CTS indica senza soluzione di continuità quanto segue: *«la sede legale il patrimonio iniziale ai fini dell'eventuale riconoscimento della personalità giuridica»*.

Emblematico è che l'elencazione oggetto di analisi nella presente parte dell'elaborato viene per il resto sempre idealmente divisa per «gruppi» omogenei di requisiti, ciascuno separato da idonea punteggiatura.

In questo caso, invece, si ha che all'indicazione della sede legale segue quella relativa al patrimonio iniziale, necessario per l'eventuale riconoscimento della personalità giuridica, senza alcun segno di interpunzione, né congiunzione.

---

rendiconti specifici relativi alle raccolte fondi svolte nell'esercizio precedente devono essere depositati presso il RUNTS entro il 30 giugno di ogni anno.

(99) Alla luce delle riflessioni esposte nel testo, residua pertanto scetticismo sull'opportunità di aver allargato il campo della raccolta fondi, frutto di una etichetta normativa meramente formale. D'altronde, non poteva essere altrimenti, pena l'utilizzo patologico dello strumento per mascherare sotto l'egida della raccolta fondi lo svolgimento di attività diverse, eludendo l'assoggettabilità a tassazione dei relativi introiti.

(100) La sede, inoltre, determina il foro generale della persona giuridica; per l'art. 19 c.p.c. *«salvo che la legge disponga altrimenti, qualora sia convenuta una persona giuridica, è competente il giudice del luogo dove essa ha sede. È competente altresì il giudice del luogo dove la persona giuridica ha uno stabilimento e un rappresentante autorizzato a stare in giudizio per l'oggetto della domanda»*.

A livello teorico, posto l'evidente refuso grammaticale, la frase avrebbe potuto prevedere:

a) unicamente la sede legale quale requisito a sé stante, contenuto all'interno dell'intervallo di spazio fra gli appositi punti e virgola;

b) la congiunzione «e» fra la locuzione «*sede legale*» e quella successiva concernente «*il patrimonio iniziale ai fini dell'eventuale riconoscimento della personalità giuridica*».

Le due opzioni ricostruttive, peraltro, portano a conclusioni pratiche differenti, poiché stando alla prima impostazione sarebbe sempre obbligatorio indicare la sede legale, mentre in base alla seconda visione il requisito diventerebbe obbligatorio solo qualora si scelga di acquisire la personalità giuridica.

Peraltro, ciascuna opzione ermeneutica potrebbe basarsi su autonome considerazioni: la previsione di indicare in ogni caso la sede legale costituirebbe di certo una novità, espressione della volontà di tutela dei terzi, che avrebbero accesso a questo dato siccome inserito nell'atto costitutivo o nello statuto depositato presso il RUNTS.

Viceversa, l'obbligo di indicare la sede legale solo ai fini dell'acquisizione della personalità giuridica si inserirebbe nel canale tracciato dalla visione già consolidata del codice civile, che esplicita l'obbligo di indicare la sede legale soltanto per le associazioni riconosciute e per le fondazioni (art. 16 c.c.), lasciando di converso piena libertà in tema di associazioni non riconosciute (art. 36 c.c.).

Si ritiene, a tal proposito, che possa essere ragionevole sostenere la prima tesi, maggiormente in linea con l'ottica di trasparenza che contraddistingue la riforma. Tale dato, peraltro, troverebbe conferma nella volontà del legislatore, sebbene essa non risulti chiaramente nel testo definitivamente approvato: in particolare, nel *dossier* elaborato congiuntamente nel maggio 2017 dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei Deputati si evince che il requisito della sede legale viene graficamente autonomizzato rispetto a quello, eventuale, dell'indicazione del patrimonio iniziale (101).

#### **7.6. Patrimonio iniziale ai fini dell'eventuale riconoscimento della personalità giuridica.**

---

(101) Dossier – XVII Legislatura, *Codice del Terzo settore. Atto del Governo n. 417. Schede di lettura*, in [www.senato.it](http://www.senato.it), distingue graficamente i due requisiti in tal modo: «- la sede legale e le eventuali sedi secondarie; - l'eventuale patrimonio iniziale».

A differenza di quanto poc'anzi prospettato, *nulla quaestio* sull'indicazione del patrimonio iniziale soltanto qualora costituisca volontà dell'ente ottenere il riconoscimento della personalità giuridica.

Va peraltro evidenziato che, con l'acquisto della personalità giuridica, gli enti diventano dotati della c.d. autonomia patrimoniale perfetta, potendo rispondere delle obbligazioni sociali soltanto nei limiti del loro patrimonio (102).

Sotto questo punto di vista, la novità introdotta mediante il CTS è proprio rappresentata dalla facoltà di ottenere più agevolmente il riconoscimento della personalità giuridica da parte degli enti che vogliono divenire ETS.

Difatti, le associazioni e le fondazioni del terzo settore possono, in deroga al D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 (103), acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel RUNTS ai sensi dell'art. 21 CTS.

La procedura – semplificata – prevede un ruolo centrale del notaio dinanzi al quale l'ente si è costituito mediante atto pubblico, il quale, dopo aver espletato un autonomo controllo sulla sussistenza di tutti i requisiti richiesti dalla normativa, depositerà entro i 20 giorni successivi i documenti, con i relativi allegati, presso il competente ufficio del RUNTS, richiedendo l'iscrizione dell'ente.

Il potere affidato al notaio può definirsi di natura sostanziale, poiché successivamente al deposito da parte sua l'ufficio del RUNTS si limiterà a verificare la mera «*regolarità formale della documentazione*» (104).

Ad ogni modo, tale diversa procedura si affianca, senza sostituirsi, a quella di carattere generale prevista dal D.P.R. 361/2000, con il risultato che l'eventuale personalità giuridica già ottenuta in base a tale Decreto resta meramente sospesa nel caso in cui l'ente divenga ETS dotato di personalità giuridica ai sensi dell'art. 21 CTS.

Una conseguenza assai efficace e rilevante, poiché nel caso in cui dovesse verificarsi, per qualsiasi motivo, la cancellazione dell'ente dal RUNTS, esso non perderà in automatico la personalità giuridica già acquisita a livello generale, qualora

---

(102) Cfr. *ex multis* Cass. Civ., 22 febbraio 2016, n. 3402. Circostanza, questa, pienamente confermata dall'art. 21, comma 7, CTS, per il quale «*nelle fondazioni e nelle associazioni riconosciute come persone giuridiche, per le obbligazioni dell'ente risponde soltanto l'ente con il suo patrimonio*».

(103) Testualmente viene richiamato in via esclusiva il D.P.R. 361/2000. Ciò, per quel che interessa l'ambito della presente ricerca, limitatamente ai soggetti diversi dagli enti ecclesiastici, per i quali, come si vedrà *amplius infra*, valgono le diverse regole dettate dal D.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, adottate in attuazione dell'art. 75, Legge 20 maggio 1985, n. 222.

(104) Così l'art. 22, comma 2, CTS.

vengano comunque mantenuti i requisiti necessari oggetto di disciplina nel D.P.R. 361/2000 e nelle altre normative a carattere regionale (105).

Quanto ai requisiti richiesti ai fini dell'ottenimento della personalità giuridica, il CTS richiede, oltre al rispetto integrale della normativa dettata per accedere alla disciplina riservata agli ETS, l'ulteriore requisito del patrimonio sociale minimo richiesto, corrispondente a 15.000,00 € per le associazioni ed a 30.000,00 € per le fondazioni (106).

Stabilisce il CTS che in caso di diminuzione di oltre un terzo del patrimonio minimo, l'organo di amministrazione, e nel caso di sua inerzia, l'organo di controllo ove nominato, debbano senza indugio convocare l'assemblea per 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.

---

(105) Il nuovo art. 22, comma 1 *bis*, CTS, così recita: «*l'efficacia dell'iscrizione nei registri delle persone giuridiche di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 è sospesa fintanto che sia mantenuta l'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore. Nel periodo di sospensione, le predette associazioni e fondazioni non perdono la personalità giuridica acquisita con la pregressa iscrizione e non si applicano le disposizioni di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000. Dell'avvenuta iscrizione al registro unico nazionale del Terzo settore nonché dell'eventuale successiva cancellazione, è data comunicazione, da parte dell'ufficio di cui all'articolo 45 competente, entro 15 giorni, alla Prefettura o alla Regione o Provincia autonoma competente*». Disposizione, questa, frutto di una revisione organica dopo che il Consiglio di Stato, all'esito dell'Adunanza della Commissione speciale del 19 luglio 2018 (n. 1897/2018), ne aveva demolito l'originario impianto, basato su una totale mancanza di coordinamento fra i due istituti. Difatti, avuto riguardo degli specifici presupposti di cui all'art. 1, D.P.R. 361/2000, l'ente potrebbe in tesi perdere la qualifica di ETS, ma, al contempo, tornare a riavere la personalità giuridica quale ente collettivo privato inserito al di fuori del terzo settore legalmente inteso («*ai fini del riconoscimento è necessario che siano state soddisfatte le condizioni previste da norme di legge o di regolamento per la costituzione dell'ente, che lo scopo sia possibile e lecito e che il patrimonio risulti adeguato alla realizzazione dello scopo*»). Il principio ha già trovato concreta applicazione giurisprudenziale, poiché posto a fondamento da T.A.R. Campania, 5 ottobre 2020, n. 4210, per l'annullamento di un provvedimento di diniego della Regione Campania avverso una richiesta di iscrizione al registro delle persone giuridiche tenuto dall'amministrazione pubblica, ai sensi del D.P.R. 361/2000: «*il D.Lgs. n. 117 del 2017 (cd. Codice del Terzo Settore) ha introdotto una disciplina specifica per il riconoscimento semplificato della personalità giuridica delle associazioni e fondazioni, in deroga al D.P.R. n. 361 del 2000 che, comunque, rappresenta la disciplina ordinaria, non abrogata dal Codice del Terzo Settore (...). Per il riconoscimento della personalità giuridica "le associazioni possono seguire alternativamente due concorrenti procedimenti: quello previsto dal D.P.R. n. 361 del 2000 e quello introdotto dal Codice del Terzo Settore". Ne consegue, dunque, che la Regione Campania, destinataria di una richiesta di riconoscimento della personalità giuridica, ai sensi del D.P.R. n. 361 del 2000, avrebbe dovuto istruirla, applicando le relative norme e non sostanzialmente respingerla sul (falso) presupposto della necessaria applicazione del codice del terzo settore*».

(106) Viene richiesto, in via preferenziale, che tale patrimonio sia interamente liquido; mentre nel caso in cui si tratti di patrimonio diverso dal denaro, il valore «*deve risultare da una relazione giurata, allegata all'atto costitutivo, di un revisore legale o di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro*» (art. 21, comma 4, CTS).



Per quanto specificamente concerne le fondazioni, sfornite di organo assembleare, vige invece l'obbligo di immediata deliberazione, nei termini di cui sopra (107).

Si pone, in ogni caso, un problema di rilevante natura: capire il *dies a quo* a partire dal quale, in presenza dei relativi presupposti, cesserà il riconoscimento della personalità giuridica.

Secondo una prima impostazione, ciò avverrebbe nel momento in cui si dimostri che gli amministratori siano venuti a conoscenza del decremento patrimoniale (108); viceversa, volendo opinare diversamente, si potrebbe fare leva sui poteri dell'Ufficio territorialmente competente del RUNTS per affermare che vi possa essere, auspicabilmente in occasione della revisione triennale di cui all'art. 51 CTS, una verifica anche in tema di mantenimento del patrimonio minimo indispensabile, con possibile revoca d'ufficio della personalità giuridica qualora dal controllo emerga il difetto dei presupposti per mantenerla ai sensi dell'art. 22 CTS (109).

In tale secondo caso, gli effetti della revoca della personalità giuridica, con conseguente perdita dell'autonomia patrimoniale perfetta, decorreranno dal relativo provvedimento; conclusione, questa, che si porrebbe in linea con la tradizionale visione di pubblicità costitutiva dell'iscrizione nel registro e della successiva cancellazione dell'ente (110).

Autonomo profilo di criticità, semmai, sarà quello concernente, nell'ottica della tutela dei terzi, l'eventuale responsabilità di soci, amministratori o controllori, per il

---

(107) Visione, questa, già fatta propria da MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 160, nota 23.

(108) MARTINELLI G. – ROGOLINO M., *La personalità giuridica per gli enti del terzo settore*, in *www.ecnews.it*, 31 agosto 2017, «il riferimento previsto dalla norma alla possibilità che l'assemblea deliberi “la prosecuzione dell'attività in forma di associazione non riconosciuta” porta a ritenere che la perdita del riconoscimento si ha nel momento stesso in cui l'organo amministrativo acquista coscienza e conoscenza della perdita del requisito patrimoniale necessario per il riconoscimento».

(109) Un simile controllo, peraltro, è espressamente presupposto dall'art. 50 CTS, poiché ad esempio l'Ufficio del RUNTS potrebbe accertare d'ufficio il venir meno dei presupposti per il riconoscimento della personalità giuridica in capo all'ente filantropico, con la conseguenza che la fondazione non potrà più considerarsi legittimamente iscritta in tale sezione. Ad ogni modo, ciò non toglie che il medesimo ente possa trasmigrare nella residuale sezione del RUNTS, quale ETS comune.

(110) Difatti, già a partire dal nuovo sistema per il riconoscimento di cui al D.P.R. 361/2000, l'iscrizione viene configurata come una forma di pubblicità costitutiva, alla stessa stregua di quella prevista dall'art. 2331 c.c. per le società di capitali. Così ZOPPINI A., *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 297; DE GIORGI M. V., *La riforma del procedimento di attribuzione della personalità giuridica per gli enti senza scopo di lucro*, in *Studium Iuris*, 2000, p. 506.

tempo intercorso fra la cancellazione e la pregressa conoscenza, da parte di costoro, della rilevante riduzione patrimoniale, in assenza di idonei strumenti di riassetto (111).

### **7.7. Norme sull'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'ente.**

Di fondamentale importanza ai fini dell'iscrizione nel RUNTS anche la disciplina, nell'atto costitutivo o nello statuto, della struttura dell'ente, con particolare riferimento all'organo amministrativo ed alle regole sulla rappresentanza.

Peraltro, il CTS, agli artt. 26-29, prevede una dettagliata disciplina che supplisce alle carenze del codice civile, senza andare ad incidere su di esso: fra le varie regole introdotte, talune sono state considerate dalla citata Circolare del 27 dicembre 2018 di rango inderogabile (112), con conseguente necessità di previsione statutaria; mentre ulteriori dettami si applicheranno in modo automatico senza necessità di previsione statutaria, restando comunque in capo all'ente il potere di derogarvi espressamente (113).

Da ultimo, il CTS ha anche previsto – sempre secondo l'ottica della Circolare, comunque da condividere *in parte qua* – una serie di norme completamente facoltative, di cui l'ente può dotarsi sotto il profilo della disciplina dell'organo amministrativo e

---

(111) Di certo, l'effettiva istituzione e regolamentazione del RUNTS, ad oggi ancora non avvenuta, potrebbe contribuire a chiarire i termini della questione. Ed infatti, vi sono ancora settori del tutto scervi da previsioni normative. Si pensi all'iscrizione del RUNTS tramite notaio, finalizzata ad ottenere la persona giuridica ed al contempo acquisire la qualifica di ETS: in tale ipotesi, non c'è una norma specifica che regoli nel concreto le conseguenze della perdita dei requisiti per mantenere la personalità giuridica, pur continuando a possedere i presupposti che legittimano l'iscrizione dell'ente nel registro quale ETS (sembra infatti che, sotto questo punto di vista, l'art. 22, comma 4, CTS, si limiti a sfiorare la questione, senza affrontarla *funditus*).

(112) Per tutti gli enti aventi numero di associati inferiori a 500 vige l'obbligo di prevedere a livello di atto costitutivo o statuto: il potere di nomina inderogabilmente in capo all'assemblea (fatta eccezione per i primi amministratori che sono nominati nell'atto costitutivo); il *quorum* e le maggioranze per le delibere dell'organo di amministrazione, qualora esso sia collegiale, oppure demandare nello statuto la fissazione di tali regole ad un apposito regolamento; per le sole ODV, ed anche qualora il numero di associati sia superiore a 500, la nomina di tutti gli amministratori tra le persone fisiche associate ovvero fra quelli indicati dagli Enti associati, nel rispetto delle regole di cui all'art. 2382 c.c. (art. 34, comma 1, CTS); per tutti gli altri enti, la nomina della maggioranza degli amministratori tra le persone fisiche associate ovvero fra quelle indicate dagli enti giuridici associati nel rispetto delle regole di cui all'art. 2382 c.c.

(113) Ad esempio, per le associazioni (riconosciute o non riconosciute) che abbiano un numero di soci pari o superiore a 500, è possibile derogare alle regole in tema di competenza a nominare l'organo di amministrazione, purché ciò avvenga nel rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati, nonché di elettività delle cariche sociali. Altro fondamentale aspetto riguarda la possibilità di incidere sul potere di rappresentanza attribuito agli amministratori, che in base all'art. 26, comma 7, CTS, è generale. Difatti, viene prevista la possibilità per gli enti di prevedere limitazioni, nel proprio statuto (o atto costitutivo) al potere di rappresentanza generale degli amministratori.

che, in caso contrario, rimarranno del tutto avulse rispetto alla vita organizzativa dell'ente (114).

### **7.8. Diritti ed obblighi degli associati e requisiti per la loro ammissione.**

La previsione oggetto di analisi integra uno dei cardini della riforma, che al contempo fornisce taluni principi di fondo cui gli enti dovranno sottostare nella disciplina di questi aspetti, ovverosia «*secondo criteri non discriminatori, coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta*» (art. 21, comma 1, CTS).

Ovviamente, il contenuto dell'atto costitutivo o dello statuto dovrà essere arricchito di tali aspetti nei limiti in cui sia presente la componente associativa, che manca di regola nelle fondazioni.

Anche con riferimento a questo gruppo di aspetti la medesima Circolare sopra richiamata ha suddiviso le norme presenti nel CTS in tre principali categorie.

Anzitutto, vi sono regole inderogabili, che necessariamente dovranno essere inserite negli atti costitutivi o negli statuti degli enti (115).

In secondo luogo, vi sono regole direttamente applicabili per via legislativa, salvo l'esistenza di un'espressa disciplina derogatoria di senso contrario all'interno dell'atto costitutivo o dello statuto (116).

---

(114) Come anticipato nel testo, una specifica categoria di regole che l'ETS può prevedere all'interno del proprio statuto – o atto costitutivo – concerne l'organo amministrativo (cfr. art. 26 CTS). Anzitutto, possono essere determinate condizioni più stringenti per essere nominati amministratori, ad esempio subordinando l'assunzione della carica di amministratore al possesso di specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza, anche facendo espresso riferimento ai requisiti previsti da codici di comportamento redatti da associazioni di rappresentanza o reti associative del terzo settore. Altresì, l'atto costitutivo o lo statuto dell'ente possono prevedere che uno o più amministratori siano scelti tra gli appartenenti alle diverse categorie di associati. Oppure, possono prevedere che la nomina di uno o più amministratori sia riservata a determinati membri dell'ente, ovverosia ad un ETS, ad altro ente senza scopo di lucro, all'ente ecclesiastico che partecipi alle attività di interesse generale dell'ente mediante la costituzione di un ramo di terzo settore ai sensi dell'art. 4, comma 3, CTS, oppure ai lavoratori o ad altri utenti dell'ente, ove essi siano presenti. Ma ciò purché, per gli enti fino a 499 associati, la maggioranza degli amministratori sia comunque nominata dall'assemblea generale.

(115) Particolare attenzione è poi dedicata alle vicende legate agli associati e che riguardano in sintesi i seguenti aspetti: ciascun associato ha un voto in assemblea (principio di democraticità ed uguaglianza fra soci); il socio deve essere annotato sul libro soci; l'ammissione deve avvenire su domanda dell'interessato; l'ammissione deve essere comunicata al richiedente; la deliberazione di rigetto della domanda di ammissione deve essere motivata; il richiedente ha diritto di ottenere la riesamina della decisione di rigetto dell'ammissione; solo per coloro che intendano accreditarsi come CSV, vige l'obbligo di ammettere come associati ODV ed altri ETS (escluse solo le società), fermo restando l'onere di rispettare le regole dell'associazione a pena di successiva esclusione; deve essere disciplinata la modalità con cui il socio può esercitare il diritto di esaminare i libri sociali. Regole inderogabili valgono anche in tema di disciplina dell'organo assembleare per gli enti aventi un numero di soci inferiore a 500 (ovviamente per gli enti che prevedono l'assemblea), in quanto è prescritto l'adeguamento integrale all'art. 25, comma 1, CTS in tema di competenze inderogabili dell'assemblea.

(116) Anzitutto, la legge stabilisce che l'ammissione del socio debba avvenire con delibera dell'organo di amministrazione, ma chiarisce la Circolare come lo statuto possa prevedere l'ammissione a

Infine, vi è la possibilità di inserire clausole previste nel CTS come meramente facoltative (117).

### **7.9. Nomina dei primi componenti degli organi sociali obbligatori e del revisore legale dei conti.**

---

cura di un diverso organo, in base all'art. 23, comma 1, CTS. Si pensi, ad esempio, all'organo assembleare. Inoltre, l'art. 23, comma 2, CTS, prescrive che la delibera di rigetto della domanda di ammissione a socio debba intervenire per legge entro 60 giorni dalla richiesta. Ebbene, in relazione a questa regola viene fatto salvo il caso in cui l'atto costitutivo o lo statuto dispongano diversamente. Questa clausola, dunque, consente all'ente di apportare modifiche alle tempistiche previste per la deliberazione della domanda di rigetto; ad ogni modo, come chiarito nella Circolare, la modifica non può essere tale da collidere con l'impianto sistematico della riforma. Tale sarebbe, ad esempio, la previsione di una tempistica eccessiva ed altamente discriminatoria per i diritti del richiedente. Altresì, l'art. 23, comma 3, CTS, prevede che l'istanza volta a riesaminare il rifiuto della domanda di ammissione a socio deve essere avanzata dal richiedente entro 60 giorni dalla relativa deliberazione. Ma anche in questo caso viene previsto che l'atto costitutivo o lo statuto possono determinare diverse tempistiche, pur sempre nel rispetto dei sopra delineati principi generali. Ad esempio, la previsione di un termine di soli due giorni sarebbe altamente discriminatorio per i diritti del richiedente. Altra possibilità di modifica concerne l'organo al quale deve essere diretta la richiesta di riesamina, che può essere l'assemblea oppure un altro organo da essa eletto. La seconda categoria di modifiche derogatorie rispetto alle previsioni del CTS riguarda il diritto di voto in assemblea (ovviamente per gli enti che prevedono al loro interno l'organo assembleare). A tal proposito, va segnalato che in base all'art. 24, comma 1, CTS, hanno diritto di voto tutti coloro che sono iscritti da almeno tre mesi nel libro degli associati, salvo che non sia diversamente disposto. Ciò significa, dunque, che nello statuto (o nell'atto costitutivo) possono essere previste diverse tempistiche. Ad ogni modo, specifica la Circolare che potranno essere ammesse soltanto deroghe in *melius*, ovverosia riducendo il termine previsto per legge. La terza categoria di modifiche derogabili concerne l'organo assembleare. Anzitutto, è possibile derogare alla previsione del CTS in base alla quale ciascun associato può farsi rappresentare nell'assemblea da un altro associato mediante delega scritta, che per legge è limitato ad un massimo di 3 soggetti per associazioni fino a 499 soci, e ad un massimo di 5 soggetti per associazioni a partire da 500 soci. Inoltre, con particolare riferimento alle competenze dell'assemblea per le associazioni (riconosciute o non riconosciute) che abbiano un numero di soci pari o superiore a 500, è possibile prevedere nello statuto deroghe rispetto a quanto stabilito all'art. 25, comma 1 CTS, purché ciò avvenga nel rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati, nonché di elettività delle cariche sociali.

(117) Molto positiva è ad esempio la previsione contenuta all'art. 24, comma 4, CTS, per cui l'atto costitutivo o lo statuto possono prevedere la partecipazione alle assemblee mediante mezzi di telecomunicazione, ed addirittura la possibilità di votare per corrispondenza oppure in via elettronica, purché sia possibile verificare l'identità dell'associato che partecipa ed esprime il proprio voto. Altresì, in favore degli associati che siano a loro volta ETS, l'atto costitutivo o lo statuto possono attribuire più voti, sino ad un massimo di cinque, in proporzione al numero dei loro associati o aderenti (art. 24, comma 2, CTS). Per le associazioni con un numero di soci superiore a 500, poi, viene espressamente prevista la possibilità di indire e svolgere assemblee separate, ad esempio con riferimento a specifiche materie, destinate soltanto a particolari categorie di associati, ovvero per regolare lo svolgimento dell'attività in specifici ambiti territoriali (art. 24, comma 5, CTS). Fra le opportunità di sviluppo che il CTS prevede, va sicuramente annoverata la possibilità, riservata alle fondazioni civili, di costituire un «organo assembleare o di indirizzo» (art. 24, ultimo comma, CTS). Ebbene, nel caso in cui le fondazioni civili vengano dotate, in base allo statuto, di un apposito organo assembleare, ad esse dovranno essere applicate, in quanto compatibili, tutte le disposizioni con cui il CTS disciplina le funzioni, la costituzione, lo svolgimento e la votazione in assemblea. Con particolare riferimento, poi, alle ODV ed alle APS, è stata prevista la possibilità di ammettere come associati ETS o altri enti senza scopo di lucro, a condizione però che il loro numero non sia superiore al cinquanta per cento del numero, rispettivamente, delle ODV e delle APS presenti all'interno dell'ente.

A differenza dei precedenti requisiti, la nomina dei primi componenti degli organi sociali deve necessariamente essere contenuta nell'atto costitutivo, poiché essa postula la genesi dell'ente.

Peraltro, sebbene per le associazioni non riconosciute, a differenza che per quelle riconosciute, non sia stato espressamente sancito l'obbligo di dotarsi dell'organo assembleare o amministrativo, vige oramai in dottrina ed in giurisprudenza il principio per cui eventuali atti costitutivi o statuti privi di siffatte previsioni siano *in parte quia nulli* (118).

Quanto, invece, alla necessità di nominare un revisore legale dei conti, il CTS prevede l'insorgenza dell'obbligo soltanto qualora l'ente superi determinati limiti contabili, ovvero costituisca patrimoni destinati ai sensi dell'art. 10 CTS (119).

#### **7.10. Devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento o di estinzione.**

Storicamente emblematica, in tema di non profit, la disciplina dettata in materia di vincoli alla devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento o estinzione dell'ente.

Le limitazioni del CTS confermano sotto questo punto di vista l'impostazione già assunta ad esempio per le ONLUS, secondo cui *«la non lucratività dev'essere presidiata nei suoi aspetti diretti ed indiretti»*, poiché l'aspetto della devoluzione del patrimonio è senz'altro idoneo ad incidere sul secondo profilo (120).

Perfettamente allineato con ciò è lo spirito della riforma, tant'è che nella relazione illustrativa al CTS l'art. 9 viene considerato quale *«corollario logico dell'art. 8, affinché ciò che era impedito durante l'esistenza dell'ente, non si realizzi al momento della sua estinzione o del suo scioglimento»* (121).

Più nel dettaglio, viene stabilito all'art. 9 CTS che *«in caso di estinzione o scioglimento, il patrimonio residuo è devoluto, previo parere positivo dell'Ufficio di cui*

---

(118) Sul punto Cass. Civ., 3 novembre 1981, n. 5791; Cass. Civ., 8 novembre 2013, n. 25210. In dottrina GALGANO F., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., p. 37 ss.

(119) Per completezza, insorge l'obbligo ai sensi dell'art. 31 CTS *«quando superino per due esercizi consecutivi due dei seguenti limiti: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 1.100.000,00 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 2.200.000,00 euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 12 unità. L'obbligo di cui al comma 1 cessa se, per due esercizi consecutivi, i predetti limiti non vengono superati. La nomina è altresì obbligatoria quando siano stati costituiti patrimoni destinati ai sensi dell'articolo 10»*.

(120) Così MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 122, che altresì ricostruisce tale limitazione nell'ambito della più generale *non distribution constraint*.

(121) Ancora MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 122.

*all'articolo 45, comma 1, e salva diversa destinazione imposta dalla legge, ad altri enti del Terzo settore secondo le disposizioni statutarie o dell'organo sociale competente»* (122).

Pertanto, ogni incremento patrimoniale non entrerà a far parte del patrimonio dei soci, bensì dovrà necessariamente essere rimesso in circolo, divenendo utilizzabile da altri ETS, con il medesimo divieto di lucro soggettivo, sia diretto che indiretto.

Oltretutto, in caso di devoluzione del patrimonio residuo effettuata in assenza o in difformità al parere del RUNTS, i rappresentanti legali e i componenti degli organi amministrativi degli ETS che hanno commesso la violazione o che hanno concorso a commettere la violazione sono soggetti alla sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000,00 € a 5.000,00 € (art. 91, comma 2, CTS).

È bene chiarire, a tal riguardo, la visione distorta della Circolare sopra richiamata; difatti, in essa il requisito della devoluzione patrimoniale viene considerato come inderogabile, di talché un'eventuale mancata previsione comporterebbe l'impossibilità di poter accedere alla disciplina speciale del CTS.

Invero, l'art. 9 CTS è chiaro nel prevedere, quale conseguenza automatica rispetto al difetto di indicazione di cui sopra, la devoluzione integrale del patrimonio residuo alla Fondazione Italia Sociale, rendendo così annoverabile tale previsione – ad avviso di chi scrive – fra le prescrizioni meramente derogabili.

Medesima disciplina, ma limitatamente al solo incremento patrimoniale realizzato durante il tempo di iscrizione presso il RUNTS, varrà nei confronti degli enti cancellati per mancanza dei relativi requisiti ma che, in tesi, vogliono continuare ad operare ai sensi della disciplina generale del codice civile (123).

### **7.11. Durata dell'ente.**

Il requisito della durata delle attività che l'ente si prefigge di svolgere in base all'atto costitutivo o statuto è posto dall'art. 21 CTS come meramente facoltativo.

---

(122) Prosegue l'art. 9 specificando che *«il parere è reso entro trenta giorni dalla data di ricezione della richiesta che l'ente interessato è tenuto a inoltrare al predetto Ufficio con raccomandata a/r o secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, decorsi i quali il parere si intende reso positivamente. Gli atti di devoluzione del patrimonio residuo compiuti in assenza o in difformità dal parere sono nulli»*. Ovviamente, come verrà meglio chiarito nel testo, questa come ogni altra previsione che presuppone l'istituzione del RUNTS, sono attualmente ancora prive di efficacia fino alla completa istituzione ed attivazione del Registri e dei suoi Uffici, anche a livello delle Regioni e delle Province autonome.

(123) Soluzione, questa, già prescelta in passato in materia di disciplina ONLUS. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 123.

Ed in effetti, dalla mancata indicazione della durata ne discende, *sic et simpliciter*, che l'attività dell'ente verrà svolta a tempo indeterminato, fino a quando, cioè, non intervenga una causa estintiva ovvero ostativa alla sua integrale prosecuzione.

## **8. La disciplina di maggior dettaglio riservata a specifiche tipologie di ETS.**

Dopo aver passato in rassegna quelli che il CTS qualifica come requisiti comuni ad ogni ETS, occorre evidenziare che, per talune categorie di enti isolate e tipizzate, vige la necessità di rispettare ulteriori regole.

Peraltro, la disciplina di maggior dettaglio va perlopiù ricollegata alle maggiori agevolazioni che la riforma ha riservato a particolari categorie di ETS.

L'analisi finora condotta, dunque, sarà arricchita degli ulteriori elementi che verranno passati in rassegna qui appresso, distinguendo in base alla particolare tipologia di ETS prevista nel CTS.

### **8.1. La disciplina delle ODV.**

Al fine di poter divenire protagonisti del riformato terzo settore quale ODV, ed ottenere quindi l'iscrizione della relativa sezione specifica del RUNTS, il legislatore ha previsto una serie di ulteriori requisiti, che sul piano giuridico sono idonei a prevalere rispetto alle più generiche, o finanche diverse, condizioni analizzate in precedenza.

La prima peculiare caratteristica enunciata all'art. 32 CTS concerne una restrizione soggettiva, poiché viene stabilito che solo l'associazione, sia essa riconosciuta o non riconosciuta, possa divenire ODV.

Il secondo requisito attiene, invece, alla composizione minima necessaria dell'ente: almeno 7 persone fisiche, o in alternativa almeno 3 ODV (124).

Inoltre, viene enucleato un requisito di natura oggettiva, che necessariamente dovrà indirizzare l'atto costitutivo ovvero lo statuto dell'ODV nella direzione di esplicitare che le attività di interesse generale dovranno essere svolte prevalentemente in favore di terzi, avvalendosi in modo prevalente delle prestazioni dei volontari associati.

Peraltro, la norma sembra restringere il campo di azione alle sole attività di cui all'art. 5 CTS, con il possibile risultato logico che le attività diverse (art. 6), ove esercitate, potranno anche prescindere dai suddetti limiti (125).

---

(124) Peraltro, «*se successivamente alla costituzione il numero degli associati diviene inferiore a quello stabilito nel comma 1, esso deve essere integrato entro un anno, trascorso il quale l'organizzazione di volontariato è cancellata dal Registro unico nazionale del Terzo settore se non formula richiesta di iscrizione in un'altra sezione del medesimo*» (art. 32, comma 1bis, CTS).

L'ultimo «paletto» istituzionale riguarda l'aspetto della composizione dell'organo di amministrazione, il quale, per inderogabile previsione di legge, dovrà essere interamente composto da «*persone fisiche associate ovvero indicate, tra i propri associati, dagli enti associati*» (art. 34, comma 1, CTS).

Interessante notare come, sotto questo punto di vista, possibili aperture possano riguardare il caso in cui, fra gli associati dell'ODV, figurino enti ecclesiastici. Ciò avuto riguardo dell'apertura determinata in occasione dell'emanazione del Decreto correttivo del CTS, il cui art. 12 ha allargato la possibilità a tutti gli enti associati diversi dalle ODV di indicare un componente dell'organo amministrativo (126).

Tanto più che in linea generale dovrebbe comunque applicarsi il disposto dell'art. 26, comma 5, CTS, in base al quale «*la nomina di uno o più amministratori può essere attribuita dall'atto costitutivo o dallo statuto ad enti del Terzo settore o senza scopo di lucro, ad enti di cui all'articolo 4, comma 3, o a lavoratori o utenti dell'ente. In ogni caso, la nomina della maggioranza degli amministratori è, salvo quanto previsto dall'articolo 25, comma 2, riservata all'assemblea*».

Con la conseguenza che il combinato disposto fra le due norme, cercando di integrandole a vicenda senza creare contraddizioni, potrebbe aprire il campo ai due seguenti scenari:

a) l'ente ecclesiastico rientrante fra i soggetti elencati all'art. 26, comma 5, CTS, potrebbe indicare la nomina di almeno un membro del consiglio direttivo dell'ODV, da scegliere fra i soggetti associati nel rispetto dell'art. 34, comma 5;

b) secondo un'interpretazione estensiva dell'art. 34, comma 5, CTS, anche l'ente ecclesiastico con struttura non associativa (ad esempio Diocesi o Parrocchia) potrebbe indicare un membro del consiglio direttivo dell'ODV fra i soggetti che siano responsabili di uffici appartenenti alla propria struttura centrale (127).

---

(125) Deduzione, questa, che risulterebbe confermata dalla disposizione di cui all'art. 33, comma 2, in tema di reperimento delle risorse economiche.

(126) Come ben chiarito, difatti, nel Dossier redatto a cura del SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante codice del Terzo settore*, 26 giugno 2018, pubblicato sul sito [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it), «*l'articolo 12 [D.lgs. 105/2018] modifica l'articolo 34, comma 1 del Codice, che dispone circa l'ordinamento e l'amministrazione delle ODV. La norma in commento sostituisce "organizzazioni di volontariato associate" con "enti associati", con l'obiettivo di specificare che possono associarsi ad una ODV anche ETS diversi da una organizzazione di volontariato; enti legittimati a tutti gli effetti ad indicare gli amministratori delle ODV*».

(127) Non a caso, il precedente art. 32, comma 1, CTS, parla più propriamente di «*persone aderenti agli enti associati*». Ad ulteriore conforto v. anche la nota n. 6214 diramata il 9 luglio 2020 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, direzione generale del terzo settore.



Ulteriori disposizioni, poi, dovranno essere rispettate dall'ODV nel corso della sua vita, come ad esempio il limite del 50% dei soggetti lavoratori rispetto a quelli volontari (128).

## **8.2. La disciplina delle APS.**

Del pari, anche al fine di poter divenire protagonisti del riformato terzo settore quale APS, ed ottenere quindi l'iscrizione nella relativa sezione specifica del RUNTS, il legislatore ha previsto una serie di specifici requisiti, che sul piano giuridico sono idonei a prevalere rispetto alle più generiche, o finanche diverse, condizioni analizzate in precedenza.

Come per le ODV, anche l'art. 35 CTS prevede una prima restrizione soggettiva, poiché viene stabilito che solo l'associazione, sia essa riconosciuta o non riconosciuta, possa divenire APS.

Il secondo requisito attiene alla composizione minima necessaria: almeno 7 persone fisiche, o in alternativa almeno 3 APS (129).

Inoltre, viene enucleato uno specifico requisito di natura oggettiva, che necessariamente dovrà indirizzare l'atto costitutivo ovvero lo statuto dell'APS nella direzione di esplicitare che le attività di interesse generale dovranno essere svolte in favore dei propri associati, di loro familiari o di terzi, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati.

Dovranno infine essere escluse, mediante apposite clausole, limitazioni delle condizioni economiche, la possibilità di trasferire, a qualsiasi titolo, la quota associativa, ed ogni ipotesi di collegamento della partecipazione sociale alla titolarità di azioni o altre quote di natura patrimoniale.

---

(128) È importante rilevare che in base all'art. 17, comma 5, CTS, vige un generale principio di incompatibilità fra la qualità di volontario e quella di soggetto retribuito a qualsiasi titolo, all'interno della medesima associazione, con il risultato che il socio volontario non potrà mai, al contempo, svolgere per lo stesso ente attività di lavoro comunque denominata. La conseguenza, sullo specifico piano che qui viene in rilievo, si ritiene possa essere il conteggio del soggetto in questione fra quelli considerati lavoratori, al fine di vagliare il rispetto del limite massimo del 50% rispetto ai volontari. In caso contrario, vale la pena ribadirlo, l'ente non potrà più essere considerato ODV, perdendo dunque tutti i relativi benefici previsti dal CTS.

(129) Peraltro, «*se successivamente alla costituzione il numero degli associati diviene inferiore a quello stabilito nel comma 1, esso deve essere integrato entro un anno, trascorso il quale l'organizzazione di volontariato è cancellata dal Registro unico nazionale del Terzo settore se non formula richiesta di iscrizione in un'altra sezione del medesimo*» (art. 35, comma 1 bis, CTS).

### 8.2.1. Gli specifici vantaggi riservati ad ODV ed APS.

La scelta, in sede di riforma, di prevedere criteri di struttura più stringenti nei confronti – soprattutto – di ODV ed APS, fa da riflesso ai vantaggi di cui, sotto plurimi profili, siffatti enti sono fruitori rispetto agli altri ETS.

Anzitutto, essi godono di una sorta di diritto quesito: il solo fatto di essere già iscritti ai relativi registri di riferimento consente loro di ottenere una trasmigrazione automatica nell'apposita sezione del RUNTS (130). Ovviamente, la permanenza all'interno del terzo settore legalmente inteso resta subordinata alla condizione che ODV ed APS abbiano attivato il percorso di adeguamento statutario rispetto alle novità inderogabili introdotte con la riforma; in caso contrario, a seguito di controllo ufficioso dell'Ufficio del RUNTS competente, entro i termini di cui all'art. 54, comma 2, CTS, vi sarà l'emanazione del potenziale provvedimento di cancellazione.

I vantaggi riservati dal CTS nei confronti di ODV ed APS si estendono, poi, ad una serie di agevolazioni nei rapporti con le pubbliche amministrazioni: difatti, purché vi sia un'anzianità di iscrizione di almeno 6 mesi nella relativa sezione, è possibile stipulare convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività di interesse generale, senza ricorrere al mercato, purché si stabiliscano condizioni più favorevoli (131).

Per i medesimi soggetti che abbiano concluso convenzioni con la P.A. è anche attribuito un diritto di accesso al credito agevolato di cui all'art. 67 CTS.

Altresì, a favore di ODV ed APS sono riservate risorse finanziarie specifiche, come ad esempio il fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 73 CTS, alla condizione che tali finanziamenti vengano utilizzati per scopi vincolati (132), ovvero il

---

(130) Tale procedura semplificata è stata oggetto di apposita disciplina nel recente Decreto adottato ex art. 53, comma 1, CTS, con il quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha finalmente istituito e regolamentato il RUNTS, sebbene manchi ancora l'attivazione periferica degli Uffici su tutto il territorio nazionale, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo.

(131) Si tratta dell'art. 56 CTS. Non viene specificato, a livello normativo, il criterio che la P.A. dovrà adottare per stabilire se i termini della convenzione possano dirsi più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, ma si ritiene che ciò possa avvenire giustificando la convenienza rispetto al prezzo ovvero alle condizioni mediamente vigenti per analoghi settori. Il fulcro della stipula della convenzione, pertanto, sarà l'atto amministrativo che ne giustificherà la conclusione, sulla base di idoneo provvedimento istruttorio, suscettibile di impugnazione qualora altri enti esclusi ritengano di aver subito pregiudizi illegittimi.

(132) Ai sensi del combinato disposto degli artt. 74 e 75 CTS, difatti, vi sono dei limiti. Quanto alle ODV, le risorse dovranno essere destinate alla *«realizzazione di progetti sperimentali elaborati anche in partenariato tra loro e in collaborazione con gli enti locali per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate»*. Per le APS alla *«realizzazione di progetti elaborati dalle associazioni di promozione sociale, anche in partenariato tra loro e in collaborazione con gli enti locali, volti alla formazione degli associati, al miglioramento organizzativo e gestionale, all'incremento della trasparenza e della rendicontazione al pubblico delle*

fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore ex art. 72 CTS (133).

Non solo: altro importante beneficio, con evidenti risvolti positivi sul piano della tutela dei propri diritti, risiede nel disposto dell'art. 68 CTS, che estende in favore dei crediti vantati da ODV ed APS, maturati in seguito allo svolgimento di attività di interesse generale, il privilegio generale sui beni mobili del debitore ai sensi dell'art. 2751 *bis* c.c.

*Last but not least*, è evidente come il culmine della disciplina di favore riservata agli ETS, ed in special modo ad ODV ed APS, risiede nel trattamento fiscale agevolato cui esse potranno godere per la determinazione forfettaria del reddito assoggettabile ad imposta (134).

### **8.3. La disciplina degli enti filantropici.**

Il legislatore della riforma, innovando rispetto al passato, ha creato una nuova forma di ETS tipico, denominato ente filantropico.

Al fine di poter effettuare l'iscrizione alla relativa sezione del RUNTS sono state poste limitazioni in ordine alle tipologie giuridiche di soggetti ammessi, potendo esse consistere soltanto in associazioni riconosciute o fondazioni (135).

L'ente dovrà conformare la sua attività statutaria ad una ben determinata tipologia di interventi: trattasi, nello specifico, di erogazione di denaro, beni o servizi «*a favore di persone svantaggiate o di attività di interesse generale*» (art. 37, comma 1, CTS).

Sebbene sia facilmente ricostruibile l'ampiezza oggettiva dell'erogazione in favore delle attività elencate dall'art. 5 CTS, maggiori margini interpretativi potrebbero crearsi in relazione al vincolo soggettivo, enucleato in via alternativa. Si tratta, in

---

*attività svolte o a far fronte a particolari emergenze sociali, in particolare attraverso l'applicazione di metodologie avanzate o a carattere sperimentale».*

(133) Al fondo, istituito con l'art. 9, lett. g, Legge delega 106/2016, può attingersi soltanto per il finanziamento di attività di interesse generale.

(134) La stragrande maggioranza delle disposizioni a carattere fiscale entreranno in vigore soltanto dal periodo di imposta successivo rispetto a quello in cui giungerà l'autorizzazione della Commissione Europea, ed in ogni caso non prima dell'effettiva entrata in vigore del RUNTS.

(135) La limitazione ai soggetti dotati di personalità giuridica può trovare giustificazione nella garanzia patrimoniale che tali enti possono fornire, in relazione alla loro propensione tipica verso l'erogazione di denaro o altre utilità.

definitiva, di individuare l'area delle persone svantaggiate, in mancanza di un contesto normativo univoco (136).

In ogni caso, il concetto di erogazione dell'ente filantropico dovrebbe presupporre la totale gratuità della prestazione, senza alcun corrispettivo diretto in cambio (137).

Il CTS, sotto altro profilo, ha individuato alcune ipotesi tipiche di provenienza delle risorse impiegate per lo svolgimento dell'attività di interesse generale: in via principale esse debbono essere costituite da contributi pubblici e privati, donazioni, lasciti testamentari, rendite patrimoniali ed attività di raccolta fondi. Chiaro l'intento di fondo: prevedere un onere di trasparenza delle relative voci di bilancio, al fine di poter scongiurare possibili abusi.

#### **8.4. Le imprese sociali (rinvio).**

Il capo IV del titolo V del CTS è composto esclusivamente dall'art. 40, il quale, in materia di imprese sociali, rinvia integralmente alle disposizioni dettate dal CIS.

---

(136) Il comma 1 dell'art. 4, Legge 8 novembre 1991, n. 381, in materia di cooperative sociali, definisce persone svantaggiate «*gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni*». Non perfettamente coincidente, sotto questo punto di vista, l'interpretazione fornita dall'Agenzia delle Entrate nella Circolare 26 giugno 1998, n. 168/E, in base alla quale «*la valutazione della condizione di "svantaggio" costituisce un giudizio complessivo inteso ad individuare categorie di soggetti in condizioni di obiettivo disagio, connesso a situazioni psico fisiche particolarmente invalidanti, a situazioni di devianza, di degrado o grave disagio economico familiare o di emarginazione sociale. Situazioni di svantaggio possono, pertanto, riscontrarsi ad esempio nei seguenti casi: - disabili fisici e psichici affetti da malattie comportanti menomazioni non temporanee; - tossico dipendenti; - alcolisti; - indigenti; - anziani non autosufficienti in condizioni di disagio economico; - minori abbandonati, orfani o in situazioni di disadattamento o devianza; - profughi; - immigrati non abbienti*». Infine, si potrebbero porre problemi di coordinamento con il concetto, più specifico ma non per questo necessariamente escluso, dei lavoratori svantaggiati, che in base al Decreto ministeriale 17 ottobre 2017 (adottato ai sensi dell'art. 31, comma 2, D.lgs. n. 81/2015) sono individuati, in conformità al Regolamento UE n. 651/2014, nei soggetti che devono, alternativamente: «*non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni; non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito; aver superato i 50 anni di età; essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico; essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro UE e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile*».

(137) Ad ogni modo, sull'aspetto della natura non meramente erogativa dell'ente filantropico cfr. MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 188.

A tal proposito si rinvia a quanto esposto nel capitolo precedente, nonché, per i profili strettamente attinenti il ramo dell'impresa sociale dell'ente ecclesiastico, a quanto sarà oggetto di analisi più avanti (138).

### **8.5. Le reti associative.**

Le reti associative, ulteriore novità introdotta con la riforma, sono peculiari ETS di secondo livello, costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta. Al loro interno debbono aggregare un numero elevato di enti, e per tali ragioni finiranno per acquisire un importante ruolo di controllo e rappresentanza degli interessi degli ETS di primo livello. Difatti, la missione ad esse affidata dal legislatore è di coordinare, tutelare, rappresentare, promuovere e supportare gli ETS associati, *«anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali»* (art. 41 CTS).

Ai fini della valida costituzione, le reti associative debbono aggregare, anche indirettamente, un numero non inferiore a cento ETS, limitato però a venti nel caso in cui vi siano solo fondazioni; inoltre, le sedi legali o operative degli enti associati devono nel complesso rappresentare almeno cinque Regioni o Province autonome.

La rete associativa può, peraltro, acquisire rilevanza nazionale qualora il suo livello rappresentativo superi i seguenti requisiti: almeno cinquecento ETS associati (cento nel caso di fondazioni), con sedi in almeno dieci Regioni o Province autonome. Le ulteriori prerogative, in questi casi, consistono nella possibilità di presentare al CNTS (che in parte è composto proprio da rappresentanti delle reti associative) una relazione annuale, ovvero promuovere ed adottare sistemi di controllo ed auto-controllo.

Un'altra importante mansione affidata alle reti associative consiste nel potere di fungere da intermediario per la gestione del *«fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel terzo settore»* di cui all'art. 72 CTS.

Le reti associative, inoltre, sono le uniche a potersi iscrivere contemporaneamente a due sezioni del RUNTS.

*Last but not least*, se l'atto costitutivo e lo statuto dell'ETS sono redatti in conformità a modelli standard tipizzati, predisposti proprio dalle reti associative ed approvati con Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'ufficio del RUNTS competente, si limiterà a verificare la mera *«regolarità formale della*

---

(138) *Retro*, Cap. II, par. 15 ss. *Infra*, Cap. IV, par. 8 ss.

*documentazione», e nel termine di «trenta giorni dalla presentazione della domanda iscrive l'ente nel Registro stesso» (art. 47, comma 5, CTS).*

## **9. Le criticità del diritto transitorio e la funzione attribuita all'adeguamento statutario.**

Come chiarito dall'art. 21, comma 2, CTS, lo statuto contiene le norme relative al funzionamento dell'ente ed anche se forma oggetto di atto separato costituisce parte integrante dell'atto costitutivo.

Motivo per cui, sebbene a stretto rigore tutti i requisiti sopra richiamati debbano essere contenuti nell'atto costitutivo, è ragionevole ritenere che l'assolvimento alle prescrizioni normative possa dirsi valido anche qualora le indicazioni siano inserite in sede statutaria, costituendo la stessa, per l'appunto, parte integrante dell'atto costitutivo.

Ciò chiarito, l'entrata in vigore del CTS si colloca in un preciso momento temporale, ovverosia in data 3 agosto 2017 (139); numerose, a quella data, erano le realtà già iscritte nei relativi registri di settore e destinatarie delle rispettive normative speciali (ONLUS, ODV ed APS).

Da ciò deriva una conseguenza importante, avuto riguardo ai problemi che la riforma è idonea a creare dal punto di vista della successione di leggi nel tempo.

Difatti, nell'ultimo triennio si è a lungo discusso delle questioni relative al diritto transitorio, anche perché non tutte le prescrizioni contenute nella riforma possono dirsi già in vigore.

Solo per fare un esempio, la gran parte delle disposizioni a carattere fiscale debbono ancora attendere l'autorizzazione della Commissione Europea.

### **9.1. Lo spartiacque temporale del 3 agosto 2017.**

L'originario testo dell'art. 101, comma 2, CTS, disponeva che *«fino all'operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, continuano ad applicarsi le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei Registri Onlus, Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di promozione sociale che si adeguano alle disposizioni inderogabili del presente decreto entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore. Entro il medesimo termine, esse possono*

---

(139) Ai sensi dell'art. 104, comma 3, CTS, difatti, il provvedimento sarebbe in via generale entrato in vigore – salve le numerose deroghe – il giorno successivo a quello della pubblicazione in G.U., avvenuta il 2 agosto 2017.

*modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili o di introdurre clausole che escludono l'applicazione di nuove disposizioni derogabili mediante specifica clausola statutaria».*

Motivo per cui, come chiarito dalla Circolare 27 dicembre 2018, tutti gli enti costituiti prima del 3 agosto 2017 e che fossero già iscritti nei relativi registri ODV, APS, o ONLUS, avrebbero avuto l'onere di adeguarsi alle disposizioni inderogabili del CTS entro il 3 agosto 2019.

Il problema posto all'attenzione del Ministero è stato dunque il seguente: cosa sarebbe successo se entro il termine del 3 agosto 2019 detti enti non si fossero adeguati alle prescrizioni inderogabili contenute nella riforma del terzo settore.

La soluzione – di compromesso – prescelta nella Circolare 31 maggio 2019, n. 13, a firma del Direttore generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese, è stata quella di non considerare detto termine come perentorio.

In altre parole, l'eventuale mancato adeguamento statutario entro il termine originariamente indicato non avrebbe fatto venir meno, di per sé, la legittimità dell'iscrizione ai registri ODV, APS, ed ONLUS, con la conseguenza che detti enti avrebbero continuato a beneficiare degli effetti positivi da ciò derivanti.

A tal riguardo, è stata – ragionevolmente, a parere dello scrivente – effettuata un'interpretazione sistematica del CTS, comparando la disposizione transitoria dell'art. 101, comma 2, con la norma contenuta nell'art. 54.

Ne emerge un quadro per cui le ODV e le APS già iscritte nei rispettivi registri delle associazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, saranno oggetto di trasmigrazione automatica presso il nuovo RUNTS; e soltanto dopo aver completato l'iter di trasferimento, *«gli uffici del Registro unico nazionale del Terzo settore, ricevute le informazioni contenute nei predetti registri, provvedono entro centottanta giorni a richiedere agli enti le eventuali informazioni o documenti mancanti e a verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione»* (art. 54, comma 2, CTS).

Dopodiché, in caso di *«omessa trasmissione delle informazioni e dei documenti richiesti agli enti del Terzo settore ai sensi del comma 2 entro il termine di sessanta giorni»* dal momento della richiesta effettuata dall'Ufficio del RUNTS, ne potrà derivare *«la mancata iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore»*.

Ma ciò non toglie che, in base all'art. 54, comma 4, CTS, *«fino al termine delle verifiche di cui al comma 2 gli enti iscritti nei registri di cui al comma 1 continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva qualifica»*.

Alla luce del quadro normativo di riferimento, e considerate soprattutto le esigenze di tutelare, per quanto possibile, il delicato periodo di transizione che coinvolge gli attuali enti operanti nel mondo del terzo settore, il Ministero ha optato per un'interpretazione estensiva della disposizione sopra riportata, ricomprendendo quindi nell'espressione *«omessa trasmissione (...) dei documenti richiesti»* anche il caso dello statuto non ancora adeguato alla nuova normativa (140).

In definitiva, stando alla Circolare, *«una lettura sistematica delle norme sopra richiamate induce quindi a ritenere che la naturale sede di esercizio circa la effettiva conformità degli statuti alle disposizioni del codice non possa non essere che il procedimento successivo alla trasmigrazione»*.

Quindi, ripercorrendo l'indirizzo allo stato fatto proprio dal Ministero, gli enti in questione avrebbero a disposizione un margine di tempo decisamente più esteso per modificare i propri statuti, coincidente con la scadenza del termine dei 60 giorni, decorrenti dalla ricezione della comunicazione di verifica da parte del competente Ufficio del RUNTS, e non già entro il termine indicato all'art. 101, comma 2, CTS (141).

Stessa conclusione è assunta dalla Circolare in commento nei confronti dei soggetti iscritti al registro ONLUS, sebbene ciò passi per considerazioni giuridiche parzialmente differenti.

---

(140) Inoltre, questa opzione interpretativa – di favore – consente di abbattere quasi del tutto le conseguenze del provvedimento di mancata iscrizione al RUNTS, poiché esso, per legge, non avrà efficacia retroattiva. V. ancora art. 54, comma 4, CTS: *«fino al termine delle verifiche di cui al comma 2 gli enti iscritti nei registri di cui al comma 1 continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva qualifica»*.

(141) Nonostante la presa di posizione adottata nella Circolare, deve però al contempo essere presa in considerazione quest'ultima specificazione, obiettivamente a tinte fosche: *«naturalmente rimane del tutto impregiudicata la potestà delle amministrazioni che gestiscono i registri delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale istituiti sulla base delle leggi n. 266/1991 e n. 383/2000 di adottare, ancor prima della trasmigrazione, eventuali provvedimenti di cancellazione dai rispettivi registri nei confronti di enti a carico dei quali siano state riscontrate situazioni di contrasto rispetto al quadro normativo risultante dalla vigente normativa di riferimento, alla luce del dettato del primo periodo dell'articolo 101, comma 2, del Codice»*. La richiamata proposizione, qualora – nella vigenza del regime transitorio – fosse applicata alla lettera da parte delle Regioni e delle Province autonome, potrebbe essere idonea ad ingenerare nuovamente confusione sulle conseguenze giuridiche derivanti dal mancato adeguamento statutario entro i termini stabiliti in via normativa. Sembra dunque necessario che anche le singole amministrazioni competenti provvedano a fornire ulteriori rassicurazioni in merito, auspicabilmente nella medesima direzione indicata in via generale dal Ministero.



Difatti, a differenza di quanto avvenuto per la Legge 266/1991 sulle ODV e per la Legge 383/2000 sulle APS, le quali sono state interamente abrogate dal CTS con effetto immediato, la disciplina prevista dal D.lgs. 460/1997 resterà in vigore fino all'applicazione delle nuove disposizioni fiscali previste dal titolo X del medesimo CTS.

Motivo per cui la Circolare aveva precisato che gli attuali enti con qualifica fiscale ONLUS dovessero comunque subordinare l'efficacia degli adeguamenti statutari all'entrata in vigore del nuovo regime fiscale, anche qualora effettuati entro il 3 agosto 2019 (142). Oltretutto, per le ONLUS non avverrà la trasmigrazione automatica dall'attuale registro di appartenenza, al RUNTS. Ciò comporta che, per l'inserimento nel Registro Unico, le ONLUS dovranno sottostare alla disciplina recentemente inserita all'interno del Decreto attuativo 106/2020, principalmente in ossequio all'*iter* indicato nell'art. 34. Il termine per la richiesta di iscrizione è stato individuato al 31 marzo dell'anno di imposta successivo a quello in cui perverrà l'autorizzazione da parte della Commissione Europea, con riferimento alle misure fiscali contenute nel CTS.

Pertanto, continueranno ad avere efficacia, nel frattempo, le disposizioni contenute nel D.lgs. 460/1997, posto che *«la verifica della conformità del nuovo statuto alle disposizioni codicistiche dovrà essere condotta dall'ufficio del RUNTS territorialmente competente nell'ambito del regolando procedimento di iscrizione della ONLUS al RUNTS»*.

Quindi, anche le ONLUS, seppure a fronte di una diversa – e più solida – motivazione, avranno a disposizione un margine di tempo decisamente più esteso per modificare i propri statuti (143).

## **9.2. L'obbligo di adeguamento statutario per ODV, APS ed ONLUS già iscritte nei relativi registri prima del 3 agosto 2017.**

Come poc'anzi illustrato, la data di entrata in vigore del CTS rappresenta uno spartiacque fondamentale, poiché:

---

(142) Ciò in linea con quanto già indicato nell'approfondimento dell'Agenzia delle Entrate in occasione del Telefisco del febbraio 2018.

(143) Sarebbe stato più opportuno, visto il complesso quadro normativo di riferimento e considerati i ritardi nell'istituzione del RUNTS, modificare l'art. 101, comma 2, CTS, prevedendo che il potere di modifica statutaria, con i relativi vantaggi in tema di maggioranze semplificate, potesse essere esercitato fino a che non fosse entrato effettivamente in funzione il RUNTS.

a) tutti gli enti sorti dopo quella data dovranno *ab origine* adottare le prescrizioni della riforma qualora sia loro intenzione divenire protagonisti dell'attuale terzo settore legalmente inteso;

b) tutti gli enti sorti prima di quella data e che entro il 3 agosto 2017 erano già iscritti ai relativi registri ODV, APS ed ONLUS, dovranno necessariamente adeguarsi alle prescrizioni della riforma qualora sia loro intenzione rimanere fra i protagonisti dell'attuale terzo settore legalmente inteso;

c) tutti gli altri enti sorti prima di quella data dovranno adeguarsi alle prescrizioni della riforma qualora sia loro intenzione divenire protagonisti dell'attuale terzo settore legalmente inteso.

Quanto al termine previsto per l'adeguamento statutario, considerato non perentorio – allo stato attuale – dal Ministero, lo stesso è stato ulteriormente prorogato.

Difatti, l'originario termine del 3 agosto 2019 è stato più volte esteso dal legislatore, fino al 31 ottobre 2020, e ciò anche per le imprese sociali (144).

In ogni caso, al di là dell'interpretazione concernente la natura perentoria o meno del termine, costituisce dato certo che soltanto l'adeguamento deliberato dall'ente entro tale data ha potuto godere delle maggioranze semplificate previste al medesimo art. 101, comma 2, seconda parte CTS (145).

Va da sé, inoltre, che nei casi di adeguamento da parte di un ente sorto prima del 3 agosto 2017, necessariamente la modifica interverrà sullo statuto, poiché l'atto costitutivo ha già prodotto i suoi effetti e non può essere in alcun modo intaccato, anche se prevedeva regole contrastanti rispetto a quanto risulterà a seguito dell'adeguamento. Motivo per cui l'art. 21 CTS esplicita in linea generale che *«in caso di contrasto tra le clausole dell'atto costitutivo e quelle dello statuto prevalgono le seconde»*.

### **9.3. Il contenuto dell'adeguamento statutario e le problematiche connesse ai ritardi di attuazione della riforma.**

---

(144) Il testo dell'art. 35, comma 1, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, che si occupa di disciplinare la proroga causa emergenza Covid-19, così dispone: *«all'articolo 101, comma 2 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117, le parole “entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore” sono sostituite dalle seguenti “entro il 31 ottobre 2020”*». La proroga per l'adeguamento statutario al 31 ottobre 2020 si applica espressamente anche alle imprese sociali (art. 35, comma 2, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, che modifica l'art. 17, comma 3, D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112).

(145) Entro questo nuovo termine del 31 ottobre 2020, tali enti hanno potuto modificare i propri statuti *«con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili o di introdurre clausole che escludono l'applicazione di nuove disposizioni derogabili mediante specifica clausola statutaria»*.

Dopo aver dato atto del perimetro applicativo entro cui si colloca l'obbligo dell'adeguamento statutario, occorre ora analizzare i connotati che le modifiche dovranno assumere.

Difatti, a causa di una mancanza totale di coordinamento attuativo, risultano ad oggi non coincidenti i termini di efficacia delle principali novità adottate in sede di riforma.

Su tutte, il riferimento va all'istituzione del RUNTS, che sostituirà i plurimi registri di settore fino ad oggi conosciuti: difatti, l'effettiva istituzione del registro anche a livello regionale avverrà ampiamente oltre i termini previsti dal legislatore per l'obbligo di adeguamento statutario (31 ottobre 2020), con la conseguenza che ci sarà un disallineamento fra l'efficacia delle varie prescrizioni contenute nella riforma.

Di qui, peraltro, il plauso che merita l'interpretazione fornita dal Ministero in tema di natura non perentoria dei termini previsti per l'adeguamento statutario, sebbene, di certo, sarebbe stato preferibile chiarire la problematica per via legislativa, stabilendo l'obbligo di adeguamento, eventualmente perentorio, soltanto dopo l'effettiva entrata in funzione del RUNTS.

Fatto sta che, in base all'attuale assetto normativo, restano obiettivamente plurime storture, poiché gli enti che hanno scelto, volendo avvantaggiarsi delle maggioranze semplificate, di adeguare i propri statuti entro il termine indicato dall'art. 101, comma 2, CTS, si sono trovati verosimilmente costretti a redigere clausole statutarie del tutto peculiari.

Per la precisione, al fine di non dover intervenire con nuove modifiche, fin dal momento dell'adeguamento statutario avranno previsto obblighi condizionati, subordinati cioè all'effettiva entrata in vigore delle disposizioni del CTS ad oggi ancora «sospese».

Ma il medesimo ordine di problematiche vale nei confronti di tutti gli enti creati a partire dal 3 agosto 2017, poiché essi *ab origine* debbono rispettare le prescrizioni della riforma, nei limiti di quelle ad oggi entrate in vigore.

A tal riguardo, il *rebus* si complica poiché non possono ad esempio trovare ancora applicazione quelle disposizioni che *«presentano un nesso di diretta riconducibilità all'istituzione ed all'operatività del registro unico nazionale»*; di

converso tali enti saranno tenuti fin da subito a rispettare le novità normative introdotte con la riforma che siano «applicabili in via diretta ed immediata» (146).

Di certo possono dirsi cogenti le prescrizioni relative al numero minimo di soci per costituire ODV o APS (147), ivi comprese le regole circa la forma giuridica richiesta; ma per il resto il CTS è a tinte fosche e sono elevate le complicità di chi, a partire dal 3 agosto 2017, abbia scelto di creare un futuro ETS, ad oggi destinatario di una disciplina ibrida.

Come già anticipato, i maggiori problemi nascono proprio da quello che avrebbe dovuto costituire uno dei cardini della riforma, e che a causa dei cospicui ritardi accumulati sta di fatto inibendo l'efficacia di numerose disposizioni del CTS: si tratta dell'effettiva istituzione ed attivazione del RUNTS, di cui vale la pena occuparsi qui appresso.

## **10. Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).**

L'istituzione e l'effettiva entrata in funzione del RUNTS rappresenta uno dei passaggi più delicati ed emblematici dell'intera riforma del terzo settore, posto che esso è destinato a sostituire tutti i precedenti registri esistenti in materia di ONLUS, ODV ed APS (148).

Inoltre, la funzione del RUNTS è imprescindibile, in quanto un ente non può essere considerato ETS ai sensi del CTS fintantoché non sia iscritto al suddetto Registro. Dall'entrata in funzione e dal corretto funzionamento di questo nuovo Registro, dunque, dipendono gran parte delle sorti della riforma.

L'effettiva attivazione di questo registro, ambiziosamente programmata entro il 3 agosto 2018, ha rappresentato per lungo tempo un miraggio (149). Soltanto recentemente, attraverso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto ministeriale 15 settembre 2020, è stato compiuto un fondamentale passo in avanti, anche se ad oggi

---

(146) Estratto della nota diramata dal Ministero del lavoro il 19 dicembre 2017, prot. 34/0012604.

(147) In tema cfr. la Nota 28 maggio 2019, n. 4995, a firma del Direttore generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese. In dottrina COLOMBO G. M., *RUNTS: le verifiche preliminari per una scelta consapevole*, in *Cooperative e enti non profit*, 2020, 11-12.

(148) L'istituzione del RUNTS era stata originariamente prevista dall'art. 4, lett. m, Legge delega 106/2016. In tema BARTOLI G. – MENEGATTI V. – RANIERI C., *La riforma del terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, 5 (consultabile sul sito [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)).

(149) Dopo mesi di silenzio normativo, risulta essere stato siglato ad inizio marzo 2019 un accordo fra il Ministero del lavoro ed Unioncamere, nel quale sarebbe stato previsto l'impegno, entro il termine di 18 mesi, a rendere operativa la struttura informatica di tenuta e consultazione del RUNTS, con servizio affidato ad Infocamere. Eppure, al 31 dicembre 2020 ancora l'*iter* è in fase di programmazione.

ancora non risultano emanate, ai sensi dell'art. 53, comma 2, CTS, le discipline applicative da parte delle amministrazioni pubbliche che gestiranno a livello locale gli Uffici del RUNTS.

Al di là dei ritardi attuativi, di cui si è dato sinteticamente conto, occorre descrivere la disciplina del nuovo Registro Unico, poiché, come noto, l'iscrizione ad esso costituisce requisito necessario per essere considerati ETS (150).

Il Registro si compone attualmente (151) di sette sezioni, elencate all'art. 46:

- a) organizzazioni di volontariato;
- b) associazioni di promozione sociale;
- c) enti filantropici;
- d) imprese sociali, incluse le cooperative sociali;
- e) reti associative (152);
- f) società di mutuo soccorso;
- g) altri enti del terzo settore.

Il RUNTS è un registro pubblico; pertanto, sarà accessibile a tutti gli interessati, anche tramite consultazione in modalità telematica (art. 45, comma 2, CTS).

Sotto questo punto di vista, il successivo art. 48 elenca tutte le informazioni minime che devono risultare nel RUNTS per ciascun ente iscritto, ed in ispecie: la denominazione; la forma giuridica; la sede legale, con l'indicazione di eventuali sedi secondarie; la data di costituzione; l'oggetto dell'attività di interesse generale perseguita ai sensi dell'art. 5 CTS; il codice fiscale o la partita iva; il possesso della personalità giuridica e il patrimonio minimo di cui all'art. 22, comma 4, CTS, ove esistente; le

---

(150) Ai sensi del Decreto attuativo 106/2020, art. 8, comma 5: «*alla domanda di iscrizione sono allegati: a) l'atto costitutivo. Qualora gli enti non siano in grado di depositare l'atto costitutivo in ragione della sua insussistenza o di particolari motivi idonei a giustificare l'irrecuperabilità, gli stessi possono depositare apposita documentazione, anche in forma di dichiarazione di insussistenza o di irrecuperabilità effettuata ai sensi degli articoli 46, 47 e 76 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445; b) lo statuto registrato presso l'Agenzia delle Entrate; c) per gli enti già esercitanti l'attività da uno o più esercizi, rispettivamente l'ultimo o gli ultimi due bilanci consuntivi approvati, se disponibili, unitamente alle copie dei verbali assembleari contenenti la delibera di approvazione; d) in caso di affiliazione ad una rete associativa, una attestazione di adesione alla medesima rilasciata dal rappresentante legale di quest'ultima. Qualora l'ente si dichiari affiliato a più reti, dovrà essere allegata un'attestazione per ciascuna rete*». Disciplina ad hoc è invece riservata agli enti già dotati di personalità giuridica, ovvero che intendano acquisirla mediante l'iscrizione al RUNTS (capo II, art. 15 ss.).

(151) Si ricorda difatti che il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con apposito Decreto, sentita la conferenza unificata Stato-Regioni, può istituire nuove sezioni (o sottosezioni), nonché modificare le sezioni esistenti del registro.

(152) Va rilevato che, ad eccezione delle reti associative, nessun ente può essere contemporaneamente iscritto in due sezioni del registro.

generalità dei soggetti che hanno la rappresentanza legale dell'ente; le generalità dei soggetti che ricoprono cariche sociali, con indicazione di poteri e limitazioni.

Nel RUNTS devono inoltre essere iscritte, entro trenta giorni decorrenti dal loro compimento, le eventuali modifiche dello statuto, le deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione, scioglimento, estinzione, liquidazione e cancellazione, nonché i provvedimenti che ordinano lo scioglimento, dispongono la cancellazione o accertano l'estinzione dell'ente, comprese le generalità dei liquidatori. Infine, dovrà essere data notizia circa l'acquisizione della personalità giuridica ovvero delle altre vicende la cui iscrizione è espressamente prevista dalla vigente normativa. A ciò viene correlato l'obbligo, entro il medesimo termine, di depositare presso l'Ufficio del RUNTS tutti i documenti relativi alle informazioni da iscrivere.

Inoltre, entro il 30 giugno di ogni anno devono essere depositati i bilanci, nonché i rendiconti delle raccolte fondi svolte nell'esercizio precedente.

Queste previsioni sono assai importanti, poiché tutte le informazioni pubblicate nel RUNTS saranno opponibili ai terzi.

Peraltro, l'onere di pubblicare tutte le informazioni obbligatorie presso il RUNTS è posto anche a tutela dell'esistenza stessa di un ente quale ETS. Difatti, in caso di mancato o incompleto deposito degli atti o dei loro aggiornamenti, nonché di quelli relativi alle informazioni obbligatorie da iscrivere entro i termini previsti, l'Ufficio del RUNTS diffida l'ente ad adempiere ai suoi obblighi, assegnando un termine non superiore a centottanta giorni per farlo, decorso inutilmente il quale esso sarà cancellato d'ufficio dal Registro.

Specifica infine il comma 5 dell'art. 48 CTS che *«del deposito degli atti e della completezza delle informazioni di cui al presente articolo e dei relativi aggiornamenti sono onerati gli amministratori»*, e che, oltretutto, *«si applica l'articolo 2630 del codice civile»*, con conseguenze anche sul piano sanzionatorio (153).

---

(153) L'espresso riferimento all'applicazione dell'art. 2630 c.c. è di fondamentale importanza per capire la delicatezza di questi obblighi, poiché, in caso di omesso deposito, oltre alle gravi conseguenze sul piano civilistico già evidenziate, il responsabile sarà anche punito *«con la sanzione amministrativa pecuniaria da 103 euro a 1.032 euro, che viene aumentata di 1/3 se si tratta di omesso deposito dei bilanci»*.

## CAPITOLO IV

### La riforma del terzo settore e gli enti ecclesiastici

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La partecipazione al terzo settore dell'ente religioso secondo il modello della Legge delega. – 3. La pregressa normativa in tema di partecipazione al terzo settore dell'ente appartenente alle confessioni religiose. – 4. La partecipazione al terzo settore dell'ente religioso civilmente riconosciuto secondo il CTS ed il CIS. – 5. Enti ecclesiastici ed enti religiosi a confronto: analisi terminologica delle espressioni e possibili implicazioni circa i soggetti destinatari della riforma. – 5.1 Gli enti confessionali o religiosi. – 5.2. Gli enti ecclesiastici. – 6. Il riconoscimento civile quale condizione necessaria per l'applicabilità della riforma del terzo settore agli enti religiosi. – 6.1. Alcune precisazioni: limitazione dell'analisi ai soli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti appartenenti alla confessione cattolica. – 6.2. La disciplina del riconoscimento civile degli enti ecclesiastici appartenenti alla confessione cattolica. – 6.3. L'obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche. – 6.3.1. L'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici già riconosciuti al momento dell'entrata in vigore della Legge 222/1985 attuativa del nuovo Concordato del 1984. – 6.3.2. L'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici riconosciuti dopo l'entrata in vigore della Legge 222/1985 attuativa del nuovo Concordato del 1984. – 6.3.3. Il D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 e l'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici al nuovo registro prefettizio. – 6.3.4. Riflessioni sull'obbligo di iscrizione al registro delle persone giuridiche per poter essere considerati enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. – 7. Le modalità di ingresso dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto nella riforma del terzo settore: uno sguardo d'insieme. – 8. La necessità per l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto di creare un ramo di terzo settore. – 8.1. Il «ramo» dell'ente ecclesiastico ed il suo inquadramento nel sistema giuridico. – 8.2. Le modalità di costituzione del ramo: atto pubblico o scrittura privata autenticata. – 8.3. Il ramo dell'ente ecclesiastico ed il rispetto dell'*iter* canonico per la creazione. – 9. Le attività consentite all'ente ecclesiastico all'interno del terzo settore. – 10. Il ramo di terzo settore (o di interesse generale) dell'ente ecclesiastico in base al CTS: il contenuto del regolamento. – 10.1. Le espresse esclusioni legislative. – 10.1.1. (segue) L'individuazione della loro possibile *ratio* ai fini dell'opera interpretativa circa la compatibilità o meno delle disposizioni del CTS avuto riguardo alla finalità ed alla struttura dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto. – 10.2. Le disposizioni del CTS e la loro compatibilità con la struttura o le finalità dell'ente ecclesiastico ai fini della disciplina del ramo. – 10.2.1. I principi generali e le disposizioni comuni agli ETS. – 10.2.2. Le disposizioni sui lavoratori e sui volontari. – 10.2.3. Le norme sulle associazioni e sulle fondazioni del terzo settore, con particolare riferimento alla disciplina degli organi sociali. – 10.2.4. La disciplina rivolta alle particolari tipologie di ETS. – 10.4.5. La disciplina

dell'iscrizione al RUNTS e l'assoggettamento ai controlli dell'Ufficio. – 10.4.6. La disciplina del rapporto con gli enti pubblici e le altre specifiche misure a vantaggio degli ETS. – 10.4.7. La disciplina dei fondi e delle risorse finanziarie in favore del terzo settore. – 10.4.8. La disciplina del regime fiscale degli ETS. – 10.5. Il contenuto facoltativo del regolamento e le ulteriori prospettive di sviluppo per il ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico. – 11. Il patrimonio destinato del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico. – 11.1. Le ipotesi di separazione patrimoniale in rapporto al principio della responsabilità patrimoniale. – 11.2. Alcune considerazioni sulla natura giuridica del patrimonio destinato del ramo alla luce dell'attuale sistema in tema di limitazione alla responsabilità patrimoniale. – 12. La devoluzione del patrimonio residuo del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico in caso di scioglimento o estinzione. – 12.1. Il concetto di incremento patrimoniale ai fini del rispetto dell'obbligo di devoluzione. – 13. Il ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto: il contenuto del regolamento. – 13.1. Le espresse esclusioni legislative. – 13.2. Le disposizioni del CIS e la loro compatibilità con la struttura o le finalità dell'ente ecclesiastico ai fini della disciplina del ramo. – 13.3. Il contenuto facoltativo del regolamento e le ulteriori prospettive di sviluppo per il ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico. – 14. Il deposito del regolamento e l'iscrizione al RUNTS del ramo. – 15. Gli enti ecclesiastici e l'accesso al contributo cinque per mille.

## **1. Premessa.**

Nel corso dei precedenti capitoli è stato fornito un inquadramento generale della riforma del terzo settore, ed in quella sede vi era stato un espresso rinvio alla trattazione della disciplina riservata agli enti religiosi (1).

Costituisce ora compito della presente ricerca analizzare le novità normative e le prospettive di sviluppo per gli enti religiosi che operano nel sociale, con particolare riferimento – come si vedrà – per quelli ecclesiastici appartenenti alla confessione cattolica.

Nello specifico, dopo aver analizzato la natura giuridica e le caratteristiche dei soggetti di riferimento (2), verrà illustrato come tali enti possano svolgere attività di

---

(1) Per riferimenti bibliografici sul vasto tema del diritto ecclesiastico prima della conclusione dei Patti Lateranensi del 1929 si rinvia a SCHIAPPOLI D., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 1902; COVIELLO N., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, 1922; JEMOLO A. C., *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, 1927. Quanto alla dottrina successiva, su tutti, si rinvia agli approfonditi studi di CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1956; FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, IX ed., Bologna, 2003.

(2) Assai delicato, come si avrà modo di affrontare più avanti nel testo, il tema dell'inquadramento dell'ente ecclesiastico all'interno del panorama giuridico italiano. Nel corso del



interesse generale in base al CTS, ovvero secondo le regole proprie del Codice dell'Impresa Sociale – CIS (3).

## **2. La partecipazione al terzo settore dell'ente religioso secondo il modello della Legge delega.**

La Legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «*delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*» ha subito numerose modifiche rispetto all'originario disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati il 22 agosto 2014.

Per ciò che in questa sede interessa, va segnalato che l'originario art. 2, lett. f, Legge delega, nemmeno contemplava in via espressa la diversità di disciplina che la riforma ha poi riservato agli enti religiosi civilmente riconosciuti.

Difatti, veniva semplicemente prevista, in capo al legislatore delegato, la «*facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa*» (4).

Soltanto con la proposta di emendamento 2.34 avanzata il 15 gennaio 2015 in sede di esame del disegno di legge da parte della Commissione XII (affari sociali), si affacciava l'ulteriore possibilità di prevedere diversificazioni di disciplina in favore degli «*enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato*» (5).

Tale disposizione è stata poi trasfusa nel maxi emendamento 2.200 della relatrice di Commissione in data 4 febbraio 2015 (6), ed è rimasta sostanzialmente inalterata dapprima a fronte dell'approvazione in assemblea alla Camera del 9 aprile 2015, nonché, successivamente, all'esito della definitiva approvazione avutasi il 25

---

tempo numerosi sono gli autori che hanno tentato una definizione; su tutti si rinvia a FERRABOSCHI M., *Gli enti ecclesiastici*, Padova, 1956; MAURO T., voce *Enti Ecclesiastici (dir. eccl.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 1000 ss.; FORCHIELLI G., voce *Ente Ecclesiastico*, in *Nov.mo Dig It.*, vol. V, Torino, 1960, p. 585 ss.; FINOCCHIARO F., voce *Enti ecclesiastici. II) Enti Ecclesiastici Cattolici*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1990, p. 1, con relativa postilla di aggiornamento di CAVANA P.

(3) Cfr. *infra*, par. 10 ss.

(4) Atto Camera 2617, disegno di legge delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, in <http://documenti.camera.it>.

(5) Emendamento 2.34 a firma Patriarca, Amato, Capone, Grassi, Mariano, Albin, Argentin, Sbröllini, reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it), all'interno dell'Atto Camera 2617, lavori preparatori dei progetti di legge, Commissione XII (sede referente), 15 gennaio 2015, p. 121.

(6) Emendamento 2.200 a firma Lenzi, reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it), all'interno dell'Atto Camera 2617, lavori preparatori dei progetti di legge, Commissione XII (sede referente), 4 febbraio 2015, p. 57.

maggio 2016, sempre da parte della Camera, dopo che la Legge aveva subito modificazioni al Senato.

In definitiva, dunque, in base all'art. 4, lett. *d*, Legge 6 giugno 2016, n. 106, il legislatore delegato avrebbe avuto la *«facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato»*.

Ad ogni modo, questa previsione, maturata durante i lavori per la definizione della Legge delega per la riforma del terzo settore, già da tempo era stata introdotta nel sistema normativo inerente il settore non profit.

### **3. La pregressa normativa in tema di partecipazione al terzo settore dell'ente appartenente alle confessioni religiose.**

Al fine di proseguire nell'analisi sopra accennata, occorre richiamare alla mente il D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, in materia di ONLUS (7), nel quale in più occasioni il legislatore aveva riservato una disciplina particolareggiata proprio con riferimento agli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato avesse stipulato patti, accordi o intese.

Ciò si estrinsecava in varie clausole di salvezza, attraverso le quali si rendevano inoperanti una serie di obblighi viceversa gravanti in capo agli altri enti iscritti all'anagrafe ONLUS. Ad esempio, si consideravano inapplicabili le norme in tema di democraticità dell'ente, di libera eleggibilità degli organi amministrativi, nonché di sovranità dell'organo assembleare (8).

Ed infatti, ai sensi dell'art. 10, comma 9, D.lgs. 460/1997, gli *«enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese»*

---

(7) Per la disciplina generale delle ONLUS v. *retro* al Cap. I, par. 4.2.5.

(8) Più nel dettaglio, in base al nuovo art. 111, comma 4 *sexies*, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (così come modificato dal D.lgs. 460/1997), non si applicavano alle associazioni religiose riconosciute delle confessioni con le quali lo Stato avesse stipulato patti, accordi o intese le seguenti disposizioni: *«c) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione; e) eleggibilità libera degli organi amministrativi, principio del voto singolo di cui all'articolo 2532, secondo comma, del codice civile, sovranità dell'assemblea dei soci, associati o partecipanti e i criteri di loro ammissione ed esclusione, criteri e idonee forme di pubblicità delle convocazioni assembleari, delle relative deliberazioni, dei bilanci o rendiconti»*.

venivano considerati ONLUS limitatamente all'esercizio delle attività socialmente utili elencate nel medesimo art. 10, comma 1, lett. *a*.

Ciò stava a significare, come già anticipato nel corso del primo capitolo, che tali enti avrebbero potuto diversificare la propria azione, divenendo destinatari delle disposizioni agevolative e degli oneri contemplati per le ONLUS soltanto con esclusivo riferimento a siffatte attività socialmente utili.

Di qui, la necessità per tali enti di tenere *«separatamente le scritture contabili previste all'articolo 20-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600»* (9).

Peraltro, va chiarito che le disposizioni in materia di ONLUS non sono state le uniche a prendere in considerazione una speciale disciplina per l'ente ecclesiastico.

Difatti, omologa impostazione normativa è stata successivamente registrata in materia di impresa sociale, come del pari anticipato nel corso del primo capitolo.

Più nel dettaglio, in base all'art. 1, D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, *«agli enti ecclesiastici e agli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese si applicano le norme di cui al presente decreto limitatamente allo svolgimento delle attività elencate all'articolo 2»*.

Ciò alla condizione, omologamente rispetto a quanto già chiarito dalla Circolare del Ministero delle finanze – Dipartimento entrate, affari giuridici e servizi VI, 26 giugno 1998, n. 168, in tema di ONLUS, *«che per tali attività adottino un regolamento, in forma di scrittura privata autenticata, che recepisca le norme del presente decreto»*, e con obbligo, altresì, di tenere *«separatamente le scritture contabili previste all'art. 10»* (10).

Con particolare riferimento alla platea dei destinatari, va osservato che l'impostazione terminologica consentiva di interpretare entrambe le disposizioni in commento nel senso di permettere a qualsivoglia «ente di confessioni religiose» o «ente ecclesiastico» (11) di rendersi protagonista del pregresso sistema di terzo settore, alla sola condizione che la confessione religiosa di riferimento dell'ente avesse stipulato patti o intese con lo Stato (12).

---

(9) Così l'art. 10, comma 9, D.lgs. 460/1997.

(10) Così l'art. 1, D.lgs. 24 marzo 2006, n. 155.

(11) Per l'analisi terminologica delle due distinte espressioni v. in seguito nel testo.

(12) Numerose, sotto questo profilo, le confessioni religiose che hanno ottenuto tale riconoscimento ai sensi dell'art. 8 Cost., oltre ovviamente alla Chiesa cattolica il cui ordine è direttamente riconosciuto come indipendente e sovrano dal precedente art. 7 (cfr. Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929 e successiva revisione del 18 febbraio 1984). Stando all'elenco ufficiale pubblicato sul sito della

Ciò, peraltro, nel pieno rispetto dei dettami costituzionali, in base ai quali:

- a) i rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani, sono regolati dai Patti Lateranensi e le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale (art. 7);
- b) tutte le – altre – confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge ed hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, purché non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze (art. 8), con l'esclusione dei soli culti ammessi (13).

#### **4. La partecipazione al terzo settore dell'ente religioso civilmente riconosciuto secondo il CTS ed il CIS.**

L'*excursus* poc'anzi richiamato aiuta a comprendere il motivo per cui, in sede attuativa, il legislatore delegato abbia previsto una disciplina speciale per gli enti che

---

Presidenza del Consiglio dei Ministri, difatti, risultano firmate ed approvate con legge le intese con le seguenti confessioni religiose: 1) Tavola Valdese, intesa stipulata il 21 febbraio 1984 e approvata con Legge 449/1984, successivamente modificata dall'intesa stipulata il 25 gennaio 1993 e approvata con Legge 409/1993, ulteriormente aggiornata mediante intesa stipulata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 68/2009; 2) Assemblee di Dio in Italia (ADI), intesa stipulata il 29 dicembre 1986 e approvata con Legge 517/1988; 3) Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, intesa stipulata il 29 dicembre 1986 e approvata con Legge 516/1988, successivamente modificata mediante intesa stipulata il 6 novembre 1996 e approvata con Legge 637/1996, poi ulteriormente aggiornata mediante intesa stipulata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 67/2009; 4) Unione Comunità Ebraiche in Italia (UCEI), intesa stipulata il 27 febbraio 1987 e approvata con Legge 101/1989, successivamente modificata mediante intesa stipulata il 6 novembre 1996 e approvata con Legge 638/1996; 5) Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI), intesa stipulata il 29 marzo 1993, approvata con Legge 116/1995, successivamente modificata mediante intesa stipulata il 16 luglio 2010, approvata con Legge 34/2012; 6) Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI), intesa stipulata il 20 aprile 1993 e approvata con Legge 520/1995; 7) Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, intesa stipulata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 126/2012; 8) Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, intesa stipulata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 127/2012; 9) Chiesa Apostolica in Italia, intesa stipulata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 128/2012; 10) Unione Buddista italiana (UBI), intesa stipulata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 245/2012; 11) Unione Induista Italiana, intesa stipulata il 4 aprile 2007 e approvata con Legge 246/2012; 12) Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai (IBISG), intesa stipulata il 27 giugno 2015 e approvata con Legge 130/2016. Ad esse si aggiunge l'associazione Chiesa d'Inghilterra, con la quale lo Stato ha stipulato l'intesa in data 30 luglio 2019, ma ancora si attende l'emanazione della legge di approvazione.

(13) Si definiscono culti ammessi quelli diversi dalla religione cattolica, privi di intese con lo Stato italiano e regolati pertanto dalla Legge 24 giugno 1929, n. 1159, il cui art. 1 così disponeva: «*sono ammessi nel Regno culti diversi dalla religione Cattolica Apostolica e Romana, purché non professino principi o non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume. L'esercizio, anche pubblico, di tali culti è libero*». Disciplina, quella sui culti ammessi, rimasta invariata anche a seguito dell'emanazione della Costituzione e, per tali ragioni, oggetto di aspre critiche in dottrina per l'inadeguatezza dell'impostazione normativa di fondo rispetto al diritto di culto sancito dall'art. 8 Cost. Tant'è che la medesima Santa Sede, con protocollo addizionale n. 1 al Concordato del 18 febbraio 1984 ha ritenuto non più in vigore il principio che, *illo tempore*, sanciva un confessionismo dello Stato, proprio perché esso è stato travolto dai nuovi principi costituzionali. Sul tema DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, V ed., Torino, 2014, p. 209; FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 81.

appartengono alle confessioni religiose; disciplina che, sostanzialmente, ricalca quella già esistente nella vigenza delle pregresse normative in tema di ONLUS e d'impresa sociale (14).

Ciò si ricava anzitutto all'art. 4, comma 3, CTS: *«agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 13»*.

Analogamente, l'art. 1, comma 3, CIS, prevede che *«agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti, recepisca le norme del presente decreto. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 9»* (15).

L'approfondimento di queste due fondamentali disposizioni, che si potrebbero quasi definire gemelle, costituirà l'oggetto principale del presente capitolo conclusivo dell'elaborato.

Ad ogni modo, è indispensabile chiarire, in via preliminare, i possibili risvolti giuridici, dal punto di vista soggettivo, della nuova locuzione «ente religioso», che rispetto al passato soppianta la tradizionale distinzione fra «ente delle confessioni religiose» ed «ente ecclesiastico».

---

(14) Stupisce, semmai, che un tale approccio, alla luce dell'evoluzione del disegno di legge delega, non fosse stato fin da subito previsto nel testo che ha dato avvio alla riforma. In ogni caso va precisato che il riferimento terminologico alternativo (patti, intese, accordi) si rende opportuno al fine di ricomprendere, mediante tale richiamo, sia i «Patti» che il successivo «Accordo» stipulato fra Santa Sede e Stato italiano, per la Chiesa cattolica; sia ogni altra «intesa» che lo Stato abbia concluso con le altre confessioni religiose presenti in Italia.

(15) Per note a prima lettura PEREGO A., *Il ramo di impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti*, in *Cooperative e enti non profit*, 2018, p. 5.

## **5. Enti ecclesiastici ed enti religiosi a confronto: analisi terminologica delle espressioni e possibili implicazioni circa i soggetti destinatari della riforma.**

Prima di affrontare *funditus* la disciplina riservata agli enti di cui all'art. 4, comma 3, CTS, nonché agli enti di cui all'art. 1, comma 3, CIS, va posta l'attenzione sul delicato aspetto terminologico che contraddistingue la riforma.

Operazione, questa, caratterizzata da rilevanti ricadute giuridiche, poiché, come si vedrà a breve, il legislatore sembra aver assunto, in tale ambito, un atteggiamento assai generico, creando non pochi problemi e dubbi interpretativi.

Peraltro, già a partire dalla pregressa esperienza normativa il legislatore aveva mostrato evidenti incertezze terminologiche; ne è dimostrazione il fatto che mentre in tema di ONLUS il riferimento era agli «enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese», per le imprese sociali era stato effettuato il richiamo «agli enti ecclesiastici e agli enti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese».

Spiace, dunque, che l'occasione di uniformare la disciplina di terzo settore non sia stata adeguatamente coltivata, posto che, se dapprima in sede di Legge delega il riferimento era agli «enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti, accordi o intese con lo Stato», successivamente il legislatore delegato ha introdotto per la prima volta il diverso concetto di «enti religiosi civilmente riconosciuti» (16).

Insomma, un bel pasticcio, poiché la nuova insiemistica dell'ente religioso civilmente riconosciuto non coincide affatto con quelle finora assunte a parametro dal legislatore: motivo per cui, per poter comprendere gli effettivi destinatari della riforma del terzo settore, occorre analizzare nel dettaglio il significato dei parametri terminologici di fondo, fornendo al riguardo un quadro d'insieme dei possibili soggetti coinvolti.

### **5.1. Gli enti confessionali o religiosi.**

---

(16) A vario titolo critici sull'impostazione terminologica del legislatore della riforma MANTINEO A., *Il Codice del Terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palingenesi degli enti religiosi?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2018, p. 3, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it); CONSORTI P., *Il nuovo codice del Terzo settore e la disciplina degli «enti religiosi»*, in AA. VV., *Religioni, diritto e regole dell'economia*, a cura di DAMMACCO G. – VENTRELLA C., Bari, 2018, p. 206; FERRANTE M., *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del terzo settore*, Torino, 2019, p. 59 ss.; CHIZZONITI A. G., *La riforma del Terzo settore: aspetti di diritto ecclesiastico*, in AA. VV., *Enti religiosi e Riforma del Terzo settore*, a cura di GIANFREDA A. – ABU SALEM M., Tricase, 2018, p. 11 ss.; GRECO M. – RONCHI P., *Gli «enti religiosi civilmente riconosciuti» nel Codice del Terzo Settore: problematiche e prospettive. La necessità di un approccio pragmatico?*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 3, 2018, p. 368.

In via preliminare rispetto al tentativo di fornire una definizione ed una conseguente insiemistica soggettiva della platea degli enti confessionali (o religiosi), occorre sinteticamente dare atto della problematica inerente la possibilità stessa di ricavare quando si sia al cospetto di una confessione religiosa (17).

Tale problematica, assai rilevante quanto dibattuta in diritto ecclesiastico, non è di facile soluzione, poiché manca del tutto una definizione normativa di confessione religiosa. Nel tempo hanno cercato di sopperire alla lacuna dottrina e giurisprudenza, le quali, nel complesso, sono giunte a risultati non perfettamente coincidenti.

Stando alla dottrina tradizionale, che ha posto l'accento sul carattere progettuale del gruppo, sono state definite le confessioni religiose come «*quelle comunità stabili, dotate o meno di organizzazione e normazione propria e di una originale concezione del mondo, basate sull'esistenza di un essere trascendente, in rapporto con gli uomini, o sulla ricerca del divino nell'immanenza*» (18).

Per quanto concerne l'impostazione giurisprudenziale, invece, deve darsi atto di plurimi interventi della Corte Costituzionale, che nel complesso:

a) dapprima ha affermato la necessità di appurare la qualifica di confessione religiosa caso per caso, secondo criteri desumibili dalle norme sull'ordinamento, avuto riguardo alla reale natura dell'ente ed all'attività in concreto esercitata, nonché escludendo la sufficienza del solo criterio di auto-referenzialità (19);

b) in base ad un secondo intervento, ha chiarito che tali requisiti possono essere verificati a partire dall'analisi di fattori quali la stipulazione di un'intesa, eventuali precedenti riconoscimenti pubblici, uno statuto che esprima i caratteri dell'organizzazione, nonché in via residuale la comune considerazione (20);

---

(17) Per FRANCESCHI F. – NARDELLA M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, 2015, p. 37, questo è un problema «*tra i più dibattuti del diritto ecclesiastico, oltre che nella storia e nella sociologia delle religioni*».

(18) Così FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 75. Tale definizione, che ha di certo il pregio di adeguarsi perfettamente alle concezioni su base monoteistica, mal si concilia con i successivi sviluppi di religioni a bassa presenza del divino, con il risultato di rendere la classificazione sempre più problematica. Si pensi, in via esemplificativa, al «Pastafarianesimo» (*Flying Spaghetti Monsterism* o *Pastafarianism*), «religione» fondata nel 2005 da Bobby Henderson per protestare contro la decisione del consiglio per l'istruzione del Kansas di insegnare il creazionismo nei corsi di scienze come un'alternativa alla teoria dell'evoluzione.

(19) Corte Cost., 22 novembre 1992, n. 467. Il concetto di autoreferenzialità, da intendersi come il volersi auto-qualificare come religione, era stato fatto proprio da taluno in dottrina. Per un *excursus* si rinvia a COLAIANNI N., *Gli elementi essenziali delle religioni nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Religioni*, 2017, pp. 340-360.

(20) Corte Cost., 19 aprile 1993, n. 195. Si tratterebbe di criteri a scaletta, i quali, ad ogni modo, sembrano a dire il vero tutt'altro che esaustivi.

c) mediante un terzo intervento, ha specificato che la confessione religiosa non è esclusivamente quella con la quale lo Stato abbia concluso intese, rinviando per il resto all'utilizzo dei «*diversi criteri (...) che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (ed è ben noto come vi siano confessioni, pur prive di intesa, che hanno però ottenuto diverse forme di riconoscimento)*» (21).

Un risultato, come si può notare, che lascia nel complesso assolutamente insoddisfatti, e porta inevitabilmente ad affermare come, in Italia, il riconoscimento di una confessione religiosa si riduca ad un'insormontabile valutazione di discrezionalità, *latu sensu* politica, affidata interamente allo Stato (22).

Tanto necessariamente premesso, va altresì chiarita la prospettiva entro la quale, in questa sede, si analizzerà il concetto di ente confessionale o religioso, che è quella prettamente concernente l'ordinamento giuridico italiano. Ciò che viene in luce è quindi la tematica dei rapporti – esterni – fra lo Stato e le varie confessioni religiose, con particolare riferimento alla rilevanza giuridica che in Italia possono assumere enti eretti in base alle regole loro proprie (23).

Orbene, entro i limiti di indagine testé evidenziati, l'ente religioso, per essere così definito, deve (*aa*) appartenere ad una fra le confessioni religiose che (*bb*) possono dirsi tali secondo la visione dello Stato (24).

---

(21) Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 346. Affatto soddisfacente anche tale terzo intervento, che lascia all'interprete chiavi di lettura del tutto insufficienti ed inadeguate; segno, sotto questo profilo, dell'assoluta difficoltà nel ricavare idonei principi applicativi.

(22) Cfr. Cons. Stato n. 6083 del 2011. Un caso emblematico che conferma tali rilievi può ricavarsi dalla vicenda che ha interessato l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR): difatti, la Corte Costituzionale, mediante sentenza 27 gennaio 2016, n. 52, ha accolto il ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri, avverso la decisione della Corte di Cassazione a sezioni unite (n. 16305 del 2013) che aveva accertato il diritto alla sindacabilità giurisdizionale del diniego, da parte del Governo, di avviare le trattative per la conclusione di un'intesa con l'UAAR, sul presupposto della natura non religiosa o confessionale dell'istituzione.

(23) Autonomo profilo d'indagine è infatti quello che si occupa di analizzare l'eventuale natura confessionale di un ente rispetto alla propria religione di appartenenza. Per quanto concerne la Chiesa cattolica, i parametri di riferimento sono contemplati dal diritto canonico. Sul punto si rinvia per tutti a MAURO T., voce *Enti Ecclesiastici (dir. can.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, e PUNZI NICOLÒ A. M., voce *Enti ecclesiastici. I) Diritto canonico*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1990, p. 1.

(24) Come correttamente messo in luce da FUBINI G., voce *Enti Ecclesiastici. III) Enti Ecclesiastici delle confessioni diverse dalla cattolica*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1990, p. 3, «*caratteristico dell'ente confessionale o religioso è di appartenere contemporaneamente a due ordinamenti, quello confessionale e quello statale: poiché la confessione religiosa è anche un ordinamento giuridico*».



Quanto al primo aspetto (*aa*), l'identificazione dell'ente – totale o parziale purché rilevante – con la propria religione di riferimento può desumersi principalmente dall'analisi del suo statuto (25).

Venendo invece al secondo aspetto (*bb*), e come già anticipato, i parametri per stabilire se un'organizzazione può essere definita confessione religiosa sono a tutt'oggi – comprensibilmente – privi di incisività.

Ad ogni modo, partendo dal dato di fatto, può ragionevolmente essere sostenuto che, di certo, oltre alla religione cattolica ed alle altre confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato, possono annoverarsi fra le religioni riconosciute le associazioni che in base alla Legge sui culti ammessi sono state oggetto di apposita normazione, divenendo così persone giuridiche di diritto privato.

## **5.2. Gli enti ecclesiastici.**

«Ente ecclesiastico», nella visione fatta propria nel Concordato del 1984, attuato in Italia mediante Legge 20 maggio 1985, n. 222, è quell'ente costituito o approvato dall'autorità ecclesiastica della Chiesa cattolica, avente sede in Italia, il quale abbia fine di religione o di culto (26).

Mancando, ad ogni modo, una definizione specifica di ente ecclesiastico, sono stati adottati due criteri interpretativi in base ai quali, possono definirsi tali:

*a)* gli enti che perseguono un fine di religione o di culto;

*b)* fra essi, quelli che sono sorti in forza di provvedimento canonico, poiché eretti dalla Chiesa o comunque assorbiti da quest'ultima, e per tali ragioni regolati dal diritto canonico.

Quanto al criterio finalistico di cui sopra, *sub a)*, l'art. 2, Legge 222/1985, stabilisce che sono considerati come aventi la finalità di religione e di culto tutti gli enti appartenenti alla costituzione gerarchica della Chiesa, nonché gli istituti religiosi ed i seminari; mentre per le altre persone giuridiche canoniche, per le fondazioni di culto, ed in genere per gli enti canonici che non abbiano personalità giuridica nell'ordinamento della Chiesa, il fine di religione o di culto deve essere accertato di volta in volta, potendosi dire sussistente solo se costitutivo ed essenziale all'ente (in ipotesi anche connesso a finalità caritative previste dal diritto canonico).

---

(25) FUBINI G., voce *Enti Ecclesiastici*, cit., p. 3 ss.

(26) Per il diverso inquadramento fornito a seguito dei Patti Lateranensi del 1929 si rinvia a MAURO T., voce *Enti Ecclesiastici*, cit. p. 1000.

A tal riguardo, peraltro, la medesima Legge 222/1985 fornisce all'art. 16, lett *a*, un criterio di ordine generale per stabilire se l'ente svolga attività di religione o di culto, posto che esse sono quelle «*dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana*» (27).

Ovviamente, limitando il ragionamento ai rapporti fra Stato e Chiesa cattolica, è evidente come l'attributo «ecclesiastico» discenda proprio dal riconoscimento che l'ente sia sottoposto, o comunque collegato, alla struttura gerarchica della *Ecclesia*, e per tali ragioni retto in base al diritto canonico e da esso disciplinato, stante la rispettiva indipendenza e sovranità sancita a livello costituzionale fra Stato e Chiesa (art. 7 Cost.).

Motivo per cui, secondo la dottrina tradizionale, «*non vi sono per il diritto italiano enti ecclesiastici che non siano tali anche per la Chiesa: vale a dire che esso riconosce come ecclesiastici soltanto gli istituti che la Chiesa pone in essere o che ritiene appartenenti alla sua costituzione*» (28).

In altri termini, tradizionalmente sembrava corretto inquadrare l'insiemistica degli enti ecclesiastici, vista la particolare intensità dei rapporti fra Stato e Chiesa, come riferibile ai soli enti appartenenti alla religione cattolica (29).

Di converso, l'attributo di ente «religioso» o «confessionale» era in grado di racchiudere all'interno la più vasta categoria degli enti appartenenti a qualsivoglia tipologia di confessione religiosa.

Eppure, nel tempo tale distinzione si è assottigliata fino a scomparire, posto «*il graduale superamento di una cornice normativa ereditata dal passato (...) e rivelatasi*

---

(27) Nondimeno, l'ente con finalità di religione e di culto può legittimamente svolgere attività diverse, ricomprese peraltro alla lett. *b* del medesimo art. 16, Legge 222/1985. Sono attività diverse da quelle di religione o di culto quelle «*di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro*». Sulla compatibilità tra la figura dell'ente ecclesiastico e l'esercizio di attività imprenditoriali cfr. Cass. Civ., sez. un., 11 aprile 1994, n. 3353; Cass. Civ., 26 settembre 2006, n. 20815.

(28) DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1964, p. 125. Nello stesso senso CASUSCELLI G., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, V ed., Torino, 2015, p. 100; BERLINGÒ S., *Enti ecclesiastici – Enti delle Confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, p. 3, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

(29) FORCHIELLI G., voce *Ente Ecclesiastico*, cit., p. 565: «*si può dire che sia ecclesiastico qualunque ente che viva nella Chiesa o per la Chiesa. Ma, anche in questo senso, la parola è relativa. Perché si potrebbe parlare di enti ecclesiastici pertinenti a qualunque Chiesa, e cioè alla Chiesa cattolica, come ad altra Chiesa acattolica, e cioè cristiana, ebraica, mussulmana. Tuttavia, almeno nelle nostre consuetudini, quando parliamo di Chiesa, vogliamo intendere la Chiesa cattolica*». Anche se, a tal proposito, non mancano confusioni linguistiche e terminologiche, finanche nella medesima Carta Costituzionale, che dopo aver inquadrato in linea generale le «confessioni religiose» all'art. 8, nel successivo art. 20 pone l'accento sul diverso concetto di «carattere ecclesiastico», sebbene con la chiara volontà di rivolgere il divieto di non discriminazione ad ogni tipologia di confessione religiosa.

*sempre più inadeguata a recepire i principi ispiratori del sistema dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose espresso dalla Costituzione» (30).*

Ed è così che, dal punto di vista lessicale, il tradizionale attributo «ecclesiastico» è stato di fatto esteso dal legislatore anche agli enti appartenenti a confessioni diverse dalla religione cattolica, come è avvenuto a partire dalla (prima) intesa stipulata fra lo Stato e la chiesa Valdese (31).

Ad ogni modo, sotto questo punto di vista può apprezzarsi lo sforzo del CTS, che a livello definitorio, al fine di dettare regole applicabili agli enti appartenenti a plurime e differenziate confessioni religiose, ha affermato l'applicabilità della riforma a tutti gli «enti religiosi» (art. 4, comma 3).

Eppure, l'integrale locuzione fatta propria dal legislatore delegato prevede anche che tali enti religiosi, al fine di divenire destinatari *in parte qua* del nuovo terzo settore legale, debbano essere «civilmente riconosciuti». Concetto, quest'ultimo, che muta sostanzialmente il raggio di applicazione soggettiva della norma rispetto all'originaria impostazione della Legge delega (32).

## **6. Il riconoscimento civile quale condizione necessaria per l'applicabilità della riforma del terzo settore agli enti religiosi.**

---

(30) Così CAVANA P., voce *Enti Ecclesiastici. III) Enti ecclesiastici delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1990, p. 1.

(31) Ottimamente sintetizza CONSORTI P., *L'impatto della nuova disciplina del codice del terzo settore sulla disciplina degli enti religiosi*, cit., p. 5, che «se per tradizione storica l'aggettivo "ecclesiastico" è stato considerato per molti anni equivalente solo a "cattolico", non c'è dubbio che nella prospettiva costituzionale sia oramai lecito intenderlo equivalente a "confessionale", e quindi estenderlo in via interpretativa a tutti gli enti di tutte le confessioni religiose». Nel medesimo senso anche RIVETTI G., *Onlus Autonomia e controlli. Associazioni, organizzazioni di volontariato, enti religiosi cattolici e di culto diverso, organizzazioni non governative, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale*, Milano, 2004, p. 145; CARMIGNANI CARIDI S., *Il regime tributario dell'ente ecclesiastico*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di ARRIETA J. I., Venezia, 2007, p. 212. Pur dovendo prendere atto di tale mutamento di prospettiva, si ritiene ancora preferibile, a livello puramente concettuale, distinguere dal punto di vista terminologico gli enti appartenenti alla Chiesa cattolica, propriamente «ecclesiastici», da quelli appartenenti ad altre confessioni religiose.

(32) Sul concetto di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti v. nella manualistica più recente: BARBERINI G. – CANONICO M., *Diritto ecclesiastico*, Torino, 2013, p. 290 ss.; BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2012, p. 150 ss.; CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2015, p. 327 ss.; DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2014, p. 205 ss.; FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2017, p. 192 ss.; FOLLIERO M. C. – VITALE A., *Diritto ecclesiastico. Elementi, Principi scritti*, Torino, 2013, p. 155 ss.; FUCCILLO A., *Diritto religioni, culture*, Torino, 2018, p. 103 ss.; MACRÌ G. – PARISI M. – TOZZI V., *Diritto civile e religione*, Roma – Bari, 2013, p. 154 ss.; FIORENTINO S., *Gli enti ecclesiastici*, in AA. VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di CASUSCELLI G., Torino, 2015, p. 283 ss.; GHERRO S. – MIELE M., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, II, Padova, 2019, p. 137 ss.; TEDESCHI M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2010, p. 207 ss.; VITALI E. – CHIZZONITI A. G., *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Milano, 2018, p. 111.

Come poc'anzi anticipato, vi è stato un sostanziale mutamento di impostazione in sede di attuazione della Legge delega, posto che l'ambito soggettivo di riferimento, per quanto concerne gli enti religiosi, poggia sul concetto di riconoscimento civile.

Tale modifica, apportata dopo che il Consiglio di Stato aveva fornito parere contrario nei confronti della pregressa impostazione, giudicata a rischio di irragionevolezza costituzionale, non necessariamente determinerà una restrizione dell'ambito applicativo della riforma (33).

Difatti, se è vero che destinatari delle norme potranno divenire soltanto gli enti religiosi civilmente riconosciuti – e non più anche gli enti delle confessioni religiose privi del riconoscimento (34) – è venuto meno il presupposto del previo accordo o intesa con lo Stato italiano da parte della confessione religiosa di riferimento.

Ciò sta a significare che, ad esempio, potranno divenire partecipi del terzo settore legale gli enti di quelle confessioni religiose che, pur non avendo ottenuto la stipula di un'intesa, siano stati riconosciuti in Italia quali persone giuridiche di diritto privato ai sensi della Legge 1159/1929 sui culti ammessi (35).

---

(33) Adunanza del Consiglio di Stato del 31 maggio 2017, parere 14 giugno 2017, n. 1405. Il contrasto si evincerebbe avuto riguardo delle pronunce della Corte Costituzionale, da ultimo mediante sentenza n. 52 del 2016, per contrasto con gli artt. 8 e 19 Cost.

(34) Come acutamente posto in evidenza da MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 29, «*la legge delega sembrava estendere il campo di applicazione del comma 3 anche ad enti diversi da quelli ecclesiastici riconosciuti e a prescindere dal perseguimento, in modo essenziale e costitutivo, di finalità di religione o di culto*».

(35) Senza poter entrare nel merito di tale procedimento, stando all'elenco pubblicato sul sito ufficiale [www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it) gli enti di culto diverso da quello cattolico dotati di personalità giuridica ai sensi della Legge 1159/1929 sono ad oggi: 1) Sacra Diocesi Ortodossa di Luni – Esarcato di Italia, già Associazione dei cristiani ortodossi in Italia – D.P.R. 14.01.1998 – ultimo mutamento di denominazione avvenuto con D.P.R. 23.05.2019; 2) Associazione Filantropica Chiesa del Regno di Dio – Gli Amici dell'Uomo – D.P.R. 16.12.1988 – mutamento di denominazione avvenuto con D.P.R. 18.09.2006; 3) Centro Islamico Culturale d'Italia – D.P.R. 21.12.1974; 4) Chiesa Cristiana Evangelica Missionaria Pentecostale di Olivarella di Milazzo – D.P.R. 16.12.1988; 5) Chiesa Cristiana Evangelica Indipendente Berea – D.P.R. 25.10.1999; 6) Chiesa Cristiana Millenarista – D.P.R. 17.05.1979; 7) Chiesa di Cristo di Milano – D.P.R. 13.06.1977; 8) Chiesa ortodossa russa in Roma – R.D. 14.11.1929, con modifiche statutarie approvate mediante D.P.R. 13.04.1972, D.P.R. 20.07.1999 e D.P.R. 15.02.2006; 9) Chiesa Ortodossa Russa in Sanremo – D.P.R. 03.07.1966; 10) Comunità Armena dei Fedeli di Rito Armeno Gregoriano – D.P.R. 24.02.1956; 11) Comunità Evangelica di Confessione Elvetica – D.P.R. 03.08.1964, con modifica statuto approvata mediante D.P.R. 20/3/2009; 12) Comunità Religiosa Serbo-Ortodossa di Trieste – Prima approvazione Statuto Rescritto Imperiale 28.02.1773, ultimo statuto approvato con D.P.R. 19.02.2014; 13) Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova – D.P.R. 31.10.1986; 14) Consulta Evangelica – Unione federale di chiese evangeliche (già Consulta Evangelica) – D.P.R. 13.09.1999, statuto modificato approvato con D.P.R. 15.12.2015; 15) Ente Cristiano Evangelico dei Fratelli – D.P.R. 13.11.1997; 16) Assemblea Spirituale Nazionale dei Baha'i d'Italia, già Fondazione dell'Assemblea Spirituale Nazionale dei Baha'i d'Italia – D.P.R. 21.11.1966, mutamento di denominazione avvenuto con D.P.R. 07.08.2019; 17) Associazione Religiosa della Chiesa Evangelica della Riconciliazione (già Movimento Evangelico Internazionale Fiumi di Potenza) – D.P.R. 10/9/1971 e successivo D.P.R. 20.01.1990, modificato con D.P.R. 5.10.2010; 18) Opera della Chiesa Cristiana dei Fratelli – D.P.R. 22.02.1891 e D.P.R. 11.06.1980; 19) Ente della Chiesa della Fratellanza nella Realizzazione del Se' (S.R.F.) – D.P.R. 03.07.1998; 20) Chiesa Cristiana Biblica – D.P.R. 28.01.2004 e

O comunque, aver escluso per gli enti religiosi sprovvisti del riconoscimento civile la possibilità di divenire partecipi della riforma, determina meramente la necessità, per chi fra essi mediti di effettuare tale scelta, di ottenere il riconoscimento civile ai sensi della vigente normativa.

### **6.1. Alcune precisazioni: limitazione dell'analisi ai soli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti appartenenti alla confessione cattolica.**

Pur consapevoli della vastità dei soggetti giuridici di riferimento, stante l'assortita platea degli enti religiosi presenti in Italia (36), in linea con l'ambito oggettivo e con le finalità della presente ricerca (37) la trattazione verrà d'ora in poi specificamente riferita agli enti ecclesiastici appartenenti alla religione cattolica.

Ad ogni modo, è chiaro come la riforma potrà indistintamente applicarsi a tutti gli enti religiosi civilmente riconosciuti, appartenenti a confessioni diverse da quella cattolica, e che, pertanto, i ragionamenti affrontati nel prosieguo dell'elaborato, possano *mutatis mutandis* essere presi a modello anche per la costituzione di rami di interesse generale o di impresa sociale da parte di enti religiosi civilmente riconosciuti, appartenenti ad ulteriori confessioni religiose (38).

### **6.2. La disciplina del riconoscimento civile degli enti ecclesiastici appartenenti alla confessione cattolica.**

---

D.P.R. 05.10.2010; 21) Missioni Cristiane Internazionali Chiesa Avventista del Settimo Giorno – Movimento di Riforma (M.C.I.) – D.P.R. 28.01.2004 – mutamento di denominazione avvenuto con D.P.R. 30.11.2012; 22) Prima Chiesa Del Cristo, Scientista, in Firenze – D.P.R. 28.01.2004; 23) Congregazioni Cristiane Pentecostali – D.P.R. 20.6.2005; 24) Prima Chiesa Del Cristo, Scientista di Aosta – D.P.R. 20.3.2009; 25) Esercito della Salvezza in Italia – D.P.R. 20.3.2009; 26) Chiesa Cristiana Evangelica di Chieti – PRO.CU.OR.E. – D.P.R. 5.10.2010; 27) Amministrazione della Chiesa Ortodossa Russa (Patriarcato Di Mosca) in Italia – D.P.R. 3.2.2011; 28) Diocesi Ortodossa Romana d'Italia – D.P.R. 12.9.2011; 29) Diocesi Copto-Ortodossa di San Giorgio – D.P.R. 30.11.2012; 30) Chiesa Evangelica Internazionale (CEVI) – D.P.R. 30.11.2012; 31) Chiese Elim in Italia – D.P.R. 19.2.2014; 32) Associazione Chiesa d'Inghilterra – D.P.R. 17.7.2014; 33) Sukyo Mahikari Italia – D.P.R. 12.1.2015; 34) Chiesa Unita Pentecostale Internazionale d'Italia – D.P.R. 17.12.2015; 35) Congregazione Italiana per la Coscienza di Krishna – D.P.R. 07.08.2019; 36) Unione Cristiana Pentecostale (U.C.P.) – D.P.R. 07.08.2019; 37) Ananda Marga Pracaraka Samgha – D.P.R. 07.08.2019.

(36) Basti pensare ai richiami effettuati, per i culti ammessi in Italia, alla nota precedente, nonché, con riferimento alle confessioni religiose con cui lo Stato ha concluso intese, a quanto riportato *retro* alla nota 12.

(37) Oltretutto, con specifico riferimento agli enti appartenenti alla Chiesa cattolica, gli ultimi dati messi a disposizione dal Ministero dell'interno certificano l'esistenza di oltre 25.000 Parrocchie che operano nel sociale, per un totale complessivo di oltre 35.000 enti ecclesiastici dediti ad effettuare attività a rilevanza sociale.

(38) Ciò non toglie che, *mutatis mutandis*, le considerazioni di fondo potranno essere adattate anche agli enti religiosi diversi dalla confessione cattolica, sebbene il contenuto del regolamento con cui essi potranno accedere alla normativa del terzo settore potrà variare in considerazione della peculiarità dell'ordinamento religioso di appartenenza.

Nel corso del terzo capitolo è stato visto come gli ETS possano anche consistere, a livello di natura giuridica, in associazioni non riconosciute, con la conseguenza che ogni ente privato collettivo, sebbene sfornito della personalità giuridica, possa divenire a pieno titolo partecipe della riforma.

Ciò, viceversa, non vale per gli enti ecclesiastici, poiché la prima condizione richiesta per poter accedere alla disciplina del CTS, elevata a presupposto preliminare imprescindibile, è che essi siano dotati di riconoscimento civile in Italia (39).

Per quanto concerne la Chiesa cattolica, la categoria dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto cui si riferisce l'art. 4, comma 3, CTS, si realizza al ricorrere di determinati presupposti; ed è bene, a tal proposito, fare massima chiarezza, per poi effettuare talune considerazioni a carattere generale.

Vi sono, difatti, tre distinte modalità per l'acquisto del riconoscimento civile, *id est* della personalità giuridica:

- a) per antico possesso di stato;
- b) per Legge;
- c) per Decreto.

Il riconoscimento civile per antico possesso di stato, la cui attribuzione dovrà essere comprovata da apposito attestato rilasciato dal Ministero dell'interno al ricorrere di determinati presupposti (40), si ha nei casi in cui l'ente sia esistente «*da lungo tempo*,

---

(39) In ogni caso va precisato che costituisce principio ordinamentale quello per cui «*gli enti aventi fine di religione o di culto, appartenenti o meno ad una confessione religiosa, possono agire nello Stato come enti di fatto, fruendo della normativa a questi applicabile, purché compatibile, e precisamente degli articoli 36-42 del codice civile relativi alle associazioni non riconosciute e ai comitati*». Così CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 109. Altra questione di fondamentale rilevanza concerne il seguente aspetto: se l'ente di fatto, sebbene soggetto di diritto nello Stato italiano, sia ancora destinatario di norme proprie dell'ordinamento giuridico della confessione di appartenenza, oppure sia interamente attratto dalla normativa dell'ordinamento giuridico italiano. Sembra ragionevole propendere per la seconda soluzione, anche se nella dottrina ecclesiastica non sono mancate opinioni divergenti (nel primo senso v. BACCARI R., *Le associazioni cattoliche non riconosciute nel diritto ecclesiastico*, Milano, 1961, p. 144 ss., nonché CIPROTTI P., *Diritto ecclesiastico*, Napoli, 1991, p. 130; nel secondo senso MAURO T., voce *Enti ecclesiastici*, cit., p. 1010).

(40) La documentazione da presentare per ottenere l'attestato del Ministero dell'interno da cui risulta l'antico possesso di stato, e che conseguentemente permette l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche della competente Prefettura, ai sensi dell'art. 15, commi 5 e 6, D.P.R. 13 febbraio 1987, è la seguente: 1) istanza in bollo del legale rappresentante dell'ente diretta ad ottenere il rilascio dell'attestato di personalità giuridica per antico possesso di stato, in cui si indica la documentazione storica anteriore al 7 giugno 1929 relativa all'ente; 2) dichiarazione della competente autorità ecclesiastica (Vescovo diocesano) che (aa) esprime l'assenso al rilascio dell'attestato richiesto dal legale rappresentante dell'ente, nonché (bb) dichiara che non sono intervenute cause estintive della personalità giuridica dell'ente; 3) documentazione storica relativa all'ente (in originale o in copia) che ne dimostra l'esistenza prima del 7 giugno 1929. L'attuale indirizzo ministeriale è nel senso di ritenere idonea la documentazione inerente, ad esempio, negozi giudici, eredità, donazioni, atti notarili o amministrativi di cui l'ente è stato parte prima della stipula dei Patti Lateranensi.

*talora anche immemorabile*», e comunque anteriore rispetto alla conclusione dei Patti Lateranensi del 7 giugno 1929 (41).

Ad esempio, hanno già conseguito il rilascio del certificato che attesta la personalità giuridica per antico possesso di stato nell'ordinamento italiano la Santa Sede e gli altri enti ecclesiastici la cui personalità esisteva da tempo immemore e non sia stata soppressa dalle leggi eversive della seconda metà dell'800, come le Diocesi, i Seminari, i Capitoli, le Chiese cattedrali o le Parrocchie di antica istituzione (42).

Il riconoscimento civile può inoltre avvenire per stessa legge dello Stato italiano, ed è questo il caso di enti ecclesiastici così rilevanti che *«il ricorso al procedimento amministrativo appare del tutto superfluo e tale comunque da comportare una inutile perdita di tempo»* (43).

La casistica per eccellenza è quella che si è verificata con la Conferenza Episcopale Italiana (CEI), la quale riunisce i Vescovi delle Diocesi italiane ed assolve determinate funzioni nell'ordinamento canonico nonché nei rapporti fra Stato e Chiesa. Orbene, la CEI è stata riconosciuta dall'art. 13, Legge 222/1985, attuativa del Concordato del 1984.

Da ultimo, il riconoscimento civile può avvenire a seguito di emanazione di apposito Decreto da parte del Ministero dell'interno.

Peraltro, va specificato che il Concordato del 1984, a tal proposito, ha previsto due *iter* distinti: il primo, esauritosi a livello temporale, più celere e snello; il secondo, contraddistinto da una normale istruttoria, ancora in vigore.

Per quanto concerne il primo procedimento, quello c.d. abbreviato, esso è stato direttamente disciplinato agli artt. 22 e 29 della Legge 222/1985, essendo ivi previsto che per l'Istituto Centrale per il Sostentamento del Clero (I.C.S.C.) e per i relativi Istituti Diocesani (I.D.S.C.) sorti entro il 30 settembre 1989, nonché per le Diocesi e le Parrocchie costituite sino al 30 settembre 1986, la personalità giuridica sarebbe stata riconosciuta mediante Decreto del Ministero dell'interno sulla scorta di controlli volti a

---

(41) FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 257.

(42) Così quanto risulta complessivamente dall'analisi di FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 258 e CARDIA C., *Manuale*, cit., p. 333. Per conferme giurisprudenziali v. Cons. Stato, 30 marzo 2000, n. 1835, in *Giust. Civ.*, 2001, p. 549, con nota di FINOCCHIARO F., *La personalità giuridica del Capitolo del Pantheon e la giurisdizione dello Stato*. Qualora vi siano enti che non abbiano ancora ottenuto l'attestato, potrebbero pertanto avviare la procedura sopra descritta al ricorrere dei presupposti indicati dalle norme di riferimento.

(43) CARDIA C., *Manuale*, cit., p. 334.

verificare la mera legittimità e regolarità degli atti, senza entrare nel merito dell'istruttoria (44).

Viceversa, la regola generale, l'unica ad essere oggi rimasta in vigore, prevede l'emanazione del Decreto finale di riconoscimento, da parte del Ministero dell'interno, soltanto all'esito di un procedimento di istruttoria complesso, in base al quale dovrà essere positivamente vagliata in linea generale (45):

- a) la costituzione o l'approvazione dell'ente da parte dell'autorità ecclesiastica;
- b) l'assenso, da parte dell'autorità ecclesiastica, affinché l'ente faccia istanza per ottenere il riconoscimento civile;
- c) la sede in Italia dell'ente;
- d) la sussistenza del fine di religione e di culto dell'ente, il quale dovrà essere costitutivo ed essenziale, anche se connesso a finalità caritative previste dal diritto canonico.

A tale ultimo riguardo, è stato previsto ai sensi dell'art. 2, comma 1, Legge 222/1985, un riconoscimento del fine di religione e di culto per tutti gli enti che fanno parte della costituzione gerarchica della Chiesa, per gli istituti religiosi e per i Seminari (46).

Viceversa, per tutti gli altri enti, come ad esempio le fondazioni di culto (47) e gli ulteriori soggetti sprovvisti di personalità giuridica nell'ordinamento canonico, il fine essenziale e costitutivo di religione e di culto va dimostrato specificamente.

Peraltro, autorevole dottrina ha identificato detti requisiti nell'onere, per l'ente ecclesiastico, di svolgere una o più attività elencate – come visto in precedenza –

---

(44) FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 259, accosta per tali ragioni il procedimento a quello di una sorta di omologazione, al pari di quanto avviene per le società di capitali all'atto dell'iscrizione del registro delle imprese ex artt. 2330 e 2331 c.c.

(45) Il riferimento normativo è sempre la Legge 222/1985 (artt. 1, 2, 3), sulla scorta della quale è stato emanato il regolamento attuativo con D.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, successivamente modificato dal D.P.R. 1° settembre 1999, n. 337. In dottrina FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 262.

(46) Peraltro, è stata avallata, da parte dell'amministrazione, un'interpretazione estensiva della disposizione, con l'intento di ricomprendervi anche i Santuari, le Chiese non parrocchiali, i Capitoli, ovvero gli istituti secolari. Sul punto ancora FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 262.

(47) Accanto alla disciplina generale, vigono specifiche disposizioni che regolano particolari requisiti che devono sussistere per il riconoscimento di determinati enti. Fra essi, va segnalato l'art. 12, Legge 222/1985, in base alla quale «*le fondazioni di culto possono essere riconosciute quando risultino la sufficienza dei mezzi per il raggiungimento dei fini e la rispondenza alle esigenze religiose della popolazione*». Per le restanti condizioni specifiche si rinvia al contenuto della Legge 222/1985 ed alle ulteriori norme regolamentari applicabili.



dall'art. 16, lett. a, Legge 222/1985 «secondo lo statuto e in pratica» in modo preponderante (48).

Attualmente, il Decreto di riconoscimento è una prerogativa in capo al Ministero dell'interno, con esclusione del previo parere obbligatorio del Consiglio di Stato: innovazioni, queste, che in virtù del principio pattizio sono state introdotte bilateralmente per via diplomatica, mediante scambio di note tra Governo e Santa Sede nell'anno 1998 (49).

In definitiva, pertanto, potrebbe affermarsi che stando al dato letterale dell'art. 4, comma 3, CTS (ovvero all'art. 1 comma 3, CIS), qualsivoglia ente ecclesiastico, il quale, sussistendone i presupposti, abbia ottenuto il riconoscimento civile in base alle procedure di cui sopra, possieda i pre-requisiti soggettivi necessari al fine di avviare l'iter per divenire destinatario della riforma del terzo settore (50).

Difatti, ai sensi dell'art. 4, Legge 222/1985, «*gli enti ecclesiastici che hanno la personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato assumono la qualifica di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*».

Ma a ben guardare, in base al sistema normativo vigente l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto ha come ulteriore obbligo l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche di diritto privato, oggi tenuto dalle competenti Prefetture (art. 5). Motivo per cui si rende necessario analizzare la natura e la funzione di siffatto ulteriore obbligo, al fine di indagare la necessità – o meno – di porre in essere anche tale incumbente, che, sebbene non richiamato espressamente dalla norma in commento, potrebbe essere qualificato come un indispensabile requisito implicito.

### **6.3. L'obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche.**

---

(48) FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 264. Ricostruzione, questa, di certo più aderente al dato normativo rispetto a elaborazioni dottrinali (BERLINGÒ S., *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna, 1992, p. 82), magari ad effetto, ma con margini di eccessiva genericità.

(49) Difatti, si era posto il problema che le due innovazioni citate nel testo erano state introdotte mediante legge ordinaria dello Stato italiano (rispettivamente tramite Legge 13/1991 e Legge 127/1997), e derogavano unilateralmente al regime concordatario attuato mediante Legge 222/1985. È per tali ragioni che, valutata l'opportunità di applicarle al procedimento di riconoscimento civile degli enti ecclesiastici, è stato scelto di comune accordo di aderire all'indirizzo operativo per via diplomatica. Lo scambio di note risulta edito nella rivista *Quad. Dir. e Pol. Eccl.*, 1998, 3, pp. 538-540.

(50) Nel complesso gli enti della Chiesa cattolica, oltre alla Santa Sede ed alla CEI, sono composti da Diocesi, Parrocchie, Seminari, Capitoli (cattedrali o collegiali), fondazioni di culto, Enti Chiesa, Santuari, fabbricerie, associazioni religiose (istituti di vita consacrata o società di vita apostolica), associazioni (pubbliche o private) di fedeli, Confraternite, Istituti per il sostentamento del clero, Prelature personali. Ciascuno di tali enti, al ricorrere delle particolari condizioni previste dalla vigente normativa concordataria, può essere civilmente riconosciuto in Italia ed integrare così, fra l'altro, il presupposto necessario per accedere alla disciplina del CTS (nei limiti in cui si vedrà più avanti nel testo).

A differenza dell'attuale regime – maggiormente semplificato – di riconoscimento della personalità giuridica di diritto comune, disciplinato dal D.P.R. 361/2000, in base al quale esso si ottiene direttamente mediante l'iscrizione dell'ente richiedente nel registro prefettizio di riferimento, per gli enti ecclesiastici il regime pattizio impone di applicare ancora oggi le regole originariamente stabilite a livello concordatario (51).

Con la conseguenza che, per l'appunto in base all'Accordo del 18 febbraio 1984, modificativo del Concordato Lateranense, ed al successivo protocollo del 15 novembre 1984, così come attuati dalla Legge 222/1985, una volta ottenuto il riconoscimento da parte della competente autorità italiana gli enti ecclesiastici devono avanzare domanda di iscrizione nel pubblico registro delle persone giuridiche istituito presso ciascuna Prefettura (52).

Ciò, in ogni caso, ai sensi dell'art. 5, Legge 222/1985, in base al quale «*gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche*».

Peraltro, ai sensi dell'art. 15, D.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, attuativo della Legge 222/1985, l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche degli enti ecclesiastici costituisce una fattispecie strutturalmente autonoma e distinta rispetto al previo riconoscimento civile, in quanto essa «*è effettuata su richiesta del legale rappresentante*» (53).

---

(51) Il che, a stretto rigore, stride oggi con la stessa volontà di prevedere un regime semplificato per il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici, poiché, nel tempo, stante l'intervenuta adozione del D.P.R. 361/2000, quello che era un procedimento maggiormente semplificato rispetto al pregresso sistema di diritto comune, è oggi al confronto un *iter* molto più complesso e burocratizzato rispetto a quanto previsto dal summenzionato Decreto.

(52) Originariamente il registro pubblico era tenuto, ai sensi dell'art. 33 c.c., presso le cancellerie di ogni Tribunale sito nel capoluogo di Provincia.

(53) Quanto agli atti ed ai documenti richiesti ai fini dell'iscrizione, le regole dettate dal summenzionato D.P.R. debbono essere integrate dal successivo D.P.R. 361/2000, che all'art. 9 ha richiamato, in quanto non derogate dalle precedenti normative pattizie, le nuove regole di cui agli artt. 3 e 4 (quest'ultimo regolamento ha abrogato una serie di norme del codice civile, fra cui, per l'appunto, l'art. 24 disp. att. c.c.). Fra le principali deroghe al sistema ordinario, va ricordato che in base all'intesa tecnica interpretativa ed esecutiva dell'Accordo modificativo dei Patti Lateranensi del 1984, approvata dalla Commissione paritetica Italia – Santa Sede il 24 febbraio 1997, risulta all'Allegato I, parte III, che «*non sono pertanto applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Non può dunque chiedersi ad essi, ad esempio, la costituzione per atto pubblico, il possesso in ogni caso dello statuto, né la conformità del medesimo, ove l'ente ne sia dotato, alle prescrizioni riguardanti le persone giuridiche private*». Il che equivale a sottrarre gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti dall'obbligo di depositare lo statuto presso il registro delle persone giuridiche, essendo sufficiente, a tal proposito, il «*deposito di una dichiarazione dell'autorità ecclesiastica integrativa del decreto canonico che fosse privo di tali indicazioni*» (così FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 265, in conformità con gli approdi del Regolamento 33/1987, art. 15, commi 2 e 3).

Questo disallineamento di fattispecie, seppure di certo contigue, è idoneo a creare non poche storture sul piano interpretativo generale.

A ciò si aggiunga che, in base alla migliore ricostruzione dottrinale, le conseguenze del mancato assolvimento dell'obbligo di iscrizione nel registro delle persone giuridiche varia in base ad uno spartiacque temporale (54).

Difatti, per un primo gruppo di enti, contemplati all'art. 6, erano stati previsti termini perentori di iscrizione al registro, ormai ampiamente decorsi, con il risultato che oltre tali scadenze essi avrebbero potuto *«concludere negozi giuridici solo previa iscrizione nel registro predetto»* (55).

Viceversa, per tutti i restanti enti ecclesiastici che hanno ottenuto – o otterranno – dopo il 3 giugno 1985 il riconoscimento civile, la disciplina applicabile in tema di iscrizione al registro delle persone giuridiche sarà quella di diritto comune prevista dal codice civile, e ciò proprio perché in base all'art. 5, Legge 222/1985, *«agli enti ecclesiastici non può comunque essere fatto, ai fini della registrazione, un trattamento diverso da quello previsto per le persone giuridiche private»*.

Nel corso dei successivi paragrafi verranno dunque prese in considerazione le vicende scaturenti dalla mancata iscrizione nel registro delle persone giuridiche, con la dovuta precisazione, a carattere preliminare, che l'ottenimento dell'iscrizione costituisce obbligo in capo a tutti gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti ed è comunque assolutamente consigliabile ottenerla quanto prima.

### **6.3.1. L'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici già riconosciuti al momento dell'entrata in vigore della Legge 222/1985 attuativa del nuovo Concordato del 1984.**

Partendo dall'analisi del primo gruppo di enti, e ponendosi nella prospettiva della mancata richiesta tempestiva di iscrizione al registro – oggi – prefettizio, va

---

(54) Secondo FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 267, il diverso regime trova perfetta giustificazione nel fatto che gli enti già riconosciuti alla data di entrata in vigore della Legge 222/1985 si trovavano *«in una situazione diversa da quella degli enti che sono stati riconosciuti dopo l'entrata in vigore della l. n. 222»*. Sul tema cfr. anche LEZIROLI G., *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici*, Milano, 1990, p. 125 ss.

(55) Per completezza si riporta il testo integrale dell'art. 6, Legge 222/1985: *«gli enti ecclesiastici già riconosciuti devono richiedere l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche entro due anni dalla entrata in vigore delle presenti norme. La Conferenza episcopale italiana deve richiedere l'iscrizione entro il 30 settembre 1986. Gli Istituti per il sostentamento del clero, le diocesi e le parrocchie devono richiedere l'iscrizione entro il 31 dicembre 1989. Decorsi tali termini, gli enti ecclesiastici di cui ai commi precedenti potranno concludere negozi giuridici solo previa iscrizione nel registro predetto»*.

analizzata la specifica ricaduta giuridica dell'espressione «potranno concludere negozi giuridici solo previa iscrizione nel registro predetto».

*Id est*, quale sarà la sorte dei negozi giuridici eventualmente stipulati dall'ente ecclesiastico già civilmente riconosciuto al 3 giugno 1985, ma che non abbia ancora ottenuto l'iscrizione al registro delle persone giuridiche?

Ancora, per ciò che più specificamente interessa la presente trattazione, in presenza di ogni altro presupposto richiesto dalla normativa di terzo settore è possibile per un ente ecclesiastico già civilmente riconosciuto al 3 giugno 1985, ma che non abbia ancora ottenuto l'iscrizione al registro delle persone giuridiche, iscriversi legittimamente al RUNTS (56)?

La risposta al primo quesito passa attraverso l'analisi testuale della sanzione comminata dall'art. 6, che sembra evidenziare un difetto di legittimazione alla conclusione di negozi giuridici fintantoché non venga ottenuta l'iscrizione al suddetto registro (57).

Orbene, tale difetto di legittimazione, secondo autorevole ricostruzione dottrinale, comporterebbe «una limitazione della capacità di agire, in quanto il riconoscimento attribuisce agli enti, quanto meno, la capacità giuridica» (58).

Ed allora, partendo dal presupposto giuridico della limitazione della capacità di agire, ne dovrebbe conseguire che il difetto di iscrizione comporterà la mera annullabilità del negozio giuridico stipulato, che rimarrà fino a quel momento produttivo di effetti (59). Peraltro, la richiesta di annullamento potrà avvenire a istanza

---

(56) Critica la vaga formulazione normativa, ma senza affrontare siffatta specifica problematica, D'ANGELO G., *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticocanonistiche del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettive a partire dalle prime riflessioni della dottrina*, in *Quaderni Dir. e Pol. Eccl.*, 2018, p. 664.

(57) Storicamente, tale difetto di legittimazione è stato dalla dottrina giustificato dal fatto che gli enti ecclesiastici erano sorti in un ordine esterno rispetto a quello dello Stato, e vi era la volontà – nonché l'esigenza –, nella disciplina del diritto transitorio, di trovare un modo per rafforzare l'obbligo dell'iscrizione. Così, sostanzialmente, TOZZI V., *La disciplina degli enti ecclesiastici nel nuovo assetto concordatario*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, a cura di ID., Napoli, 1989, p. 56; BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino, 1994, p. 333.

(58) Così FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 267, che prosegue osservando acutamente come «sarebbe strano che tali enti i quali, riconosciuti prima della riforma, godevano del pieno esercizio dei diritti, a causa della mancata iscrizione risentissero una limitazione non solo della capacità di agire, ma anche della capacità giuridica, della capacità di essere titolari di diritti». Di contrario avviso MENGONI L., *Profili civilistici della nuova disciplina degli enti ecclesiastici*, in AA. VV., *I nuovi accordi fra Stato e Chiesa. Prospettive di attuazione*, Milano, 1986, p. 44.

(59) Si limita, invece, ad affermare che «per gli enti già riconosciuti delle stesse confessioni, la mancata iscrizione entro i termini di legge comporta il congelamento dell'attività negoziale sino alla regolarizzazione delle rispettive posizioni», CARDIA C., *Manuale*, cit., p. 372, facendo – anche se implicitamente – presupporre l'opzione per una tesi più restrittiva dei poteri in capo agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e non iscritti.

del medesimo ente ai sensi dell'art. 1425 c.c., ovvero dell'altro contraente nelle ipotesi contemplate all'art. 1429, n. 3, c.c. Ciò non toglie, in ogni caso, la possibilità di convalidare il contratto o ratificarlo in base alla disciplina applicabile del codice civile (60).

Ulteriore parte di dottrina sembra concordare con tale impostazione, tesa a scindere la fattispecie dell'assegnazione della piena soggettività giuridica dell'ente canonico nell'ordinamento civile, ottenibile attraverso il riconoscimento civile ad opera del Ministero dell'interno, rispetto al conseguente obbligo dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, che avrebbe funzione di pubblicità legale degli atti e dei documenti ivi depositati.

In sintesi, può essere dunque affermato che *«una volta emanato il decreto ministeriale, l'istituto può giuridicamente qualificarsi quale ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, e soggiace all'onere di iscrizione nel registro delle persone giuridiche»* (61).

Ad ulteriore conferma militerebbe la considerazione per cui tutte le modifiche essenziali necessitano del Decreto ministeriale di riconoscimento prima dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, che in tale ottica assolverebbe a mera funzione di pubblicità dichiarativa (62).

---

(60) Così come, di converso e con riferimento all'altro contraente interessato, una richiesta di risarcimento danni ai sensi dell'art. 1398 c.c. Sul punto FINOCCHIARO F., *Diritto Ecclesiastico*, cit., p. 267.

(61) BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici*, in AA. VV., *Il Codice Civile. Commentario*, Milano, 2013, p. 90, il quale prosegue precisando che *«come infatti ha indicato la Relazione sui principi della L. 222 del 1987 elaborata dalla commissione paritetica istituita a norma dell'art. 7, n. 6 della L. 121 del 1985, con l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche 'si adotta uno strumento capace di dare trasparenza alle strutture e alle finalità degli enti ecclesiastici', evidenziando altresì che, mediante la conoscibilità degli statuti dei singoli enti, 'saranno tutelati i terzi che entrino in rapporti negoziali con l'ente stesso. Inoltre, un siffatto sistema di pubblicità sarebbe potuto servire come elemento di base anche per eventuali accertamenti conoscitivi dell'effettiva consistenza di tutte le persone giuridiche e della loro tipologia»*. Adesiva anche l'impostazione di SIMONELLI L., *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e il mondo dei professionisti – seconda parte*, in *Ex lege*, 2012, p. 27.

(62) Ciò ad esempio vale per quanto riguarda la modifica di sede, su cui si è espresso il Consiglio di Stato con il parere 27 maggio 1998, n. 216: *«ora, se si considera che ogni ente, per poter essere personificato, ha bisogno di alcuni segni di identificazione, che consentano di distinguerlo dagli altri e di renderlo conoscibile all'esterno, e che la denominazione e la sede costituiscono indubbiamente elementi identificativi essenziali in tal senso, si può agevolmente concludere che la loro modifica, per poter acquistare effetto nell'ordinamento italiano, necessita dell'atto formale di riconoscimento di cui all'art. 19, comma 1, della legge n. 222 del 1985»* La questione è stata poi ripresa e ulteriormente precisata dalla Circolare 14 marzo 2001, n. 30, diramata dal comitato per gli enti e i beni ecclesiastici della CEI: *«si ricorda, al riguardo, che a giudizio del Consiglio di Stato (parere n. 216/1998) "la denominazione e la sede costituiscono elementi identificativi essenziali" di un ente ecclesiastico e pertanto "la loro modifica, per poter acquistare effetto nell'ordinamento italiano, necessita dell'atto formale di riconoscimento di cui all'art. 19 comma 1" della legge 20 maggio 1985, n. 222. Questa indicazione non riguarda tuttavia il trasferimento di sede nell'ambito del territorio del medesimo*

Sembra pertanto preferibile, in risposta al primo quesito, affermare la validità ed efficacia di tutti gli atti posti in essere dall'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, pur se in ipotesi non iscritto al registro delle persone giuridiche, fintantoché il relativo negozio non venga *ex post* invalidato al ricorrere dei summenzionati presupposti.

Orbene, volendo partire da tali presupposti, ed aderendo quindi alla tesi più elastica che ravvisa nell'iscrizione al registro delle persone giuridiche una pubblicità meramente dichiarativa e non costitutiva (63), ne deriva che il principale problema derivante dalla mancata iscrizione è quello dell'eventuale inopponibilità ai terzi della qualifica stessa di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, ovvero, nel corso della sua vita, l'inopponibilità di ogni altra notizia suscettibile di iscrizione.

Questione che, peraltro, in virtù del principio di non discriminazione degli enti ecclesiastici, abbinato alla mancanza di un'apposita disciplina pattizia fra Stato e Santa Sede, potrebbe essere risolta in senso favorevole ricorrendo – per evidente analogia – all'applicazione del principio generale di cui all'art. 2193 c.c., in base al quale «*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*».

Venendo, dunque, alla seconda questione prospettata, in ragione degli approdi testé richiamati può concludersi nel senso che:

a) l'ente ecclesiastico già civilmente riconosciuto al 3 giugno 1985, qualora ancora non abbia effettuato l'iscrizione al competente registro delle persone giuridiche, possiede l'unico presupposto soggettivo di fondo richiesto dalla riforma del terzo settore, al fine di accedere *in parte qua* alle disposizioni del CTS o del CIS;

b) l'ente ecclesiastico già civilmente riconosciuto al 3 giugno 1985, per ottenere l'effettiva iscrizione al RUNTS è tenuto ad iscriversi al registro delle persone giuridiche, al fine di opporre la sua qualifica di «ente religioso civilmente riconosciuto»,

---

*comune*». Per ulteriori ipotesi qualificate di natura essenziale cfr. la Circolare 12 giugno 1998, n. 26, diramata dal Comitato per gli enti e i beni ecclesiastici della CEI.

(63) Per la tesi più restrittiva cfr. DI DOMENICO M., *Gli enti ecclesiastici e la loro capacità negoziale*, in [www.notaiodidomenico.it](http://www.notaiodidomenico.it): «*l'iscrizione nel registro costituisce pubblicità costitutiva poiché, in effetti, la soppressione o estinzione degli enti ecclesiastici così come la revoca del decreto di riconoscimento (perdita di uno dei requisiti richiesti per il riconoscimento) per essere efficaci nei confronti dei terzi devono essere iscritti nel registro*». Ad ogni modo, di senso contrario era lo stesso indirizzo fatto proprio dall'amministrazione, fatto proprio con la Circolare del Ministero della giustizia – Direzione generale affari civili e libere professioni, 25 giugno 1998, n. 3: «*tale adempimento deve essere eseguito "a riconoscimento avvenuto" al fine di meglio tutelare, sotto la forma della pubblicità dichiarativa cui assolve il Registro delle persone giuridiche, coloro che entrano in rapporto con le istituzioni ecclesiastiche*».

ma ciò non toglie la possibilità di poter dimostrare *aliunde* la sua qualifica nei confronti dell'Ufficio competente (64).

### **6.3.2. L'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici riconosciuti dopo l'entrata in vigore della Legge 222/1985 attuativa del nuovo Concordato del 1984.**

Per il secondo gruppo di enti, ovvero quelli che alla data del 3 giugno 1985, momento dell'entrata in vigore della Legge 222/1985, non avevano ottenuto il riconoscimento civile, ad esempio perché ancora non istituiti a livello canonico, viene previsto un diverso regime.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 5, Legge 222/1985, *«gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche. Nel registro, con le indicazioni prescritte dagli articoli 33 e 34 del codice civile, devono risultare le norme di funzionamento e i poteri degli organi di rappresentanza dell'ente. Agli enti ecclesiastici non può comunque essere fatto, ai fini della registrazione, un trattamento diverso da quello previsto per le persone giuridiche private»*.

Senonché, il trattamento riservato alle persone giuridiche private era quello contenuto negli artt. 33 e 34 c.c., in ossequio al quale *«l'ente non perde la legittimazione negoziale, ma i suoi amministratori rispondono personalmente e in solido con la persona giuridica, delle obbligazioni assunte»* (65).

In base ad una ragionevole interpretazione della disposizione in commento, viene a determinarsi una peculiare scissione fra il riconoscimento giuridico dell'ente, comunque sussistente, e la sua autonomia patrimoniale, che a causa della mancata iscrizione al registro non può ancora dirsi «perfetta», poiché rispondono in solido ed in via illimitata anche gli amministratori (66).

Ad ogni modo, richiamate in questa sede le ulteriori considerazioni già precedentemente esposte, anche in tema dell'efficacia di pubblicità dichiarativa dell'iscrizione, può del pari concludersi che:

a) l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto successivamente al 3 giugno 1985, qualora ancora non abbia effettuato l'iscrizione al competente registro delle

---

(64) Oltretutto, la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, lungi dall'essere un requisito privatistico, è di regola di dominio pubblico poiché ufficialmente riconosciuta per Legge o mediante apposito Decreto del Ministero dell'interno.

(65) FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 266. Stando all'art. 33, ult. comma, c.c., difatti, *«gli amministratori di un'associazione o di una fondazione non registrata, benché riconosciuta, rispondono personalmente e solidalmente, insieme con la persona giuridica, delle obbligazioni assunte»*.

(66) In tema cfr. BASSI E., *Contributo allo studio dell'atto di riconoscimento della personalità giuridica*, in AA. VV., *Studi in memoria di G. Zanobini*, I, Milano, 1965, p. 189 ss.

persone giuridiche, possiede l'unico presupposto soggettivo di fondo richiesto dalla riforma del terzo settore, al fine di accedere *in parte qua* alle disposizioni del CTS o del CIS (67);

b) l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto successivamente al 3 giugno 1985, per ottenere l'effettiva iscrizione al RUNTS è tenuto ad iscriversi al registro delle persone giuridiche, al fine di opporre la sua qualifica di «ente religioso civilmente riconosciuto», ma ciò non toglie la possibilità di poter dimostrare *aliunde* la sua qualifica nei confronti dell'Ufficio.

### **6.3.3. Il D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 e l'obbligo di iscrizione per gli enti ecclesiastici al nuovo registro prefettizio.**

Da ultimo, occorre indagare circa le sorti dell'obbligo di iscrizione alla luce della vigente normativa.

Difatti, con l'emanazione del D.P.R. 361/2000 l'ordinamento giuridico italiano ha sostanzialmente innovato la disciplina del riconoscimento della personalità giuridica degli enti collettivi privati.

La novità più rilevante consiste nell'aver affidato alle Prefetture la tenuta dei registri delle persone giuridiche, precedentemente a cura delle cancellerie dei Tribunali, con conseguenti poteri di riconoscimento e di iscrizione in capo al Prefetto.

Peraltro, è fondamentale rilevare che sono state fuse le fattispecie, prima distinte, del riconoscimento della personalità giuridica e della successiva iscrizione al registro delle persone giuridiche, con contestuale abrogazione – fra l'altro – degli artt. 33 e 34 c.c.

Nel medesimo D.P.R. 361/2000, posto il superiore principio pattizio rispetto alle norme ivi contenute, di origine unilaterale, è stato sancito che «*nulla è innovato nella disciplina degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, in base alla legge 20 maggio 1985, n. 222*».

Ciò sta a significare che per gli enti ecclesiastici rimane invariato il doppio sistema del previo riconoscimento civile, e del successivo obbligo di iscrizione, laddove, viceversa, tale procedura è geneticamente diventata fattispecie unitaria per gli

---

(67) Difatti, ai sensi dell'art. 4, Legge 222/1985, «*gli enti ecclesiastici che hanno la personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato assumono la qualifica di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*». Ai sensi della disciplina di diritto comune vigente fino all'emanazione del D.P.R. 361/2000 (su cui v. appresso nel testo), ed in particolare *ex art. 33, ult. comma, c.c.*, l'ente privato collettivo dotato di riconoscimento veniva considerato quale persona giuridica, sebbene dal punto di vista – meramente – patrimoniale fosse prevista anche la responsabilità illimitata degli amministratori.



altri enti di diritto comune, ai sensi dell'art. 1, suddetto D.P.R., con l'ulteriore conseguenza che l'iscrizione comporta la pubblicità costitutiva della persona giuridica.

Difatti, resta il principio generale già originariamente previsto in via pattizia per cui, come visto, ai fini della registrazione è escluso un trattamento diverso da quello previsto per le persone giuridiche private di diritto comune.

Dunque, a partire dal 10 febbraio 2000 è inapplicabile, in quanto non più vigente nell'ordinamento italiano, il pregresso sistema normativo di cui agli artt. 33 e 34 c.c., e l'unica conseguenza «*per la mancata iscrizione delle vicende e delle disposizioni interne indicate nell'art. 4 della legge 361 del 2000, importa a carico degli amministratori o liquidatori degli enti stessi la sanzione prevista dall'art. 4 e dall'art. 8.2. della legge 361 del 2000*» (68). Si tratta, nello specifico, di una sanzione amministrativa pecuniaria.

Sotto questo punto di vista, con inciso affatto indispensabile, viene anche stabilito nell'art. 9, D.P.R. 361/2000, che «*nei confronti di tali enti trovano applicazione le disposizioni contenute negli articoli 3 e 4 ai fini della registrazione*» (69), ovviamente in quanto compatibili con la struttura e le finalità dell'ente ecclesiastico (70).

In definitiva, rimanendo pur sempre l'iscrizione al registro prefettizio un atto di pubblicità dichiarativa, può anche in questa sede essere affermato che:

a) l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto successivamente al 3 giugno 1985, anche qualora non abbia effettuato l'iscrizione al competente registro delle persone giuridiche entro il 10 febbraio 2000, possiede l'unico presupposto soggettivo di fondo richiesto dalla riforma del terzo settore, al fine di accedere *in parte qua* alle disposizioni del CTS o del CIS (71);

---

(68) FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 379.

(69) In quanto non incompatibili con la struttura dell'ente, nel registro delle persone giuridiche dovranno essere indicati la data dell'atto costitutivo (o decreto di erezione), la denominazione, lo scopo, il patrimonio, la durata (qualora sia stata determinata), la sede della persona giuridica, nonché il cognome, il nome ed il codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza. L'obbligo di iscrivere le modifiche dell'atto costitutivo sarà invece necessario soltanto ove l'ente ne sia dotato, non costituendo ciò adempimento obbligatorio, come visto in precedenza nel testo.

(70) SIMONELLI L., *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*, cit., p. 36.

(71) Difatti, ai sensi dell'art. 4, Legge 222/1985, «*gli enti ecclesiastici che hanno la personalità giuridica nell'ordinamento dello Stato assumono la qualifica di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*». Ai sensi della disciplina di diritto comune vigente fino all'emanazione del D.P.R. 361/2000 (su cui v. appresso nel testo), ed in particolare *ex art. 33, ult. comma, c.c.*, l'ente privato collettivo dotato di riconoscimento veniva considerato quale persona giuridica, sebbene dal punto di vista – meramente – patrimoniale fosse prevista la responsabilità illimitata degli amministratori.

b) l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto successivamente al 3 giugno 1985, per ottenere l'effettiva iscrizione al RUNTS è tenuto ad iscriversi al registro delle persone giuridiche, al fine di opporre la sua qualifica di «ente religioso civilmente riconosciuto», ma ciò non toglie la possibilità di poter dimostrare *aliunde* la sua qualifica nei confronti dell'Ufficio.

#### **6.3.4. Riflessioni sull'obbligo di iscrizione al registro delle persone giuridiche per poter essere considerati enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.**

Alla luce delle considerazioni finora svolte, possono essere tratte talune rilevanti considerazioni.

Anzitutto, stante il peculiare meccanismo bifasico che distingue il – previo – riconoscimento civile dell'ente ecclesiastico dal – successivo – obbligo di iscrizione presso l'attuale registro prefettizio delle persone giuridiche, si ritiene in linea teorica che il mero ottenimento del riconoscimento civile consenta a tali enti di essere qualificati come «civilmente riconosciuti» ai sensi dell'art. 4, comma 3, CTS, ovvero dell'art. 1, comma 3, CIS (72), ferme restando le ulteriori conseguenze civili connesse alla mancata iscrizione nel registro delle persone giuridiche.

A tal proposito, sarà necessario, in caso di mancata iscrizione, fornire al competente Ufficio del RUNTS la prova dell'avvenuto riconoscimento civile, che a seconda dei casi potrà essere contenuta in una Legge dello Stato o in un Decreto del Ministero dell'interno.

Tale assetto, perfettamente in linea con il dato letterale, risulta altresì armonico con i principi costituzionali in tema di non discriminazione dell'ente ecclesiastico (art. 20 Cost.), posto che, peraltro, per tutti gli altri enti non è nemmeno richiesta la personalità giuridica al fine di accedere alla disciplina contenuta nella riforma del terzo settore (73).

Né potrà essere obiettato che il mero riconoscimento civile rechi pregiudizio alle garanzie di ecclesiasticità dell'ente, poiché invero, in base al procedimento sopra analizzato, è proprio attraverso l'istruttoria propedeutica all'emanazione del Decreto di riconoscimento che viene verificata l'effettiva essenzialità del fine di religione e di culto

---

(72) Sembra emergere, a tal proposito, l'impostazione contraria assunta da SIMONELLI L. *Il regolamento del Ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, in *www.olir.it*, 30 aprile 2020.

(73) D'altronde, la mancanza di chiarezza del dato normativo era stata messa in luce da più autori, fra cui CHIZZONITI A. G., *La riforma del Terzo settore: aspetti di diritto ecclesiastico*, cit., p. 24.

dell'ente, costituendo di converso l'iscrizione mera pubblicità dichiarativa (74), peraltro subordinata alla sussistenza di ulteriori requisiti specifici (75).

Oltretutto, non bisogna dimenticare che la disciplina enucleata dal legislatore delegato si pone già ai limiti dell'originario potere conferito con Legge 106/2016, la quale, come ricordato in precedenza, attribuiva il *pass* a tutti gli enti delle confessioni religiose che avessero stipulato accordi, patti o intese con lo Stato italiano, e dunque, fra essi, anche a quelli teoricamente sforniti di personalità giuridica sebbene appartenenti ad una fra le confessioni «legittimate» (76).

Motivo per cui nemmeno sembra corretto, dal punto di vista funzionale, presupporre l'appiattimento del concetto di enti religiosi «civilmente riconosciuti» su quello di enti religiosi dotati di persona giuridica con capacità patrimoniale perfetta. Né, *de jure condito*, il recente Decreto istitutivo del RUNTS sembra contraddire tale impostazione, posto che fra i documenti da depositare per ottenere l'iscrizione compare solo il riferimento agli «*estremi del provvedimento con il quale è stato disposto il riconoscimento dell'ente agli effetti civili*» (77).

Sotto altro aspetto, poi, va rilevato che l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, come si vedrà nel prosieguo della ricerca, potrebbe entrare nel terzo settore legale esclusivamente mediante la creazione di un apposito «ramo», oggetto di regolamentazione e di idonea pubblicizzazione all'interno del medesimo RUNTS.

Orbene, sembra corretto distinguere la diversa funzione che assolve l'iscrizione nel registro, posto che:

---

(74) Così anche GALGANO F., *Persone giuridiche*, in AA. VV., *Commentario del Codice Civile*, diretto da SCIALOJA A. – BRANCA G., continuato da GALGANO F., II ed., Bologna-Roma, 2006.

(75) In effetti, secondo BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino, 2008, p. 183, «*si ha l'impressione che il mini-accordo interpretativo [n.d.r. accordo concluso ex art. 14, Legge 222/1985 ed entrato in vigore il 30 aprile 1997] abbia voluto idealmente distinguere, riguardo agli enti "cattolici", il momento del riconoscimento della personalità giuridica civile dal momento dell'iscrizione dell'ente nel registro delle persone giuridiche, quasi a voler indicare che tra l'uno e l'altro manchi un legame necessario, nel senso che ad un ente ben potrebbe essere negata l'iscrizione nel suddetto registro (per difetto dei requisiti necessari) senza che sia possibile negare al medesimo il riconoscimento della personalità giuridica e, pertanto, la qualità di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto*».

(76) Riflessioni, sebbene a carattere più generale, già presenti nello studio di FLORIS P., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, Torino, 2018, consultabile anche sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), p. 15, per la quale «*non paiono neppure tutte coperte dalla legge delega, posto che questa ha guardato solo agli enti delle confessioni con accordi, tra l'altro senza fare alcun riferimento al requisito della personalità giuridica*».

(77) Art. 14, comma 3, lett. e, D.M. 15 settembre 2020, n. 106, il quale, per la precisione, indica meramente di depositare «*gli estremi*» del provvedimento di riconoscimento, legittimando pertanto la comunicazione dei soli dati identificativi, senza essere normativamente tenuti a produrre la copia del suddetto provvedimento.

a) l'iniziale iscrizione del regolamento al RUNTS deve essere intesa quale forma di pubblicità costitutiva, divenendo quello il momento a partire dal quale l'ente ecclesiastico può affermare di aver creato un «ramo di terzo settore» (78);

b) le successive iscrizioni al RUNTS delle eventuali modifiche, ai sensi dell'art. 52 CTS, debbono essere intese quale forma di pubblicità dichiarativa ai fini dell'opponibilità ai terzi, salva sempre la prova dell'effettiva conoscenza.

In secondo luogo, è ragionevole ritenere che l'unica modalità per ottenere il riconoscimento civile sia quella prevista nella Legge 222/1985, così come attuata dal dal D.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, e successivamente integrata in via bilaterale fra Stato e Chiesa. Di converso, va escluso in modo categorico che l'ente ecclesiastico possa ottenere il riconoscimento nelle forme semplificate previste all'art. 22 CTS (79), né tanto meno mediante la procedura di diritto comune prevista al summenzionato D.P.R. 361/2000 (80).

Sotto quest'ultimo punto di vista, peraltro, emerge un ulteriore profilo problematico concernente l'esatta individuazione degli enti legittimati a divenire destinatari delle agevolazioni previste dalla riforma. Il riferimento è agli enti ecclesiastici che svolgono sì attività essenziali di religione e di culto, ma che hanno ottenuto per altra via il riconoscimento della personalità giuridica di diritto civile, come ad esempio le Confraternite. Queste ultime, nei casi in cui abbiano ottenuto il riconoscimento civile sulla base di un *iter* diverso rispetto alla disciplina pattizia, dovranno esclusivamente entrare nel terzo settore quali ETS di diritto comune, non potendo vantare la qualifica di enti ecclesiastici (*id est* religiosi) civilmente riconosciuti (81).

---

(78) Il rilievo è ulteriormente confermato dal Decreto attuativo del RUNTS (D.M. 15 settembre 2020, n. 106), all'art. 7, comma 1.

(79) D'altronde ciò è quanto emerge dall'art. 15, ultimo comma, D.M. 15 settembre 2020, n. 106, attuativo del RUNTS: «*le previsioni di cui all'articolo 22 del Codice non sono applicabili agli enti religiosi civilmente riconosciuti di cui all'articolo 4, comma 3, dello stesso*».

(80) Salva sempre la possibilità di ottenerla quale ente religioso di fatto, ma divenendo così soggetto giuridico interamente soggetto all'ordinamento italiano, e con conseguente disapplicazione della disciplina sul ramo di terzo settore. Difatti, come osservato da CONSORTI P., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 14, «*né sembra ipotizzabile un riconoscimento dei nostri enti ai sensi dell'art. 22 del CTS, che stabilisce una deroga alle procedure prescritte in termini generali dal D.P.R. n. 361 del 2000, e che, com'è noto, non si applica al riconoscimento civile degli enti confessionali*».

(81) Così CONSORTI P., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 7: «*si tratta senz'altro di enti religiosi/ecclesiastici/confessionali, anche "civilmente riconosciuti", ma siccome hanno ottenuto la personalità giuridica sulla base di una disciplina diversa da quella pattizia, non sono "enti ecclesiastici civilmente riconosciuti". Restano quindi soggetti alla disciplina comune in tutto e per tutto, sebbene - a salvaguardia della loro religiosità/ecclesiasticità/confessionalità -, se costituiti nella forma di associazione, siano protetti dall'art. 10 della legge n. 222 del 1985*».

La problematica delle Confraternite, d'altro canto, è espressione di un tema ampiamente dibattuto in passato, ovverosia la possibile inclusione degli enti non riconosciuti agli effetti civili nella categoria degli enti ecclesiastici. Difatti, si era affacciata una corrente di pensiero stando alla quale gli enti ecclesiastici avrebbero potuto assumere la forma dell'associazione o della fondazione di natura civile, con conseguente riconoscimento in Italia quali persone giuridiche di diritto comune (82).

Ebbene, sotto questo punto di vista, l'espresso riferimento del CTS al riconoscimento civile dell'ente ecclesiastico elimina in radice tali evenienze. Pertanto, tutti gli eventuali enti canonici non riconosciuti potranno divenire ETS ai sensi delle ordinarie disposizioni del CTS, senza che la loro ecclesiasticità possa in alcun modo rilevare.

### **7. Le modalità di ingresso dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto nella riforma del terzo settore: uno sguardo d'insieme.**

Dopo aver passato in rassegna le forti criticità inerenti il dato terminologico, va ora dato atto delle modalità con cui l'ente religioso civilmente riconosciuto possa entrare a far parte dell'odierno terzo settore.

L'attenzione, in questa sede introduttiva, verrà limitata ad una sintetica elencazione dei requisiti richiesti, sui quali verranno effettuati i dovuti approfondimenti nel corso dei prossimi paragrafi.

Motivo per cui, sempre in tale ottica, non sarà necessario per il momento effettuare una distinzione fra le due norme gemelle rispettivamente contenute nel CTS e nel CIS, stante l'identità dei parametri normativi di fondo.

Anzitutto, va precisato che l'ente religioso civilmente riconosciuto potrà accedere alla riforma del terzo settore non in quanto tale, bensì attraverso la creazione di un «ramo» di attività.

In secondo luogo, è richiesto all'ente di dotarsi di un apposito regolamento, da predisporre con atto pubblico o mediante scrittura privata autenticata.

Il contenuto del regolamento non è stato oggetto di apposita disciplina, essendosi il legislatore limitato a prevedere che esso debba recepire le norme del CTS o del CIS «*ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti*».

---

(82) BETTETINI A., *Le attività dell'ente ecclesiastico a confronto con la normativa civile. Profili problematici*, in *Ex lege*, 2014, pp. 109-137.

Dopodiché, il regolamento dovrà essere depositato nel RUNTS, ed a partire da quel momento vi sarà il formale ingresso del ramo dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto all'interno del terzo settore.

Da ultimo, viene richiesto per lo svolgimento di tali attività la costituzione di un «*patrimonio destinato*» e dovranno essere «*tenute separatamente le scritture contabili*».

Come si può agevolmente constatare, si tratta di una disciplina oggettivamente scarna, e visti i generici (quanto ambigui) rinvii effettuati essa è peraltro idonea a porre una serie di consistenti interrogativi (83), ai quali si tenterà di fornire risposta d'ora in avanti, limitando l'ottica – come già precisato – ai soli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti appartenenti alla confessione cattolica.

Anche perché, ed in ciò risiede la delicatezza della tematica, l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto già gode di una disciplina «agevolata», che trova fonte nei principi fondamentali della nostra Costituzione (art. 7) ed è stata concretamente attuata tramite appositi accordi fra Stato e Chiesa; da ultimo, con il Concordato del 1984.

Difatti, ai sensi dell'art. 7, Legge di ratifica 25 marzo 1985, n. 121, «*agli effetti tributari gli enti ecclesiastici aventi fine di religione o di culto, come pure le attività dirette a tali scopi, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione*», con la conseguenza che in relazione a tali attività già essi sono considerati agli effetti delle leggi tributarie come soggetti non commerciali, e pertanto destinatari di una disciplina differenziata e già potenzialmente di maggior favore rispetto a quella ordinaria (84).

Motivo per cui la creazione di un ramo di terzo settore sarà una scelta opportunamente percorribile soltanto laddove, nel complesso, il bilanciamento dei

---

(83) Rilevano PERRONE A. – MARANO V., *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2018, p. 4, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), che «*per la genericità del dettato normativo e, nel contempo, per le implicazioni costituzionali delle possibili soluzioni interpretative, l'individuazione delle disposizioni da recepire nel regolamento risulta particolarmente delicata*».

(84) Non può trovare spazio, nell'ambito della presente ricerca, la delicata tematica della disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Ad ogni modo, basti considerare che la qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, stando alla migliore ricostruzione, non determina di per sé il trattamento fiscale agevolato dell'ente, posto che la tassazione andrà determinata avuto riguardo alla specifica modalità di estrinsecazione di ciascuna attività posta in essere dall'ente. Sul tema si rinvia CATALANO G., *Sulla equiparazione agli effetti tributari del «fine di culto o di religione» con i fini di «beneficenza e istruzione»*, in *Dir. Eccl.*, 1952, p. 340 ss.; GUARINO A., *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, Napoli, 2012, nonché CLEMENTI P. – SIMONELLI L., *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, Milano, 2015, p. 309 ss., che peraltro correttamente individuano, all'interno del sistema tributario italiano, norme di favore direttamente applicabili agli enti ecclesiastici in virtù della equiparazione delle finalità di religione e di culto a quelle di beneficenza e assistenza. Cfr. recentemente anche PEREGO A., *Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria*, in *Jus online*, 2019, p. 225, consultabile sul sito [www.jusvitaepensiero.it](http://www.jusvitaepensiero.it).

vantaggi e degli svantaggi risulti favorevole rispetto alla disciplina ad essi ordinariamente riservata; valutazioni, queste, che in ogni caso dovranno essere effettuate caso per caso, in base alla specifica tipologia di attività nonché alla modalità di sua attuazione.

### **8. La necessità per l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto di creare un ramo di terzo settore.**

Costituisce ormai affermazione più volte ribadita che l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto non possa, in quanto tale, essere considerato ente non profit, né – oggi – ETS.

Difatti, la sua partecipazione al terzo settore, come già era avvenuto in sede di emanazione del Decreto ONLUS, avverrà per il tramite della creazione di un ramo di attività di interesse generale (85).

Una soluzione, questa, che di fatto consente all'ente di beneficiare *in parte qua* dei vantaggi previsti dalla legislazione premiale di terzo settore, pur evitando di possedere, a livello soggettivo ed oggettivo, tutti i requisiti richiesti dalla normativa.

Eppure, si ritiene corretto l'unanime rilievo della dottrina ecclesiastica per cui la previsione legislativa non costituisce un privilegio, anzi, tutt'altro: la disposizione intende evitare una discriminazione a danno «*di quei soggetti giuridici che, per disposizione legislativa, devono necessariamente svolgere anche attività religiose come tali, si diceva, diverse da quelle di interesse generale*» (86).

Infatti, dovendo l'ente religioso civilmente riconosciuto perseguire in via prevalente finalità di culto o religione, ne sarebbe derivata l'impossibilità di svolgere in via esclusiva o prevalente una o più attività di interesse generale; né a diversa conclusione sarebbe potuta giungere la riforma, a patto di non modificare in via

---

(85) FLORIS P., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, cit., p. 4, parla di «*frazione dell'ente confessionale*».

(86) Così SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, in *Ratio quotidiano*, 25 maggio 2020, p. 4, consultabile sul sito [www.olir.it](http://www.olir.it). Sul tema anche PERRONE A. – MARANO V., *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo, un'opportunità*, cit., p. 3: «*al fine di preservare le caratteristiche proprie dell'ente ecclesiastico, salvaguardando, nel contempo, la necessaria parità di trattamento tra ETS, la riforma del Terzo settore ripropone, con alcune rilevanti modifiche, il modello adottato dalla disciplina sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (art. 10, nono comma, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460) e dal previgente regime dell'impresa sociale (art. 1, terzo comma, d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155)*»; adesivo DALLA TORRE G., *Enti ecclesiastici e Terzo Settore: annotazioni prospettive*, cit., p. 4.

unilaterale – *id est* illegittimamente – la configurazione giuridica degli enti religiosi civilmente riconosciuti così come definita dalle norme pattizie (87).

Di qui, una soluzione di compromesso che, da un lato, evita all'ente ecclesiastico di perdere la sua peculiare struttura nonché finalità, ovvero, dall'altro, consente allo stesso di inserirsi fra i soggetti che possono operare nel sociale, fruendo così della relativa legislazione premiale.

Oltretutto, tale bilanciamento viepiù è necessario posto il generale principio per cui «*le attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette, nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime*» (88), richiamato altresì dalla Legge delega e dai decreti attuativi, sebbene con il medesimo rinvio in bianco.

### **8.1. Il «ramo» dell'ente ecclesiastico ed il suo inquadramento nel sistema giuridico.**

È ormai entrato nel comune gergo linguistico il termine «ramo» dell'ente ecclesiastico.

Tale locuzione, figurativamente estrapolata dal mondo botanico, identifica uno o più settori di specifico intervento da parte dell'ente, e sottintende la necessità di predisporre un apposito regolamento.

Ed è così che il regolamento di cui agli artt. 4, comma 3, CTS, e 1, comma 3, CIS, finisce oggi per identificare il ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico.

Ciò, peraltro, riproponendo per via legislativa una modalità di regolamentazione che aveva trovato la sua origine non già direttamente nel D.lgs. 460/1997 in materia di ONLUS (89), bensì, solo successivamente, nella Circolare 26 giugno 1998, n. 168, del Ministero delle finanze – Dipartimento entrate, nella quale si è cercato di delineare una modalità in base alla quale l'ente ecclesiastico avrebbe potuto usufruire della legislazione premiale «*limitatamente all'esercizio delle attività elencate alla lett. a del comma 1*» (art. 10, comma 9, D.lgs. 460/1997).

---

(87) GRECO M. – RONCHI P., *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti nel Codice del Terzo Settore: problemi e prospettive*, in *Quad. Dir. e Pol. Eccl.*, 2018, p. 373.

(88) Art. 7, ult. comma, Legge 121/1985 di ratifica del Concordato stipulato fra Stato e Chiesa il 18 febbraio 1984.

(89) Per una coeva ricostruzione della natura giuridica dell'ente ecclesiastico v. l'interessante studio di FLORIS P., *L'ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Torino, 1997. Per i profili tributari del ramo ONLUS di ente ecclesiastico SCALA S., *Il regime tributario onlus per gli enti ecclesiastici. Criticità*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2016, p. 2517.



Di qui, per l'appunto, la previsione dell'obbligo (al contempo utilità), per l'ente, di «*predisporre un regolamento, nella forma della scrittura privata registrata, che recepisca le clausole dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo n. 460 del 1997*».

Detto obbligo è stato dunque riproposto in sede di riforma del terzo settore, e ciò è avvenuto direttamente a partire dal dato normativo di fonte primaria. D'altronde, l'ideazione è stata il frutto della consapevolezza che, con particolare riferimento alla Chiesa cattolica, la Commissione paritetica italo-vaticana aveva escluso la possibilità di assoggettare gli enti ecclesiastici alle norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private, essendo pertanto inibito al legislatore di intervenire direttamente sugli statuti dei relativi enti (90).

Ci occuperemo più avanti del possibile contenuto del regolamento, in base al generale criterio per cui esso dovrà recepire la normativa di riforma soltanto nei limiti in cui non sia incompatibile con la sua struttura e finalità.

Per il momento, invece, occorre porre l'attenzione sul peculiare meccanismo giuridico ideato in tema di ONLUS nel 1997, riproposto con l'introduzione dell'impresa sociale nel 2006, e successivamente riconfermato in sede di riforma del terzo settore.

A tal proposito è interessante notare che la normativa prevede, di fatto, un caso assai singolare in cui un'organizzazione di beni, regolamentata ed applicata ad un'attività considerata di interesse generale, viene assoggettata alla disciplina e gode delle agevolazioni previste per gli ETS, pur non potendosi qualificare come ETS l'ente cui i beni appartengono.

Quest'ultima affermazione, peraltro, sembra trovare plurime conferme normative, posto che l'ente ecclesiastico, in quanto civilmente riconosciuto (91):

---

(90) Con riferimento agli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, va infatti tenuto presente il documento conclusivo della Commissione paritetica italo-vaticana, pubblicato nel supplemento ordinario n. 210 alla Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 1997, n. 241, con il quale è stato precisato che agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti «*non sono [...] applicabili [...] le norme, dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Non può dunque richiedersi ad essi, ad esempio, la costituzione per atto pubblico, il possesso in ogni caso dello statuto, né la conformità del medesimo, ove l'ente ne sia dotato, alle prescrizioni riguardanti le persone giuridiche private*».

(91) Sembra giungere a conclusioni opposte, ma senza previamente effettuare una disamina argomentativa, MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 31, che include gli enti religiosi civilmente riconosciuti fra gli ETS.

a) dal punto di vista organizzativo interno, risponde alla disciplina del diritto canonico, per la gran parte incompatibile con i principi ispiratori della riforma del terzo settore;

b) dal punto di vista funzionale esterno, svolge necessariamente una prevalente attività diversa rispetto a quelle di interesse generale, viste le essenziali finalità di religione e di culto.

Circostanze, queste, chiarite anche in via positiva, avuto riguardo all'espressa esclusione dell'ente ecclesiastico dall'attribuzione dell'acronimo ETS, ai sensi dell'art. 12, comma 2, CTS (92).

In definitiva, dunque, *«l'ente religioso non è ETS ma le norme del Codice del Terzo Settore, in presenza delle condizioni previste, si applicano ugualmente a quell'insieme di beni materiali e immateriali utilizzati per l'esercizio di una delle attività considerate di interesse generale»* (93).

Né potrebbe essere altrimenti, in quanto un'opzione esclude l'altra: o il soggetto giuridico intende iscriversi al RUNTS quale soggetto ETS, e non può farlo l'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto; o il soggetto giuridico deposita presso il RUNTS il regolamento di un ramo delle proprie attività, ed in tal caso non potrà che trattarsi di un ente religioso civilmente riconosciuto.

Da ciò, inoltre, deriva che il centro di imputazione dei diritti e degli obblighi del ramo continui ad essere l'ente religioso di riferimento, in persona del proprio rappresentante *pro tempore*.

A ciò si aggiunga che, in base ad una condivisibile ricostruzione dottrinale, l'autorità ecclesiastica competente potrà conferire il potere di amministrare il ramo ad un soggetto o un organo collegiale, mediante conferimento di apposita procura, senza con ciò contravvenire alle regole proprie del diritto canonico (94).

---

(92) Difatti, l'obbligo di aggiungere l'acronimo alla propria denominazione *«non si applica agli enti di cui all'articolo 4, comma 3»*, con la correlata conseguenza che nei loro confronti sembra addirittura prospettabile l'applicazione del successivo comma 3 dell'art. 12 CTS, in base al quale vige il divieto di utilizzare l'acronimo ETS da parte di tutti quei soggetti che non siano ETS. Disposizione, quest'ultima, tutelata con sanzioni pecuniarie previste all'art. 91, comma 3, CTS.

(93) Così acutamente IANNACCONE M. N., *Enti del terzo settore e trust*, Milano, 17 ottobre 2018, p. 11. La relazione al convegno è reperibile sul sito [www.studiocrusiepartners.it](http://www.studiocrusiepartners.it).

(94) SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, cit., pp. 41-44. L'A. afferma che *«la possibilità di assegnare i poteri di amministrazione sui beni a soggetti diversi rispetto all'amministratore naturale è peraltro già esplicitamente contemplata: 1) dal diritto canonico universale al canone 1278 ("Oltre ai compiti di cui al can. 494, §§ 3 e 4, all'economista possono essere affidati dal Vescovo diocesano i compiti di cui al can. 1276, § 1 e 1279, § 2") e al § 1 del canone 1279 ("§ 1. L'amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono, a meno che non dispongano altro il diritto particolare, gli statuti o la*

Con la dovuta precisazione che, in tale eventualità, il ramo non acquisirà mai una sua autonomia giuridica soggettiva, ed il soggetto nominato potrà al più rappresentare, agli effetti civili, l'ente ecclesiastico di riferimento limitatamente a quel determinato settore di attività (95).

Resta da valutare se, perlomeno, possa assumere una qualche autonomia segregativa la massa patrimoniale destinata allo svolgimento delle attività di interesse generale; le riflessioni al riguardo verranno esposte più avanti, poiché dapprima occorrerà dare atto della disciplina adottata per l'individuazione del patrimonio dedicato allo svolgimento delle attività di terzo settore, nonché di quella attinente alla tenuta della contabilità separata (96).

## **8.2. Le modalità di costituzione del ramo: atto pubblico o scrittura privata autenticata.**

Si apprende dall'art. 4, comma 3, CTS (identico l'art. 1, comma 3, CIS) che il regolamento istitutivo del ramo dell'ente ecclesiastico debba essere redatto in forma di atto pubblico o di scrittura privata autenticata.

Previsione, questa, che rappresenta una novità in senso restrittivo rispetto alla previgente normativa sulla creazione del ramo ONLUS, tant'è che in quella sede per l'ente ecclesiastico sarebbe stato sufficiente predisporre una scrittura privata registrata.

Vale pertanto la pena ripercorrere sinteticamente le caratteristiche essenziali di ciascuna categoria (97).

---

*legittima consuetudine, e salvo il diritto dell'Ordinario d'intervenire in caso di negligenza dell'amministratore"), nonché 2) dal diritto particolare degli istituti di vita consacrata, laddove è istituita la funzione del 'legale rappresentate' o del 'procuratore' (cf n. 65, Orientamenti. Economia al servizio del carisma e della missione, CIVCSVA, Roma, 2018)».*

(95) Sotto questo punto di vista, peraltro, è interessante notare i plurimi punti di contatto con la figura civilistica dell'istitutore disciplinata all'art. 2203 c.c., sebbene in ambito commerciale.

(96) V. più avanti nel testo, par. 11 ss.

(97) Per una bibliografia essenziale in materia si rinvia in questa sede, senza ulteriori citazioni in corso di trattazione, a: CANDIAN A., voce *Documentazione e documento*, in *Enc. Dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, p. 579; CARNELUTTI F., *La prova civile*, Roma, 1947; CARPINO B., voce *Scrittura privata*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, p. 809; DENTI V., voce *Prova documentale*, in *Dig. Civ.*, vol. XVI, Torino, 1997, p. 35; PATTI S., *Della prova documentale*, in AA. VV., *Commentario al codice civile*, a cura di SCIALOJA V. – BRANCA G., Bologna-Roma, 1996, sub artt. 2699-2720; VERDE G., voce *Prova documentale*, in *Enc. Giur.*, vol. XXV, Roma, 1991, p. 1; CRISCI G., voce *Atto pubblico*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 270; COMOGLIO L. P., *Le prove civili*, Torino, 2004; CONTE M., *Le prove nel processo civile*, Milano, 2002; DI FABIO M., voce *Notaio*, in *Enc. Dir.*, vol. XXVIII, Milano, 1978, p. 614; MARICONDA G., voce *Atto pubblico*, in *Enc. Giur.*, vol. IV, Roma, 1988, p. 1; ANDRIOLI V., *Diritto processuale civile*, Napoli, 1979, p. 680; SATTA S., *Commentario al codice di procedura civile*, II, Milano, 1959, p. 178; CALZOLAIO E., *L'imputazione della dichiarazione nel documento informatico tra volontà e affidamento: spunti per una riflessione*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2005, p. 933.

a) La scrittura privata è costituita da un documento scritto e sottoscritto dai relativi soggetti che ne prendono parte, i quali, privatamente, si determinano a firmarla facendone proprio il contenuto e gli effetti. Se la firma viene riconosciuta dalla parte che l'ha apposta, la scrittura privata fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni dal sottoscrittore (art. 2702 c.c.). Viceversa, resta sempre oggetto di libera prova contraria l'eventuale mancata corrispondenza fra il contenuto della scrittura e la volontà del sottoscrittore, così come la data di effettiva stipula (98).

a<sub>1</sub>) La scrittura privata è autenticata quando l'apposizione delle firme viene fatta dinanzi ad un notaio o altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato, il quale, prima della sottoscrizione ad opera delle parti, è tenuto ad accertare la loro identità. Cosicché la scrittura privata possa, in calce, avere l'attestazione che la firma è avvenuta in presenza del notaio o di altro pubblico ufficiale (art. 703 c.c.). Oltre a fornire la prova legale circa l'autenticità della sottoscrizione, tale modalità consente alla scrittura privata di possedere data certa, opponibile anche ai terzi (art. 2704 c.c.). Ad ogni modo, resta ferma la natura privata dell'atto, redatto fra le parti, sul quale il notaio non ha alcun formale potere / dovere di controllo o sindacato.

a<sub>2</sub>) La scrittura privata è registrata quando essa, redatta e sottoscritta nelle modalità di cui sopra, *sub a*), viene consegnata in originale al competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate, previo pagamento dell'imposta di registro, ai sensi e per gli effetti del D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131. Tale meccanismo è idoneo a conferire alla

---

(98) In ottica processuale, peraltro, vige una distinzione, ormai consolidata in giurisprudenza, sulle modalità con cui contestare l'efficacia della scrittura privata sottoscritta, in relazione al tipo di vizio che la parte intende imputare: ogni volta in cui essa voglia dimostrare la mancata corrispondenza fra quanto previsto dalla scrittura e l'effettiva volontà, allora sarà sempre possibile fornire in giudizio la prova contraria, liberamente; viceversa, qualora la parte intenda contestare la stessa emissione della sottoscrizione, l'unica via per demolire l'efficacia di prova legale è la proposizione di apposita querela di falso. All'interno del primo gruppo di ipotesi è stato ad esempio inserito il riempimento della scrittura *contra pacta*; nel secondo gruppo viene invece fatto riconfluire il c.d. biancosegno *sine pactis o absque pactis*. Cfr. Cass. Civ., 24 ottobre 2003, n. 16007, in *Guida al Diritto*, 2003, p. 47: «la sottoscrizione del documento integrante una scrittura privata vale in se stessa, ex articolo 2702 del c.c., a ingenerare la presunzione *iuris tantum* di consenso del sottoscrittore al contenuto dell'atto e di assunzione della paternità dello scritto, indipendentemente dal fatto che la dichiarazione non sia stata vergata o redatta dal sottoscrittore. Ne consegue che se la parte contro la quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, la scrittura fa piena prova della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta e che se il sottoscrittore assume con querela di falso che la sottoscrizione era stata apposta su foglio firmato in bianco e abusivamente riempito senza autorizzazione, ha l'onere di provare sia che la firma era stata apposta su foglio non ancora riempito sia che il riempimento era avvenuto *absque pactis*» (conformi Cass. Civ., 26 gennaio 2006, n. 1691, in *Guida al Diritto*, 2006, p. 90; Cass. Civ., 10 settembre 1998, n. 8960, in *Mass. Giur. It.*, 1998; Cass. Civ., 11 marzo 1982, n. 1583, in *Vita Notar.*, 1982, p. 750).

scrittura privata una data certa di regola opponibile ai terzi (99), che coinciderà con il giorno di avvenuta registrazione, identificabile mediante acquisizione di un numero di protocollo. Ad ogni modo, resta ferma la natura privata dell'atto, ed inoltre in tale fattispecie sono le medesime parti che direttamente possono provvedere alla registrazione, senza coinvolgere il notaio o altro pubblico ufficiale.

b) L'atto pubblico, ai sensi dell'art. 2699 c.c., è «*il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato*». Motivo per cui, data la modalità di redazione direttamente a cura del pubblico ufficiale, l'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, oltretutto delle circostanze sopra richiamate *sub a)*, anche della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (art. 2700 c.c.). A tal proposito, l'unanime giurisprudenza suole distinguere fra le circostanze estrinseche dell'atto pubblico, che fanno piena prova fino a querela di falso, dall'efficacia delle circostanze intrinseche, ossia la veridicità delle dichiarazioni che il pubblico ufficiale attesta di aver ricevuto, liberamente superabile fornendone la prova contraria.

Ebbene, alla luce della sintetica disamina sopra richiamata, può essere affermato che il superamento, da parte del legislatore, della mera scrittura privata registrata per la creazione del ramo da parte dell'ente ecclesiastico, denota la propensione verso una modalità che, a differenza di prima, preveda in ogni caso la presenza della figura del notaio (100) o altro pubblico ufficiale (101).

---

(99) La specificazione inserita nel testo sottende una serie di eccezioni al principio di opponibilità ai terzi della scrittura registrata. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni vigenti in tema di diritti immobiliari, i quali, in caso di costituzione o trasferimento, sono soggetti all'onere – non già di registrazione bensì – di trascrizione presso i competenti registri di conservatoria immobiliare. In tali fattispecie, qualora ad esempio fosse stata previamente registrata una scrittura privata di concessione di usufrutto su un bene immobile, la successiva registrazione di un eventuale atto di compravendita prevarrebbe in ogni caso sul diritto dell'usufruttuario, poiché quest'ultimo non ha rispettato le modalità tassative di pubblicità dichiarativa previste in questo settore dal legislatore, senza possibilità di dimostrare la conoscenza *aliunde*. Medesima impostazione vige nei confronti dell'onere di trascrizione delle domande giudiziali aventi ad oggetto la richiesta di accertamento di diritti soggetti a trascrizione. Sul tema cfr. Cass. Civ., 8 marzo 2005, n. 5002, in *Foro It.*, 2006, p. 853, nonché, per una corposa analisi delle ulteriori fattispecie giurisprudenziali, ASARO S. – COLLETTI F. – RECCO D., *La trascrizione*, Milano, 2011.

(100) Scendendo nel campo delle valutazioni di merito, sottolinea condivisibilmente SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, cit., p. 9, che «*poiché la scrittura privata autenticata consente che il regolamento sia redatto dall'ente religioso – e non necessariamente dal notaio – è almeno probabile che sarà quest'ultima la via preferita*», soggiungendo altresì che «*per praticità il testo del regolamento potrebbe essere predisposto dalla struttura amministrativa canonica della Diocesi o dell'Istituto di vita consacrata e, dopo averlo anticipato al notaio per la verifica del contenuto, essere sottoscritto dall'autorità canonica competente alla presenza del notaio*».

### **8.3. Il ramo dell'ente ecclesiastico ed il rispetto dell'*iter* canonico per la creazione.**

Ricollegandosi a quanto precedentemente affermato, l'ente religioso civilmente riconosciuto può dunque adottare il regolamento del ramo di terzo settore o d'impresa sociale senza che ciò determini la genesi di un nuovo soggetto giuridico, sia esso civile o canonico.

Motivo per cui, dal punto di vista della competenza a decidere l'eventuale creazione del ramo, nulla è mutato, e la relativa scelta sarà pur sempre in mano all'organo cui compete il potere decisionale amministrativo in base all'ordinamento canonico, con la dovuta precisazione che non necessariamente esso coinciderà con il legale rappresentante dell'ente agli effetti civili (102).

Per gli enti della Chiesa cattolica tale funzione spetta «*a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono, a meno che non dispongano altro il diritto particolare, gli statuti o la legittima consuetudine*» (can. 1279, § 1).

Tale soggetto varierà in base alla tipologia di ente che sceglierà di creare il ramo, posto che, ad esempio (103):

- per la Diocesi è il Vescovo diocesano (cann. 381 e 1277);
- per la Parrocchia è il Parroco (cann. 519 e 532);
- per la fondazione di culto è il consiglio direttivo (in base allo statuto);
- per l'associazione pubblica di fedeli è il consiglio direttivo (in base allo statuto);

---

(101) Tenta un approccio interpretativo estensivo del concetto di pubblico ufficiale CONSORTI P., *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2019, 10, p. 22, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it): «*tuttavia, i principi costituzionali della separazione degli ordini e dell'autonomia confessionale, lasciano intravedere margini di operatività anche per una potestà certificativa canonica che può riflettersi nell'ordinamento civile, senza obbligare il soggetto canonico a rivolgersi al pubblico ufficiale civile. In linea di principio, un atto pubblico nel diritto della Chiesa è idoneo a fare fede anche nell'ordinamento dello Stato; e nella specie siamo davanti a provvedimenti canonici determinati dall'adempimento di disposizioni statali, per cui si potrebbe ritenere bastevole la pubblica fede canonica, specialmente considerato che questi documenti verranno poi depositati nei registri civili, tutelando così la pubblicità e l'affidamento dei terzi*». Con ciò facendo propria, dal punto di vista generale, l'impostazione di CHIZZONITI A. G., *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2000, *passim*.

(102) Si pensi al caso, indicato appresso nel testo, della fondazione di culto, il cui legale rappresentante è il presidente. Stesso discorso vale per l'associazione pubblica di fedeli.

(103) Lo specchietto riassuntivo è bene evidenziato da SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, cit., p. 12.

- per l'istituto di vita consacrata è il superiore (cann. 622 e 638, integrati dall'atto di costituzione dell'istituto).

Chiarito, a livello canonico, l'organo competente a deliberare la creazione del ramo, ed in caso di scrittura privata autenticata anche ad approvarne il contenuto, sarà poi onere dell'ente ecclesiastico sottoporre siffatta scelta ad autorizzazione, ai sensi e per gli effetti del can. 1281 (per gli istituti religiosi can. 638).

Difatti, per poter svolgere la propria missione pastorale, l'ente ecclesiastico è titolare di beni economici che ha il potere di gestire in autonomia soltanto laddove la natura degli atti giuridici posti in essere sia di ordinaria amministrazione.

Viceversa, gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione possono essere effettuati solo dopo la licenza (*id est* autorizzazione) dell'Ordinario diocesano, pena la loro invalidità, rilevante peraltro anche agli effetti civili stante il richiamo contenuto nell'art. 18, Legge 20 maggio 1985, n. 222 (104).

Sebbene, sotto questo punto di vista, il codice di diritto canonico non identifichi con puntualità quali atti debbano essere considerati di ordinaria o straordinaria amministrazione, demandando al Vescovo diocesano il potere di provvedere mediante apposito Decreto (can. 1281, § 2), è assai ragionevole ritenere che la scelta di creare un ramo di terzo settore o d'impresa sociale consista in un atto di straordinaria amministrazione.

Difatti, la predisposizione del relativo regolamento:

---

(104) L'art. 5, comma 5, Concordato 18 febbraio 1984, ratificato con Legge 121/1985, ha previsto che l'amministrazione dei beni appartenenti agli enti ecclesiastici sia soggetta ai controlli previsti dal diritto canonico. Tali controlli riguardano il compimento di atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, le alienazioni, nonché, in generale, quegli atti che possano recare danno al patrimonio degli enti. Si distingue, a tal proposito, fra gli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione, disciplinati al can. 1281, e quelli peggiorativi del patrimonio, previsti al can. 1292. Per il primo gruppo di ipotesi viene previsto che l'autorizzazione venga concessa per iscritto dall'Ordinario diocesano (Vescovo o Vicario), senza acquisire previ pareri o consensi. Viceversa, la seconda casistica deve essere autorizzata dal Vescovo diocesano, previo consenso del consiglio per gli affari economici della Diocesi (il potere è comunque delegabile al Vicario). Sul tema CLEMENTI P. – SIMONELLI L., *La gestione e l'amministrazione della parrocchia*, Bologna, 2008, p. 28-29. Vige, a tal proposito, il criterio della conoscibilità della limitazione dei poteri nei confronti dei terzi, di modo che l'invalidità e/o l'inefficacia del negozio stipulato in assenza della prescritta licenza possa essere opposta all'altro contraente soltanto se la limitazione del potere era stata adeguatamente pubblicizzata. Il principio è stato sancito all'art. 18, Legge 222/1985, in base al quale «*ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche*». Per la migliore dottrina, in tali casi, «*trattandosi di mancanza di licentiae occorrenti per integrare i poteri di rappresentanza degli amministratori, tale vizio riguarda la capacità dell'ente ad essere parte del contratto, sicché il vizio stesso dà luogo a un'ipotesi di annullabilità, che potrà essere fatta valere dall'ente nel termine quinquennale di prescrizione, decorrente dal giorno della conclusione del contratto*» (così, FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 380). Da ciò deriverebbe, altresì, che l'ente convenuto per il pagamento possa sempre eccepire l'inefficacia del negozio, anche qualora risulti prescritta l'azione di annullamento, arg. ex art. 1425, 1441 e 1442 c.c.

a) determina una significativa modifica della struttura organizzativa del soggetto canonico, la quale, sebbene limitata ad un settore di attività, è idonea a sortire effetti indiretti sull'intero *modus operandi* dell'ente;

b) comporta la sottoposizione dell'ente, attraverso il ramo, a stringenti vincoli, su tutti la formazione di un patrimonio destinato da utilizzare per lo svolgimento delle attività d'interesse generale.

Tant'è che analoga scelta era stata già operata dalla CEI in sede di emanazione delle indicazioni amministrative per l'anno 2005, ove l'istituzione di un ramo ONLUS veniva considerata quale atto di amministrazione straordinaria (105).

Da ultimo, va affrontata l'ipotesi in cui, all'interno del patrimonio individuato ai fini della creazione del ramo, vi siano beni appartenenti al patrimonio stabile. In tal caso, l'adozione del regolamento e la relativa costituzione del patrimonio destinato andrebbero considerati quali atti peggiorativi del patrimonio stabile e, pertanto, sarà necessario acquisire anche la licenza della Santa Sede qualora il valore di questi beni sia superiore ad un milione di euro, oppure si tratti di beni di rilevante valore storico-artistico (106).

### **9. Le attività consentite all'ente ecclesiastico all'interno del terzo settore.**

Merita particolare attenzione l'analisi delle attività che l'ente ecclesiastico è legittimato a svolgere all'interno del terzo settore.

Esse, stante la sostanziale equiparazione delle due disposizioni gemelle rispettivamente valevoli per il ramo di terzo settore e di impresa sociale, coincideranno con le sole attività di interesse generale ivi previste.

Ed infatti, effettuando l'analisi, a titolo esemplificativo, con riferimento alla disciplina generale del CTS, va ricordato che l'*incipit* dell'art. 4, comma 3, CTS, così recita: «*agli enti religiosi civilmente riconosciuti le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5*».

Orbene, la disposizione potrebbe essere idonea a creare una notevole divergenza fra il *modus operandi* dell'ente ecclesiastico all'interno del terzo settore e quello degli altri ETS.

---

(105) In particolare il dettame è stato previsto al n. 12 dell'allegato C33, scaricabile sul sito [www.chiesacattolica.it/documenti-segreteria/istruzione-in-materia-amministrativa-2005](http://www.chiesacattolica.it/documenti-segreteria/istruzione-in-materia-amministrativa-2005).

(106) L'istituto è disciplinato ai cann. 1291-1295. Sul tema v. MILANI D., *Il patrimonio stabile*, in AA. VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo Settore*, a cura di GIANFREDA A. – ABU SALEM M., Libellula, 2018, pp. 223-242.



Difatti, stando ad una prima interpretazione della disposizione, maggiormente aderente al dato testuale, l'assoggettamento alla disciplina del CTS limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale inibisce all'ente ecclesiastico la possibile effettuazione di attività diverse, così come prevista e disciplinata nella cornice normativa di terzo settore (107).

In quest'ottica, la situazione di disparità è idonea a creare pregiudizi alle opportunità di sviluppo sociale degli enti ecclesiastici, che non potrebbero contare appieno sulle entrate derivanti dalle attività diverse per il finanziamento delle loro attività di interesse generale (108).

Ciò, a contrario di tutti gli altri ETS, ai quali si applica un sistema impositivo assai agevolato, che consente l'assoggettamento alla medesima tassazione di favore di tutti i proventi commerciali conseguiti, ivi compresi quelli derivanti da attività diverse, purché non si fuoriesca dalle maglie delineate in sede di riforma per essere considerati ETS di natura non commerciale (109).

Verrebbe, a questo punto, da chiedersi se sia possibile tentare una seconda variante interpretativa, che consenta di limitare la disparità di trattamento a discapito degli enti ecclesiastici, riequilibrando così la fattispecie rispetto ai principi costituzionali e pattizi, chiaramente improntati al divieto di discriminazione (arg. ex art. 20 Cost.).

In tal senso, si potrebbe intendere il richiamo effettuato dall'art. 4, comma 3, CTS, al successivo art. 5, in senso – non tanto letterale quanto piuttosto – evocativo *tout court* di un modello organizzativo ideale delle attività di terzo settore complessivamente esercitabili dall'ETS.

Ne deriverebbe un'apertura in favore dello svolgimento, anche da parte del ramo dell'ente ecclesiastico, di residuali attività diverse rispetto a quelle di interesse generale disciplinate nel medesimo regolamento, posto che il richiamo così inteso implicherebbe per l'ente la possibilità, prevista all'interno del medesimo art. 5, di esercitare attività di

---

(107) Unanime la dottrina. Su tutti CHIZZONITI A. G., *La riforma del terzo settore. Aspetti di diritto ecclesiastico*, cit., p. 26.

(108) Rimane la *vexata quaestio* di individuare, dal punto di vista del diritto canonico, quelli che potrebbero essere eventuali limiti all'esercizio di attività diverse da parte dell'ente ecclesiastico. Si rinvia sul tema alle impostazioni di CONSORTI P., *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, cit., p. 3 ss.; FUCCILLO A., *Società di capitali, enti religiosi e dinamiche interculturali*, in AA. VV., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di ID., Torino, 2014, p. 11.

(109) Cfr. *retro* al Cap. III, par. 7.3.1.

interesse generale anche in via non esclusiva, purché comunque prevalentemente rispetto ad altre tipologie di attività (110).

Conferme, sotto questo profilo, sembrano arrivare dal Decreto attuativo del RUNTS, stando al quale il regolamento del ramo dell'ente ecclesiastico, *ex art. 14, comma 2, lett. a*, deve «*individuare le attività di interesse generale ed eventualmente prevedere lo svolgimento di attività diverse ai sensi, rispettivamente, degli articoli 5 e 6 del Codice*».

Resta però il fatto che il regolamento *de quo* è di rango secondario, stante la natura amministrativa dei Decreti ministeriali; motivo per cui il chiarimento, qualora emerga in futuro l'opposto orientamento teso a negare *ex art. 4, comma 3, CTS*, la possibilità per il ramo di disciplinare lo svolgimento di attività diverse rispetto a quelle di interesse generale, assumerebbe i connotati di una specificazione *contra legem* (111).

Ad ogni modo, i maggiori dubbi interpretativi concernono il trattamento fiscale dei ricavi così conseguiti, in ipotesi, dall'ente ecclesiastico. Difatti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16, comma 1, lett. *b*, Legge 222/1985, non è revocabile in dubbio che l'ente ecclesiastico possa già in via generale svolgere attività diverse rispetto a quelle di religione e di culto, finanche «*commerciali o a scopo di lucro*». È però essenziale determinare il regime di tassazione di questi introiti, ed a tal proposito, accedendo all'impostazione più restrittiva, si avrebbe che l'ente ecclesiastico, a differenza di tutti gli altri ETS, potrà godere dei vantaggi fiscali previsti dal titolo X del CTS soltanto «*limitativamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5*». Con l'ulteriore conseguenza, quindi, che tali introiti non potranno essere tassati in base alle premiali disposizioni contenute nel titolo X del CTS, dovendosi di converso applicare la disciplina tributaria ordinaria (112).

---

(110) Peraltro, a tale limite interno se ne dovrebbe necessariamente aggiungere uno esterno, posto che per sua stessa genesi la finalità essenziale e costitutiva dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto è quella dell'attività di religione e di culto, che in generale deve prevalere rispetto a qualsivoglia ulteriore tipologia di attività, comunque consentita (cfr. art. 16, Legge 222/1985).

(111) Difatti i regolamenti non possono derogare, quanto al contenuto, alla Costituzione e agli atti aventi forza di legge, che sono ad essi sovraordinati e dunque li presuppongono. Per tutti cfr. CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, a cura di CRISAFULLI F., Padova, 1993, p. 243. SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 1652.

(112) Sembra includere la possibilità che il ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico possa prevedere lo svolgimento di attività diverse SIMONELLI L., *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti e la riforma del terzo settore*, in AA. VV., *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di FICI A., cit., p. 321.

Viceversa, gli ETS non commerciali ai sensi del CTS possono applicare ai ricavi conseguiti da attività diverse, ovvero da attività di interesse generale svolte con modalità commerciali, un regime di tassazione ampiamente agevolato (113).

Tale condizione, giova ribadirlo, potrebbe comportare frizioni costituzionalmente rilevanti avuto riguardo al pregiudizievole trattamento cui andrebbero incontro gli enti ecclesiastici rispetto ad altre tipologie di ETS, a fronte della medesima fonte normativa.

Quanto, invece, alle attività di raccolta fondi, previste dall'art. 7 CTS come facoltative, si potrebbe giungere a conclusioni accettabili dal punto di vista funzionale.

E ciò non tanto perché, dal punto di vista oggettivo, la raccolta fondi viene legata da espresso vincolo di strumentalità rispetto alle attività di interesse generale, che dovrebbero pertanto presupporla («*al fine di finanziare le proprie attività di interesse generale*»); quanto, piuttosto, in virtù del fatto che se la raccolta rimane occasionale e di modico valore, i relativi fondi non sarebbero comunque tassabili in linea generale, *ex art. 143, comma 3, lett. a, TUIR* (114).

Il vantaggio sarebbe, in tal caso, costituito dal fatto che, avendo l'ente inserito l'attività di raccolta fondi all'interno del regolamento, anche i relativi introiti entreranno a far parte di quel «patrimonio destinato» che la normativa richiede di individuare per operare nel terzo settore, consentendo allo stesso di implementare le potenzialità sociali del ramo (115).

#### **10. Il ramo di terzo settore (o di interesse generale) dell'ente ecclesiastico in base al CTS: il contenuto del regolamento.**

L'attenzione, giunti a questo punto della trattazione, va posta sul contenuto che potrà assumere il regolamento istitutivo del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, comma 3, CTS (116).

---

(113) Difatti, si è già visto *retro*, Cap. III, par. 7.3.1, che in base all'art. 6, CTS, gli ETS possono esercitare anche attività commerciali, purché rimangano «*secondarie e strumentali*» rispetto a quelle di interesse generale.

(114) Si giungerebbe cioè alle medesime conseguenze previste all'art. 79, comma 4, lett. a, CTS, con l'ulteriore conseguenza di considerare tali fondi come facenti parte del patrimonio del ramo.

(115) Sul concetto di patrimonio destinato v. *infra*, 11.

(116) Per considerazioni di carattere generale sull'approccio degli enti ecclesiastici in relazione alla riforma del terzo settore si rinvia a MANTINEO A., *Il codice del terzo settore: occasione di ripensamento per gli enti religiosi?*, in AA. VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di GIANFREDA A – ABU SALEM M., cit., *passim*. Secondo FERRANTE M., *L'autoregolamentazione: questioni canonistiche*, in *Ibidem*, cit., affrontare il tema della redazione effettiva del regolamento del ramo dell'ente ecclesiastico significa «*definire e determinare il contenuto di questo regolamento che appare*

Verrà pertanto indagata, d'ora in poi, quella che è stata definita come la «dimensione religiosa all'interno del Terzo settore» (117), ovverosia quel modello giuridico speciale disegnato per l'azione degli enti ecclesiastici, in ragione della loro specifica natura.

Un disegno, invero, per certi aspetti lacunoso, poiché solo in parte sono state previste espressioni di esclusione dall'applicabilità di talune norme, mentre, per il resto, gli enti ne saranno destinatari a condizione che esse non vadano ad intaccare la loro autonomia organizzativa interna, costituzionalmente garantita (118).

Ad ogni modo, la dottrina ecclesiastica ha nel complesso apprezzato tale clausola di rinvio, poiché rivelatrice di «una ratio di salvaguardia dell'autonomia organizzativa e funzionale propria di realtà religiose», come è ad esempio quella cattolica ex art. 7 Cost. (119).

### **10.1. Le espressioni di esclusione legislative.**

Ripercorrendo la tecnica legislativa del CTS l'analisi partirà dalle espressioni legislative che escludono l'applicabilità di talune regole ai rami degli enti ecclesiastici.

A tal proposito, basterà qui di seguito elencare le seguenti principali disposizioni (120).

a) Art. 12, comma 2, CTS, che prevede il non utilizzo dell'acronimo ETS in aggiunta alla denominazione dell'ente ecclesiastico.

---

*come il passaporto per consentire agli enti religiosi di attraversare il confine per giungere nella terra promessa del Terzo settore».*

(117) Così CHIZZONITI A. G., *La riforma del terzo settore. Aspetti di diritto ecclesiastico*, in AA. VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di GIANFREDA A – ABU SALEM M., cit., il quale prosegue affermando, in relazione al regolamento dell'ente ecclesiastico, che si tratterebbe di «una sorta di abito su misura, quest'ultimo, da calibrare attentamente in ragione della tipologia, delle attività e delle dimensioni dell'ente ecclesiastico/ religioso che intende costruirsi al suo interno un Ramo ETS o IS».

(118) BETTETINI A., *Riflessi canonistici della riforma del terzo settore*, in AA. VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, a cura di GIANFREDA A – ABU SALEM M., cit.: «questo giustifica il sistema “ad aquila bicipite” che, come vedremo, caratterizza il regime degli enti religiosi all'interno della riforma del Terzo settore: l'ente ha una sola sostanza, quella religiosa che ne costituisce la ragion d'essere, ma la sua capacità è anche civile, e tale capacità deve essere resa compatibile con la sua sostanza».

(119) Così riassume la posizione della dottrina GIANFREDA A., *L'autoregolamentazione: questioni ecclesiastiche*, in AA. VV., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, cit.

(120) Per un'elencazione completa delle disposizioni che si occupano di disciplinare espressamente gli enti «di cui all'articolo 4, comma 3» v. MANTINEO A., *Il codice del terzo settore: occasione di ripensamento per gli enti religiosi?*, cit. Anche se le ulteriori disposizioni non costituiscono clausole di esclusione, bensì elementi di raccordo con la restante normativa fiscale (art. 89 CTS).

b) Art. 15, comma 4, CTS, che inibisce l'applicazione del comma 3, medesimo art. 15, sul diritto degli associati o aderenti di esaminare i libri sociali, secondo le modalità previste dall'atto costitutivo o dallo statuto.

c) Art. 29, comma 3, CTS, che esclude la possibilità da parte degli associati, dell'organo di controllo, del revisore legale dei conti o del P.M. di agire *ex art.* 2409 c.c., ovvero il potere degli associati di denunciare fatti ritenuti rilevanti all'organo di controllo.

**10.1.1. (segue) L'individuazione della loro possibile *ratio* ai fini dell'opera interpretativa circa la compatibilità o meno delle disposizioni del CTS avuto riguardo alla finalità ed alla struttura dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto.**

*Nulla quaestio* sulla disposizione sopra richiamata al punto a), che come già visto si inserisce nell'ambito dell'esclusione generale dell'ente ecclesiastico, in quanto tale, dalla soggettività ETS.

Viceversa, le due disposizioni *laser* richiamate sopra ai punti b) e c) potrebbero essere idonee a rivelare ulteriori e ben più profondi profili di incompatibilità con la restante disciplina che il CTS dedica all'enucleazione dei diritti dei soci o aderenti alla partecipazione effettiva e democratica alla vita sociale dell'ente.

Difatti, le maggiori criticità discendono dal fatto che – in definitiva – l'intero sistema di diritto canonico, ivi compresa la costituzione gerarchica della Chiesa, non rispondono a logiche democratiche (121), e di riflesso gli enti ecclesiastici, civilmente riconosciuti in armonia con le loro peculiarità, risentono di tale impostazione a livello sia strutturale che organizzativo.

Sul tema è opportuno richiamare ancora una volta il principio enunciato in data 30 aprile 1997 nell'intesa tecnica, interpretativa ed esecutiva del Concordato 1984, elaborata dalla Commissione paritetica tra la Santa Sede e la Repubblica italiana: «*le norme approvate con il Protocollo del 15 novembre 1984 nella parte relativa agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti recano una disciplina che presenta carattere di specialità rispetto a quella del codice civile in materia di persone giuridiche. In particolare, ai sensi dell'articolo 1 delle norme predette e in conformità a quanto già*

---

(121) Dal punto di vista politico, il Papa è sovrano dello Stato della Città del Vaticano, che costituisce una monarchia assoluta elettiva. Per riflessioni a carattere generale v. BONI G. – ZANOTTI A., *Sul contributo del diritto canonico al dibattito riguardo la democrazia*, in *Arch. Giur.*, 2016, p. 3 ss.

*disposto dall'articolo 7 comma 2 dell'Accordo del 18 febbraio 1984 tali enti ecclesiastici sono riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili nel rispetto delle loro caratteristiche originarie stabilite dalle norme del diritto canonico. Non sono pertanto applicabili agli enti ecclesiastici le norme dettate dal codice civile in tema di costituzione, struttura, amministrazione ed estinzione delle persone giuridiche private. Non può dunque richiedersi ad essi ad esempio la costituzione per atto pubblico il possesso in ogni caso dello statuto né la conformità del medesimo ove l'ente ne sia dotato alle prescrizioni riguardanti le persone giuridiche private».*

Sulla scorta di tali parametri di riferimento, proseguirà appresso l'analisi degli elementi che il regolamento del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico potrà – legittimamente – evitare di inserire.

Peraltro, l'opera di discernimento sul grado di compatibilità delle disposizioni della riforma con la finalità e la struttura dell'ente ecclesiastico deve muovere dal presupposto che il regolamento, rispetto all'atto costitutivo o all'eventuale statuto dell'ente, si pone in rapporto di subordinazione.

Motivo per cui, prima ancora che con le disposizioni del CTS, ed anzi al fine di orientare l'opera interpretativa, il regolamento non potrà confliggere con la cogente disciplina canonica cui l'ente è sottoposto, da ritenersi legittimamente meritevole di primaria tutela (122).

Di certo si tratterà di effettuare un assai delicato bilanciamento, che potrebbe portare in linea generale:

- w) ad escludere totalmente l'applicabilità di determinate disposizioni;
- x) ad escludere parzialmente l'applicabilità di determinate disposizioni;
- y) a rimodulare l'applicabilità di determinate disposizioni, calibrandone il contenuto alla circostanza che l'ente ecclesiastico opera attraverso la creazione di un ramo di attività;
- z) ad accogliere determinate disposizioni all'interno del regolamento, in tutto ovvero in parte, sulla scorta, rispettivamente della loro derogabilità o inderogabilità.

---

(122) SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, cit., p. 18, nota 51: «il fatto, poi, che la Revisione del Concordato lateranense e altri accordi con alcune confessioni religiose assumano questo principio come regola ermeneutica generale costituisce un'ulteriore conferma che tutte le norme della Riforma possono essere applicate agli enti ecclesiastici della Chiesa Cattolica solo se non costituiscono un vulnus alla struttura e alla finalità di tali enti. La linearità del principio non evita, però, la fatica di dover individuare quali sono gli elementi concreti e specifici della struttura e della finalità dell'ente che "meritano" di essere tutelati».

Difatti, occorrerà partire dal presupposto che, in linea generale, ogni disposizione non espressamente esclusa dal CTS sarà teoricamente applicabile al ramo dell'ente ecclesiastico, salvo che non si dimostri l'incompatibilità con la sua struttura o finalità ai sensi dell'art. 4, comma 3.

È interessante, da ultimo, notare come il medesimo approccio normativo, sebbene assai opinabile, sia quello di voler stimolare gli enti ecclesiastici a predisporre rami di attività sotto forma di auto-regolamentazione delegata, posto il riferimento al concetto di recepimento che pone «*in primo piano la valenza e il peso innanzitutto teorico-ricostruttivo del Regolamento di ramo*» (123).

Una tecnica che, proficuamente per il legislatore, rimanda agli enti ecclesiastici la delicata opera di discernimento (124), riservando teoricamente a valle ogni controllo sulla legittima redazione del regolamento depositato presso il competente Ufficio del RUNTS.

Ciò, peraltro, sottintende una possibile – quanto rischiosa – interpretazione autonoma, da parte dell'amministrazione competente, circa le prescrizioni della riforma compatibili o meno con la finalità e la struttura dell'ente ecclesiastico (125). Circostanza, quest'ultima, idonea potenzialmente a determinare conflitti finanche giurisdizionali con lo Stato, stante, in ultima analisi, l'indipendenza e la sovranità della Chiesa cattolica all'interno del proprio ordine (art. 7 Cost.).

Motivo per cui sarebbe di certo auspicabile che vi sia in futuro una comune presa di posizione fra Stato e Chiesa, per mezzo della quale possa prendere consistenza

---

(123) Solleva la questione GIANFREDA A., *L'autoregolamentazione: aspetti ecclesiastici*, cit., la quale così prosegue: «*l'effetto di autoregolamentazione, piuttosto, a mio parere, assume significato pregnante in quanto esplicitamente connesso nella nuova normativa al principio di autonomia confessionale degli enti religiosi anche nello svolgimento di attività diverse da quelle cd. istituzionali, come conseguenza dell'inciso "ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti"*».

(124) Già nel previgente sistema del ramo ONLUS dell'ente ecclesiastico FLORIS P., *Il regime ONLUS e la sua compatibilità con la natura ecclesiastica degli enti*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di ARRIETA J. I., Venezia, 2007, p. 242, aveva posto acutamente l'accento su tale questione «*mai risolta*».

(125) Non sembra infatti in discussione che resti applicabile, nei confronti degli enti ecclesiastici, il titolo VI del CTS dedicato alla disciplina del RUNTS ed i connessi poteri di controllo e verifica da parte dell'Ufficio. Anzi, sotto questo punto di vista risulterebbe ancora più pregnante il potere dell'Ufficio, poiché la verifica della sussistenza «*delle condizioni previste dal presente Codice per la costituzione dell'ente quale ente del Terzo settore, nonché per la sua iscrizione nella sezione richiesta*» (art. 47, comma 2), sarà a sua volta – *mutatis mutandis* – calibrata dall'amministrazione in base alla propria interpretazione di ciò che effettivamente risulta compatibile con finalità e struttura dell'ente ecclesiastico, e che, conseguentemente, avrebbe dovuto essere inserito nel regolamento.

un documento interpretativo comune in materia di redazione del regolamento del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico (126).

Peraltro, in tale ipotesi potrebbe anche essere applicata analogicamente la disposizione di cui all'art. 48, comma 5, CTS, dovendosi considerare il regolamento del ramo così ricavato fra le ipotesi dei «*modelli standard tipizzati*», che consentono l'accoglimento della richiesta di iscrizione al RUNTS sulla base di verifiche meramente formali (127).

## **10.2. Le disposizioni del CTS e la loro compatibilità con la struttura o le finalità dell'ente ecclesiastico ai fini della disciplina del ramo.**

Consapevoli delle considerazioni a carattere preliminare sopra effettuate, si valuterà in questa sede l'eventuale compatibilità delle norme del CTS con la struttura e la finalità dell'ente ecclesiastico. L'analisi ripercorrerà l'ordine delle disposizioni normative principali contenute nel CTS.

### **10.2.1. I principi generali e le disposizioni comuni agli ETS.**

Non pone particolari problemi di coordinamento esegetico il titolo I, stante la natura programmatica, o comunque non cogente, delle disposizioni di riferimento.

Per quanto concerne il contenuto dell'art. 4, merita senz'altro attenzione il riferimento, presente anche in seguito nel CTS, alla necessaria assenza dello scopo di lucro, per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale, successivamente elencate all'art. 5 (128).

---

(126) Pone correttamente la problematica CONSORTI P., *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, p. 24: «resterebbe da capire quale soggetto potrebbe nel caso valutare la legittimità di certe deroghe regolamentari, specialmente quando fossero giustificate con la necessità di rispettare norme religiose, o comunque afferenti all'ordine della Chiesa e non dello Stato».

(127) Così l'art. 47, comma 5, CTS: «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».

(128) CONSORTI P., *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, cit., p. 26, ritiene che (anticipando in parte quanto verrà detto appresso nel testo) «il regolamento dovrà anche contenere l'impegno a mantenere ferma l'assenza dello scopo di lucro nelle forme specifiche individuate dal Cts (art. 8), e poi la devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento secondo quanto disposto dall'art. 9, la sottomissione alle regole previste per la redazione e conservazione delle scritture contabili, del bilancio e del bilancio sociale (artt. 13-15)».



Degli artt. 6 e 7 CTS si è già detto in precedenza: volendo ribadire in questa sede le conclusioni sopra esposte, si ritiene che il ramo dell'ente ecclesiastico, pur sempre in armonia con la sua natura ecclesiale, possa prevedere lo svolgimento di attività diverse o di raccolta fondi, sebbene sia incerta e potenzialmente pregiudizievole la disciplina fiscale applicabile (129).

Meritano piena applicazione sia l'art. 8, relativo sostanzialmente all'assenza dello scopo di lucro, sia l'art. 9, in tema di devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento (130).

A quest'ultimo proposito, salvo ritornare in seguito sui problemi interpretativi che ingenera il termine «patrimonio residuo» (131), sembra doveroso intendere la previsione nel senso di poter prevedere la devoluzione del suddetto patrimonio anche a rami di terzo settore istituiti da altri enti ecclesiastici.

Dopodiché, potrà essere applicata, in quanto facoltativa, la norma di cui all'art. 10 CTS, relativa alla possibilità di creare patrimoni destinati ad uno specifico affare di cui all'art. 2447*bis* c.c.; varierà, invece, l'ottica concreta dello specifico affare qualora, come vedremo in seguito, l'obbligo di costituire un «patrimonio destinato» per il ramo possa già intendersi quale forma di segregazione patrimoniale, poiché in tal caso si tratterà di un doppio livello segregativo, e per affare dovrà intendersi una singola attività di interesse generale disciplinata all'interno del regolamento (132).

La disciplina dell'art. 11 CTS è interamente sostituita da quella maggiormente specifica prevista nell'art. 4, comma 3, la quale prevede, per l'appunto, il deposito del regolamento presso l'Ufficio del RUNTS ai fini della pubblicità costitutiva del ramo di terzo settore (o di interesse generale). Peraltro, la vaghezza terminologica non aiuta a fare chiarezza sulle concrete modalità di deposito del regolamento; né il Decreto istitutivo del RUNTS, recentemente emanato, affronta *funditus* la problematica, posto che continua semplicemente ad indicare «*il deposito di un regolamento redatto per atto pubblico o scrittura privata autenticata*» (133).

In attesa dell'istituzione di specifiche prassi burocratiche, può essere ragionevole ritenere che, stante l'assenza di una sezione dedicata ai rami degli enti religiosi civilmente riconosciuti, il regolamento, a seconda dei casi:

---

(129) Cfr. *retro* al par. 9.

(130) Cfr. *retro*, Cap. III, par. 7.3 e par. 10.

(131) V. *infra* al par. 12.

(132) V. *infra* al par. 11.

(133) Così l'art. 14, comma 1, D.M. 15 settembre 2020, n. 106.

a) dovrà essere depositato richiedendo l'iscrizione al RUNTS nella sezione «*imprese sociali*», qualora venga costituito un ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico;

b) dovrà essere depositato richiedendo l'iscrizione al RUNTS nella sezione «*altri enti del terzo settore*», qualora venga costituito un ramo di interesse generale dell'ente ecclesiastico (134).

Come visto in precedenza, a fronte dell'iscrizione al RUNTS non scaturisce l'obbligo, per l'ente ecclesiastico, di aggiungere l'acronimo ETS dopo la sua denominazione; ciò, per espressa esclusione normativa.

Diretta applicazione avranno invece gli artt. 13-14 CTS sulla contabilità e sulle conseguenti modalità di redazione delle scritture contabili o del bilancio, fermo restando che esse debbano essere riferite esclusivamente al patrimonio del ramo, e non dell'ente ecclesiastico nel suo complesso. Di qui, peraltro, l'estrema utilità dell'obbligo di prevedere scritture contabili separate (art. 4, comma 3, CTS).

Nell'ambito dell'art. 15 CTS, esclusa l'applicazione del comma 3 come visto in precedenza, si ritiene sicuramente applicabile l'obbligo di tenuta del libro delle adunanze dell'organo di amministrazione, dell'organo di controllo o degli eventuali ulteriori organi associativi, purché relativi alle vicende del ramo.

Quanto, invece, all'obbligo di tenuta ed aggiornamento del libro degli associati o aderenti, nonché quello delle assemblee (135), si ritiene che:

a) il libro dei soci o degli aderenti debba riguardare la composizione dell'intera compagine associativa, ove esistente all'interno dell'ente ecclesiastico;

b) il libro delle assemblee, sempre ove si tratti di un ente ecclesiastico a carattere associativo, possa essere costituito dalle sole assemblee recanti ordini del giorno riguardanti aspetti della gestione del ramo. L'auspicio, a tal fine, è che l'ente ecclesiastico si organizzi in maniera tale da separare tali incombenze rispetto alla restante gestione delle attività che esulano dal ramo di terzo settore.

### **10.2.2. Le disposizioni sui lavoratori e sui volontari.**

---

(134) Così l'art. 49 CTS, e non può essere altrimenti poiché le precedenti sezioni previste nel RUNTS sono assolutamente incompatibili con il ramo dell'ente ecclesiastico, riguardando figure specifiche di ETS. Di ciò si ha ulteriore conferma analizzando l'art. 3, comma 1, lett. g, D.M. 15 settembre 2020, cit., sebbene sia improprio il riferimento al concetto di ETS, qualifica estranea all'ente ecclesiastico.

(135) Quest'ultimo aspetto, peraltro, nemmeno viene in luce per gli enti ecclesiastici non associativi. Viceversa, nell'ipotesi in cui si tratti di un ramo – ad esempio – di un'associazione pubblica di fedeli, allora la norma andrà coordinata con la natura dell'ente ecclesiastico di riferimento.

Il ramo dell'ente ecclesiastico non potrà, poi, esimersi dal recepire gli artt. 16 e 17 CTS in tema di rapporti di lavoro ed attività di volontariato, circoscrivendo pur sempre tali prescrizioni alle attività di interesse generale previste nel regolamento (136).

Cosicché, per quanto riguarda l'art 16 CTS, si avrà che il rispetto della forbice massima retributiva sia limitata alla sola comparazione fra i lavoratori impiegati all'interno del ramo (137); mentre il registro dei volontari di cui all'art. 17 CTS riguarderà esclusivamente i soggetti che presteranno il proprio contributo gratuito per lo svolgimento delle attività regolate nel ramo (138).

Direttamente applicabile, da ultimo, è l'obbligo di assicurare i volontari ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 CTS.

### **10.2.3. Le norme sulle associazioni e sulle fondazioni del terzo settore, con particolare riferimento alla disciplina degli organi sociali.**

Il titolo IV del CTS è quello che richiede una maggiore opera di adattamento, poiché il presupposto della disciplina normativa è la creazione di un soggetto giuridico che, nel caso degli enti ecclesiastici, manca totalmente, trattandosi della mera istituzione di un ramo di attività.

Ad ogni modo, procedendo per gradi, possiamo anzitutto analizzare cosa e come deve essere obbligatoriamente indicato nel regolamento, ripercorrendo l'ordine dettato dall'art. 21 CTS.

a) La denominazione dell'ente ecclesiastico che istituisce il ramo, nonché l'eventuale denominazione conferita al medesimo. Inoltre, essendo l'ente ecclesiastico già civilmente riconosciuto, sembra assai opportuno aggiungere gli estremi del

---

(136) CONSORTI P., *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, cit., p. 26: «particolarmente delicata appare la questione relativa alla prestazione delle attività di lavoro, sia a titolo oneroso che volontario, regolata peraltro da norme di diretta applicazione non sempre coordinabili con quelle applicabili agli enti ecclesiastici, i quali mantengono talvolta prerogative meglio accostabili alle ipotesi di lavoro familiare, non pacificamente assimilabili alle due ipotesi di lavoro negli Ets (art. 16) e di lavoro volontario (art. 17). In ogni caso, l'ente ecclesiastico non potrà esimersi dal rispetto dell'art. 16 Cts, sebbene limitatamente alle attività di interesse generale, né a quanto disposto dagli artt. 17 e 18 Cts: per cui sarebbe opportuno che il regolamento considerasse queste ipotesi con la dovuta attenzione. La circostanza - del tutto nuova rispetto al passato - che ammette la possibilità di svolgere attività di volontariato anche presso soggetti diversi da quelli del Terzo settore, pur ammorbidendo certe potenziali asperità, suggerisce un prudente e circostanziato esame delle ipotesi plausibili».

(137) Soluzione, questa, che potrebbe creare problemi nell'impiego del soggetto anche per lo svolgimento retribuito di attività non rientranti nel ramo, dovendosi in tal caso – ragionevolmente – isolare nella busta paga il compenso riferibile alle sole attività di terzo settore.

(138) Ciò anche al fine di evitare sovrapposizioni con gli ulteriori registri cui l'ente ecclesiastico dispone in relazione alle altre tipologie di attività.

riconoscimento nonché il numero di iscrizione al registro delle persone giuridiche tenuto dalla competente prefettura (139).

b) L'assenza di scopo di lucro e le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite dal ramo.

c) Le attività di interesse generale che costituiscono l'oggetto del ramo.

d) La sede legale dell'ente ecclesiastico che istituisce il ramo.

e) Il patrimonio iniziale che l'ente ecclesiastico è obbligato a costituire per avviare il ramo.

Peraltro, con riferimento a tale requisito, il legislatore non ha indicato il patrimonio minimo di cui l'ente ecclesiastico debba dotarsi al fine di istituire il ramo di terzo settore; di qui, gli interrogativi ancora irrisolti della dottrina che si è occupata della problematica (140).

Volendo apportare un contributo all'analisi della questione, sembra eccessivo parametrare l'obbligo per l'ente ecclesiastico di dotarsi di un patrimonio iniziale pari all'ammontare richiesto per gli ETS che vorranno acquisire la personalità giuridica in base alle norme del CTS.

Difatti, l'ente ecclesiastico, per poter accedere alla normativa di terzo settore, deve avere come pre-requisito il proprio riconoscimento civile, godendo conseguentemente della personalità giuridica nello Stato italiano. Per tali ragioni, sembra pregiudizievole applicare *sic et simpliciter* il requisito patrimoniale previsto all'art. 22 CTS, poiché la norma disciplina aspetti completamente estranei alle vicende del ramo.

Sembra, di converso, più in linea con l'impostazione generale del CTS, affermare che non vi siano limiti inferiori alla costituzione del patrimonio destinato ai fini dell'iscrizione del ramo all'interno del RUNTS. Diversamente opinando, del resto, si riacutizzerebbe un'ingiustificata diversità di trattamento, in senso pregiudizievole, per l'ente ecclesiastico; ciò a differenza degli altri ETS, che potranno divenire tali a

---

(139) Circa l'eventuale obbligo di previa iscrizione dell'ente ecclesiastico al registro delle persone giuridiche si è già detto *retro* al par. 6.3 ss.

(140) Secondo SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, cit., p. 23, «questo ultimo istituto è del tutto nuovo in quanto la normativa sulle Onlus non prevedeva nulla di simile e, per tale motivo, la dottrina sta ancora riflettendo in riferimento (...) alla necessità che il valore del 'patrimonio destinato' non sia inferiore ad una somma minima, analogamente a quanto previsto dall'articolo 22 del Codice del Terzo Settore per gli enti che conseguono la personalità giuridica».

prescindere dalla loro consistenza patrimoniale. Eclatante, a tal proposito, l'ipotesi dell'associazione non riconosciuta (141).

A seguire, il legislatore delegato prevede un insieme di norme che, nel loro complesso, sono idonee ad ingenerare le più delicate operazioni di adattamento rispetto alla creazione del ramo. Si tratta degli artt. 24-29 CTS, i quali, rispettivamente, disciplinano:

f) l'ordinamento, l'amministrazione e la rappresentanza dell'ente;

g) i diritti e gli obblighi degli associati, ove presenti;

h) i requisiti per l'ammissione di nuovi associati, ove presenti, e la relativa procedura, secondo criteri non discriminatori, coerenti con le finalità perseguite e l'attività di interesse generale svolta.

L'insieme dei suesposti precetti costituisce un nervo scoperto della riforma, se parametrata alla natura ed alle finalità perseguite dagli enti ecclesiastici, posto che «*il rispetto della struttura e della finalità è un profilo essenziale ed inderogabile della disciplina dell'ente religioso*» (142), come sancito nell'intesa tecnica fra Stato e Chiesa del 30 aprile 1997 (143).

Volendo partire dalla prima disposizione del capo III, titolo IV, ovverosia l'art. 23 sulla «*procedura di ammissione e carattere aperto delle associazioni*», può evidenziarsi come la clausola di salvezza che rende tali disposizioni derogabili («*se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente*») acquisisca un ruolo pregnante per gli enti ecclesiastici.

Sebbene, difatti, gli ETS possano soltanto derogare *in melius* la normativa ivi prevista, con particolare riferimento ai rami degli enti ecclesiastici si tratterà di far prevalere, nella disciplina del regolamento, le loro peculiarità interne, in virtù dell'assorbente principio enucleato dall'art. 4, comma 3, CTS (144).

---

(141) L'affermazione contenuta nel testo presuppone il doveroso raffronto della disciplina di terzo settore al cospetto del precetto costituzionale di cui all'art. 20 Cost.

(142) Così SIMONELLI L, *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti e la riforma del terzo settore*, cit., p. 325, che prosegue affermando come «*tali soggetti hanno un imprescindibile riferimento con le confessioni religiose e con le attività di religione o culto; proprio in ragione di tale origine lo Stato, nell'osservanza del dettato costituzionale, si è impegnato a rispettare la loro autonomia che si manifesta anche nell'atto di definire la struttura ed il modo di funzionamento dei loro enti*».

(143) Su cui *retro*, par. 10.1.1.

(144) L'art. 23 CTS, già oggetto di approfondimento *retro* al Cap. III, par. 7.7, viene qui di seguito riportato in estratto per comodità di consultazione: «*1. Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, in un'associazione, riconosciuta o non riconosciuta, del Terzo settore l'ammissione di un nuovo associato è fatta con deliberazione dell'organo di amministrazione su domanda dell'interessato. La deliberazione è comunicata all'interessato ed annotata nel libro degli associati. 2. Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, l'organo competente ai sensi*

Cosicché, ad esempio, può ritenersi legittimo assoggettare o sostituire la deliberazione dell'organo amministrativo con l'assenso dell'autorità ecclesiastica competente, ovvero attribuire alla stessa il potere di decidere sull'istanza di riesame dell'associato non ammesso; il tutto, secondo un modello organizzativo confacente rispetto alla natura ed alla posizione dell'ente ecclesiastico rispetto al proprio ordinamento canonico di appartenenza.

Medesime considerazioni coinvolgono il successivo art. 24 CTS, potenzialmente applicabile solo nei confronti dei rami di enti ecclesiastici dotati di organo assembleare. In tali casi, e sempre nel rispetto del criterio di prevalenza delle caratteristiche organizzative proprie dell'ente ecclesiastico, potrebbe ad esempio ipotizzarsi un esplicito divieto di delega alla rappresentanza altrui in assemblea, ovvero prevedere tempistiche più dilatate per l'attribuzione del diritto di voto, compatibili con la necessaria opera di discernimento sulla reale affinità dei nuovi associati con gli scopi di religione e culto perseguiti dall'ente; nonché, da ultimo, l'eventuale previsione che alle assemblee possano partecipare, con diritto di audizione, soggetti particolarmente qualificati, quali l'autorità ecclesiastica gerarchicamente superiore o l'economista diocesano (145).

Impostazione analoga, infine, può essere assunta riguardo all'art. 25 CTS sulle competenze inderogabili dell'assemblea, che potranno – invero – subire variazioni in

---

*del comma 1 deve entro sessanta giorni motivare la deliberazione di rigetto della domanda di ammissione e comunicarla agli interessati. 3. Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, chi ha proposto la domanda può entro sessanta giorni dalla comunicazione della deliberazione di rigetto chiedere che sull'istanza si pronunci, l'assemblea o un altro organo eletto dalla medesima, che deliberano sulle domande non accolte, se non appositamente convocati, in occasione della loro successiva convocazione».*

(145) L'art. 24 CTS, già oggetto di approfondimento *retro* al Cap. III, par. 7.7, viene qui di seguito riportato in estratto per comodità di consultazione: «1. *Nell'assemblea delle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del Terzo settore hanno diritto di voto tutti coloro che sono iscritti da almeno tre mesi nel libro degli associati, salvo che l'atto costitutivo o lo statuto non dispongano diversamente. 2. Ciascun associato ha un voto. Agli associati che siano enti del Terzo settore l'atto costitutivo o lo statuto possono attribuire più voti, sino ad un massimo di cinque, in proporzione al numero dei loro associati o aderenti. Si applica l'articolo 2373 del codice civile, in quanto compatibile. 3. Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente, ciascun associato può farsi rappresentare nell'assemblea da un altro associato mediante delega scritta, anche in calce all'avviso di convocazione. Ciascun associato può rappresentare sino ad un massimo di tre associati nelle associazioni con un numero di associati inferiore a cinquecento e di cinque associati in quelle con un numero di associati non inferiore a cinquecento. Si applicano i commi quarto e quinto dell'articolo 2372 del codice civile, in quanto compatibili. 4. L'atto costitutivo o lo statuto possono prevedere l'intervento all'assemblea mediante mezzi di telecomunicazione ovvero l'espressione del voto per corrispondenza o in via elettronica, purché sia possibile verificare l'identità dell'associato che partecipa e vota. 5. L'atto costitutivo o lo statuto delle associazioni che hanno un numero di associati non inferiore a cinquecento possono prevedere e disciplinare la costituzione e lo svolgimento di assemblee separate, comunque denominate, anche rispetto a specifiche materie ovvero in presenza di particolari categorie di associati o di svolgimento dell'attività in più ambiti territoriali. A tali assemblee si applicano le disposizioni di cui ai commi terzo, quarto, quinto e sesto dell'articolo 2540 del codice civile, in quanto compatibili».*

base alle particolari regole imposte dal diritto canonico: su tutti, ad esempio, il potere di ingerenza dell'autorità ecclesiastica competente su scelte che, viceversa, il CTS affida interamente all'assemblea (146).

Secondo parte della dottrina, in ogni caso, non sarebbe interamente rinunciabile il principio del carattere aperto dell'associazione, che dovrà comunque caratterizzare il ramo dell'ente ecclesiastico, al pari del diritto universale di voto in assemblea (147); sebbene tali previsioni possano subire adattamenti sulla base del diritto canonico (148).

Ed è sotto questo profilo che tornerebbe in luce il primario principio della garanzia delle peculiarità dell'ente ecclesiastico associativo (149), il quale sarà legittimato a redigere regolamenti comprensivi anche delle disposizioni proprie del diritto canonico.

Così, ad esempio, potrà avvenire avuto riguardo alle limitazioni ed alle ulteriori prerogative vigenti in materia di ammissione ed esclusione degli associati, sulla scorta dell'applicazione del can. 308 per le associazioni (pubbliche o private) di fedeli, dei cann. 641-672 per gli istituti religiosi, dei cann. 720-723 per gli istituti secolari, nonché dei cann. 731-746 per le società di vita apostolica (150).

Passando all'analisi delle norme dedicate all'organo di amministrazione (art. 26 CTS), vi potrebbe essere la necessità, in questa parte del regolamento, di far confluire i dettami canonici sugli ingerenti poteri dell'autorità ecclesiastica competente.

---

(146) L'art. 25 CTS, già oggetto di approfondimento *retro* al Cap. III, par. 7.7, viene qui di seguito riportato in estratto per comodità di consultazione: «1. *L'assemblea delle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del Terzo settore: a) nomina e revoca i componenti degli organi sociali; b) nomina e revoca, quando previsto, il soggetto incaricato della revisione legale dei conti; c) approva il bilancio; d) delibera sulla responsabilità dei componenti degli organi sociali e promuove azione di responsabilità nei loro confronti; e) delibera sull'esclusione degli associati, se l'atto costitutivo o lo statuto non attribuiscono la relativa competenza ad altro organo eletto dalla medesima; f) delibera sulle modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto; g) approva l'eventuale regolamento dei lavori assembleari; h) delibera lo scioglimento, la trasformazione, la fusione o la scissione dell'associazione; i) delibera sugli altri oggetti attribuiti dalla legge, dall'atto costitutivo o dallo statuto alla sua competenza*».

(147) Traccia esclusivamente le coordinate essenziali di fondo CONSORTI P., *Questioni di diritto patrimoniale canonico*, cit., p. 27: «*i regolamenti devono mantenere il carattere aperto dell'associazione (carattere in parte derogabile dallo Statuto, e quindi presumibilmente oggetto di regolamento da parte degli enti ecclesiastici, che a questo proposito esprimono talvolta ipotesi di eccezionalità al principio democratico e di eguaglianza di genere, che vanno pertanto tenute in debito conto)*».

(148) Ancora CONSORTI P., op. ult. cit., p. 27: «*si ritiene perciò che tutte queste ipotesi devono essere affrontate nel regolamento, affinché le recepisca aliquo modo, poiché altrimenti resta vana la garanzia del rispetto della struttura e della finalità tipica degli enti religiosi civilmente riconosciuti*».

(149) Le norme in tema di associati ed assemblea potranno potenzialmente essere applicate soltanto agli enti ecclesiastici connotati da una struttura associativa; mentre resta totalmente esclusa la loro applicazione nei confronti, ad esempio, di enti a carattere non associativo come Diocesi o Parrocchie.

(150) Per un inquadramento di fondo si rinvia a BOLOGNINI F., *Lineamenti di diritto canonico*, Torino, 2000, pp. 167-169 e pp. 208-216.

Motivo per cui può escludersi in radice l'applicazione dei primi cinque commi dell'art. 26 CTS «*in quanto gli organi cui compete l'amministrazione delle opere sono quelli propri dell'ente religioso, fatto salvo che in sede di adozione del regolamento l'ente voglia dotare il Ramo di specifici organi collegiali*» (151). A tal riguardo, resterebbe ferma soltanto la previsione dei commi 6 e 7 circa l'obbligo di iscriverne nel RUNTS i nominativi degli amministratori e gli eventuali limiti ai poteri di rappresentanza.

Non si ravvisano, viceversa, ostacoli, alla diretta applicabilità degli artt. 27 e 28 CTS, rispettivamente in tema di conflitto di interessi e responsabilità degli amministratori (152).

Come già visto in precedenza, poi, per espressa previsione di legge è esclusa l'applicabilità dell'art. 29 CTS sul potere di denuncia al tribunale e agli organi di controllo.

Esaurita la trattazione dell'insieme di norme in tema di ordinamento, amministrazione nonché disciplina dei diritti e degli obblighi degli associati, va ora proseguita l'analisi degli ulteriori requisiti previsti all'art. 22 CTS, adattati alla realtà del ramo.

i) La prima nomina dei componenti degli organi sociali obbligatori e, quando previsto, del soggetto incaricato della revisione legale dei conti.

Sebbene, stando a quanto sopra osservato, l'ente ecclesiastico sia esonerato da tale onere, non si esclude che il regolamento possa prevedere l'istituzione di un consiglio direttivo *ad hoc* del ramo, da disciplinare armonicamente rispetto alle regole di strutturazione interna del soggetto giuridico di riferimento (153).

---

(151) SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso*, cit., p. 21.

(152) Cfr. SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso*, cit., p. 22. Peraltro, con particolare riferimento alla responsabilità degli amministratori, l'A. ritiene che questa norma estenda la sua efficacia alle figure che partecipano all'amministrazione del ramo dell'ente religioso, anche qualora non fossero inserite nel regolamento, in quanto ciò costituisce uno dei principi cardine della riforma del terzo settore (art. 3, Legge 106/2016), oltreché istituto a tutela dei terzi. Peraltro, tale istituto non è del tutto sconosciuto dall'ordinamento canonico dato che il § 3 del can. 1281 contiene *in nuce* il principio di responsabilità patrimoniale personale degli amministratori delle persone giuridiche canoniche pubbliche: «*la persona giuridica non è tenuta a rispondere degli atti posti invalidamente dagli amministratori, se non quando e nella misura in cui ne abbia beneficio; la persona giuridica stessa risponderà invece degli atti posti validamente ma illegittimamente dagli amministratori, salva l'azione o il ricorso da parte sua contro gli amministratori che le abbiano arrecato danni*».

(153) In questo senso SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso*, cit., p. 22: «*questa ipotesi di istituire degli organismi collegiali ai quali affidare competenze e poteri amministrativi e di controllo sulle opere del Ramo attraverso, per esempio, lo strumento del mandato con rappresentanza (artt. 1387 ss. cod. civ.) richiede di essere approfondita e verificata; tuttavia non sembra presentare evidenti profili di incompatibilità con l'ordinamento canonico universale, dato che a determinate condizioni e con le debite autorizzazioni canoniche è già consentito delegare alcune funzioni*».



Potrebbe, dunque, aprirsi uno spazio – facoltativo – per prevedere l’istituzione e la nomina dei primi componenti del consiglio direttivo del ramo, ivi compreso il soggetto dotato dei poteri di rappresentanza, verosimilmente coincidente con la figura del direttore o del presidente. Ad ogni modo, è fondamentale precisare, riguardo a quest’ultimo aspetto, che il ramo non assume mai soggettività giuridica autonoma; pertanto, la carica rappresentativa sarà pur sempre ricondotta al tradizionale schema civilistico della procura speciale con rappresentanza conferita dal legale rappresentante dell’ente ecclesiastico, eventualmente comprensiva di un mandato gestionale autonomo.

La disposizione in commento prevede, poi, l’individuazione del revisore legale dei conti: questa figura, disciplinata dall’art. 31 CTS, al pari dell’organo di controllo di cui al precedente art. 30, dovrà obbligatoriamente essere nominata qualora il ramo dell’ente ecclesiastico, sulla base delle scritture contabili separate, superi i requisiti patrimoniali indicati nei rispettivi articoli di riferimento.

Peraltro, nulla gli artt. 30 e 31 CTS dispongono circa le figure da nominare; motivo per cui si potranno attribuire tali compiti ai soggetti che più si riterranno idonei, in base ad un autonomo discernimento interno all’ente ecclesiastico (154).

Gli ultimi due requisiti enunciati all’art. 21 CTS coinvolgono:

1) le norme sulla devoluzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento o di estinzione del ramo (155);

---

*attraverso l’istituto della procura civile. La possibilità di assegnare i poteri di amministrazione sui beni a soggetti diversi rispetto all’amministratore naturale è peraltro già esplicitamente contemplata: 1) dal diritto canonico universale al canone 1278 (“Oltre ai compiti di cui al can. 494, §§ 3 e 4, all’economista possono essere affidati dal Vescovo diocesano i compiti di cui al cann. 1276, § 1 e 1279, § 2”) e al § 1 del canone 1279 (“§ 1. L’amministrazione dei beni ecclesiastici spetta a chi regge immediatamente la persona cui gli stessi beni appartengono, a meno che non dispongano altro il diritto particolare, gli statuti o la legittima consuetudine, e salvo il diritto dell’Ordinario d’intervenire in caso di negligenza dell’amministratore”), nonché 2) dal diritto particolare degli istituti di vita consacrata, laddove è istituita la funzione del ‘legale rappresentante’ o del ‘procuratore’ (cf n. 65, Orientamenti. Economia al servizio del carisma e della missione, CIVCSVA, Roma, 2018)».*

(154) Secondo CAVANA P., *Enti della Chiesa e diritto secolare*, cit., p. 44, il regolamento potrebbe diventare uno strumento di sperimentazione per «potenziare gli istituti di partecipazione, laddove già previsti e non sempre attuati (come i consigli e le assemblee pastorali), introducendo meccanismi consultivi - come per esempio consultazioni obbligatorie, vincolanti o meno su determinate voci di spesa e opere da intraprendere e/ o sul bilancio dell’ente - che diano concretamente voce ai fedeli e li rendano veramente compartecipi della vita della comunità», e ciò, secondo le ulteriori considerazioni svolte da GIANFREDA A., *L’autoregolamentazione: profili ecclesiastici*, cit., «anche e soprattutto quando l’ente di appartenenza si occupa di attività di interesse generale che testimoniano la presenza della Chiesa nel mondo. Ciò risulta particolarmente consigliabile in tutte quelle situazioni nelle quali la governance dell’ente “padre” risulta essenziale e sufficiente nella gestione delle attività di religione e di culto, ma si rivela inadeguata nella gestione delle attività diverse, spesso anche particolarmente complesse come quelle del Terzo settore».

(155) Disposizione, questa, che verrà analizzata in seguito al par. 12.

m) la durata del ramo, se prevista, nel qual caso si ritiene possibile prevedere una vita più ristretta rispetto a quella dell'ente ecclesiastico.

Sebbene la dottrina non sia concorde sul punto, sembra corretto escludere l'applicazione, nei confronti degli enti ecclesiastici, dell'art. 22 CTS, posto che essi, per espresso presupposto normativo, debbono già godere della personalità giuridica secondo la disciplina ad essi riservata; né, sotto altro profilo, potrebbero acquisirla ai sensi del CTS (156).

#### **10.2.4. La disciplina rivolta alle particolari tipologie di ETS.**

In via generale dovrebbero essere escluse dai regolamenti dei rami degli enti ecclesiastici le norme specificamente rivolte alle particolari tipologie di ETS, e per la precisione quelle in materia di ODV (artt. 32-34), APS (artt. 35-36), enti filantropici (artt. 37-39), reti associative (art. 41), nonché società di mutuo soccorso (artt. 42-44).

Ciò in quanto il contenuto di tali disposizioni dipende in modo essenziale dalle caratteristiche tipiche del soggetto cui sono rivolte, che nulla condivide con la natura e le finalità del ramo dell'ente ecclesiastico.

Ovviamente, dalla mancata applicazione – fra l'altro – della normativa sulle ODV, ne discende, correlativamente, la totale esclusione della parte del CTS che istituisce e disciplina i nuovi CSV (157), così come gli organismi nazionali e territoriali di controllo sugli stessi (artt. 61-66).

Discorso a parte merita il rinvio che l'art. 40 CTS effettua alla disciplina per le imprese sociali, contenuta nel D.lgs. 112/2017; come si vedrà meglio in seguito, difatti, all'ente ecclesiastico è espressamente consentito creare un apposito ramo di impresa sociale (158).

#### **10.4.5. La disciplina dell'iscrizione al RUNTS e l'assoggettamento ai controlli dell'Ufficio.**

Il titolo VI del CTS si occupa di istituire il nuovo RUNTS, disciplinando a livello generale la sua struttura e funzionalità, nonché i poteri affidati ai vari Uffici territoriali.

---

(156) Per tutti si vedano: nel senso di non applicare la norma, SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso*, cit., p. 21; nel senso di poterla applicare MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 17.

(157) Sul tema SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso*, cit., p. 20.

(158) *Infra*, par. 13 ss.

Come anticipato in precedenza, l'ente ecclesiastico è obbligato a depositare presso il RUNTS il regolamento istitutivo del proprio ramo; contestualmente a ciò, dovrà richiedere l'iscrizione alla residuale sezione «altri enti del terzo settore».

Sebbene la soluzione non possa dirsi soddisfacente, è pur vero che essa rappresenta l'unica via percorribile avuto riguardo alle sezioni del RUNTS attualmente istituite (159).

Resterebbe in ogni caso la possibilità, in futuro, di sfruttare il dettato dell'ultimo comma dell'art. 46 CTS, in base al quale «*il Ministro del lavoro e delle politiche sociali può, con decreto di natura non regolamentare, sentita la Conferenza Unificata, istituire sottosezioni o nuove sezioni o modificare le sezioni esistenti*»; ciò al fine di istituire un'apposita sezione dedicata ai rami degli enti religiosi civilmente riconosciuti.

Ai sensi dell'art. 47 CTS, la domanda di iscrizione dovrà essere depositata all'Ufficio competente (160) da parte del legale rappresentante dell'ente ecclesiastico, che dovrà depositare il regolamento del ramo e gli «*eventuali allegati*».

A quest'ultimo riguardo, il legislatore non ha specificato in cosa possano consistere detti documenti, rimettendo sostanzialmente in mano ai successivi decreti attuativi l'individuazione della documentazione utile ai fini dell'iscrizione.

Ad ogni modo, sembra ragionevole ricavare la complessiva documentazione richiesta a partire dalle informazioni che obbligatoriamente dovranno risultare nel RUNTS ai sensi dell'art. 48 CTS, ovverosia: denominazione; forma giuridica; sede legale, con indicazione di eventuali sedi secondarie; data di costituzione; oggetto dell'attività di interesse generale di cui all'art. 5; codice fiscale o partita IVA; possesso della personalità giuridica; patrimonio destinato; generalità dei soggetti che hanno la rappresentanza legale dell'ente; generalità dei soggetti che ricoprono cariche sociali con indicazione di poteri e limitazioni.

Pertanto, sarà necessario integrare la documentazione soltanto qualora tutte le informazioni sopra elencate non si evincano direttamente nel regolamento. Ad esempio, potrebbe rivelarsi necessario – o comunque opportuno – allegare alla richiesta di iscrizione il decreto di nomina del legale rappresentante e degli organi di

---

(159) Ciò a patto di non voler intendere l'onere di «deposito» come vicenda parallela rispetto all'iscrizione ad una fra le sezioni del RUNTS, creando in tale ipotesi un percorso autonomo per gli enti ecclesiastici. Circostanza, questa, che però si pone in contrasto con il dato normativo, e non sembra in ogni caso giovare all'intento semplificativo della riforma.

(160) Per la competenza sarà determinante la sede legale dell'ente ecclesiastico. Vale il criterio della regionalità, a meno che l'ente non abbia la sede legale all'interno di una Provincia autonoma, nel qual caso l'iscrizione dovrà essere richiesta proprio all'Ufficio avente sede nel capoluogo di Provincia. In Italia, sono due le Province autonome istituite: Trento e Bolzano.

amministrazione, la documentazione relativa al riconoscimento civile ed eventualmente il certificato di iscrizione al registro prefettizio delle persone giuridiche, nonché l'atto di costituzione dell'eventuale patrimonio destinato; l'impostazione sembra essere stata condivisa dal Decreto attuativo del RUNTS, sebbene con alcune peculiarità che verranno analizzate in apposita sede (161).

In base al comma 2 dell'art. 48 CTS, poi, dovranno essere depositate nel RUNTS anche tutte le successive modificazioni delle informazioni, le scritture separate da redigere annualmente, ovvero le vicende evolutive / estintive del ramo (162).

Va inoltre ricordato che, stante la peculiare impostazione del CTS, la richiesta di iscrizione del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico, qualora accolta, funge da pubblicità costitutiva del ramo stesso, a partire dal momento del deposito della relativa istanza; viceversa, ogni altra successiva informazione iscritta avrà la funzione di pubblicità dichiarativa (163).

Da ultimo, un cenno alla peculiare disciplina transitoria, che ormai si sta protraendo da anni stante la mancata istituzione effettiva del RUNTS. Orbene, in base alla vigente normativa, il regolamento di terzo settore dell'ente ecclesiastico dovrà essere depositato presso l'anagrafe delle ONLUS, e correlativamente la disciplina tributaria applicabile sarà quella prevista nel D.lgs. 460/1997.

#### **10.4.6. La disciplina del rapporto con gli enti pubblici e le altre specifiche misure a vantaggio degli ETS.**

Il titolo VII, capo I, CTS, è interamente dedicato alla disciplina dei rapporti privilegiati che, soprattutto talune categorie di ETS, possono instaurare con gli enti pubblici.

Ad ogni modo, fra le disposizioni di riferimento, non compare il ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico, posto che la gran parte dei vantaggi sono riservati ad ODV ed APS.

Peraltro, in via preliminare occorre richiamare l'attenzione sul fatto che, sebbene, come già analizzato, gli enti ecclesiastici non possano acquisire la qualifica di

---

(161) V. *infra* al par. 14.

(162) Indica testualmente la norma che «nel Registro devono inoltre essere iscritte le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto, le deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione, di scioglimento, estinzione, liquidazione e cancellazione, i provvedimenti che ordinano lo scioglimento, dispongono la cancellazione o accertano l'estinzione, le generalità dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento».

(163) Cfr. anche *retro* al par. 6.3.1, nonché al par. 6.3.2.

ETS, è indubbio come l'effettiva iscrizione nel RUNTS comporti l'applicazione, nei loro confronti, delle disposizioni dettate per gli ETS comuni.

Motivo per cui si ritengono comunque applicabili al ramo:

a) i principi a carattere programmatico enucleati all'art. 55 CTS, non sussistendo cause ostative all'attivazione, da parte del ramo, di partenariati con le pubbliche amministrazioni «*anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento*»;

b) le disposizioni dell'art. 57 CTS relative alla possibilità di stipulare convenzioni dirette per l'espletamento del servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza, sebbene tale facoltà sia da considerarsi residuale rispetto alla priorità normativamente attribuita alle ODV.

Altre specifiche misure di vantaggio sono state inserite al capo II del titolo VII, ed a tal riguardo può essere constatato come nei confronti del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico possa applicarsi soltanto la disposizione programmatica dell'art. 69 sull'accesso al fondo sociale europeo (164).

In base all'art. 70 CTS, poi, gli enti ecclesiastici potranno concludere contratti con la pubblica amministrazione per l'utilizzo non oneroso di beni mobili e immobili in occasione dello svolgimento di manifestazioni o iniziative temporanee, nel qual caso sarà anche possibile somministrare alimenti e bevande in deroga al possesso dei requisiti necessari previsti dalla normativa di settore, fermo restando l'obbligo di segnalazione certificata di inizio attività e la comunicazione di cui all'art. 6, Regolamento CE 852/2004 (165).

Limitatamente allo svolgimento delle attività di interesse generale del ramo, inoltre, sarà ragionevolmente possibile ottenere in comodato gratuito da parte dello

---

(164) Art. 69 CTS: «*lo Stato, le Regioni e le Province autonome promuovono le opportune iniziative per favorire l'accesso degli enti del Terzo settore ai finanziamenti del Fondo sociale europeo e ad altri finanziamenti europei per progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali*». Sono, viceversa, esclusivamente rivolte ad ODV ed APS le precedenti misure previste agli artt. 67 e 68 CTS, rispettivamente dettati in tema di accesso al credito agevolato e di crediti privilegiati.

(165) L'articolo non brilla certo per chiarezza espositiva, e non è dato pertanto sapere quali tipologie di manifestazioni possano rientrare nell'ambito applicativo della norma. Stando ad un'interpretazione letterale sembrerebbe che il vantaggio possa essere addirittura sganciato dall'attività svolta, essendo meramente sufficiente che essa sia promossa da un ETS. Ad ogni modo, esigenze di interpretazione sistematica impongono – a tutto voler concedere – che le attività degli ETS debbano essere ricomprese fra quelle di interesse generale, o al massimo riguardare iniziative di raccolte fondi o a finalità di sponsorizzazione. Dovrebbero, correlativamente, essere escluse le attività diverse, poiché in tali casi non si giustificerebbe il vantaggio conseguibile a fronte dello svolgimento di un'attività con modalità lucrative.

Stato, Regioni, Province autonome o enti locali, beni mobili o immobili non altrimenti utilizzati, per un massimo di trenta anni (166).

Altresì, qualora il ramo si occupi di svolgere una delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, lett. *f, i, k, z*, si applicheranno le ulteriori agevolazioni previste al comma 3 dell'art. 71 CTS se il bene oggetto di utilizzo sia un immobile culturale di proprietà dello Stato, delle Regioni, delle Province autonome, degli enti locali o di altri enti pubblici. Il *favor* consisterà principalmente nella concessione dell'utilizzo a canone agevolato, purché venga previamente concordato un piano *latu sensu* di recupero.

#### **10.4.7. La disciplina dei fondi e delle risorse finanziarie in favore del terzo settore.**

L'art. 9, comma 1, lett. *g*, Legge delega, prevedeva, a cura del legislatore delegato, la «*istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo destinato a sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), attraverso il finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, disciplinandone altresì le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse, anche attraverso forme di consultazione del Consiglio nazionale del Terzo settore*».

Mediante l'art. 72, comma 1, CTS, il legislatore ha effettivamente istituito il fondo di cui sopra, «*destinato a sostenere, anche attraverso le reti associative di cui all'articolo 41, lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all'articolo 5, costituenti oggetto di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del Terzo settore, iscritti nel Registro unico nazionale del Terzo settore*».

Peraltro, il CTS ha previsto al comma 3 del medesimo art. 72 che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti con lo Stato, le Regioni e le Province autonome, determini con proprio atto di

---

(166) La norma prevede espressamente che dovranno in tal caso essere effettuati a cura e spese dell'ente «*gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile*». Il senso della disposizione potrebbe essere quello di impedire una deroga al sistema di ripartizione delle spese di manutenzione che il codice civile prevede in capo al comodante (straordinaria manutenzione) ed al comodatario (ordinaria manutenzione). Si esclude, invece, che la disposizione possa spingersi fino al punto di accollare la totalità delle spese di manutenzione in capo all'ente comodatario. Difatti, si ritiene che le spese di manutenzione straordinaria torneranno a carico del comodante qualora non siano idonee a mantenere la funzionalità dell'immobile.

indirizzo di valenza triennale «*gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili nei limiti delle risorse disponibili sul Fondo medesimo*».

Orbene, il primo atto di indirizzo è stato emanato dal Ministero il 13 novembre 2017, ed in quella sede si è provveduto a ricavare una distinzione nella ripartizione delle risorse su base territoriale (167).

Nello specifico, il Ministero ha suddiviso la finanziabilità dei progetti in base alla loro rilevanza territoriale, escludendo di fatto le fondazioni iscritte al RUNTS dalla possibilità di partecipare alla richiesta di finanziamento – limitata al 50% della spesa ammissibile – con riferimento a quelli di rilevanza esclusivamente regionale (168).

Per le fondazioni del terzo settore resta, quindi, solo la possibilità di ottenere un finanziamento relativamente a progetti di rilevanza nazionale, dovendo al contempo scalzare la concorrenza di ODV ed APS, che potranno partecipare ad ogni progetto finanziabile (sia regionale che nazionale) con contributi fino all'80%.

In base all'evoluzione normativa testé riportata, può essere notato come soltanto in occasione dell'emanazione di un atto di indirizzo, di rango inferiore rispetto alla legge ordinaria, si è «attuato» un sistema di progettualità che introduce un veto di natura territoriale all'ottenimento di finanziamenti da parte delle fondazioni di terzo settore.

Con ciò, introducendo solo *ex post* una consistente limitazione ad un diritto che nei confronti delle fondazioni era stato riconosciuto dal legislatore in via generale; l'auspicio è pertanto quello che nei prossimi atti di indirizzo il Ministero provveda a correggere tale evidente stortura, posto l'evidente rischio di illegittimità a cui si espone il suo operato, di fatto orientato ad escludere *contra legem* la progettualità finanziabile delle fondazioni di terzo settore a livello regionale (169).

Le considerazioni finora esposte rilevano ai fini del presente elaborato poiché si ritiene che taluni enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possano essere considerati quali enti a carattere fondazionale (si pensi alle Diocesi o alle Parrocchie), e mediante l'iscrizione presso il RUNTS del ramo di interesse generale potrebbero potenzialmente accedere alle risorse stanziare ai sensi dell'art. 72 CTS.

---

(167) Non solo: con tale atto di indirizzo il Ministero ha altresì provveduto, di fatto, ad accorpate due fondi che erano stati istituiti in modo distinto: il riferimento va al successivo art. 73 CTS, che ad ogni modo sarà appannaggio di ODV ed APS.

(168) L'atto di indirizzo del Ministero è consultabile sul sito [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

(169) Si ritiene, difatti, che il potere concesso al Ministero non sia quello di escludere *in toto* le fondazioni di terzo settore dalla progettualità regionale, criterio peraltro non enucleato dal legislatore, bensì quello – al più – di prevedere criteri di gradualità della finanziabilità progettuale, eventualmente riservando ad ODV ed APS una percentuale maggiore di risorse.

Per quanto concerne, invece, il fondo istituito ai sensi del successivo art. 73 CTS, la partecipazione delle fondazioni di terzo settore ad eventuali bandi di progettualità finanziabile è stata limitata ai soli contributi per l'acquisto di *«autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e di beni strumentali, utilizzati direttamente ed esclusivamente per attività di interesse generale»*, purché si rispetti il vincolo di successiva donazione nei confronti delle strutture sanitarie pubbliche (170).

Si segnala inoltre, ai sensi dell'art. 77 CTS, la possibilità di acquisire titoli di solidarietà, istituito già efficace a partire dal 1° gennaio 2018 ai sensi dell'art. 104, comma 1, CTS (171).

---

(170) Viceversa, nel pregresso sistema normativo i contributi per l'acquisto di autoambulanze veniva esteso, oltreché alle ODV, a tutti i soggetti iscritti al registro dell'anagrafe ONLUS.

(171) Come già esposto in precedenza, la gran parte delle disposizioni a carattere fiscale contenute nel titolo X del CTS troveranno applicazione a decorrere dal periodo di imposta successivo rispetto a quello in cui verrà emanata l'autorizzazione della Commissione Europea, ed in ogni caso tali norme non potranno essere applicate fin quando non verrà reso effettivamente operativo il RUNTS. Ad ogni modo, vi sono talune norme fiscali passibili di applicazione fin dal 1° gennaio 2018; fra esse c'è la previsione dei c.d. titoli di solidarietà. La novità consiste nella possibilità che gli istituti di credito autorizzati ad operare in Italia emettano specifici titoli, appunto denominati titoli di solidarietà, sui quali non verranno applicate le commissioni di collocamento. Questa previsione potrebbe comportare numerosi benefici in termini economici per gli ETS, in quanto le commissioni di collocamento sono dei costi – molto spesso occulti – che gli istituti di credito applicano sul fondo investito in percentuale rispetto al totale. In relazione a tali costi viene stabilito un progressivo piano di ammortizzamento, che molto spesso si conclude con la scadenza naturale del titolo. Da ciò deriva che se il risparmiatore decidesse di uscire dall'investimento prima della scadenza naturale, si vedrebbe addebitata tutta la componente delle commissioni di collocamento non ancora ammortizzata. Dunque, la disapplicazione delle commissioni di collocamento si inserisce nella direzione di aumentare la trasparenza degli investimenti, senza addebitare al risparmiatore alcun costo in caso di richiesta anticipata di uscita dall'investimento effettuato. I titoli di solidarietà emessi potranno anzitutto consistere in obbligazioni, oppure in altri titoli di debito, purché non subordinati, non convertibili e non scambiabili. Inoltre, gli stessi non conferiranno il diritto di sottoscrivere o acquisire altri tipi di strumenti finanziari, né potranno essere collegati ad uno strumento derivato. Altresì, i titoli di solidarietà potranno essere certificati di deposito consistenti in titoli individuali non negoziati nel mercato monetario. Le obbligazioni e gli altri titoli di debito non potranno avere scadenza inferiore a 36 mesi, e comunque potranno essere nominativi ovvero al portatore. La corresponsione degli interessi dovrà avvenire con periodicità almeno annuale, ed in una misura che sia almeno pari alla percentuale maggiore tra i seguenti due tassi: *a)* il tasso di rendimento lordo annuo delle altre obbligazioni analoghe, per caratteristiche e durata, emesse dal medesimo istituto di credito, e che siano state collocate nel trimestre solare precedente alla data di emissione dei titoli di solidarietà; *b)* il tasso di rendimento lordo annuo dei titoli di Stato con vita residua simile a quella dei titoli di solidarietà. Viceversa, per i certificati di deposito viene prevista una scadenza non inferiore a 12 mesi. Medesime regole valgono in tema di periodicità nella corresponsione degli interessi (almeno annuale) e nella determinazione della loro percentuale (la misura maggiore fra il tasso di rendimento lordo annuo di analoghi certificati di deposito emessi nel trimestre solare precedente, ed il tasso di rendimento lordo annuo dei titoli di Stato con vita residua simile). Ad ogni modo, sia in relazione alle obbligazioni e agli altri titoli di debito, sia in relazione ai certificati di deposito, viene stabilito che gli emittenti possono applicare un tasso inferiore rispetto al maggiore tra i due tassi di rendimento sopra indicati, *«a condizione che si riduca corrispondentemente il tasso di interesse applicato sulle correlate operazioni di finanziamento secondo le modalità indicate nel decreto attuativo di cui al comma 15»*. A tale fine – prosegue la norma così come modificata dalle integrazioni al CTS contenute nel successivo D.lgs. 105/2018 – *«gli emittenti devono essere in grado di fornire un'evidenza, oggetto di approvazione da parte del relativo organo amministrativo, dei tassi ordinariamente applicati sulle operazioni di raccolta e sulle operazioni di impiego, equivalenti per durata, forma tecnica, tipologia di tasso fisso o variabile e, se disponibile, rischio di controparte»*. Per il resto, continueranno ad essere applicate le norme del testo



#### 10.4.8. La disciplina del regime fiscale degli ETS.

Volendo riepilogare l'assai articolata disciplina transitoria prevista in materia di disposizioni fiscali, confermata nella nota esplicativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 19 dicembre 2017, può essere affermato che a partire dal periodo d'imposta successivo al 31 dicembre 2017 sono entrate in vigore le seguenti previsioni:

- a) titoli di solidarietà (art. 77);
- b) regime fiscale del social lending (art. 78);
- c) social bonus (art. 81);
- d) disposizioni in materia di imposte indirette e tributi locali (art. 82);
- e) detrazioni e deduzioni per erogazioni liberali (art. 83);
- f) regime fiscale delle ODV, con particolare riferimento alla previsione dell'esenzione dei redditi degli immobili destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale dall'imposta sul reddito (art. 84, comma 2);
- g) regime fiscale delle APS, con particolare riferimento all'esenzione dei redditi degli immobili destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività non commerciale dall'imposta sul reddito (art. 85, comma 7).

---

unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (D.lgs. n. 385/1993), le disposizioni legislative e regolamentari in materia di strumenti finanziari di cui al D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, con relative disposizioni attuative, nonché la normativa in materia di trasparenza bancaria. La corposa disposizione in commento prevede anche ulteriori profili di agevolazione per gli ETS. Difatti, al comma 15, viene previsto che gli istituti di credito possono erogare a titolo di liberalità una somma in favore degli ETS che abbiano sottoscritto i titoli di solidarietà, al fine di sostenere le meritevoli attività di interesse generale da essi perseguite. Questa somma sarà commisurata all'ammontare nominale dei suddetti titoli e l'erogazione sarà subordinata alla presentazione di un progetto predisposto dagli ETS destinatari della liberalità. Ulteriore norma, prevista al fine di incentivare le erogazioni liberali in favore degli ETS da parte degli istituti di credito, è quella che prevede per questi ultimi la possibilità di ottenere un credito di imposta qualora tale somma sia almeno pari allo 0,60 % dell'ammontare complessivo dei titoli di solidarietà sottoscritti. A tal fine, gli istituti di credito emittenti, tenuto conto delle richieste di finanziamento pervenute dagli ETS e compatibilmente con le esigenze di rispetto delle regole di sana e prudente gestione bancaria, devono destinare una somma pari all'intera raccolta effettuata attraverso l'emissione dei titoli, al netto dell'eventuale erogazione liberale già deliberata, per il finanziamento delle iniziative di interesse generale intraprese dagli enti in base all'art. 5 CTS. La norma poc'anzi richiamata è di notevole importanza: a tal proposito il legislatore ha scelto quindi di premiare gli istituti di credito che la rispettano, prevedendo in tal caso una serie di agevolazioni (disciplinate nei commi da 8 a 13). Infine, viene previsto che gli istituti di credito che hanno emesso i titoli di solidarietà *«devono comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali entro il 31 marzo di ogni anno, il valore delle emissioni di Titoli effettuate nell'anno precedente, le erogazioni liberali impegnate a favore degli Enti di cui al comma 1 e gli importi erogati ai sensi del comma 5 del presente articolo specificando l'Ente beneficiario e le iniziative sostenute e gli importi impiegati di cui al comma 6 specificando le iniziative oggetto di finanziamento. Gli emittenti provvedono a pubblicare sul proprio sito internet, con cadenza almeno annuale, i dati relativi ai finanziamenti erogati con l'indicazione dell'ente beneficiario e delle iniziative sostenute ai sensi del presente articolo»*. Da segnalare, in ultimo, che l'effettiva attuazione dell'istituto era stata originariamente subordinata all'emanazione di un apposito Decreto (art. 77, comma 15), ma con D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2018, n. 136, tale previsione è stata abrogata, stante la sufficiente chiarezza del dato normativo.

Di converso, sempre a partire dal 1° gennaio 2018 sono entrate in vigore le seguenti abrogazioni della pregressa normativa concernente previste dal CTS:

x) la deducibilità delle erogazioni liberali in denaro disposte a favore di APS iscritte nei relativi registri (art. 100, comma 2, lett. *l*, D.P.R. 917/1986);

y) la detraibilità al 19% dei contributi associativi versati dai soci alle società di mutuo soccorso, alle condizioni ivi previste (art. 15, comma 1, lett. *i bis*, D.P.R. 917/1986);

z) la detraibilità al 19% delle erogazioni liberali in denaro a favore di APS iscritte nei relativi registri (art. 15, comma 1, lett. *i quater*, D.P.R. 917/1986).

Tutte le ulteriori disposizioni a carattere fiscale contenute nel titolo X del CTS troveranno applicazione a decorrere dal periodo di imposta successivo rispetto a quello in cui verrà emanata l'autorizzazione della Commissione Europea. In ogni caso, viene comunque stabilito che, anche se dovesse sopraggiungere suddetta autorizzazione, le novità non potranno entrare in vigore prima dell'annualità d'imposta successiva rispetto a quella in cui verrà reso effettivamente operativo il RUNTS.

Fra esse, peraltro, figurano anche le disposizioni contenute all'art. 80 CTS e relative a quello che diverrà il regime fiscale dei rami di terzo settore degli enti ecclesiastici. Motivo per cui, ad oggi, ancora risulta applicabile il pregresso meccanismo disciplinato dal D.lgs. 460/1997 in materia di ONLUS (172).

### **10.5. Il contenuto facoltativo del regolamento e le prospettive di sviluppo per il ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico.**

Fino a questo momento è stata dedicata particolare attenzione alle disposizioni del CTS che, limitatamente alla loro compatibilità con la struttura e la finalità dell'ente ecclesiastico:

a) dovranno trovare applicazione in sede di istituzione del ramo di terzo settore, in quanto inderogabili;

b) potranno non trovare applicazione in sede di istituzione del ramo di terzo settore, in quanto derogabili.

Ad ogni modo, la medesima logica sottesa al principio di compatibilità porta ad affermare che, all'interno del regolamento, potranno essere inserite una serie di clausole

---

(172) Per un quadro generale cfr. MANCUSO A. S., *Alcune considerazioni sulle parrocchie alla luce delle prospettive aperte dal d.lgs. n. 460 del 1997*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2007, p. 2047 ss.; RIVETTI G., *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit o for profit*, Milano, 2008, p. 245 ss.

volte a rendere il ramo maggiormente conforme allo spirito che contraddistingue quella determinata realtà ecclesiale.

Anche perché, sotto questo punto di vista, gli enti ecclesiastici dotati di personalità giuridica all'interno dell'ordinamento civile rispondono a quella che è stata definita come una sorta di eterogeneità delle fonti, tipica del diritto ecclesiastico, sia dal punto di vista costitutivo che operativo. Orbene, in ragione di tale specificità, lo Stato italiano, rispetto alla disciplina delle attività di religione o di culto, «*non può assumere iniziative di controllo, non ha poteri ispettivi sulla legittimità degli atti dell'ente in riferimento all'ordinamento che lo regge, né può intervenire nella vita e nell'organizzazione interna all'ente*» (173).

Sebbene non esista un regime di specialità per la disciplina delle attività diverse dell'ente ecclesiastico, fra cui rientra l'operato svolto nel sociale per il tramite del ramo, resta comunque fermo, al contempo, che la regolamentazione della gestione potrà essere in linea rispetto alle caratteristiche soggettive dell'ente ecclesiastico promotore.

Pertanto, solo per fare un esempio, potranno essere riproposte nel regolamento tutte le prerogative e le facoltà proprie dell'Ordinario diocesano di riferimento, ivi inclusi i poteri di controllo, vigilanza e supplenza previsti dal codice di diritto canonico (174).

---

(173) CELLI A., *Amministrazione dell'ente ecclesiastico: prevenzione e gestione delle criticità*, in AA. VV., *Temì di amministrazione dei beni ecclesiastici e riforma del terzo settore*, a cura della CEI, Noventa Padovana, 2015, p. 8.

(174) Ad esempio, per CELLI A., *Amministrazione dell'ente ecclesiastico: prevenzione e gestione delle criticità*, cit., pp. 11-12, «*per quanto attiene alle funzioni di vigilanza e di supplenza, spetta, al Vescovo diocesano il potere-dovere di esercitare la tutela sull'amministrazione dei beni appartenenti alle persone giuridiche pubbliche a lui soggette (cfr. can. 1276, § 1) e di vigilare sulle persone giuridiche canoniche nei limiti stabiliti dal diritto (cfr. cann. 392, § 2; 325, § 1). La necessità del superiore controllo è determinata dalla natura stessa dei beni ecclesiastici e dal loro carattere pubblico e si esplicita in un insieme di attività poste dal Vescovo e dai suoi collaboratori volte a tutelare la corretta utilizzazione dei beni di ciascuna persona giuridica, nel rispetto delle sue finalità e nella valorizzazione della responsabilità degli amministratori. alcune attività concernono la vigilanza sull'amministrazione ordinaria dei beni: l'esame del rendiconto annuale (cfr. cann. 1284 § 2, 8°, 1287 § 1) e dell'eventuale preventivo, che può essere richiesto dal diritto particolare (cfr. can. 1284 § 3); la cura del subentro di nuovi amministratori, che può offrire l'occasione per una verifica più approfondita e di carattere complessivo (cfr. can. 1283); un esame generale della situazione dei beni della persona giuridica in occasione della visita pastorale (cfr. cann. 396-398). L'esercizio della vigilanza può comportare, in circostanze particolari, la necessità di intervenire sugli amministratori con atti precettivi (cfr. can. 49) e anche con provvedimenti di natura disciplinare (cfr. can. 1377), non esclusa nei casi più gravi la rimozione dall'ufficio (cfr. cann. 192-193, 1740 ss., in particolare can. 1741, 5°). alla funzione di vigilanza è collegata quella di supplenza che si esplica anzitutto verso le persone giuridiche che dal diritto o dai propri statuti non hanno amministratori: l'ordinario del luogo può incaricare dell'amministrazione per un triennio persone idonee (cfr. can. 1279 § 2), ad esempio l'economo. L'ordinario ha, inoltre, il diritto-dovere di intervenire in rappresentanza della persona giuridica, nel caso di negligenza degli amministratori (cfr. can. 1279 § 1), sostituendosi temporaneamente a essi o nominando un commissario ad acta. nell'ambito della funzione di vigilanza merita un cenno anche l'ipotesi contemplata dal can. 318 § 1, laddove circostanze speciali inducano l'ordinario ad assumere il*

In secondo luogo, l'ente ecclesiastico potrà arricchire il regolamento del ramo facendo proprie determinate facoltà che il CTS ha concesso a tutti gli ETS atipici che vorranno accedere alla disciplina contenuta nella riforma.

Ad esempio, l'ente potrà istituire un sistema di votazione per corrispondenza, anche in via telematica o tramite videoconferenza. Inoltre, potranno essere previste condizioni più stringenti per rivestire la qualifica di amministratori delle attività del ramo.

A tali previsioni, espressamente disciplinate nel CTS, può ovviamente aggiungersi ogni altra clausola che non sia incompatibile con l'impianto sistematico del CTS.

Sotto questo punto di vista, costituisce legittima facoltà, nel rispetto di ogni altra regola imposta, l'inserimento di clausole idonee a potenziare le opportunità di sviluppo sociale del ramo dell'ente ecclesiastico.

Difatti, l'apertura del legislatore all'importanza sociale degli enti ecclesiastici, determina, su un piano di ordine più generale, una grande opportunità di «ristrutturazione» del *modus operandi* della Chiesa, la quale potrebbe cogliere l'occasione per sviluppare la propria operatività in linea con le seguenti direttrici:

a) aprirsi maggiormente all'apporto di soggetti laici, al fine di promuovere, pur sempre per mezzo del Carisma che la contraddistingue, attività di interesse generale a beneficio dell'intero tessuto sociale italiano;

b) incentivare il rafforzamento della sinergia fra enti ecclesiastici, nonché la collaborazione fra essi e gli altri ETS previsti dalla normativa, in vista del comune obbietto che contraddistingue lo spirito di riforma;

c) marginalizzare la prassi dei c.d. «enti gestori», ovverosia enti civili appositamente creati per volontà di soggetti collegati alle realtà ecclesiali, mediante i quali – ad oggi – si realizza in via principale la gestione di attività propriamente pastorali e caritative a livello locale, sostituendo a ciò un intervento diretto dell'ente ecclesiastico.

## **11. Il patrimonio destinato del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico.**

---

*governo dell'ente attraverso la nomina di un commissario che in suo nome temporaneamente lo diriga, con poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione».*

Rispetto al passato costituisce innovazione la previsione che l'ente ecclesiastico debba costituire, al fine di poter iscrivere il proprio ramo di terzo settore presso il RUNTS, un apposito patrimonio destinato.

Ai sensi dell'art. 4, comma 3, CTS, difatti, senza null'altro specificare è stato previsto che *«per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato»*. Ciò in aggiunta alla previsione, già inserita nel previgente sistema delineato dal comma 9 dell'art. 10, D.lgs. 460/1997, di redigere separatamente le scritture contabili.

In dottrina si registrano, allo stato, diversi approcci interpretativi della disposizione.

Stando ad un primo orientamento, il patrimonio destinato previsto dall'art. 4, comma 3, non implicherebbe una reale ed effettiva segregazione rispetto al restante patrimonio dell'ente ecclesiastico.

Le principali motivazioni a sostegno di ciò sono state rintracciate nella configurazione piuttosto blanda della «separazione», che invero fungerebbe meramente da parametro per vagliare il rispetto dell'obbligo della non lucratività soggettiva (175); inoltre, in base ad una considerazione di più ampio respiro sistematico, nel fatto che il legislatore è obbligato a costituire ipotesi di segregazione patrimoniale esclusivamente

---

(175) Esprimono tali considerazioni SIMONELLI L., *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti e la riforma del terzo settore*, cit., p. 337: *«questa configurazione piuttosto leggera (contabile) del patrimonio destinato ad un Ramo dell'ente religioso potrebbe non essere l'unica modalità ammessa dalla Riforma [...] Da ultimo, si potrebbe ritenere che l'effetto della segregazione patrimoniale perfetta (rispetto al resto del patrimonio dell'ente religioso) potrebbe sussistere, pur senza far riferimento all'art. 2447-quinquies, qualora al patrimonio destinato possano essere riconosciuti – in forza di un atto di interpretazione (autentica) – gli effetti specifici previsti dal co. 7 dell'art. 22 del Codice (anche per il Ramo Impresa sociale)»*; nonché RUOTOLO A., *La costituzione di patrimoni destinati ad uno specifico affare da parte degli enti del Terzo Settore*, in [www.notariato.it](http://www.notariato.it), 2018, p. 13: *«il tutto, ovviamente, avrebbe anche riflessi sul grado di separazione del patrimonio destinato per detti enti: non si tratta di separazione patrimoniale perfetta o presunta tale, bensì di destinazione del patrimonio 'dedicato' funzionale all'accesso alla disciplina e che si riflette, essenzialmente, in sede di cessazione dell'ente o della attività di terzo settore, in direzione di una probabile devoluzione nel senso analogo a quello previsto dall'art. 32, c.c.»*. Si v. infine CONSORTI P., *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, cit., p. 29: *«in ogni caso, a me pare che i due tipi di patrimoni destinati rimangano diversi, e che il legislatore italiano imponga all'ente ecclesiastico di evidenziare chiaramente quella parte del patrimonio che vincola all'esercizio delle attività di interesse generale, non tanto per limitare una responsabilità patrimoniale nei confronti dei possibili creditori, che verosimilmente potranno aggredire nel caso l'intero patrimonio dell'ente, quanto in funzione sia della verifica di stabilità patrimoniale - quando necessaria, ad esempio nel caso di fondazioni o imprese sociali - sia della valutazione delle forme di controllo che la legge italiana gradua anche in funzione del quantum, sia infine per assicurare che i proventi delle attività d'interesse generale rimangano vincolate alle medesime attività, come previsto in via generale dall'art. 8 Cts»*.

in virtù di apposita previsione normativa *ad hoc*, stante il generale principio della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740 c.c. (176).

Nel qual caso si è ritenuto che «*l'obbligo di costituire tale patrimonio potrebbe essere assolto anche solo allegando al regolamento un documento che ricalca la forma e i contenuti dello stato patrimoniale (inventario), integrato con le indicazioni utili a individuare i beni di cui si tratta (per es. i riferimenti catastali), la loro quantità e il modo con cui è stato determinato il loro valore (per es. una perizia, laddove sia necessaria)*» (177).

Viceversa, per un secondo orientamento la fattispecie disciplinata dall'art. 4, comma 3, CTS, proprio perché utilizzerebbe termini inequivoci quali «costituzione», «patrimonio» e «destinato», rappresenterebbe essa stessa espressione della volontà del legislatore, vista la meritevolezza dello scopo, di istituire un'eccezione legislativa al principio generale di cui all'art. 2740 c.c. (178).

---

(176) Per tali ulteriori riflessioni cfr. SIMONELLI L., *Il patrimonio destinato*, in *Enti religiosi e riforma del Terzo Settore*, cit. p. 259: «*alla luce del dogma dell'art. 2740 c.c. [...] si ritiene che: [...] 2) il patrimonio destinato che deve essere costituito contestualmente al ramo non gode della segregazione patrimoniale ma concorre alla precisa perimetrazione delle attività e dei beni (materiali ed immateriali, mobili ed immobili, nonché finanziari) che costituiscono il ramo e sono soggetti ai vincoli previsti dal legislatore per assicurare la non lucratività soggettiva di quelle attività e dei loro avanzi di gestione (anche se patrimonializzati); 3) non è vietato all'ente religioso, seppur appare piuttosto complesso, procedere alla costituzione del patrimonio destinato del ramo osservando la disciplina ed i vincoli degli artt. 2447-bis e ss. e, così, godere anche della segregazione patrimoniale dei beni ad esso imputati;* nello stesso senso PERRONE A. – MARANO V. *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo, un'opportunità?*, cit., p. 6: «*in conformità al modello regolato dalla disciplina della società per azioni (art. 2447-bis e ss. c.c.), alcuni autori hanno interpretato il riferimento al patrimonio destinato nel senso 'forte' di una separazione patrimoniale [...] Tale lettura si espone, tuttavia, alla tradizionale obiezione per la quale le ipotesi di separazione patrimoniale hanno carattere tassativo in virtù dell'espressa previsione dell'art. 2740, secondo comma, c.c.. In assenza di una specifica previsione di legge non è, pertanto, possibile prospettare una separazione patrimoniale, parimenti dovendosi escludere l'applicazione analogica della disciplina dettata per casi simili - per esempio, in materia di società per azioni - in ragione del carattere eccezionale delle relative disposizioni*».

(177) Così l'ulteriore considerazione di SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, cit., p. 26.

(178) Presuppone un'effettiva segregazione patrimoniale a favore dei creditori del ramo FERRANTE M., *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo Settore*, Torino, 2019, p. 106: «*occorre, dunque, trovare la soluzione giuridica per individuare una porzione del patrimonio dell'ente su cui imprimere un vincolo di destinazione reale e non solo meramente obbligatorio che consenta di rispettare la ratio legis dell'art. 4, comma 3 CTS il quale – utilizzando termini molto forti e densi di significato giuridico quali 'costituire' e 'destinato' – lascia chiaramente intendere che deve trattarsi di un patrimonio autonomo cioè nettamente distinto da quello stabile o generale dell'ente. In altri termini, si dovrà costituire un patrimonio destinato allo scopo da perseguire ex art. 5 CTS che non possa essere aggredibile con atti esecutivi da quei creditori dell'ente che non hanno maturato le loro ragioni di credito per cause legate allo svolgimento di tutte le altre attività dell'ente diverse da quella per cui lo stesso si è iscritto al RUNTS, inclusa quella istituzionale di religione o di culto, realizzandosi per tale via un ampliamento delle ipotesi di limitazione della responsabilità patrimoniale di cui all'art. 2740, comma 2 cod. civ., in virtù del criterio di meritevolezza dello scopo*»; sostanzialmente adesivo CAVANA P., *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, cit., p. 20: «*gli amministratori di tali enti dovranno quindi essere ben avvertiti del problema e circoscrivere con attenzione il 'patrimonio destinato', nel quale andranno necessariamente inclusi tutti i beni mobili (denaro, titoli) e immobili e il*

Peraltro, sebbene arrivi a conclusioni identiche dal punto di vista funzionale, entro tale orientamento può essere isolata l'opinione di chi, invero, attribuisce effetto segregativo patrimoniale alla previsione dell'art. 4, comma 3, CTS, applicando in via analogica la disciplina dell'istituto di cui all'art. 2447bis c.c. (179).

### **11.1. Le ipotesi di separazione patrimoniale in rapporto al principio della responsabilità patrimoniale.**

Volendo approfondire ulteriormente l'analisi del concetto di patrimonio destinato di cui all'art. 4, comma 3, CTS, occorre partire dalla seguente constatazione: quale che sia la conclusione ritenuta preferibile, è evidente che il legislatore abbia emanato una norma di assai difficile interpretazione, frutto di scelte poco ponderate e dell'utilizzo troppo disinvolto di delicate terminologie giuridiche.

Motivo per cui, fra l'altro, la dottrina ha auspicato che sul punto possa in futuro intervenire una formale presa di posizione, con apposita novella o eventualmente per il tramite di disposizioni di interpretazione autentica (180).

Ad ogni modo, allo stato, sembra ineludibile confrontarsi con la – equivoca – norma di riferimento per poter trarre risultati accettabili dal punto di vista sistematico.

Ed è sotto quest'ottica che, in via preliminare, occorrerà analizzare il contenuto dell'art. 2740 c.c., partendo dal primo comma, in base al quale «*il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri*».

---

*complesso dei rapporti giuridici facenti capo alle attività di rilevanza sociale a garanzia dei creditori, senza però pregiudicare quei beni e cespiti patrimoniali essenziali per la sopravvivenza e la missione dell'ente e le esigenze di sostentamento dei suoi membri ("patrimonio stabile"), che dovranno essere sottratti a ogni forma di utilizzo nelle attività di rilevanza sociale anche al fine di evitare la loro sottoposizione a procedure esecutive».*

(179) Il riferimento è a BETTETINI A., *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, cit., p. 12: «è interessante notare come, dal punto di vista civilistico, ci troviamo a mio parere innanzi a un 'patrimonio destinato a una attività', similmente a quanto previsto dagli articoli 2447-bis e seguenti del Codice civile. Come noto, si tratta di un'ipotesi di segregazione patrimoniale che realizza una limitazione di responsabilità a favore della società costituente, la quale risponde delle obbligazioni assunte per il perseguimento di uno 'specifico affare' soltanto con il patrimonio a esso destinato». Per un'autonomia patrimoniale perfetta basata sulle medesime considerazioni analogiche v. anche FLORIS P., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, cit., p. 18: «c'è una previsione nuova: riguarda l'obbligo di costituire 'un patrimonio destinato' al ramo Ets o a quello di impresa sociale. Essa evoca un preciso istituto civilistico e si presta a essere apprezzata almeno per due ragioni. Anzitutto soddisfa elementari esigenze di certezza e trasparenza sui beni coinvolti nell'esercizio di attività secolari; esigenze riferibili tanto ai creditori dell'ente, interessati a soddisfare i diritti maturati intorno al ramo secolare, quanto allo stesso ente confessionale, a sua volta interessato a non pregiudicare il patrimonio destinato allo svolgimento delle proprie attività istituzionali, di religione o di culto».

(180) SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso*, cit., p. 25.

Tale disposizione, storicamente, è stata considerata quale baluardo del principio di garanzia generale illimitata, su cui ogni creditore può fare affidamento per la realizzazione del proprio interesse creditorio, salve le più specifiche ipotesi di privilegio (181).

Di talché, la previsione dell'art. 2740, comma 2, c.c., sulla possibilità che il debitore possa limitare la propria responsabilità patrimoniale, con esclusione di certe categorie di beni dall'azione esecutiva di tutti o alcuno dei creditori, veniva considerata quale tassativa eccezione al sopra menzionato principio, potendosi verificare soltanto in via residuale e per espressa previsione di legge.

Peraltro, la formula legislativa che nel tempo è stata utilizzata per istituire limitazioni di responsabilità patrimoniale, vede sempre, come fatto concomitante, la formazione di patrimoni separati o destinati ad uno specifico affare, poiché essi, come tali, formano «*gruppo a sé stante nel patrimonio del debitore restando devoluti in via esclusiva a soddisfare dati creditori, sino a concorrenza dei crediti*» (182).

Nel tempo, il legislatore, in armonia con l'obbligo di riserva di legge, ha effettivamente previsto plurime ipotesi di segregazione patrimoniale, ivi compresa quella di cui all'art. 2447bis c.c. in favore delle società; ma ciò che ha creato maggiore reazione è stata l'introduzione dell'art. 2645ter c.c. (183).

Tant'è che, a fronte di questa rinnovata impostazione normativa vi è stata, sia in dottrina che in giurisprudenza, un'evoluzione interpretativa del complessivo sistema della responsabilità patrimoniale, posto che esso non rifletterebbe più il dogma universale dell'indivisibilità del patrimonio, bensì acquisterebbe pregnanza principalmente per la disciplina dell'affidamento del ceto creditorio. In altri termini,

---

(181) BARBIERA L., *Responsabilità patrimoniale. Disposizioni generali*, in AA. VV., *Commentario al codice civile*, diretto da SCHLESINGER P., Milano, 1991, p. 59; MESSINEO F., *Manuale di diritto civile e commerciale*, III, Milano, 1959, p. 66.

(182) Così BIGLIAZZI GERI L., voce *Patrimonio autonomo e separato*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, p. 284, per il quale, inoltre, per poter qualificare un'entità distaccata dal patrimonio di provenienza come patrimonio separato, è necessario verificare in qual modo trovino attuazione, nei suoi confronti, i principi della responsabilità patrimoniale illimitata ex art. 2740 c.c. e della *par condicio creditorum* ex art. 2741 c.c.: il criterio alla base della separazione, pertanto, sarà identificato nell'insensibilità dei beni separati alla sorte giuridica degli altri, sia per quanto concerne la responsabilità patrimoniale, sia con riferimento all'esclusione della *par condicio*, riferibile soltanto ad alcuni creditori.

(183) La novella è avvenuta ad opera dell'art. 39 novies, Legge 23 febbraio 2006, n. 51. Per un esauriente quadro esplicativo della riforma v. AA. VV., *La trascrizione dell'atto negoziale di destinazione. L'art. 2645-ter del codice civile*, a cura di BIANCA M., Milano, 2007; AA. VV., *Dal trust all'atto di destinazione patrimoniale. Il lungo cammino di un'idea*, a cura di BIANCA M. – DE DONATO A., Milano, 2013, reperibile sul sito <https://elibrary.fondazione-notariato.it>; QUADRI E., *L'art. 2645-ter e la nuova disciplina degli atti di destinazione*, in *Contr. e Impr.*, 2006, p. 1756 ss; CEOLIN M., *Il punto sull'art. 2645-ter a cinque anni dalla sua introduzione*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2011, II, p. 376; MEUCCI S., *La destinazione di beni tra atto e rimedi*, Milano, 2009, p. 223.



«l'ampliamento degli spazi concessi oggi all'autonomia dei privati è infatti ammissibile a condizione che siano apprestati adeguati strumenti di pubblicità per i terzi» (184).

Ed infatti, si assiste ad una norma inserita nell'ambito della disciplina delle trascrizioni (185), volta a consentire – per l'appunto – la trascrizione di atti di destinazione per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone disabili, a pubbliche amministrazioni, ad altri enti o persone fisiche, con contestuale istituzione di un vincolo di destinazione idoneo a precludere l'esecuzione forzata sui beni oggetto di disposizione, salvo che per debiti contratti per lo scopo di destinazione. Ciò, con chiari ed evidenti effetti segregativi (186).

A far maggiormente riflettere gli interpreti è stata, peraltro, proprio la sede dell'intervento riformatore, ovverosia quella inerente le trascrizioni di atti giuridici, presupponendo espressamente la legittimità di siffatti negozi ai sensi dell'art. 1322, comma 2, c.c., ed aprendo così una breccia per la sostenibilità di un – nuovo – principio di atipicità dei vincoli di destinazione segregativi (187).

## **11.2. Alcune considerazioni sulla natura giuridica del patrimonio destinato del ramo alla luce dell'attuale sistema in tema di limitazione alla responsabilità patrimoniale.**

---

(184) BIANCA M., *Atto negoziale di destinazione e separazione*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2007, p. 220.

(185) Viene pertanto codificato un effetto segregativo che anziché poggiare sull'obbligo di riserva di legge sancito dall'art. 2740, comma 2, c.c., trova il suo espresso riferimento normativo nell'art. 1322, comma 2, c.c. Né avrebbe potuto essere diversamente, posto che la norma disciplina esclusivamente la trascrivibilità di determinati negozi giuridici, non potendo essere quella la sede per istituire nuove ipotesi di segregazione patrimoniale ai sensi dell'art. 2740, comma 2, c.c. Di qui, peraltro, l'evidente erroneità dell'impostazione legislativa, che crea storture sistematiche di enorme rilevanza, e che ha dato l'*input* di matrice positiva per la sopra menzionata rilettura del principio di responsabilità patrimoniale.

(186) I beni vincolati non possono essere oggetto di esecuzione per scopi estranei a quello di destinazione, ma non è espressamente esclusa l'espropriabilità degli altri beni, facenti parte del patrimonio del medesimo soggetto, per le obbligazioni contratte al fine di destinazione.

(187) In giurisprudenza Trib. Reggio Emilia, 14 maggio 2007, in *www.ilcaso.it*: «l'art. 2740 c.c. non costituisce più, da anni, un principio supremo e inderogabile del nostro ordinamento; si deve infatti tener conto dell'espressa previsione dell'art. 11 della Convenzione dell'Aja 10 luglio 1985, della limitazione di responsabilità stabilita dalla legge n. 364/1989, delle numerose deroghe legislative come quelle degli artt. 2447-bis c.c. e segg.. A queste si aggiunge la recente entrata in vigore dell'art. 2645-ter c.c.: in relazione al quale va detto che le condizioni per addivenire alla trascrizione e alla opponibilità di contratti, anche atipici, con cui beni immobili o mobili registrati sono destinati alla realizzazione dei più variegati interessi meritevoli di tutela a sensi dell'art. 1322, co. 2, c.c. inducono a ritenere che sia stata definitivamente "aperta la porta" dell'ordinamento ai più svariati vincoli di destinazione impressi dall'autonomia privata, senza pretendere che gli interessi sottesi siano già selezionati come meritevoli di riconoscimento da una norma positiva». Interessante, sul tema, anche Trib. Reggio Emilia, 26 marzo 2007, in *Riv. Dir. Civ.*, 2008, II, p. 451, con nota di MORACE PINELLI A., *Tipicità dell'atto di destinazione ed alcuni aspetti della sua disciplina*.

Sulla scorta delle considerazioni sopra effettuate, può essere ripresa l'analisi che coinvolge l'incerta natura giuridica del patrimonio destinato ai sensi dell'art. 4, comma 3, CTS.

Sebbene permanga un'obiettiva vaghezza del dato normativo, si concorda con la tesi di coloro che escludono l'obbligo per l'ente ecclesiastico di costituire una fattispecie di segregazione patrimoniale perfetta.

Difatti, è di gran lunga preferibile una lettura estensiva della previsione in esame, agganciando l'obbligo di costituire un patrimonio destinato alla necessità di dover esattamente individuare i beni (mobili, immobili o crediti) che l'ente ecclesiastico utilizzerà per lo svolgimento delle proprie attività di interesse generale.

Ciò si pone maggiormente in armonia con la contestuale previsione di tenere separate scritture contabili, ed anzi agevolerebbe tale incumbente al fine di ottenere una maggiore trasparenza di *governance* amministrativa ed economica.

D'altronde, l'obbligo di costituire un «patrimonio destinato» è principalmente calibrato sull'onere di devolvere il patrimonio residuo in caso di scioglimento del ramo, che altrimenti non potrebbe essere esattamente individuato.

Di contro, non convincono appieno le considerazioni poste alla base della tesi per cui l'art. 4, comma 3, CTS, imporrebbe la creazione di una vera e propria segregazione patrimoniale, posto che:

a) sul piano generale, per quanto il sistema della responsabilità patrimoniale (art. 2740, comma 1, c.c.) sia stato attenuato nel corso del tempo, è indubbio che permanga la necessità di ancorare eventuali fattispecie di segregazione patrimoniale ad una diretta fonte normativa, essendo inibite interpretazioni di tipo analogico. Oltretutto, l'applicazione della disciplina di cui all'art. 2447*bis* c.c., che taluno in dottrina ha evocato, risulterebbe *contra legem* poiché nel medesimo corpo normativo, laddove il legislatore ha effettivamente voluto estenderne l'applicazione, lo ha esplicitamente fatto (art. 10 CTS).

b) Sul piano specifico, per quanto sia suggestiva la tesi di chi rintraccia proprio nell'art. 4, comma 3, CTS, la concretizzazione dell'obbligo di riserva di legge previsto dall'art. 2740, comma 2, CTS, non pare che la mera riproposizione di tre termini chiave («costituzione» / «patrimonio» / «destinato») possa dirsi sufficiente a creare *ex novo* un'ipotesi segregativa, anche considerato che si tratterebbe di un istituto sostanzialmente in bianco.

Oltretutto, la soluzione non regge poiché si deve considerare che l'evoluzione delle attività di terzo settore svolte dal ramo dell'ente ecclesiastico potrà essere anche positiva, ed in tal caso screscerà nel tempo il patrimonio destinato; queste vicende dinamiche mal si concilierebbero con l'iniziale costituzione di un patrimonio segregato, che per definizione rappresenta una dimensione statica dell'aspetto patrimoniale di un determinato soggetto.

Ad ogni modo, volendo tentare di trarre risultati utili sul piano sistematico, qualora sia volontà dell'ente ecclesiastico riservare effettivamente una fetta di patrimonio allo svolgimento delle attività previste nel ramo, rendendolo intangibile rispetto ad ulteriori tipologie di debiti eventualmente contratti, si ritiene percorribile una soluzione vantaggiosa, nel rispetto del sopra menzionato assetto normativo.

A tal proposito, difatti, va evidenziato che l'impronta sistematica del principio di responsabilità patrimoniale – come visto – sembra essere notevolmente attenuata dalla previsione dell'art. 2645<sup>ter</sup> c.c., poiché in attuazione della riserva di legge originariamente prefissata dall'art. 2740 c.c. è stata introdotta una disposizione che, sul piano sostanziale, rimanda alla libertà negoziale in tema di separazione patrimoniale, prevedendo un successivo onere di trascrizione ai fini dell'opponibilità verso i terzi. In quella sede, l'unico limite è dettato dal requisito della meritevolezza di tutela che deve contraddistinguere ciascun negozio giuridico *ex art. 1322, comma 2, c.c. (188)*.

Orbene, entro tale ottica visuale non può essere revocato in dubbio che l'eventuale creazione di patrimoni destinati allo svolgimento di attività di interesse generale per «*il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*» (art. 5 CTS) costituisca, *ex se*, un interesse meritevole di tutela per l'ente ecclesiastico.

Ed allora, l'ente ecclesiastico ben potrebbe, senza dover attuare il più articolato *iter* disciplinato dall'art. 2447<sup>bis</sup> c.c. (189), ottenere la trascrizione del vincolo

---

(188) Come acutamente sintetizzato da MORACE PINELLI A., *Atto di destinazione ex art. 2645-ter c.c. e fondo patrimoniale*, in AA. VV., *Dal trust all'atto di destinazione patrimoniale. Il lungo cammino di un'idea*, cit., «*l'art. 2645-ter c.c. introduce, quindi, un nuovo atto tipico, l'atto di destinazione, avente però un contenuto atipico, nel senso che la tipicità del negozio di destinazione riguarda la sua struttura ma non il suo contenuto, rimesso all'autonomia delle parti e sottoposto al giudizio di meritevolezza richiamato dalla norma*».

(189) Oltretutto, bene evidenzia SIMONELLI L., *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti e la riforma del terzo settore*, cit., pp. 336-338, che l'applicazione dell'art. 2447<sup>bis</sup> c.c. comporta una serie di ulteriori problematiche di opportunità applicativa, visti gli stringenti limiti entro cui tale strumento può essere utilizzato.

costituito sui beni individuati ai sensi dell'art. 4, comma 3, CTS, fornendone idonea pubblicità anche mediante il deposito dell'atto trascritto presso il RUNTS.

## **12. La devoluzione del patrimonio residuo del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico in caso di scioglimento o estinzione.**

È questa la sede per affrontare anche un'ulteriore problematica applicativa, di cui in precedenza si era fatto cenno.

Il riferimento è all'applicabilità della generale previsione dell'art. 9 CTS per cui *«in caso di estinzione o scioglimento, il patrimonio residuo è devoluto, previo parere positivo dell'Ufficio di cui all'articolo 45, comma 1, e salva diversa destinazione imposta dalla legge, ad altri enti del Terzo settore secondo le disposizioni statutarie o dell'organo sociale competente o, in mancanza, alla Fondazione Italia Sociale».*

*Nulla quaestio*, come visto, circa l'applicabilità della regola, poiché parte integrante e sostanziale dei principi generali che reggono la riforma del terzo settore.

Occorre, però, analizzare come l'ente ecclesiastico possa recepire nel regolamento istitutivo del ramo tale disciplina.

A tal proposito, sembra anzitutto imprescindibile rimodulare in via interpretativa l'espressione «enti del terzo settore» facendovi anche ricomprendere, per evidente ragionevolezza intrinseca, eventuali rami istituiti da altri enti religiosi civilmente riconosciuti.

In secondo luogo, poi, l'attenzione deve essere posta sul concetto di «patrimonio residuo».

Difatti, a differenza di tutti gli altri ETS, ben potrebbe accadere che all'estinzione dell'attività del ramo non corrisponda l'estinzione dell'ente ecclesiastico.

Per tali motivi, il patrimonio di riferimento potrà essere anche uguale o inferiore a quello che l'ente aveva costituito ai sensi dell'art. 4, comma 3, CTS, al fine di potersi iscrivere presso il RUNTS.

Giunti a questo punto, i maggiori problemi interpretativi sorgono in tema di concretizzazione del concetto di patrimonio residuo; problema che, di converso, non si pone per gli altri ETS, poiché la loro estinzione porterà, di fatto, ad una devoluzione dell'intero patrimonio.

Le soluzioni astrattamente percorribili potrebbero essere due:

a) dovrà essere devoluto l'intero patrimonio destinato, comprensivo degli eventuali incrementi avutisi nel corso del tempo;

b) dovrà essere devoluto soltanto l'eventuale incremento patrimoniale avutosi nel corso del tempo.

Il dilemma, peraltro, non è nuovo, posto che già l'art. 10, comma 1, lett. *f*, D.lgs. 460/1997, prevedeva l'obbligo di devolvere il patrimonio residuo dell'ente, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità.

Entro tale ottica, i maggiori problemi derivavano dalla casistica della perdita di qualifica ONLUS, sebbene l'ente fosse rimasto in vita, poiché in base alla Circolare 26 giugno 1998, n. 168/E, la casistica equivaleva, ai fini della destinazione del patrimonio, allo scioglimento dell'ente (190).

In tali casi, il legislatore non ha mai chiarito quale fosse l'ammontare del patrimonio residuo rilevante ai fini della devoluzione; si è cercato, però, di trovare una soluzione a livello interpretativo: difatti, mediante la successiva Circolare 31 ottobre 2007, n. 59/E l'Agenzia delle entrate ha affermato che *«nell'ipotesi in cui l'ente, pur perdendo la qualifica di ONLUS, non intenda sciogliersi, ma voglia continuare ad operare come ente privo della medesima qualifica, lo stesso è tenuto a devolvere il patrimonio (...) limitatamente all'incremento patrimoniale realizzato nei periodi di imposta in cui l'ente aveva fruito della qualifica di ONLUS»* (191).

Con la conseguenza che, in assenza di incremento patrimoniale, l'ente non ha alcun obbligo devolutivo (192).

Orbene, si ritiene assai ragionevole applicare tali approdi alla fattispecie dell'eventuale estinzione o cessazione, per qualsiasi motivo, dell'odierno ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico, stante la sostanziale identità dei parametri normativi di fondo.

Infatti, appare certamente in linea con la chiusura dell'attività dell'ente ecclesiastico un obbligo devolutivo limitato al solo incremento patrimoniale avutosi nel periodo di iscrizione al RUNTS, posto che, in ogni caso, esso risponderà per ogni altro

---

(190) A tale conclusione – chiarisce la Circolare – si perviene in considerazione della *ratio* della disposizione di cui alla lett. *f*, comma 1, art. 10 del D.lgs. 460/1997, intesa ad impedire all'ente che cessa per qualsiasi ragione di esistere come ONLUS, la distribuzione del patrimonio, costituito anche in forza di un regime fiscale privilegiato, o la sua destinazione a finalità estranee a quella di utilità sociale tutelate dal Decreto in esame. Non si ritiene, infatti, di poter consentire all'ente vincolato quale ONLUS, nella distribuzione e nella destinazione degli utili o avanzi di gestione, di vanificare tali vincoli attraverso il libero utilizzo del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di ONLUS. Tale impostazione merita a parere di chi scrive accoglimento.

(191) Il testo integrale della Circolare è reperibile sul sito <https://definanze.it>.

(192) In dottrina cfr. SIMONELLI L. – CLEMENTI P., *Come uscire dal mondo Onlus senza entrare nel nuovo mondo del terzo settore*, convegno tenutosi a Milano il 20 maggio 2019.

aspetto alle regole ordinamentali canoniche, che in virtù del richiamo dell'art. 4, comma 3, CTS, si ritengono prevalenti.

Il riferimento è all'art. 20, Legge 222/1985, il quale stabilisce che la soppressione degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e la loro estinzione per altre cause abbiano efficacia civile mediante l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche del provvedimento dell'autorità ecclesiastica competente che sopprime l'ente o ne dichiara l'avvenuta estinzione, e contestualmente provvede alla devoluzione dei beni (cann. 120-123); dopodiché, ricevuto il provvedimento canonico, il Ministro dell'interno ne dispone con proprio Decreto l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, conferendogli così efficacia civile, provvedendo alla devoluzione dei beni dell'ente estinto, secondo quanto stabilito in autonomia dall'autorità ecclesiastica (193).

### **12.1. Il concetto di incremento patrimoniale ai fini del rispetto dell'obbligo di devoluzione.**

Tanto chiarito, resta da sciogliere un ultimo nodo, ovverosia quale metodologia utilizzare per individuare l'incremento patrimoniale rispetto all'inizio delle attività di terzo settore.

Secondo la medesima Circolare 31 ottobre 2007, n. 59/E, era necessario che l'ente avesse predisposto un documento rappresentativo della situazione patrimoniale, economica e finanziaria, nel momento immediatamente anteriore all'assunzione della qualifica di ONLUS, nonché uno analogo nel momento immediatamente successivo alla perdita della suddetta qualifica, in modo da permettere una comparazione dei due momenti e verificare l'entità degli incrementi patrimoniali.

Ad ogni modo, sulla questione era intervenuta l'Agenzia per le ONLUS, che con delibera 7 maggio 2008, n. 128, aveva maggiormente dettagliato i criteri rilevanti ai fini dell'individuazione degli effettivi incrementi patrimoniali avutisi in virtù del regime fiscale agevolato, escludendo dall'obbligo di devoluzione tutto il resto.

Ad esempio, nell'ipotesi di un immobile di proprietà dell'ente anteriormente all'assunzione della qualifica di ONLUS, il cui valore di mercato fosse incrementato nel

---

(193) Deve difatti prevalere l'autonomia ordinamentale e statutaria, sulla quale non può affatto interagire il regolamento di terzo settore. Così, in particolare, il can. 123: «*estinta la persona giuridica pubblica, la destinazione dei beni e dei diritti patrimoniali e parimenti degli oneri della medesima viene retta dal diritto e dagli statuti; se questi tacciono, essi toccano in sorte alla persona giuridica immediatamente superiore, salvi sempre la volontà dei fondatori e degli offerenti come pure i diritti acquisiti; estinta la persona giuridica privata, la destinazione dei beni e degli oneri della medesima è retta dagli statuti propri*».

corso degli anni e che, al momento della perdita della qualifica, risulti iscritto nello stato patrimoniale ad un valore superiore, l'incremento di valore, non avendo alcun legame con il regime fiscale agevolato di cui l'ente ha fruito, non avrebbe dovuto essere soggetto a devoluzione (194).

Si condividono pienamente siffatti approdi interpretativi, e l'auspicio è che anche in relazione all'odierna riforma del terzo settore venga assunta integralmente l'impostazione testé richiamata.

### **13. Il ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto: il contenuto del regolamento.**

Dopo aver analizzato nel dettaglio forma e contenuto del regolamento istitutivo del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, l'attenzione verrà ora incentrata sull'ulteriore prospettiva di sviluppo confermata anche in sede di riforma: la possibilità, per tali enti, di creare un ramo di impresa sociale ai sensi dell'art. 1, comma 4, CIS.

Sotto questo punto di vista, vengono sicuramente in soccorso gran parte delle osservazioni preliminari effettuate in precedenza, poiché la norma risulta essere sostanzialmente identica alla prescrizione dell'art. 4, comma 3, CTS.

Difatti, occorrerà anche in questo caso che l'ente ecclesiastico rediga un regolamento in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, mediante il quale recepisca le norme del CIS *«ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e delle finalità di tali enti»* (art. 1, comma 3, CIS).

Nondimeno, dovrà essere costituito un patrimonio destinato, e le scritture contabili dovranno essere tenute separatamente.

Motivo per cui, nel prosieguo della ricerca, l'attenzione verrà esclusivamente concentrata sull'ipotetico contenuto specifico del regolamento, alla luce della clausola di salvaguardia dell'autonomia interna dell'ente, nonché avuto riguardo delle specifiche disposizioni del CIS.

#### **13.1. Le espresse esclusioni legislative.**

---

(194) Così COLOMBO G. M., *La devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di onlus, senza scioglimento dell'ente. Aspetti civilistici e fiscali*, in AA. VV., *Non profit: le sfide dell'oggi e il ruolo del notariato*, atti del Convegno tenutosi a Milano il 5 Novembre 2010, reperibile sul sito <https://elibrary.fondazione-notariato.it>.

Ripercorrendo la tecnica legislativa adottata si comincerà dando conto delle previsioni legislative che escludono espressamente l'applicabilità di talune regole ai rami di impresa sociale degli enti ecclesiastici. A tal proposito, basterà qui di seguito elencare le seguenti principali disposizioni (195):

a) per la verifica dell'attività principale svolta dall'ente ecclesiastico e per il rispetto del rapporto numerico tra lavoratori e persone svantaggiate, occorre tener conto delle sole attività inserite nel ramo di impresa sociale, nonché unicamente del personale impiegato nelle attività di cui all'art. 2 CIS (art. 2, co. 6);

b) l'ente ecclesiastico è tenuto a depositare nel registro delle imprese solo il regolamento e le sue modifiche, non anche il suo – eventuale – statuto (art. 5, co. 4);

c) non vi è l'obbligo di aggiungere alla denominazione dell'ente ecclesiastico la locuzione «impresa sociale» (art. 6, co. 2);

d) le scritture contabili separate riguardano esclusivamente quella parte di opere dell'ente ecclesiastico che sono inserite nel ramo d'impresa sociale (art. 9, co. 3);

e) gli enti ecclesiastici che hanno istituito il ramo d'impresa sociale non sono tenuti a garantire il coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri *stakeholder* (art. 11, co. 5);

f) le norme sulla trasformazione, fusione, scissione, cessione dell'azienda e devoluzione del patrimonio si applicano limitatamente ai beni dell'ente ecclesiastico inseriti nel ramo d'impresa sociale (art. 12, co. 1);

g) in caso di scioglimento volontario dell'ente, o perdita volontaria della qualifica di impresa sociale, i vincoli per il patrimonio destinato non si applicano ai beni dell'ente ecclesiastico inseriti nel ramo d'impresa sociale (art. 12, co. 5);

h) per determinare il numero massimo di volontari che possono essere impiegati nelle attività inserite nel ramo d'impresa sociale non devono essere conteggiati i membri degli enti ecclesiastici (art. 13, co. 2);

i) al ramo dell'ente ecclesiastico si applicano le norme comuni sulle procedure concorsuali e non solo quelle relative alla liquidazione coatta, come, invece, accade per gli enti che hanno assunto a tutto tondo la qualifica di impresa sociale (art. 14, co. 6).

Come si può notare, il ventaglio della disciplina espressamente derogatoria è maggiore in questo campo, rispetto a quanto emerge nel CTS.

---

(195) Cfr. anche SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso*, cit., pp. 15-16.



### **13.2. Le disposizioni del CIS e la loro compatibilità con la struttura o le finalità dell'ente ecclesiastico ai fini della disciplina del ramo.**

Si tenterà in questa sede di valutare l'eventuale compatibilità delle restanti norme del CIS con la struttura e la finalità dell'ente ecclesiastico.

Si procederà all'analisi ripercorrendo l'ordine delle disposizioni normative principali contenute nel CIS, nella consapevolezza, ad ogni modo, che gran parte delle osservazioni rilevanti sono già state effettuate nel corso dell'analisi del regolamento del ramo di interesse generale. Motivo per cui sarà sufficiente, in relazione ai medesimi concetti, effettuare un rimando alle considerazioni già esposte in precedenza.

Anzitutto, il ramo dell'ente ecclesiastico dovrà prevedere lo svolgimento, in conformità alle norme specifiche che ne disciplinano l'esercizio, di una o più attività elencate all'art. 2, comma 1, CIS, per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Ovvero, indipendentemente dal tipo di attività esercitata, costituire un ramo nel quale siano impiegati almeno il 30% di lavoratori molto svantaggiati, oppure persone svantaggiate, con disabilità, beneficiarie di protezione internazionale, o persone povere senza fissa dimora.

Inoltre, è necessario dare atto nel regolamento del divieto di scopo di lucro soggettivo, sia diretto che indiretto. Ciò ad eccezione della possibilità, contemplata agli artt. 3, comma 2 e comma 3, lett. a, CIS, di ammettere «*il rimborso al socio del capitale effettivamente versato ed eventualmente rivalutato o aumentato*», purché «*in misura comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato*».

Viceversa, è da escludere fermamente la possibilità di distribuire *aliunde* eventuali riserve o avanzi di gestione, ad esempio ai sensi dell'art. 3, comma 3, lett. a, CIS, posto che l'ente ecclesiastico non assume la veste giuridica di società, disciplinata al libro V del codice civile.

Non sembrano sussistere, poi, eventuali ostacoli per l'applicazione analogica dell'art. 6 CIS, in base al quale nell'atto costitutivo o statuto – *id est* regolamento – potrà essere riservata la scelta di attribuire talune cariche all'interno degli organi sociali in favore di soggetti esterni all'ente ecclesiastico, come ad esempio il Vescovo per gli enti diversi dalle Diocesi.

Stante il rinvio di ordine generale effettuato dall'art. 8 CIS rispetto alla regolamentazione circa l'ammissione o l'esclusione dei soci, potranno valere in questa

sede le valutazioni già effettuate in precedenza, tenendo pur sempre in considerazione le peculiarità dell'ente ecclesiastico di riferimento (196).

In base all'art. 9 CIS, inoltre, occorrerà redigere le scritture contabili, depositando il bilancio anche nel registro delle imprese, con l'ulteriore onere di pubblicarlo sul proprio sito internet.

Alle condizioni rappresentate all'art. 10 CIS, sul ramo di impresa sociale dovranno vigilare sindaci e revisori legali dei conti, nominati secondo le procedure ivi indicate. Il limite, in questo caso, potrebbe ragionevolmente derivare dall'ambito entro cui effettuare il controllo, ovverosia esclusivamente avuto riguardo alle attività di impresa sociale esercitate.

Si applica inoltre, al netto delle esclusioni di cui già si è detto in precedenza, l'art. 12 CIS, che disciplina le operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione dell'azienda oggetto del ramo, nonché l'art. 13 sui limiti per il coinvolgimento dei collaboratori volontari nelle attività del ramo, pur sempre nel rispetto delle prevalenti specificità dell'ente ecclesiastico (197).

*Last but not least:* ai sensi dell'art. 1, comma 5, CIS, alle imprese sociali si applicano, «*in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto, le norme del codice del Terzo settore*». Motivo per cui, in via residuale ed in mancanza di specifica disciplina all'interno del CIS, saranno utili le considerazioni effettuate sopra per l'ulteriore regolamentazione del ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico (198).

### **13.3. Il contenuto facoltativo del regolamento e le ulteriori prospettive di sviluppo per il ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico.**

Anche con riferimento alle potenzialità di sviluppo del ramo di impresa sociale dell'ente ecclesiastico valgono le considerazioni sviluppate in precedenza (199).

A ciò può aggiungersi che lo svolgimento di attività d'impresa potrebbe essere un'occasione per evidenziare, ancor di più rispetto al ramo di interesse generale, l'etica

---

(196) *Retro* al par. 10.2.3.

(197) Valido anche in questo campo il monito di SIMONELLI L., *Gli enti ecclesiastici fra codice civile, diritto canonico e riforma del terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2018, 3, p. 12: «*in merito alle clausole da inserire nel Regolamento occorre procedere con grandissima cautela perché, come detto, tale atto non può contrastare con le norme canoniche che disciplinano i diversi enti ecclesiastici (per es. le parrocchie, le diocesi, gli istituti di vita consacrata, le fondazioni di culto, le associazioni di fedeli, ecc.) e, nel contempo, deve recepire alcune clausole prescritte dal legislatore della Riforma*».

(198) *Retro* al par. 10 ss.

(199) *Retro* al par. 10.5.

che contraddistingue il *modus operandi* della Chiesa. L'ottica ideale, difatti, sarebbe lo svolgimento organizzato di servizi finalizzati, con metodo economico, a (200):

a) operare in settori strategici della comunità italiana, quali la sanità, l'assistenza sociale e socio-sanitaria, nonché l'istruzione scolastica ed extra-scolastica (art. 2, lett. a, b, c, d, l);

b) promuovere l'immenso patrimonio storico, culturale ed artistico di proprietà ecclesiale, ovvero incentivare la rete del turismo religioso (art. 2, lett. f, k);

c) contrastare ogni forma di criminalità organizzata (art. 2, lett. v);

d) implementare il sistema di attività culturali e ricreative esercitate attraverso gli oratori (art. 2, lett. i);

e) contribuire all'accoglienza umanitaria ed all'integrazione sociale dei migranti (art. 2, lett. r).

#### **14. Il deposito del regolamento e l'iscrizione al RUNTS del ramo.**

A prescindere dalla tipologia del ramo, il cui regolamento va redatto in ossequio ai parametri sopra delineati, l'effetto costitutivo della sua istituzione si avrà soltanto nel momento in cui avverrà l'iscrizione al RUNTS (201).

Di questi aspetti si occupa, in maniera più analitica rispetto al CTS, il recente Decreto attuativo del RUNTS, principalmente all'art. 14, comma 3.

Anzitutto, l'invio del regolamento va accompagnato da una richiesta di iscrizione, cui dovrà essere allegata copia del provvedimento con il quale la competente autorità ecclesiastica autorizza l'iscrizione al RUNTS, o in ipotesi dichiara che tale autorizzazione non sia necessaria.

La richiesta di iscrizione, da depositare presso l'Ufficio del RUNTS competente su base territoriale, deve contenere una serie di informazioni ritenute obbligatorie, in armonia con l'elenco seguente (art. 14, comma 2, Decreto attuativo).

a) «L'indicazione della sezione del RUNTS nella quale si richiede l'iscrizione».

A tal riguardo rimangono invariate le criticità già evidenziate in punto esatta individuazione della sezione cui iscrivere il ramo, che coinciderà necessariamente con

---

(200) L'elencazione presente nel testo presuppone il raggio di attività di interesse generale che può svolgere ciascuna impresa sociale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 CIS, peraltro quasi identico all'art. 5 CTS. Per la precisione, può essere affermato che ogni attività contemplata all'art. 2 CIS viene anche ricompresa fra le attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS.

(201) Su cui *retro*, spec. par. 6.3.4.

quella recante «altri enti del terzo settore», ovvero «imprese sociali», sebbene giuridicamente improprie (202).

*b) «La denominazione».*

In assenza di specificazioni, sarà opportuno per completezza fornire la denominazione dell'ente ecclesiastico nonché del ramo che si intende istituire.

*c) «Il codice fiscale».*

Andrà indicato il codice fiscale dell'ente ecclesiastico, poiché il ramo è completamente sprovvisto di autonomia soggettiva.

*d) «L'eventuale partita IVA».*

Necessariamente si tratterà di indicare la partita iva dell'ente ecclesiastico, ove esistente, poiché il ramo è completamente sprovvisto di autonomia soggettiva.

*e) «Gli estremi del provvedimento con il quale è stato disposto il riconoscimento dell'ente agli effetti civili» (203).*

*f) «La sede legale».*

La sede legale sarà quella dell'ente ecclesiastico di riferimento, poiché il ramo è completamente sprovvisto di autonomia soggettiva.

*g) «Un indirizzo di posta elettronica certificata».*

Questa previsione, sebbene di primo acchito possa risultare assai ragionevole, presuppone, a ben vedere, un obbligo insussistente. Il riferimento è al fatto che la previsione legislativa di dotarsi di un valido indirizzo PEC non sussiste per gli enti ecclesiastici (204). Né la valenza meramente secondaria della fonte in questione farebbe acquisire a tale disposizione valenza istitutiva dell'obbligo. Motivo per cui, in assenza di innovazioni legislative di rango primario, l'indicazione non potrebbe essere cogente per i rami di terzo settore diversi dall'impresa sociale, né quindi ciò potrebbe tradursi in un motivo di diniego dell'iscrizione, fermo restando l'obbligo di comunicare la PEC nel caso in cui l'ente ecclesiastico ne sia comunque già in possesso.

*h) «Almeno un contatto telefonico».*

*i) «Le eventuali sedi secondarie».*

---

(202) Si rinvia alle considerazioni già effettuate *retro*, par.10.4.5.

(203) Anche su tali questioni si è avuto modo di approfondire *retro* al par. 6 ss. Può solo essere aggiunto in questa sede che la richiesta di venire meramente a conoscenza del provvedimento che ha riconosciuto civilmente l'ente ecclesiastico avvalorava ulteriormente la tesi ivi esposta.

(204) L'obbligo di dotarsi di una casella di posta elettronica certificata vige infatti solo per i professionisti iscritti ad albi o ordini, per le società e per le ditte individuali iscritte nel registro delle imprese. Peraltro, l'obbligo è stato rafforzato dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni) convertito con Legge 11 settembre 2020, n. 120.

Potrebbe a tal riguardo essere istituita una sede secondaria proprio nei luoghi ove l'ente svolge la sua attività per mezzo del ramo.

j) «*La data di costituzione dell'ente o, in alternativa, quella del patrimonio destinato*» (205).

k) «*Le attività di interesse generale effettivamente svolte, da individuarsi tra quelle di cui all'articolo 5 del CTS*».

l) «*La previsione dell'esercizio di eventuali attività diverse ai sensi dell'articolo 6 del Codice*» (206).

m) «*Il soggetto o i soggetti cui l'ente ecclesiastico eventualmente aderisce, con relativo codice fiscale*».

Sebbene i parametri normativi di fondo siano vaghi, è ragionevole ritenere che l'adesione ad altri soggetti debba essere intesa nel senso di indicare eventuali partecipazioni, in qualità di socio, ad altri enti. Anche se, così concepita, la disposizione non sembra cogente, né potrebbe determinare il rifiuto dell'iscrizione.

n) «*Le generalità delle persone fisiche titolari del potere di rappresentanza e di gestione per lo svolgimento delle attività di interesse generale del ramo, con altresì l'indicazione del potere conferito e delle eventuali limitazioni, nonché la data di nomina*».

Come era già stato ricavato, difatti, l'autorità ecclesiastica competente potrà conferire il potere di amministrare il ramo ad un soggetto o un organo collegiale, mediante conferimento di apposita procura, senza con ciò contravvenire alle regole proprie del diritto canonico; ad ogni modo, occorre ribadire che, in tale eventualità, il ramo non acquisirà mai autonomia giuridica soggettiva, ed il soggetto nominato potrà al più rappresentare, agli effetti civili, l'ente ecclesiastico di riferimento limitatamente a quel determinato settore di attività (207).

o) «*L'eventuale dichiarazione di accreditamento ai fini dell'accesso al contributo del 5 per mille di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 111*».

Al tema verrà dedicato spazio qui appresso.

## **15. Gli enti ecclesiastici e l'accesso al contributo cinque per mille.**

---

(205) Sul concetto di patrimonio destinato cfr. quanto esposto *retro*, par. 11.

(206) Per la criticità di tale impostazione cfr. sempre *retro*, par. 9.

(207) Cfr. ancora SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso*. cit., pp. 41-44.

È anzitutto da precisare che, nell'ambito del generale intento di riforma del terzo settore, è stato emanato un apposito atto normativo teso a disciplinare in modo uniforme l'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Si tratta del D.lgs., 3 luglio 2017, n. 111, che tenta di fornire una disciplina organica circa la destinazione del cinque per mille, la modalità di accreditamento degli enti, nonché del riparto e dell'erogazione del contributo a loro favore (208).

La più articolata modulazione dei principi enucleati per via legislativa era stata demandata ad un apposito D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (art. 4, D.lgs. 111/2017).

Sebbene l'emanazione di tale provvedimento sarebbe dovuta arrivare «entro 120 giorni alla data di entrata in vigore» del codice del cinque per mille, il provvedimento, adottato con D.P.C.M. 23 luglio 2020, risulta essere stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale soltanto il 17 settembre 2020, al n. 231 (209).

La normativa di riferimento reca alcune novità in senso restrittivo quanto alla platea dei possibili soggetti beneficiari.

Per ciò che interessa il presente elaborato, si tratterà di capire se gli enti ecclesiastici, già destinatari del contributo otto per mille (210), possano a seguito della riforma di terzo settore beneficiare anche di tale strumento.

Orbene, in base alla normativa pregressa, fra i destinatari del cinque per mille comparivano espressamente gli enti iscritti all'anagrafe delle ONLUS, senza null'altro specificare.

Motivo per cui l'Agenzia delle Entrate aveva avuto l'esigenza di specificare, mediante apposita Circolare 26 marzo 2015, n. 13/E, che tale disciplina avrebbe coinvolto anche tutti gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato avesse stipulato patti, accordi o intese, purché «iscritti nell'Anagrafe delle ONLUS in quanto ONLUS parziali» (211).

---

(208) Il Decreto è stato emesso in attuazione dell'art. 9, comma 1, lett. c e d, Legge delega 6 giugno 2016, n. 106, per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.

(209) Si tratta del D.P.C.M. 23 luglio 2020 recante «disciplina delle modalità e dei termini per l'accesso al riparto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche degli enti destinatari del contributo, nonché delle modalità e dei termini per la formazione, l'aggiornamento e la pubblicazione dell'elenco permanente degli enti iscritti e per la pubblicazione degli elenchi annuali degli enti ammessi».

(210) Istituito dall'art. 47, Legge 222/1985.

(211) Così prosegue, con finalità maggiormente esplicative, suddetta Circolare: «cioè limitatamente alle attività svolte nell'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale nei settori

Viceversa, l'attuale normativa non contempla più le ONLUS fra i soggetti destinatari del contributo cinque per mille, poiché come più volte ribadito tali figure scompariranno completamente al compimento integrale del processo di riforma (212).

---

*di attività elencati nell'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460. Si precisa che detti enti possono accedere al contributo del cinque per mille in quanto ONLUS parziali solo qualora iscritti nell'Anagrafe delle ONLUS».*

(212) L'intento di questa nota è effettuare un sintetico approfondimento della normativa sul cinque per mille, così come riformulata a seguito della riforma del terzo settore. A tal proposito, la prima novità che rispetto al passato prende forma è la rimodulazione dei soggetti potenzialmente destinatari del contributo, limitata ai seguenti: ETS iscritti nel RUNTS, comprese le cooperative sociali ed escluse le imprese sociali costituite in forma di società; enti senza scopo di lucro attivi nel campo della ricerca scientifica e dell'università, quali università e istituti universitari, statali e non statali legalmente riconosciuti, consorzi interuniversitari, istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica; enti di ricerca sanitaria, come ad esempio gli enti destinatari dei finanziamenti pubblici riservati alla ricerca sanitaria; il Comune di residenza del contribuente, per il sostegno delle attività sociali da questi svolte; a determinate condizioni, le ASD affiliate al Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI). Come si può notare, scompare invece ogni riferimento ad ogni ulteriore ente che non risulti iscritto al RUNTS, e si pensi ad esempio al fatto che finora potevano beneficiare del contributo anche le ONLUS (che con l'integrale entrata in vigore della riforma scompariranno), ovvero ogni altra associazione o fondazione riconosciuta che avesse operato nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lett. a, D.lgs. 460/1997. Il provvedimento in analisi disciplina inoltre le concrete modalità di accreditamento degli enti ai fini dell'accesso al riparto del contributo del cinque per mille (art. 2 del D.P.C.M.), demandando la competenza a gestire tale pratica in capo alle amministrazioni competenti. Ciò significa, più nel dettaglio, che: per gli enti di terzo settore iscritti nel RUNTS, sarà competente il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il tramite dell'ufficio locale del RUNTS competente, ai sensi dell'art. 47, comma 1, CTS; per gli enti senza scopo di lucro attivi nel campo della ricerca scientifica e dell'università, sarà competente il Ministero dell'università e della ricerca; per gli enti di ricerca sanitaria sarà competente il Ministero della salute; per le ASD sarà competente il CONI. Viceversa, per i Comuni non sarà necessario alcun accreditamento, potendo accedere direttamente alla ripartizione del contributo. A destare particolare preoccupazione fra gli enti era la previsione di limitare l'accesso al contributo a quelli iscritti al RUNTS. Ed in effetti, al momento dell'ultimazione del presente elaborato ancora non è stato effettivamente istituito, a livello locale, il RUNTS. Molteplici enti hanno quindi sollevato problemi di diritto transitorio, chiedendo al Ministero competente di specificare quale fosse, *medio tempore*, la disciplina applicabile in materia di cinque per mille. La risposta ufficiale è pervenuta attraverso la pubblicazione della Nota 26 febbraio 2019, n. 2106: ivi, è stato rilevato che, in linea generale, il medesimo D.lgs. 111/2017 fa decorrere l'efficacia delle disposizioni riguardanti la destinazione del cinque per mille agli ETS soltanto l'anno successivo a quello di operatività del RUNTS. Tale orientamento, perfettamente coincidente con quanto disposto in via normativa, è stato fatto proprio anche dal D.P.C.M. in analisi, che all'art. 1, comma 2, precisa che *«le disposizioni di cui al comma 1, lettera a), hanno effetto a decorrere dall'anno successivo a quello di operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore. Fino a tale anno la quota del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche continua ad essere destinata al sostegno degli enti del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, delle associazioni di promozione sociale, iscritte nei registri nazionale, regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano previsti dall'art. 7, della legge 7 dicembre 2000, n. 383, e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del citato decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, indicati nell'art. 2, comma 4-novies, lettera a), del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73»*. Motivo per cui fino all'effettiva entrata in vigore del RUNTS potranno continuare ad usufruire del contributo le ODV, le APS, le ONLUS ed anche ogni altra associazione o fondazione riconosciuta che avesse operato nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lett. a, D.lgs. 460/1997. A tal fine continuerà ad essere competente per l'accredimento l'Agenzia delle Entrate. Viceversa, con riferimento a tutti gli altri aspetti oggetto di disciplina, il D.P.C.M. è già entrato pienamente in vigore.

Alla luce dei nuovi parametri di riferimento, è ragionevole ritenere che, inevitabilmente, gli enti ecclesiastici possano continuare a beneficiare dell'ulteriore contributo, alle seguenti condizioni:

*a)* effettuino l'iscrizione al RUNTS, istituendo l'apposito ramo di terzo settore o di impresa sociale;

*b)* venga confermato l'indirizzo ermeneutico che consente anche a tali enti di partecipare alla distribuzione del contributo nonostante la «parzialità» dell'iscrizione.

In tale ultimo senso, peraltro, militerebbe proprio la presa di posizione del medesimo Decreto attuativo del RUNTS, sebbene la criticità avrebbe potuto essere risolta, in modo assai più consono e sulla scorta dell'esperienza pregressa, direttamente nel D.lgs. 111/2017, o al più in sede di emanazione del D.P.C.M. 23 luglio 2020.



## RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Nella parte iniziale dell'elaborato è stata vagliata, sotto plurimi profili, l'evoluzione storica delle organizzazioni afferenti al settore della carità, beneficenza, ed assistenza. Il percorso ha avuto l'obbiettivo di portare alla luce quelli che, in Italia, possono essere considerati quali antenati nobili dell'odierno terzo settore: i sistemi delle congregazioni di carità, e fra essi le c.d. Opere Pie.

Inoltre, per mezzo di tale ricostruzione, compiuta per tappe salienti, è stato possibile isolare il nucleo portante di ogni spinta evolutiva, da far tendenzialmente coincidere con il mutato approccio socio – politico – economico caratterizzante le varie epoche storiche.

L'andamento, nel complesso, può definirsi ondulatorio: il culmine dell'iniziativa privata ha sempre innescato la repentina risalita dell'ingerenza pubblica nel settore non profit, la quale, giunta all'apice, è stata di regola ammorbidita a vantaggio di una risalita del liberismo privato; e così via.

Inserendosi appieno all'interno di tali moti, l'odierna riforma del terzo settore si pone proprio quale tentativo di rinnovata supervisione dell'amministrazione pubblica nei confronti del settore non profit, il quale, a partire dagli anni '70, aveva progressivamente tracimato in una frammentarietà insostenibile; terreno, questo, assai fertile per la radicalizzazione di condotte abusive, in spregio del dato normativo.

Eppure, dal raffronto fra gli intenti dichiarati della riforma, attraverso la Legge delega 6 giugno 2016, n. 106, e l'effettiva realizzazione progettuale, avvenuta ad opera del legislatore delegato, è emersa una notevole asincronia normativa.

Il riferimento, *in primis*, è al mutamento di impostazione ravvisabile nel CTS (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), posto che, al suo interno, ha inglobato quasi tutte le novità che il legislatore delegante aveva, di converso, ideato di inserire direttamente nel codice civile, novellando integralmente la parte dedicata alla disciplina degli enti collettivi privati senza scopo di lucro.

Difatti, mentre nell'ottica della Legge delega il terzo settore avrebbe dovuto ergersi dall'orizzonte ideale del non profit, l'attuazione distorta dei principi enucleati ha determinato, di fatto, un eccessivo squilibrio fra normativa comune e speciale, a tutto vantaggio della seconda.

In termini concreti, uno fra i primari compiti affidati al legislatore delegato consisteva proprio nella revisione della disciplina del titolo II, libro I, codice civile, in

materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, siano esse riconosciute o non riconosciute quali persone giuridiche (art. 1, co. 2, lett. a, Legge delega), secondo le seguenti direttrici:

- a) semplificare la modalità di riconoscimento della personalità giuridica;
- b) prevedere una specifica disciplina sul contenuto obbligatorio di atti costitutivi e statuti, nonché in materia di trasparenza contabile e patrimoniale;
- c) prevedere l'applicazione della disciplina comune ai soggetti imprenditoriali nei confronti degli enti che perseguono effettivamente scopo di lucro;
- d) disciplinare le operazioni straordinarie fra enti non profit (trasformazione, fusione, scissione);
- e) intervenire sul modello di responsabilità esistente con riferimento agli amministratori degli enti riconosciuti come persone giuridiche.

Pertanto, un'effettiva riforma del codice civile avrebbe consentito l'applicazione della normativa, in via generale, a tutti gli enti senza scopo di lucro, a prescindere dalla loro appartenenza al nascento terzo settore in senso legale. Obiettivo, questo, indice della volontà di promuovere e favorire, in quanto tale, l'associazionismo non profit nonché la creazione, in via generale, di enti privati senza scopo di lucro.

Viceversa, il legislatore delegato, ad esclusione delle sole operazioni straordinarie, ha disciplinato tutte le fattispecie sopra richiamate esclusivamente all'interno del CTS, con la conseguenza che gli enti non profit diversi dagli ETS ne saranno inevitabilmente esclusi. Intento, questo, di per sé astrattamente condivisibile; eppure, al contempo, oggettivamente criticabile sul piano costituzionale, poiché vi potrebbe essere spazio per sostenere l'illegittimo esercizio della delega conferita.

Al di là delle considerazioni che precedono, il piano d'indagine è stato analiticamente sviluppato nel merito della riforma.

A tal proposito, i risultati della ricerca hanno evidenziato che la struttura del principale decreto attuativo della riforma, ovvero il CTS, assume ad uno sguardo d'insieme una forma piramidale: alla base si pone la disciplina comune a tutti gli enti di terzo settore; nel piano intermedio si elevano benefici riservati ad alcune figure tipiche di ETS; al culmine si trovano privilegi riservati rispettivamente ad APS ed ODV.

Fra i vantaggi oggetto di analisi, primeggiano quelli fiscali, a cui si aggiungono facilitazioni di accesso ai fondi messi a disposizione del terzo settore, nonché corsie preferenziali di interazione con la pubblica amministrazione.

Dal punto di vista degli oneri la piramide è comprensibilmente rovesciata: le APS e le ODV debbono rispettare i maggiori vincoli di disciplina, sia *ab origine* che durante l'arco della loro vita giuridica.

Tutti gli aspiranti ETS, a prescindere dalle loro intrinseche caratteristiche, hanno l'obbligo inderogabile di iscriversi al nuovo RUNTS, organizzato in apposite sezioni e gestito da un Ufficio centrale, con il supporto di svariati Uffici locali.

Il Registro Unico rappresenta un'altra grande novità della riforma, in assoluta controtendenza rispetto alla previgente frammentarietà delle anagrafiche esistenti; eppure, proprio i cospicui ritardi nell'istituzione effettiva di questo strumento censitario hanno determinato profili di criticità applicativa della riforma nel periodo transitorio, ancora in essere al momento di ultimazione dell'elaborato.

Difatti, la gran parte delle disposizioni contenute nel CTS, ivi compreso il pacchetto fiscale, sono ancora inefficaci in attesa che sopraggiunga l'effettiva istituzione, anche a livello locale, del RUNTS e dei suoi Uffici.

Con specifico riferimento, poi, alle misure fiscali agevolate, raddoppiano gli elementi di complicità, posto che in ogni caso esse entreranno in vigore soltanto nel periodo d'imposta successivo rispetto a quello in cui perverrà l'autorizzazione della Commissione Europea. Tradotto in altri termini, la fiscalità del terzo settore dovrà superare il necessario vaglio europeo in materia di aiuti di Stato; eppure, ad oggi non risulta nemmeno inviata la richiesta di autorizzazione.

La situazione sopra descritta determina una stasi anche con riferimento alla possibilità, da parte degli enti religiosi, di istituire fin da ora appositi rami di attività, con l'intento di divenire protagonisti della riforma del terzo settore.

Ad ogni modo, eccezion fatta per questa sfasatura temporale, il CTS e gli altri decreti attuativi finora emanati hanno consentito appieno di analizzare, sotto molteplici profili, la disciplina che attenderà gli enti religiosi qualora essi prescelgano di entrare a far parte del nuovo terzo settore legalmente inteso.

La trattazione ad ampio respiro di questi aspetti, assolutamente centrali rispetto al tema di ricerca, ha fatto emergere una serie di criticità, tanto teoriche quanto applicative.

Anzitutto, le difficoltà interpretative ineriscono il profilo soggettivo, in quanto il legislatore individua i possibili destinatari della riforma mediante l'utilizzo dell'espressione – alquanto ambigua – «enti religiosi civilmente riconosciuti».

Orbene, sotto il primo profilo, l'ente può definirsi religioso se appartiene ad una fra le confessioni ritenute tali dallo Stato; al contempo, però, è stato ricavato come i parametri per stabilire se un'organizzazione possa assurgere a confessione religiosa siano privi di incisività, nonostante i plurimi interventi della Corte Costituzionale.

Motivo per cui, oltre alla Chiesa cattolica, alle confessioni religiose con cui lo Stato abbia concluso patti o intese, ed alle confessioni appartenenti ai culti ammessi in base alla Legge 1159/1929, è estremamente arduo stabilire *a priori* se una determinata organizzazione possa essere considerata religiosa, risolvendosi, tale valutazione, in un'irriducibile operazione di discrezionalità *latu sensu* politica.

Sotto il secondo profilo, i risultati della ricerca hanno condotto ad una raffinazione concettuale della locuzione «riconoscimento civile». Con particolare riferimento agli enti ecclesiastici appartenenti alla religione cattolica, difatti, essa sottende la definizione del procedimento disciplinato dalla Legge 222/1985, il quale, di regola, culmina con l'emanazione di apposito Decreto da parte del Ministero dell'interno, salvo che il riconoscimento non sia avvenuto direttamente per legge o in virtù di antico possesso di stato.

Sebbene sul punto vi siano opinioni contrastanti, inoltre, si è giunti alla conclusione che l'ente ecclesiastico dotato di provvedimento di riconoscimento civile possa comunque ottenere l'iscrizione al RUNTS del proprio ramo di attività, in presenza di ogni altro requisito richiesto, anche se, per assurdo, l'ente non abbia ancora provveduto ad adempiere all'obbligo di iscrizione nel registro delle persone giuridiche tenuto dalla competente prefettura; ciò purché dimostri *aliunde* il possesso del requisito richiesto dalla normativa, ovvero sia l'avvenuto riconoscimento civile quale persona giuridica nell'ordinamento italiano.

In secondo luogo, vi sono una molteplicità di aspetti problematici che attengono al piano oggettivo.

Difatti, la tecnica utilizzata dal legislatore è stata quella di prevedere la redazione, con atto pubblico o scrittura privata autenticata, di un apposito regolamento per lo svolgimento di determinate attività di interesse generale, in base alla disciplina del CTS ovvero del CIS, ed in ogni caso nel rispetto della struttura nonché della finalità dell'ente ecclesiastico di riferimento.

Pertanto, in relazione a tali «rami» di attività, si assiste ad un sostanziale rinvio in bianco, posto che in fase di redazione del regolamento dovrà essere attentamente vagliata la disciplina – di derivazione eterogenea – da applicare effettivamente al ramo.

Ad accezione delle rare volte in cui il legislatore ha espressamente escluso l'applicabilità di talune clausole al ramo, occorrerà partire dal presupposto che, in linea generale, ogni disposizione del CTS ovvero del CIS sarà applicabile all'ente ecclesiastico, salvo che non ne venga dimostrata l'incompatibilità rispetto alla sua struttura o finalità.

Ciò determina un intricato pasticcio, posto che la correlazione fra il momento genetico del ramo, necessariamente frutto di un discernimento interno dell'ente, ed il momento in cui l'Ufficio del RUNTS effettuerà i controlli, è potenzialmente idonea a pregiudicare l'assetto costituzionale dei rapporti fra Stato e Chiesa.

Qualora, infatti, l'amministrazione dovesse rifiutare l'iscrizione al Registro asserendo la non conformità del regolamento rispetto alle prescrizioni della riforma, si assisterebbe, inevitabilmente, ad un controllo sull'inesatta attuazione della sopra citata clausola di rinvio in bianco; ma ciò, all'evidenza, si traduce in un illegittimo sindacato di merito sull'effettiva struttura e finalità dell'ente ecclesiastico, in violazione dei canoni di reciproca indipendenza e sovranità di cui all'art. 7 Cost.

Motivo per cui, quantomeno, sarebbe auspicabile – sebbene in corso d'opera – l'attuazione del principio di bilateralità nei rapporti fra Stato e Chiesa, finalizzato alla formazione di un documento interpretativo comune in materia di redazione del regolamento del ramo di terzo settore dell'ente ecclesiastico. Peraltro, l'ulteriore utilità di tale impostazione discende dal fatto che ai sensi dell'art. 48, comma 5, CTS, il regolamento del ramo così redatto potrebbe rientrare fra le ipotesi di utilizzo di modelli standard tipizzati, con conseguente accoglimento dell'iscrizione al RUNTS sulla sola base di verifiche meramente formali.

Fermi restando i profili di criticità testé evidenziati, sono state analizzate le principali disposizioni della riforma, giungendo alla conclusione che i maggiori problemi di coordinamento discendono dalla totale irrilevanza, nell'assetto strutturale dell'ente ecclesiastico, del principio di democraticità interna. Motivo per cui, ad esempio, è stata considerata come legittima la previsione del riconoscimento di una serie di poteri, anche ingerenti, in capo all'Ordinario Diocesano.

Apposite riflessioni sono state inoltre condotte sulla natura giuridica stessa del ramo, in quanto idoneo a configurare un assai peculiare meccanismo: difatti, si tratta di riconoscere rilevanza giuridica ad una mera organizzazione di beni materiali ed immateriali, per lo svolgimento di talune attività, senza che ciò possa determinare la nascita di ulteriori figure soggettive distinte rispetto all'ente ecclesiastico di riferimento.

A partire da tali approdi, è stato inoltre ricavato che:

*a)* il centro di imputazione dei diritti e degli obblighi del ramo continuerà ad essere l'ente ecclesiastico, in persona del proprio legale rappresentante, salvo ricorrere ai consueti istituti civilistici tesi al trasferimento della responsabilità, mediante conferimento di apposita procura speciale volta ad attribuire ad un determinato soggetto il potere di amministrare in autonomia le attività del ramo;

*b)* sul piano patrimoniale, sarà l'ente ecclesiastico di riferimento a rispondere, con tutti i suoi beni presenti e futuri *ex art. 2740 c.c.*, dei debiti eventualmente contratti dal ramo, posto che il generico riferimento alla tenuta di scritture contabili separate ed alla creazione di un «patrimonio destinato» non risulta sufficiente per determinare l'obbligo di costituire una forma di segregazione patrimoniale. Resta comunque salva, per l'ente, la possibilità di ricorrere all'istituzione di un vero e proprio patrimonio destinato ad uno o più specifici affari, secondo l'ordinaria disciplina di diritto civile.

Al di là degli aspetti prettamente giuridici, poi, è stato visto come la riforma del terzo settore possa senz'altro costituire un'occasione per implementare la valenza «sociale» degli enti ecclesiastici, costituendo, al contempo, un'opportunità per sviluppare l'operatività del mondo ecclesiale secondo le seguenti direttrici:

*a)* aprirsi maggiormente all'apporto di soggetti laici, al fine di promuovere, pur sempre per mezzo del Carisma che contraddistingue la Chiesa, attività di interesse generale a beneficio dell'intero tessuto sociale italiano;

*b)* incentivare il rafforzamento della sinergia fra enti ecclesiastici, nonché la collaborazione fra essi e gli altri ETS previsti dalla normativa, in vista del comune obiettivo che contraddistingue lo spirito di riforma;

*c)* marginalizzare la prassi dei c.d. «enti gestori», ovverosia enti civili appositamente creati per volontà di soggetti collegati alle realtà ecclesiali, mediante i quali – ad oggi – si realizza in via principale la gestione di attività propriamente pastorali e caritative a livello locale, sostituendo a ciò un intervento diretto dell'ente ecclesiastico.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA. VV., *Commentario alla legge 11 agosto 1991, n. 266*, a cura di BRUSCUGLIA L., in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1993, 4.

AA. VV., *Commentario del Codice Civile*, II ed., a cura di SCIALOJA A. – BRANCA G., Bologna – Roma, 1976.

AA. VV., *Commentario del Codice Civile*, II ed., a cura di SCIALOJA A. – BRANCA G., continuato da GALGANO F., Bologna – Roma, 2006.

AA. VV., *Enti religiosi e Riforma del Terzo settore*, a cura di GIANFREDA A. – ABU SALEM M., Tricase, 2018.

AA. VV., *Gli enti non profit. Nuove figure e nuove problematiche*, Milano, 1993.

AA. VV., *Histoire de l'association sans but lucratif. L'Equipe*, a cura di Group Secteur et Recherche, edition réservée, Bruxelles, 2000.

AA. VV., *Il Terzo settore dalla A alla Z: parole e volti del non profit*, a cura dell'Agenzia per il Terzo Settore, Milano, 2011.

AA. VV., *Il terzo settore dell'Italia unita*, a cura di ZAMAGNI S. – ROSSI E., Bologna, 2011.

AA. VV., *L'inquadramento giuridico dell'associazionismo di promozione sociale all'interno del terzo settore*, a cura di ISFOR, Brescia, 2010.

AA. VV., *La fiscalità del terzo settore*, a cura di ZIZZO G., Milano, 2011.

AA. VV., *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, a cura di FICI A., Napoli, 2018.

AA. VV., *Libro bianco sul terzo settore*, a cura di CARTOCCI R. – MACONI F., Bologna, 2006.

AA. VV., *Libro bianco sul terzo settore*, a cura di ZAMAGNI S., Bologna, 2011.

AA. VV., *Riforma del terzo settore: Profili innovativi e applicativi della Legge delega*, Assago, 2016.

AA. VV., *Temi di amministrazione dei beni ecclesiastici e riforma del terzo settore*, a cura della CEI, Noventa Padovana, 2015.

AA. VV., *Third sector research*, a cura di TAYLOR R., New York, 2010.

AA. VV., *Trattato di diritto civile del consiglio nazionale del notariato*, diretto da PERLINGIERI P., Napoli, 2012.

AA. VV., *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da CICU A. – MESSINEO F. – MENGONI L., continuato da SCHLESINGER P., Milano, 2012.

AA. VV., *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da VASSALLI F., Torino, 1956.

AA. VV., *Trattato di Diritto Privato*, diretto da RESCIGNO P., II ed., Torino, 2000.

ALBERTI L., *Associazioni di volontariato e Onlus*, V ed., Milano, 2006.

ALBERTI L., *Il terzo settore*, Assago, 2018.

ALESSE A., *La prestazione di attività di volontariato*, in *Il Lav. nella Giur.*, 2003, 8.

ALLEVA F., *L'impresa sociale italiana*, Milano, 2007.

ALMINI S., *Congregazione di carità*, in [www.lombardiabeniculturali.it](http://www.lombardiabeniculturali.it).



ALPA G., *Enti senza scopo di lucro nel diritto civile e profili di responsabilità civile*, in *www.altalex.it*, 26 novembre 2013.

AMORTH A., *Il contenuto giuridico della Costituzione*, Modena, 1946.

AMORTH A., *La Costituzione italiana*, Milano, 1948.

ANHEIER H. K., *Themes in international research on the non-profit sector*, in *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1990.

ANHEIER H. K. – SALOMON L. M., *The nonprofit sector in comparative perspective*, in POWELL W. W. – STEINBERG R., *The nonprofit sector: a research handbook*, II ed., New Haven, 2006.

ANHEIER K. H. – SEIBEL W. S., *The third sector: comparative studies of nonprofit organizations*, New York, 1990.

ANTONINI L., *Riforma del welfare e principio di sussidiarietà fiscale*, in *Non Profit*, 2002, 2.

ARGENTARI A., *Il riordino del sistema delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2001, 12.

AURICCHIO A., voce *Associazioni (in generale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, III.

AURICCHIO A., voce *Associazioni riconosciute*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, III.

AURICCHIO A., voce *Comitati (diritto civile)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1960, VII.

BACCARI R., *Le associazioni cattoliche non riconosciute nel diritto ecclesiastico*, Milano, 1961.

BALDUZZI R., *La creazione di nuovi modelli sanitari regionali e il ruolo della conferenza Stato-Regioni (con una digressione sull'attuazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale)*, in *Quaderni Regionali*, 2004.

BANO F., *Il lavoro senza mercato. Le prestazioni di lavoro nelle organizzazioni non profit*, Bologna, 2001.

BARBA A., *Associazione, fondazione e titolarità d'impresa*, Napoli, 1996.

BARBERINI G. – CANONICO M., *Diritto ecclesiastico*, Torino, 2013.

BARBETTA G. P., *Arriva l'impresa sociale*, in *Impresa Sociale*, 2005, 2.

BARBETTA G. P., *The nonprofit sector in Italy*, Manchester, 1997.

BARBETTA G. P. – ECCHIA G. – ZAMARO N., *Le istituzioni non profit in Italia*, Bologna, 2016.

BARBETTA G. P. – MAGGIO F., *Non profit*, Bologna, 2002.

BARBETTA G. P. – ZAMAGNI S., *Cinquant'anni (e oltre) di non profit*, a cura di ALEDDA B., in *SM Italia*, 2018, 1.

BARTOLI G. – MENEGATTI V. – RANIERI C., *La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016, 5 (consultabile sul sito [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)).

BASILE M., *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975.

BASILE M., voce *Comitati*, in *Dig. Civ.*, Torino, 1988, III.

BASSI A., *Il terzo settore in Italia. Uno sguardo d'insieme*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 1994, 2.

BASSI E., *Contributo allo studio dell'atto di riconoscimento della personalità giuridica*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, I, Milano, 1965.

BELLEZZA E. – FLORIAN F., *Fondazioni di partecipazione*, Piacenza, 2006.

BERTARINI B., *La società benefit: spunti di riflessione sulle nuove prospettive del settore non profit*, in *Dir. e Giust.*, 2016 (consultabile sul sito [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it)).

BETTETINI A., *Gli enti e i beni ecclesiastici*, in AA. VV., *Il Codice Civile. Commentario.*, Milano, 2013, p. 90.

BETTETINI A., *Le attività dell'ente ecclesiastico a confronto con la normativa civile. Profili problematici*, in *Ex lege*, 2014, p. 109.

BETTETINI A., *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 20, 2018, consultabile sul sito [www.statoechurchiese.it](http://www.statoechurchiese.it).

BIANCA C. M., *Diritto civile*, III ed., Milano, 2019.

BIANCA M., *Atto negoziale di destinazione e separazione*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2007, p. 220.

BIGLIAZZI GERI L., voce *Patrimonio autonomo e separato*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 284.

BOCCACCIN L., *Il terzo settore tra le generazioni*, Milano, 2003.

BOCCACCIN L., *La sinergia della differenza. Un'analisi sociologica del terzo settore in Italia*, Milano, 1994.

BOCCACIN L., *Third Sector and Social Partnership in Italy: A Sociological Perspective*, Milano, 2005.

BODDA P., *Ente pubblico, soggetto privato e atto contrattuale*, Pavia, 1937.

BOERI E., *Sull'opponibilità a terzi dello statuto di un'associazione non riconosciuta*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2001, 5.

BOLOGNINI F., *Lineamenti di diritto canonico*, Torino, 2000.

BOMBARDELLI M., *L'impresa sociale e l'interesse generale*, in *Impresa sociale*, 2005, 2.

BONFANTE G., *Legge sul Volontariato e cooperative di solidarietà sociale*, in *Le Società*, 1991, 12.

BONFANTE G., *Un Nuovo modello di impresa: l'impresa sociale*, in *Le Società*, 2006, 8.

BONILINI G., voce *Testamento*, in *Dig. Civ.*, Torino, 1999, XIX.

BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2012.

BOTTA R., *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Torino, 1994.

BOVA A. – ROSATI D., *Il terzo settore e l'impresa sociale: sostegni o sfide per il welfare state?*, Roma, 2009.

BRIGANTI R., *Organizzazioni non profit e ONLUS*, Padova, 2000.

BRUNACCI G., *Le opere Pie in Italia dal 1862 ad oggi*, in *Nuova Antologia*, 1955, 59.

BRUNIALTI A., voce *Beneficienza*, in *Enc. Giur. It.*, Milano, 1911.

BRUSCUGLIA L. – ROSSI E., *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, 2002.

BRUSCUGLIA L. – ROSSI E., *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Milano, 2000.

BUCCICO C., *La fiscalità delle attività sportive dilettantistiche*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2020, p. 1435.

BUSANI A. – CORSICO D., *Operazioni straordinarie tra enti del terzo settore*, in *Le Società*, 2020, p. 659.

BUSNELLI F. D., *Il diritto delle persone*, in AA.VV., *I cinquant'anni del Codice civile. Atti del convegno*, I, Milano, 1993.

CALICETI P., *Considerazioni inattuali in tema di comitati*, Milano, 1994.

CALZOLAIO E., *L'imputazione della dichiarazione nel documento informatico tra volontà e affidamento: spunti per una riflessione*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2005, p. 933.

CANDIAN A., voce *Documentazione e documento*, in *Enc. Dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 579.

CANNADA BARTOLI V., *L'assetto attuale delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, Roma, 1995.

CAPELLO F., *Anagrafe delle ONLUS: effetti dell'iscrizione e della cancellazione*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2006, 1.

CAPOZZI G., *Le associazioni in attesa di riconoscimento*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1970.

CAPPIELLO G. – MONTEDURO G., *L'aziendalizzazione dei servizi pubblici alla persona: dalle Ipab alle ASP*, in *Non profit*, 2009, 1.

CARACCILO A., *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Torino, 1960.

CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1956.

CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2015.

CARDIA C., voce *Assistenza e beneficenza*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1985.

CARDIA C., voce *Opere Pie*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1980, vol. 30.

CARMIGNANI CARIDI S., *Il regime tributario dell'ente ecclesiastico*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di ARRIETA J. I., Venezia, 2007, p. 212.

CARNELUTTI F., *La prova civile*, Roma, 1947.

CAROLI CASAVOLA H., *A carico dei contribuenti e a scapito del terzo settore: quando la politica mostra i muscoli*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2014, 2.

CARPINO B., voce *Scrittura privata*, in *Enc. Dir.*, XLI, Milano, 1989, p. 809.

CARUSO S., *Le associazioni di promozione sociale*, Vicalvi, 2014.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, XXI ed., Milano, 2017.

CASTIGLIONI A. – MACALLI M., *Associazioni, fondazioni e comitati: struttura, organizzazione e responsabilità*, Vicalvi, 2017.

CASUSCELLI G., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, V ed., Torino, 2015.

CATALANO G., *Sulla equiparazione agli effetti tributari del «fine di culto o di religione» con i fini di «beneficenza e istruzione»*, in *Dir. Eccl.*, 1952, p. 340.

CAVADINI G., *Il terzo settore nel terzo millennio*, Roma, 1999.

CAVANA P., *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 22, 2018, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

CAVANA P., voce *Enti ecclesiastici. II) Enti Ecclesiastici Cattolici (postilla di aggiornamento)*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1990, p. 1.

CEOLIN M., *Il c.d. Codice del Terzo Settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Le Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2018, 1.

CERRI A., *Delega legislativa*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, , 1991, XXVI.

CHAUVENET C., *La fusione tra fondazioni*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2008, II.

CHERUBINI A., *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, 1977.

CICCONETTI S. M., *I limiti ulteriori della delegazione legislativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1966.

CICOTERO A., voce *Opere pie*, in *Nov.mo Dig. It.*, Torino, 1965, XI.

CINGANO V., *La giurisdizione sulle controversie relative all'iscrizione e alla cancellazione dall'anagrafe ONLUS*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2010, 4.

CIPROTTI P., *Diritto ecclesiastico*, Napoli, 1991.

CIRILLI G., *Ammissibilità della fusione eterogenea tra un ente non profit e una società di capitali*, in *Le Società*, 2003, 3.

CIRILLO G. P., *La società pubblica e la neutralità delle forme giuridiche soggettive*, in [www.sentenzeitalia.it](http://www.sentenzeitalia.it).

CLEMENTI P. – SIMONELLI L., *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, Milano, 2015.

CLEMENTI P. – SIMONELLI L., *La gestione e l'amministrazione della parrocchia*, Bologna, 2008.

COIPEL M., *Le rôle économique des A.S.B.L. au regard du droit des sociétés et de la commercialité*, in *Les A.S.B.L. – Evaluation critique d'un succès*, Gand, 1985.

COLELLA P., *Sul Regime giuridico delle confraternite*, in *Il Corr. Giur.*, 1997, 9.

COLOMBO G. M., *La trasformazione degli enti del libro I del Codice civile e del terzo settore*, in *Cooperative e Enti non profit*, 2018, 5, p. 7.

COLOMBO G.M., *RUNTS: le verifiche preliminari per una scelta consapevole*, in *Cooperative e enti non profit*, 2020, 11-12.

COLOMBO G. M. – CORBELLA L. – DEGANI L., *La trasformazione delle IPAB*, Milano, 2003.

COLOMBO G. M. – POLETTO M., *Enti non profit in pratica. Fisco, contabilità e bilancio*, II ed., Assago, 2011.

COLOMBO G. M. – TANGORRA A., *Onlus: aspetti critici della normativa e controlli fiscali*, Assago, 2005.



COLOZZI I., *Terzo settore e sviluppo civile*, Milano, 1997.

COMOLLI G. M., *Etica e terzo settore: dare un cuore alla società*, Milano, 1998.

CONDORELLI M., *Destinazione dei patrimoni e soggettività giuridica nel diritto canonico. Contributo allo studio degli Enti non personificati*, Milano, 1964.

CONSORTI P., *Il nuovo Codice del terzo settore con particolare attenzione alla disciplina degli enti ecclesiastici (o religiosi?)*, in AA. VV., *Studi in onore di M. C. Folliero*, Torino, 2017.

CONSORTI P., *Il nuovo codice del Terzo settore e la disciplina degli «enti religiosi»*, in AA. VV., *Religioni, diritto e regole dell'economia*, a cura di DAMMACCO G. – VENTRELLA C., Bari, 2018, p. 206.

CONSORTI P., *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2018, 4, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

CONSORTI P., *Legislazione del Terzo settore. Le norme sul non profit, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale*, Pisa, 2005.

CONSORTI P., *Nozione di Terzo settore*, in *Non Profit*, 2014, 3, p. 27.

CONSORTI P., *Questioni di diritto patrimoniale canonico. Alcune riflessioni a partire dagli adempimenti conseguenti alla riforma italiana in materia di Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2019, 10, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, Bologna, 2018.

CORRÀ D., *La disciplina delle nuove Ipab*, Milano, 2004.

CORSO S., *Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non-profit (art. 1, commi 376-384, l. 28 dicembre 2015, n. 208 e allegati 4 e 5, in g.u. n. 302 del 30 dicembre 2015, s.o. n. 70)*, in *Le Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2016, 5.

CORTESELLI E., *Il Terzo settore: aspetti civilistici, fiscali, contabili ed economico-sociali degli enti non commerciali*, Macerata, 2015.

COSTANZA M., *Profili privatistici della normativa sulle organizzazioni di volontariato*, in *Il Corr. Giur.*, 1991, 10.

COSTI R., *Fondazione e impresa*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1968, I.

COVIELLO N., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, 1922.

CRISAFULLI V., *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Luigi Cosattini*, Trieste, 1948.

CRISCI G., voce *Atto pubblico*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, p. 270.

CROCETTA C., *Lineamenti di diritto privato del terzo settore*, Padova, 2013.

CUSA E., *Le cooperative sociali come doverose imprese sociali*, in *Le Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2019, p. 948.

D'AMELIO M., *La beneficenza nel diritto italiano*, Padova, 1928.

D'AMELIO M., *La beneficenza nel diritto italiano. Storia delle leggi. Testo delle leggi vigenti coordinate ed unificate, glossa*, Padova, 1931.

D'AMELIO M., voce *Beneficienza e assistenza*, in *Nuovo Dig. It.*, II, Torino, 1937.

D'ANGELO G., *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettive a partire dalle prime riflessioni della dottrina*, in *Quaderni Dir. e Pol. Eccl.*, 2018, p. 655.

DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2014.

DE CARLI P., *Enti "nonprofit" ed obiettivi pubblici*, in *Jus*, 1990, 2-3.

DE GIORGI M. V., *Fondamenti di diritto degli enti non profit*, Padova, 1997.

DE GIORGI M. V., *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1999.

DE GIORGI M. V., *Integrare, ma dove? Enti senza fissa dimora*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, p. 1072.

DE GIORGI M. V., *Riforma del terzo settore e diritto civile*, in *Non Profit*, 2017, 3.

DE GIORGI M. V., *Terzo Settore. Il tempo della riforma*, in *Studium Iuris*, 2018, 2.

DE GIORGI M. V., *Terzo settore. Verso la riforma*, in *Studium Iuris*, 2016, 12.

DE GIORGI M. V., voce *Onlus (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale)*, in *Dig. Civ.*, IV ed. agg., Torino, 2000, I.

DE GIORGI M. V. – PONZANELLI G. – ZOPPINI A., *Il riconoscimento delle persone giuridiche*, Milano, 2001.

DE GÖTZEN S., *La legislazione regionale sulle IPAB dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, 2.

DE GREGORIO F., *Brevi note in materia di esenzione imu per gli istituti religiosi. Attualità e orientamenti interpretativi*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2017, 4.

DE GREGORIO F., *Enti ecclesiastici e divieto di aiuti di stato*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2018, 2.

DE MITA E., *Tutti i dubbi sull'iva delle ONLUS*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2005, 3.

DE SIERVO U., voce *Associazione (libertà di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987.

DEL GIUDICE V., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milano, 1964.

DEL PANE L., *Storia del lavoro in Italia dagli inizi del secolo XVIII al 1815*, Milano, 1944.

DEL PRATO E., *I regolamenti privati*, Milano, 1988.

DELLACASA M., *Associazioni non riconosciute e limiti statutari dei poteri di rappresentanza: regole di diritto comune e tutela dell'affidamento del terzo*, in *Giur. It.*, 2001, 10.

DENTI V., voce *Prova documentale*, in *Dig. Civ.*, XVI, Torino, 1997, p. 35.

DI DIEGO S., *Onlus e imprese sociali*, VII ed., Santarcangelo di Romagna, 2016.

DI FABIO M., voce *Notaio*, in *Enc. Dir.*, XXVIII, Milano, 1978, p. 614.

DI LORENZO G., *Spunti di riflessione su enti del terzo settore e acquisto dell'eredità*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2018, 12.

DI PAOLO P., *L'evoluzione storica del Terzo Settore: nascita e progressiva affermazione*, in *Lavoro a confronto*, 2016, 14.

- DONADIO G., *Riforma del Terzo settore e Codice civile*, in *Non Profit*, 2014, 3.
- ELEFANTE C., *Enti ecclesiastici-religiosi e Terzo settore tra questioni aperte e prospettive di riforma: sviluppi recenti*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 2016, 3.
- ETZIONI A., *The third sector and domestic missions*, in *Public Administration Review*, 1973, 33, p. 4.
- EUROPEAN COMMISSION, *The cooperative, mutual and non-profit sector in the European Union*, Lussemburgo, 1997.
- FANTOZZI A., *Il disegno di legge sul non profit. I suoi principi e la sua normativa*, in *Il fisco*, 1995.
- FARREL-VINAY G., *Povert  e politica nell'ottocento. Le opere Pie nello stato liberale*, Torino, 1997.
- FERRABOSCHI M., *Gli enti ecclesiastici*, Padova, 1956.
- FERRANTE M., *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del terzo settore*, Torino, 2019.
- FERRI G., voce *contratto plurilaterale*, in *Nov.mo Dig. It.*, Torino, 1959, IV.
- FERRO LUZZI P., *I contratti associativi*, Milano, 1971.
- FICO D., *Trasformazione di s.r.l. in associazione senza scopo di lucro*, in *Le Societ *, 1998, 7, p. 826.
- FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, IX ed., Bologna, 2003.
- FINOCCHIARO F., voce *Enti ecclesiastici. II) Enti Ecclesiastici Cattolici*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1990, p. 1.

FIorentino S., *Gli enti ecclesiastici*, in AA. VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di CASUSCELLI G., Torino, 2015.

FIORI A., *Il consiglio superiore di assistenza e beneficenza (1904-1923)*, in *Clio*, 1987, 23.

FLORIS P., *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, Torino, 2018.

FLORIS P., *Il regime ONLUS e la sua compatibilità con la natura ecclesiastica degli enti*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato. Studi sull'istruzione CEI in materia amministrativa*, a cura di ARRIETA J.I., Venezia, 2007.

FLORIS P., *L'ecclesiasticità degli enti. Standards normativi e modelli giurisprudenziali*, Torino, 1997.

FOLLIERO M. C., *Enti religiosi e enti non profit. Tra welfare state e welfare community. La transizione*, Torino, 2010.

FOLLIERO M. C. – VITALE A., *Diritto ecclesiastico. Elementi, Principi scritti*, Torino, 2013.

FORCHIELLI P., *Saggio sulla natura giuridica dei comitati*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1954.

FORCHIELLI G., voce *Ente Ecclesiastico*, in *Nov.mo Dig It.*, vol. V, Torino, 1960, p. 585.

FRANCESCHI F. – NARDELLA M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Roma, 2015.

FUBINI G., voce *Enti Ecclesiastici. III) Enti Ecclesiastici delle confessioni diverse dalla cattolica*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1990, p. 1.

- FUCCILLO A., *Diritto religioni, culture*, Torino, 2018.
- FUCILLO A., *Gli Enti Religiosi nel terzo settore tra la nuova impresa sociale e le società benefit*, in *Quad. di Dir. e Pol. Eccl.*, 2018, 2.
- FUCCILLO A., *Società di capitali, enti religiosi e dinamiche interculturali*, in AA. VV., *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, a cura di FUCCILLO A., Torino, 2014.
- FUSARO A., *Gli enti non commerciali secondo il decreto legislativo 4.12.1997, n. 460*, in *La Nuova Giur. Comm.*, 1999, 4.
- FUSARO A., *I diritti della personalità dei soggetti collettivi*, Padova, 2002.
- FUSARO A., *I modelli imprenditoriali nella legislazione del Terzo settore*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2002.
- FUSARO A., *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991.
- FUSARO A., *La riforma del diritto delle associazioni*, in *Giur. It.*, 2000, IV, 12, p. 2427.
- FUSARO A., *Le trasformazioni eterogenee: un'apertura delle frontiere tra società lucrative ed enti non profit?*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2005, 1.
- FUSARO A., voce *Fondazione*, in *Dig. Civ.*, Torino, 1992, VIII.
- GALGANO F., *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, 1987.
- GALGANO F., *Trattato di diritto civile*, III ed., Padova, 2014.
- GALGANO F., voce *Comitato (diritto civile)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, VI, p. 1.

GAROFOLI R. – FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Molfetta, 2018.

GENTILE F., *Che cosa si intende per sussidiarietà?*, in *Non Profit*, 1999, 4.

GERACI R., *L'esenzione dall'IMU per gli edifici degli enti ecclesiastici sotto la lente dei giudici europei*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2018, 6.

GHERRO S. – MIELE M., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, II, Padova, 2019.

GIANONCELLI S., *Finalità solidaristica e divieto di lucro soggettivo nella disciplina delle ONLUS*, in *Giur. It.*, 2009, 7.

GIORDANO M., *Le Ipab*, in *Studi Zancan – Politiche e Servizi alla Persona*, 2001, 2.

GIOVANARDI A., *L'impresa sociale, tra prevalenza dell'attività economico-impresoriale ed applicabilità del regime di enti non commerciali ed Onlus*, in *Impresa Sociale*, 2006, 3.

GOISIS F., *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004.

GORI L., *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 1.

GRECO F., *Le fondazioni non riconosciute*, Milano, 1980.

GRECO M. – RONCHI P., *Gli "enti religiosi civilmente riconosciuti" nel Codice del Terzo Settore: problematiche e prospettive. La necessità di un approccio pragmatico?*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 3, 2018, p. 368.

GUARINO A., *Diritto ecclesiastico tributario e articolo 20 della Costituzione*, Napoli, 2012.



GUENZI A. – MASSA P. – MOIOLI A., *Corporazioni e gruppi professionali nell'Italia moderna*, Milano, 1999.

GUGIATTI A., *Il lavoro civile: l'occupazione nel terzo settore*, Milano, 2003.

GUZZETTA G., *Il diritto costituzionale di associarsi*, Milano, 2003.

HOPKINS B. R., *Nonprofit law dictionary*, New York, 1994.

HOWARD OLECK L., *Non-profit corporations and associations. Organization management and dissolution*, New York, 1956.

IANNACCONE M. N., *Enti del terzo settore e trust*, Milano, 17 ottobre 2018, consultabile sul sito [www.studiocrusiepartners.it](http://www.studiocrusiepartners.it).

IBBA C., *Gli statuti singolari*, in AA. VV., *Trattato delle società per azioni*, diretto da COLOMBO G. E. – PORTALE G. B., VIII ed., Torino, 1992.

IORIO G., *Le fondazioni*, Milano, 1997.

IRTI N., *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni (profilo storico-giuridico)*, in *Riv. Soc.*, 1993, I.

KINT 'T J., *Les associations sans but lucratif*, Bruxelles, 1961.

KINT 'T P., *Les associations sans but lucratif*, Bruxelles, 1999.

KRAMER R. M., *A Third Sector in the Third Millennium?*, in *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2000, vol. 11, p. 1.

JEMOLO A. C., *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, 1927.

LAMORTE G., *L'esclusione dello scopo di lucro nello statuto delle società*, in *www.diritto.it*.

LAPORTA S., *Art.5. Il ruolo del Terzo settore*, in AA. VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali*, a cura di BALBONI E., Milano, 2007.

LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1966.

LEVITT T., *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York, 1973.

LEWALLE P., *Les A.S.B.L. moyen d'action des pouvoirs publics?*, in AA. VV., *Les A.S.B.L. – Evaluation critique d'un succès*, Gand, 1985.

LEZIROLI G., *Il riconoscimento degli enti ecclesiastici*, Milano, 1990.

LIPARI N., *Il volontariato: una nuova dimensione culturale e giuridica del Welfare State*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1982, II.

LIPARI N., *Per una disciplina del terzo settore: proposte per una revisione della legislazione vigente*, Roma, 1998.

LONCIN A., *Les Associations sans but lucratif (Loi du 27 juin 1921). Commentaire et instructions pratiques pour l'érection et l'administration d'une association sans but lucratif*, Louvain, 1931.

LONGO A., *Le istituzioni pubbliche di beneficenza*, in AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1897.

LUCHINI O., *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nella legislazione italiana. Esame nei fonti, nella dottrina, nella giurisprudenza e nella pratica, della legge 17 luglio 1890, dei regolamenti per la sua attuazione, e delle leggi e regolamenti attinenti alla pubblica*

*beneficenza, con una introduzione sopra la giustizia e la beneficenza nel presente momento storico e nel socialismo contemporaneo*, Firenze, 1894.

MACCARTHY K. D. – HODGKINSON V. A. – SUMARIWALLA R. D., *The nonprofit sector in the global community. Voices from many nations*, San Francisco, 1992.

MACRÌ G. – PARISI M. – TOZZI V., *Diritto civile e religione*, Roma – Bari, 2013.

MANAGOZZI G. P., *Volontariato e terzo settore: dalla beneficenza alla partecipazione*, in *Il Sole24ore*, 11 novembre 2002.

MANCINI F. – MENEGATTI V. – RANIERI C., *Processo di riforma del Terzo settore. Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, in *Osservatorio Isfol*, 2014, 3-4.

MANCUSO A. S., *Alcune considerazioni sulle parrocchie alla luce delle prospettive aperte dal d.lgs. n. 460 del 1997*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2007, p. 2047.

MANTINEO A., *Il Codice del Terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palingenesi degli enti religiosi?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2018, p. 3, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

MARASÀ G., *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Le Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2018, 3.

MARASÀ G., *Associazionismo sportivo e impresa*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 1997, 1.

MARASÀ G., *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Torino, 2019.

MARASÀ G., *Le società senza scopo di lucro*, Milano, 1984.

MARCHETTI G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle trasformazioni recenti del modello costituzionale*, Milano, 2016.

MARICONDA G., voce *Atto pubblico*, in *Enc. Giur.*, IV, Roma, 1988, p. 1.

MARTINELLI G. – ROGOLINO M., *La personalità giuridica per gli enti del terzo settore*, in *www.ecnews.it*, 31 agosto 2017.

MARTUCCI S., *Imprese di matrice religiosa e modelli organizzativi del Terzo Settore*, in *Federalismi*, 20 giugno 2018.

MAURO T., voce *Enti Ecclesiastici (dir. can.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 982.

MAURO T., voce *Enti Ecclesiastici (dir. eccl.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 1000.

MENGHINI L., *Il volontariato visto dalla Cassazione*, in *Il Lav. nella Giur.*, 2009, 1.

MENGONI L., *Profili civilistici della nuova disciplina degli enti ecclesiastici*, in AA. VV., *I nuovi accordi fra Stato e Chiesa. Prospettive di attuazione*, Milano, 1986.

MEZZADRI L. – NUOVO L., *Storia della carità*, Ascoli Piceno, 1999.

MILLON DELSOL C., *Il principio di sussidiarietà*, Milano, 2003.

MISCIONE M., *Lavori socialmente utili tra volontariato e non profit*, in *Il Lav. nella Giur.*, 1996, 9.

MONTI P., *La Pubblica Amministrazione*, in AA. VV., *Il diritto...e il rovescio*, II ed., Bologna, 2006, p. 50.

MONZÓN CAMPOS J. L. – CHAVES ÁVILA R., *The social economy in the European Union*, Bruxelles, 2012.

MORACE PINELLI A., *Atto di destinazione ex art. 2645-ter c.c. e fondo patrimoniale*, in AA. VV., *Dal trust all'atto di destinazione patrimoniale. Il lungo cammino di un'idea*, a cura di BIANCA M. – DE DONATO A., Milano, 2013, reperibile sul sito <https://elibrary.fondazione-notariato.it>.

MORO G., *Contro il non profit*, Bari, 2014.

MORZENTI PELLEGRINI R., *Sussidiarietà orizzontale e terzo settore*, in *L'amministrazione Italiana*, 2005, 12.

NERVO G., *Terzo sistema o Terzo settore?*, Padova, 2009.

NICOLÒ R., *Negoziato di fondazione, Istituzione di erede*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1942, I.

NIEDDU F., *Gli enti ecclesiastici e le ONLUS*, in *Riv. Guardia Fin.*, 2002, 1.

NITTI F., *L'assistenza pubblica in Italia. L'assistenza della chiesa e l'assistenza dello stato*, Trani, 1892.

OCCHINO A., *Volontariato, diritto ed enti del terzo settore*, Milano, 2019.

OPPO G., *L'essenza della società cooperativa e gli studi recenti*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1969, I.

PACE A., *Art. 18*, in AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di BRANCA G., Bologna, 1977.

PACINI F., *Per un Codice del Terzo settore. Appunti di tecnica normativa*, in *Non profit*, 2014, 3, p. 13.

PALADIN L., *Diritto costituzionale*, II ed., Padova, 1995.

PALOMBA N., *Fondazioni, Associazioni, Terzo Settore e il Volontariato con la riforma del terzo settore*, Brescia, 2017.

PANZA G., voce *Successione tra enti (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1990, XLIII.

PAPA S., *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008.

PARISI M., *Enti ecclesiastici, onlus, ed impresa sociale tra libertà religiosa e concorrenza di mercato*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2012, 4.

PASTORI G., *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000*, Milano, 2001.

PATTI S., *Della prova documentale*, in AA. VV., *Commentario al codice civile*, a cura di SCIALOJA V. – BRANCA G., Bologna – Roma, 1996, sub artt. 2699-2720.

PEREGO A., *Enti religiosi, Terzo settore e categorie della soggettività tributaria*, in *Jus online*, 2019, p. 225, consultabile sul sito [www.jusvitaepensiero.it](http://www.jusvitaepensiero.it).

PEREGO A., *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti nel codice del terzo settore. Prime considerazioni su una categoria soggettiva dai confini incerti*, in *Jus*, 2017, 3.

PEREGO A., *Il ramo di impresa sociale degli enti religiosi civilmente riconosciuti*, in *Cooperative e enti non profit*, 2018, p. 5.

PERRONE A. – MARANO V., *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2018, 4, consultabile sul sito [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it).

- PERSICO G., voce *Associazioni non riconosciute*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1958, III.
- PESTICCIO P. A. – PISCETTA M., *I profili fiscali delle Onlus*, Milano, 2015.
- PICCIALUTI CAPRIOLI M., *Opere pie e beneficenza pubblica: aspetti della legislazione piemontese da Carlo Alberto all'unificazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1980, 3.
- PIEPOLI G., *Gli enti non profit*, in AA. VV., *Il diritto privato europeo*, a cura di LIPARI N., Padova, 1997.
- PIEPOLI G., *La disciplina legislativa del volontariato*, in *Il Corr. Giur.*, 1984, 3.
- PIRONTI A., *Codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica*, Firenze, 1925.
- POLI A., *Le associazioni di promozione sociale: commento alla legge 383/2000*, Bollate, 2000.
- PONZANELLI G., *Abrogazione dell'art. 17 c.c.: verso una riforma degli enti non profit?*, in *Il Corr. Giur.*, 1997, 7.
- PONZANELLI G., *Approvata la legge sulle associazioni di promozione sociale*, in *Il Corr. Giur.*, 2001, 2.
- PONZANELLI G., *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, II ed., Torino, 2000.
- PONZANELLI G., *Gli enti "non profit" in Italia*, Padova, 1994.
- PONZANELLI G., *Le non profit organizations*, Milano, 1985.
- PONZANELLI G., *Terzo Settore: la legge delega di riforma*, in *La Nuova Giur. Comm.*, 2017, 5.

PONZANELLI G., voce *Enti senza scopo di lucro*, in *Dig. Disc. Priv.*, vol. VII, Torino, 1991, p. 468.

PRANDINI R., *Sull'auto-costituzionalizzazione del Terzo settore. Quale auto-regolazione per le professioni del "sociale"?*, in *Pol. e Serv. Soc.*, 2013, 1.

PROCOPIO M., *Il trattamento tributario dei costi relativi - al sostegno delle società benefit*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2017, 1.

PROLA G., *Sussidiarietà e previdenza*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006.

PROPERSI A., *Il sistema di rendicontazione negli enti non profit. Dal bilancio di esercizio al bilancio di missione*, Milano, 2004.

PROPERSI A. – ROSSI G., *Gli enti non profit*, Milano, 2005.

PUNZI NICOLÒ A. M., voce *Enti ecclesiastici. I) Diritto canonico*, in *Enc. Giur.*, vol. XII, Roma, 1990, p. 1.

QUADRI E., *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2018, 5.

QUATTROCCHI A., *La fiscalità del no profit nella dimensione europea*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2013, 6.

RANCI C., *La riforma delle Ipab*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2000, 20-22.

RAVACCIA M., *Note minime in materia di esenzioni tributarie in favore delle organizzazioni di volontariato ed interpretazione della norma tributaria*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 1998, 3.

REALE G., *I soggetti non profit nell'ordinamento giuridico italiano*, Napoli, 2002.



RESCIGNO P., *Le fondazioni in Italia e all'estero*, Padova, 1989.

RESCIGNO P., *Negoziato privato di fondazione e atto amministrativo di riconoscimento*, in *Giur. It.*, 1968, I.

RESCIGNO P., *Sulla riforma del diritto delle associazioni e fondazioni*, in *Vita Notarile*, 2005, p. 61.

RESCIGNO P., voce *Fondazione (diritto civile)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1968, XVII.

RIDOLA P., voce *Associazione, Libertà d'associazione*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988.

RIGANO F. – CARTABIA M., *L'ordinamento giuridico e fiscale*, in AA. VV., *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore non profit in Italia*, a cura di BARBETTA G. P., Bologna, 1995.

RIVA M., *Opere pie e altri istituti pubblici minori*, Torino, 1887.

RIVETTI G., *Enti senza scopo di lucro: terzo settore e impresa sociale: profili di specialità tributaria tra attività no profit o for profit*, Milano, 2017.

RIVETTI G., *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit o for profit*, Milano, 2008.

RIVETTI G., *Onlus Autonomia e controlli. Associazioni, organizzazioni di volontariato, enti religiosi cattolici e di culto diverso, organizzazioni non governative, cooperative sociali, associazioni di promozione sociale*, Milano, 2004.

ROMANO M., *I limiti all'autonomia statutaria nelle fondazioni di partecipazione alla luce della riforma del terzo settore*, in *Le Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2019, 2.

ROSE-ACKERMAN S., *The economics of nonprofit institutions. Studies in structure and policy*, Oxford, 1986.

ROSSI E. – GORI L., *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, 2.

ROSSI F., *I comitati dopo la riforma del terzo settore*, in *La Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2019, p. 1392.

RUBINO D., *Le associazioni non riconosciute*, II ed., Milano, 1952.

RUOTOLO A., *La costituzione di patrimoni destinati ad uno specifico affare da parte degli enti del Terzo Settore*, in [www.notariato.it](http://www.notariato.it).

SALAMON L. M. – ANHEIER H. K., *The emerging nonprofit sector: an overview*, New York, 1996.

SALATINO G., *L'impresa sociale*, in *Contratto e Impresa*, 2011, 2.

SANTARONI M., voce *Associazione*, in *Dig. Disc. Civ.*, I, IV ed., Torino, 1987.

SANTORO C., *Il lavoro nelle organizzazioni sportive dilettantistiche*, in *Il Lav. nella Giur.*, 2018, 5.

SANTUARI A., *L'impresa sociale: un concetto giuridico? Sulla riforma del libro I del codice civile in materia di enti non profit*, in *Dir. Fam. e Pers.*, 2000.

SANTUARI A., *La riforma del Terzo settore e delle imprese sociali: potenzialità e vincoli della nuova disciplina normativa*, in [www.aiccon.it](http://www.aiccon.it).

SANTUARI A., *Le Ipab tra fondazioni di diritto privato e aziende pubbliche di servizi alla persona: un'analisi delle legislazioni regionali*, in AA. VV., *I servizi sanitari in Italia*, a cura di FIORENTINI G., Bologna, 2004.

SANTUARI A., *Le ONLUS. Profili civili, amministrativi e fiscali*, Padova, 2007.

SANTUARI A., *Le organizzazioni non profit*, Padova, 2012.

SCALA S., *Il regime tributario ONLUS per gli enti ecclesiastici: criticità*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2016, p. 2517.

SCAVO LOMBARDO L., *In tema di oblazioni raccolte da un unico promotore*, in *Dir. Eccl.*, 1960, II.

SCHIAPPOLI D., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 1902.

SCHLESINGER P., *Categorie dogmatiche e normative in tema di non profit organizations*, AA. VV., *Gli enti "non profit" in Italia*, a cura di PONZANELLI G., Padova, 1994.

SCIUMÉ P. – ZAZZERON D., *Guida alle onlus. Enti non commerciali e organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Regime fiscale, contabilità e bilancio*, Milano, 2009.

SCOCA F. G., *Diritto Amministrativo*, Torino, VI ed., 2019.

SCOGNAMIGLIO C., *Riflessioni in tema di natura giuridica e soggettività del comitato*, in *Giur. It.*, 1987, I.

SCOTTI G., *Il progetto ministeriale per la riforma della legge 3 agosto 1862 sulle Opere pie*, in *Rivista della beneficenza pubblica e degli istituti di previdenza*, 1889, 4-17.

SILEI G., *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti*, Manduria – Bari – Roma, 2003, I.

SILVANO G., *Origini e sviluppi del Terzo settore italiano*, in AA.VV., *Società e Terzo settore. La via italiana*, a cura di SILVANO G., Bologna, 2011.

SILVESTRINI A., *Associazione non riconosciuta e fallimento*, in *Fall.*, 2004, p. 694.

SIMONCINI, A., *Le caratteristiche costituzionali del Terzo settore ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in CARROZZA P. – ROSSI E., *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di FERIOLI E. A., Torino, 2004.

SIMONELLI L., *Gli Enti ecclesiastici fra Codice civile, diritto canonico e Riforma del Terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2018, 3, p. 1.

SIMONELLI L., *Il regolamento del ramo dell'ente religioso. Disciplina e prospettive*, in *Ratio quotidiano*, 25 maggio 2020, consultabile sul sito [www.olir.it](http://www.olir.it).

SIMONELLI L., *L'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e il mondo dei professionisti – seconda parte*, in *Ex lege*, 2012, p. 13.

SIMONELLI L., *L'Ente Ecclesiastico e la riforma del terzo settore*, in *Ex Lege*, 2016, 1.

SPADA P., *La tipicità delle società*, Padova, 1974.

SPERANZIN M., *Le operazioni straordinarie e il terzo settore*, in *Le nuove Leggi Civ. Comm.*, 2019, p. 1239.

TAPARELLI D'AZEGLIO L., *Funzioni costitutive della beneficenza sociale genericamente considerata*, in *La Civiltà Cattolica*, 1862, 13.

TEDESCHI M., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2010.

TENCATI A., *Questioni e possibili sviluppi delle imprese altruistiche*, Vicalvi, 2015.

TIBERI G., *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in AA. VV., *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, a cura di CITTADINO C., Firenze, 2008.

TONDI DELLA MURA V., *Le prospettive di sviluppo del terzo settore avviate dalle riforme della XIII legislatura*, in *Non profit*, 2001, 5.

TONINA A., *La riforma del terzo settore: il nuovo assetto del non-profit*, Trento, 2017.

TOZZI V., *La disciplina degli enti ecclesiastici nel nuovo assetto concordatario*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e attività notarile*, a cura di TOZZI V., Napoli, 1989.

TRAVAGLIONE M., *Inquadramento tributario degli enti non commerciali: sviluppo ed evoluzione*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2005, 1.

TRENTINI C., *Il fallimento di Ente Ecclesiastico che esercita attività d'impresa*, in *Il Fall.*, 2010, 8.

TUNDO F., *Intorno al regime delle ONLUS nell'ambito degli enti non profit*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2001, 5.

TUOZZO M., *Il contratto di associazione ed i limiti al potere di esclusione dell'associato*, in *Obbl. e Contr.*, 2008, 3.

VALENTINI N., *Cristianesimo e bellezza*, Roma, 2002.

VANDELLI L., *Il principio di sussidiarietà*, in *Non Profit*, 2000, 1.

VELGE H., *Commentaire législatif de la loi garantissant la liberté d'association (loi du 24 mai 1921)*, Bruxelles, 1921.

VENABLES T., *Rough Guide to the Impact of the Crisis on the Third Sector in Europe*, in *Working paper CIRIEC*, 2015, 7.

VERDE G., voce *Prova documentale*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma, 1991, p. 1.

VILLARI P., *La riforma della beneficenza*, in VILLARI P., *Scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze, 1902.

VIOLINI L. – ZUCHELLA A., *Il Terzo settore tra cittadinanza di impresa e contesto sussidiario*, in *Non Profit*, 2002, 2.

VITTADINI G., *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997.

VITTADINI G., *Il principio di sussidiarietà per una nuova welfare society*, in *Non Profit*, 1999, 4.

VITTORIA D., *Le fondazioni culturali ed il consiglio di amministrazione*, Napoli, 1976.

VOLPE PUTZOLU G., *Le associazioni tra Codice e Costituzione*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1973, I.

WOOLF S.J., *Porca miseria. Poveri e assistenza nell'età moderna*, Roma – Bari, 1988.

ZAMAGNI S., *Dal non profit all'economia civile*, in AA. VV., *Le Aziende non profit tra Stato e mercato*, Bologna, 1996.

ZAMAGNI S., *Il non profit Italiano al bivio*, Milano, 2003.

ZAMAGNI S., *La legge sull'impresa sociale: un'occasione storica da non sprecare*, in *Impresa Sociale*, 2005, 2.

ZAMAGNI S., *Regolamentazione del Terzo settore e innovazione sociale*, in AA. VV., *Regolamentazione del terzo settore e innovazione sociale*, a cura di BASSI A. – VENTURI P., Forlì, 2007.

ZARDIN D., *Corpi fraternità e mestieri nella storia della società europea*, Roma, 1998.

ZOPPINI A., *La legge sulle c.d. fondazioni bancarie*, in *Corr. Giur.*, 1999, 4.

ZOPPINI A., *Le fondazioni: dal codice civile alle prospettive di riforma*, in *Europa e Dir. Priv.*, 2001.

ZOPPINI A., *Le fondazioni: dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995.

ZOPPINI A., *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2005.