

## CAPITOLO I

### QUADRO NORMATIVO

SOMMARIO: 1. Nozione di “Terzo settore”. – 2. La situazione “ante riforma”. – 3. La legge delega e la sua attuazione.

#### 1. NOZIONE DI “TERZO SETTORE”

Il “Terzo settore”<sup>(1)</sup> – stando alla definizione contenuta nella legge 6 giugno 2016, n. 106<sup>(2)</sup> (d’ora in avanti, la “legge delega”) – è *«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»*.

In altre parole, i predetti enti, comunemente definiti, altresì, nel loro complesso, con le espressioni “enti *no profit*” o “enti *non profit*”<sup>(3)</sup>, si caratterizzano per essere enti di diritto privato<sup>(4)</sup> che

<sup>(1)</sup> - La legge si riferisce al “Terzo settore” enunciando questa espressione con la “T” maiuscola e (lettera iniziale dell’aggettivo “Terzo”) la “s” minuscola (lettera iniziale del sostantivo “settore”).

<sup>(2)</sup> - La legge 106/2016 reca la “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale”.

<sup>(3)</sup> - In particolare, sovente (ma non sempre) si identificano con l’espressione “*no profit*” quegli enti che sono inidonei a realizzare qualsivoglia profitto, mentre si adopera l’espressione “*non profit*” (ovverosia “*not for profit*”) per indicare quegli enti che – esercitando anche attività d’impresa – sono capaci di realizzare un lucro, seppur in senso meramente “oggettivo” (cioè, senza che il medesimo possa formare oggetto di distribuzione tra i soci/fondatori/amministratori). Sul punto, cfr. F. LOFFREDO, *Gli enti del terzo settore*, Milano, 2018, 5.

<sup>(4)</sup> - Agisce nell’ambito del diritto privato l’ente la cui struttura e il cui operato non sono disciplinati da regole imposte in dipendenza di un principio di supremazia ma in dipendenza

esercitano attività di interesse generale e pubblicistico e – pur potendo altresì esercitare attività “commerciali” (e, cioè, attività esercitate con modalità “economiche”, vale a dire in modo che i ricavi finanziari, in tutto o in parte, i costi di gestione) – non possono, in nessun caso, ripartire gli utili o avanzi di gestione eventualmente conseguiti a favore di associati, fondatori e componenti dei loro organi di amministrazione e controllo, bensì devono impiegare tutte le proprie risorse nella realizzazione del fine prefissato nel loro “oggetto”, quale delineato nell’atto costitutivo e nello statuto dell’ente.

Detti enti, quindi, si differenziano, da un lato, dalle società commerciali, in quanto queste ultime – pur appartenendo alla categoria degli “enti di diritto privato” – esercitano la propria attività (di produzione o scambio di beni o servizi) con la finalità (egoistica) di conseguire un utile e di ripartirlo tra i soci<sup>(5)</sup>; dall’altro lato, si differenziano, altresì, dagli enti di diritto pubblico<sup>(6)</sup>, in quanto questi ultimi – pur perseguendo finalità di interesse generale – non sono costituiti da soggetti “privati” e non sono regolati dall’autonomia privata bensì da norme imposte in ragione del potere di supremazia spettante allo Stato o attribuito dalla legge ad altri enti pubblici.

Il Terzo settore, quindi, è definito tale in ragione della sua natura “ibrida”, presentando elementi tipici sia degli enti appartenenti della “sfera pubblica” (ravvisabili negli interessi pubblicistici e di utilità sociale perseguiti), sia degli enti appartenenti alla “sfera privata” (ravvisabili nella circostanza che le predette finalità, pur avendo una

---

della libera autonomia dei soggetti che dapprima costituiscono e poi amministrano l’ente in questione.

<sup>(5)</sup> - Sulle molteplici differenze fra enti del Terzo settore e società commerciali cfr. AA.VV., *Riforma del terzo settore. Profili innovativi e applicativi della legge delega*, Assago, 2016, 8.

<sup>(6)</sup> - Per l’individuazione degli enti di diritto pubblico si può ricorrere alla definizione di «*organismi di diritto pubblico*» recata dall’art. 3, comma 1, lett. d), d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (intitolato “Codice dei contratti pubblici”) ove sono per tali si intende «*qualsiasi organismo, anche in forma societaria, [...] 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) dotato di personalità giuridica; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico*».

rilevanza indubbiamente pubblicistica, sono perseguite – non già dallo Stato o da Enti Pubblici, bensì – da enti di natura privata)<sup>(7)</sup>.

## 2. LA SITUAZIONE “ANTE RIFORMA”

Anteriormente alla riforma del Terzo settore – attuata, in esecuzione della sopra citata “legge delega”, con i tre decreti legislativi del 3 luglio 2017 (n. 111<sup>(8)</sup>, n. 112<sup>(9)</sup> e n. 117<sup>(10)</sup>) – le attività del Terzo settore erano esercitabili, anzitutto, mediante ricorso ai tipi “ordinari” degli enti di diritto privato (vale a dire, quelli regolati dalle disposizioni del titolo II del Libro Primo del Codice civile) e precisamente:

- le associazioni riconosciute e le fondazioni, disciplinate dagli artt. da 14 a 35 c.c., soggette – ai fini dell’acquisto della personalità giuridica – all’iscrizione presso il Registro delle Persone Giuridiche

<sup>(7)</sup> - Sul punto, cfr. Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131, in *Pluris*, Wolters Kluwer Italia: «[...] gli ETS sono identificati dal CTS come un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici (art. 4), rivolti a “perseguire il bene comune” (art. 1), a svolgere “attività di interesse generale” (art. 5), senza perseguire finalità lucrative soggettive (art. 8), sottoposti a un sistema pubblicistico di registrazione (art. 11) e a rigorosi controlli (articoli da 90 a 97).

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

Gli ETS, in quanto rappresentativi della “società solidale”, del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un’importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”».

In dottrina, cfr. F. LOFFREDO, *Gli enti del terzo settore*, Milano, 2018, 3; P. CONSORTI - L. GORI - E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Bologna, 2018, 63.

<sup>(8)</sup> - Il d.lgs. 111/2017 è intitolato “Disciplina dell’istituto del cinque per mille dell’imposta sul reddito delle persone fisiche a norma dell’articolo 9, comma 1, lettere c) e d), della legge 6 giugno 2016, n. 106”.

<sup>(9)</sup> - Il d.lgs. 112/2017 è intitolato “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106”.

<sup>(10)</sup> - Il d.lgs. 117/2017 è intitolato “Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”.

di cui al d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361<sup>(11)</sup> (tenuto, a seconda dei casi, dalle Prefetture o dalle Regioni);

- le associazioni non riconosciute, disciplinate dagli artt. da 36 a 42 c.c., non soggette – per definizione – ad alcuna forma pubblicitaria, in quanto onologicamente prive della personalità giuridica;

- le “altre istituzioni di carattere privato” (con tale espressione intendendo la legge riferirsi agli enti cd. “atipici”, cioè, non riconducibili né allo schema dell’associazione, né a quello della fondazione), soggetti – soltanto ove intendano acquistare la personalità giuridica – all’iscrizione presso il predetto Registro delle Persone Giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000<sup>(12)</sup>.

In secondo luogo, vi erano molteplici leggi speciali che consentivano ai suddetti enti (“codicistici” o “atipici”) di assumere una particolare “qualifica”<sup>(13)</sup>, finalizzata a consentir loro l’accesso ad agevolazioni burocratiche e/o tributarie.

<sup>(11)</sup> - Il d.P.R. 361/2000 è intitolato “Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell’atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell’allegato 1 della L. 15 marzo 1997, n. 59)”.

<sup>(12)</sup> - La categoria degli enti riconoscibili come enti di diritto privato, infatti, è una categoria “aperta”, idonea ad accogliere anche forme atipiche, diverse da quelle codicistiche. Tale principio si ricava dall’art. 1, d.P.R. n. 361/2000 (e già si ricavava dall’abrogato art. 12 c.c.), secondo cui «*le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall’iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture*». Relativamente alla disciplina applicabile a tali enti atipici, occorre fare riferimento – secondo una valutazione “caso per caso” – alla normativa dell’ente codicistico più affine. Sul punto cfr. F. GALGANO, *Delle persone giuridiche. Artt. 11-35*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna, 2006, 160.

<sup>(13)</sup> - Si tratta (preme precisarlo) – non già di autonome tipologie di “enti”, bensì – di “qualifiche” che possono essere assunte da quegli enti le cui caratteristiche rispettino quanto richiesto dalla normativa di riferimento. Ciò si evince, ad esempio, dall’art. 10, d.lgs. 460/1997, il quale – in materia di Onlus – sanciva che «*[s]ono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica [...]*»; dall’art. 3, comma 2, legge 11 agosto 1991, n. 266, il quale – in materia di Odv – sanciva che «*[l]e organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico*»; dall’art. 1, d.lgs. n. 155/2006, il quale – in materia di impresa sociale – sanciva che «*[p]ossono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile [...]*».

In particolare, si distinguevano, principalmente:

- le organizzazioni non lucrative di attività sociale (cd. “ONLUS”), di cui al d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460<sup>(14)</sup>;
- le organizzazioni di volontariato (cd. “ODV”), di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266<sup>(15)</sup>;
- le associazioni di promozione sociale (cd. “APS”), di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383<sup>(16)</sup>;
- le imprese sociali, di cui al d.lgs. 20 marzo 2006, n. 155<sup>(17)</sup>;
- le associazioni sportive dilettantistiche (cd. “ASD”), di cui alla legge 27 dicembre 2002, n. 289<sup>(18)</sup>;
- le organizzazioni non governative (cd. “ONG”), di cui alla legge 26 febbraio 1987 n. 49<sup>(19)</sup> (come successivamente riformata dalla legge 11 agosto 2014, n. 125<sup>(20)</sup>).

Ciascuna delle leggi speciali sopra elencate richiedeva – ai fini dell’assunzione della rispettiva qualifica – che l’ente interessato presentasse determinati requisiti strutturali e statutari e istituiva un apposito registro (o, comunque, o un apposito sistema pubblicitario) – autonomo e distinto rispetto al Registro delle Persone Giuridiche, di cui al sopra citato d.P.R. 361/2000 – nel quale l’ente doveva richiedere di iscriversi al fine di assumere la qualifica desiderata (e, conseguentemente, di beneficiare della relativa disciplina premiale).

Per esemplificare, ove un’associazione riconosciuta o una fondazione intendesse assumere la qualifica di “ONLUS”, si sarebbe dovuto procedere, anzitutto, all’iscrizione dell’ente presso il

<sup>(14)</sup> - Il d.lgs. 460/1997 è intitolato “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”.

<sup>(15)</sup> - La legge 266/1991 è intitolata “Legge-quadro sul volontariato”.

<sup>(16)</sup> - La legge 383/2000 è intitolata “Disciplina delle associazioni di promozione sociale”.

<sup>(17)</sup> - Il d.lgs. 155/2006 è intitolato “Disciplina dell’impresa sociale, a norma della L. 13 giugno 2005, n. 118”.

<sup>(18)</sup> - La legge 289/2002 è intitolata “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)”.

<sup>(19)</sup> - La legge 49/1987 è intitolata “Nuova disciplina della cooperazione dell’Italia con i Paesi in via di sviluppo”.

<sup>(20)</sup> - La legge 125/2014 è intitolata “Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”.

Registro delle Persone Giuridiche di cui al d.P.R. 361/2000 (ove fosse stata desiderata – senza che però fosse necessaria – l’acquisizione della personalità giuridica); e, inoltre, all’iscrizione dell’ente presso l’apposita anagrafe delle ONLUS di cui al d.lgs. 460/1997, ai fini dell’acquisizione, per l’appunto, della qualifica di “ONLUS”.

Infine, il legislatore ha, altresì, consentito che le attività degli enti *non profit* potessero essere esercitate, in taluni casi, da enti costituiti in forma societaria, i quali – pur rivestendo una forma normalmente caratterizzata dalla finalità lucrativa – si caratterizzavano per il fatto di aver per oggetto l’esercizio di attività di interesse sociale e il perseguimento di interessi pubblicistici.

In particolare, ci si riferisce a:

- le società (di persone o di capitali) munite della qualifica di “impresa sociale”, di cui al predetto d.lgs. 155/2006;
- le cooperative sociali, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381<sup>(21)</sup>;
- le società di mutuo soccorso, di cui alla legge 15 aprile 1886, n. 3818<sup>(22)</sup>.

### 3. LA LEGGE DELEGA E LA SUA ATTUAZIONE

La citata “legge delega” – con le finalità di promuovere la costituzione di enti del Terzo settore, di unificarne la (precedentemente frammentata) disciplina e di specificare il meccanismo di accesso degli enti non profit all’ambito del Terzo settore – ha, dunque, delegato il Governo «*ad adottare [...] uno o più decreti legislativi*», con i quali si si provvedesse:

*«a) alla 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;*

*b) al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui*

<sup>(21)</sup> - La legge 381/1991 è intitolata “Disciplina delle cooperative sociali”.

<sup>(22)</sup> - La legge 3818/1886 è intitolata “Costituzione legale delle società di mutuo soccorso”.

al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore [...];

c) alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale [...].».

La delega così conferita al Governo ha avuto attuazione, anzitutto, mediante l'approvazione del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112<sup>(23)</sup>, il quale ha sostituito il previgente d.lgs. n. 155/2006 e, conseguentemente, ha ridefinito *in toto* la disciplina dell'impresa sociale.

In secondo luogo, il Governo, mediante l'approvazione del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, ha emanato il "Codice del Terzo Settore" (d'ora in avanti, "CTS"), mediante il quale, nel perseguimento dei sopra citati obiettivi, si è provveduto a:

- unificare la gran parte degli enti privati "*non profit*" sotto l'unica categoria giuridica degli "enti del Terzo settore" (d'ora in avanti, "ETS"), dettando una disciplina civilistica e fiscale organica, integrativa delle norme del Codice civile (tali norme, infatti, non hanno subito alcuna modifica<sup>(24)</sup>) e comune a tutti gli ETS medesimi;

- riformare la disciplina delle organizzazioni di volontariato (ODV) e delle associazioni di promozione sociale (APS), mediante l'abrogazione delle rispettive leggi di riferimento e la previsione di una loro nuova disciplina organica (in deroga a quella dettata per gli enti "ordinari");

- introdurre le nuove figure degli "enti filantropici" e delle "reti associative";

- istituire il Registro unico nazionale del Terzo settore (d'ora in avanti, "RUNTS") e, cioè, un sistema pubblicitario unitario, idoneo a consentire sia l'acquisto della personalità giuridica (ove desiderata dall'ente iscritto al RUNTS), sia l'assunzione della qualifica di "ETS" (o delle altre qualifiche previste dal CTS, quali, ad esempio, quella di ODV o di APS).

<sup>(23)</sup> - Il d.lgs. 112/2017 è intitolato "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106".

<sup>(24)</sup> - L'unica modifica al Codice civile attuata con il CTS è consistita, infatti, nella sola introduzione di un nuovo articolo (l'art. 42-*bis* c.c.) recante la disciplina delle trasformazioni di, e delle fusioni e scissioni reciproche fra, associazioni riconosciute, associazioni non riconosciute e fondazioni.