



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII N.15.

Enti del Terzo Settore e principio di solidarietà. Le opportunità del PNRR per rigenerare una rete a sostegno della società



2023 ANNO VIII NUMERO 15 – DOSSIER TERZO SETTORE

di Andrea Patanè DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/19678>



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2023 ANNO VIII n.15

ENTI DEL TERZO SETTORE E PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ. LE OPPORTUNITÀ DEL PNRR PER RIGENERARE UNA RETE A SOSTEGNO DELLA SOCIETÀ

Andrea Patanè

THIRD SECTOR ORGANIZATIONS AND THE PRINCIPLE OF SOLIDARITY. THE OPPORTUNITIES OF THE PNRR TO REGENERATE A NETWORK IN SUPPORT OF SOCIETY

Riassunto

Il tema di ricerca del presente lavoro prende le mosse dal ruolo che ha avuto la solidarietà negli ultimi anni, caratterizzati prima dalla pandemia da covid-19, con le forti conseguenze economiche sociali e poi dal vigoroso conflitto nel cuore dell'Europa con un numero elevato di rifugiati che si sono riversati nei Paesi dell'Unione europea. La risposta della società civile, organizzata nel terzo settore, ha fatto fronte a esigenze per cui lo Stato e gli Enti locali avrebbero incontrato molteplici difficoltà. D'altra parte, il terzo settore, fondato sulla solidarietà, non può essere chiamato in causa solo per sopperire a esigenze temporanee ed emergenziali bensì letto alla luce della chiave interpretativa della valorizzazione della solidarietà per il raggiungimento di un benessere sociale dell'intera comunità.

Parole chiave: Terzo Settore, Solidarietà, PNRR, Società, Comunità.

Abstract

The research theme of this work pertains to solidarity. Solidarity plays an important role in managing problems such as the covid-19 pandemic, the problem of refugees and that of migration. Non-profit organizations have an important role in making up for the shortcomings of the State and local authorities. Solidarity is the basis of non-profit organizations. This paper aims to enhance the theme of solidarity as a key to interpreting associations that are not temporary but can play an important role in achieving social well-being for the entire community.

Keywords: Third Sector, Solidarity, PNRR, Society, Community.

Autore:

Andrea Patanè è Ricercatore di Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo.

Sommario: *1. Il Terzo settore come strumento di attuazione del principio di solidarietà 2. La solidarietà come chiave di lettura nella destinazione dei fondi del PNRR in favore degli Enti del terzo settore. 3. La competenza legislativa e il ruolo della legislazione regionale in tema di Enti non profit come strumento per stimolare la tutela del principio solidaristico nel terzo settore. 4. La solidarietà nel Codice del Terzo settore tra principi generali e strumenti finanziari. 5. Conclusioni nella direzione di un sistema pubblico che favorisca le associazioni a supporto della collettività. Considerazioni conclusive in una prospettiva di riforma ma per tornare alle origini.*

Articolo soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

Articolo ricevuto il 20.11.22 approvato il 28.11.22.

1. Il Terzo settore come strumento di attuazione del principio di solidarietà.

Il principio solidaristico, costituzionalmente sancito, deve essere ricondotto a fondamento degli Enti del Terzo Settore (ETS) e viceversa gli ETS non possono prescindere da una forte caratterizzazione di un agire disinteressato e finalizzato a contribuire alla costruzione di una società fondata sull'equità che, per essere raggiunta, non può prescindere dalla solidarietà (APOSTOLI 2012, GALEOTTI, 1996).

Di contro le persone che operano in un ETS se non fossero animate dal precipuo interesse di un sentimento di solidarietà nei confronti della comunità trasformerebbero l'Ente in una diversa forma di attività economica, alla cui base ci sarebbe sempre un interesse e quindi una forma di profitto (BANO, 2000). Per questo motivo si ritiene che il principio di solidarietà non sia un obiettivo secondario degli Enti del Terzo settore, ma ne debba rappresentare la giustificazione a suo fondamento.

D'altra parte, è indubbio che gli ETS assumano oggi plurimi significati nella società e anche nell'economia. Per un verso in quanto espressione di donne e uomini che vogliono impiegare il proprio tempo e forze a beneficio di altri, dove la componente remunerativa assume un'importanza circoscritta e cedevole dinanzi allo scopo ultimo dell'Ente. Per altro, il Terzo settore si è sempre di più caratterizzato, in conseguenza anche di una sempre maggiore povertà di risorse economiche, come strumento di sussidiarietà indispensabile a supporto di tanti servizi prima erogati con più facilità dallo Stato o dagli Enti

locali e dunque sempre più come strumento capace di produrre ricchezza, basti pensare ai tanti corsi, anche di laurea, per la formazione dei possibili lavoratori del Terzo settore (CASTORINA, 2020).

È quindi necessario, quando si tratta del tema della solidarietà nel Terzo settore, utilizzare almeno due chiavi di lettura, una che attiene alla solidarietà intesa come motivo a fondamento dell'agire dei singoli che danno origine e fanno vivere gli ETS, d'altra una lettura del principio solidaristico applicato agli Enti del terzo settore, in un'accezione complessiva, per cui questi enti rappresentano un mezzo per addivenire al raggiungimento di una solidarietà tra cittadini e cittadine, ma dove questi enti rappresentano lo strumento di uno scopo generale. Il terzo settore rappresenta, difatti, una realtà che si pone tra lo Stato e il mercato; dunque da considerare, per più motivi, in una posizione intermedia (L.VIOLINI, A.ZUCHELLA, 2003; G.TIBERI 2022; A. ALBANESE 2022) che deve avere una sua giustificazione rispetto agli scopi che persegue e alle modalità con cui opera. Il riferimento costituzionale è certamente quello della solidarietà in quanto principio sancito dall'art. 2 Costituzione (Pezzini 2005; Rossi, 2006) dove la Repubblica *«richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»*.

Dunque, sia nell'interpretazione di una solidarietà che anima i singoli che operano all'interno del Terzo settore, sia in un'ottica più generale il Terzo settore non deve mai essere inquadrato come la risposta ai disservizi o ai fallimenti nell'erogazione dei servizi dello Stato e degli altri Enti territoriali. Il *non profit* deve essere pensato come un'alternativa o una soluzione parallela al mercato, bensì come uno strumento capace di garantire supporto in quei settori o in quelle parti del mercato dove c'è la necessità di solidarietà tra i cittadini di una comunità, sia essa nazionale o locale, perché nessuno lì vuole investire.

D'altra parte, la letteratura scientifica ha da tempo descritto che si sono costruite due diverse chiavi di lettura. Per un verso un'interpretazione del Terzo settore come alternativa alla crisi dello Stato sociale e che si fonda quindi sull'idea di un fallimento dello Stato; dall'altra una che si sofferma meno sul *«ruolo di supplenza che il Terzo settore può contingentemente assumere, per ricercare il ruolo che positivo autonomo che esso svolge, con modalità diverse in periodi e contesti differenti»* (DI VELO, 2001). Ed è questa seconda chiave di lettura positiva e propositiva che deve essere valorizzata e supportata dalla legislazione e dal finanziamento attraverso la fiscalità generale.¹

¹ Solo a mo' di esempio si consideri l'impegno economico in favore degli ETS durante il periodo pandemico. Con il Decreto legge n. 34 del 2020 si sono previste risorse per: organizzazioni di volontariato; associazioni; fondazioni e per il Terzo Settore, soprattutto con la finalità di attuare azioni per il contrasto alla pandemia da Covid-19. Attraverso un'Intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, è stato previsto un maggiore impiego per cento milioni di euro delle sperimentazioni dell'integrazione socio-sanitaria con gli Enti del terzo settore con un versamento in favore di questi di ingenti somme di denaro. Così come sempre nel periodo pandemico il Decreto legge n. 104 del 2020, all'art. 64, comma 3, ha esteso agli enti del Terzo settore la possibilità di richiedere somme previste per il fondo di garanzia delle piccole e medie imprese con il limite di cento milioni di euro. Molti altri esempi, che possono essere reperiti dalla scheda del servizio Studi della Camera dei deputati del 29 settembre 2022 «Riforma del Terzo settore», dimostrano l'ingente molte di somme di denaro destinate agli Enti del terzo settore.

La grave crisi finanziaria, la pandemia da covid-19 e infine una guerra ai confini dell'Unione europea hanno messo in luce l'incidenza tangibile del Terzo settore nella società anche per gli aspetti più strettamente legati alle esigenze sociali; rispondendo a esigenze simili a quelle che hanno generato le prime esperienze di solidarietà organizzata già prima dell'Unità d'Italia e che già dalla metà dell'Ottocento in poi si sono sviluppate nella penisola (GORI, 2022). Da quelle prime forme di solidarietà sociale collettiva (le cooperative, le organizzazioni di mutuo soccorso,² le "società") (G. MARCON 2004) si sono poi realizzate nel tempo diverse forme giuridiche aventi sempre alla propria base lo scopo di garantire il mutuo aiuto e la solidarietà tra i cittadini. La Corte costituzionale, nella sentenza 131 del 2020, ha ricordato che *«fin da tempi molto risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare, la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative (società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà, ecc.) che hanno quindi saputo garantire assistenza, solidarietà e istruzione a chi, nei momenti più difficili della nostra storia, rimaneva escluso»*. Si pensi come anche la Chiesa Cattolica, nel 1891, con l'enciclica *Rerum novarum*, stimolò l'impegno diretto dei Cattolici nella società con la conseguente realizzazione di tante e diverse realtà a sostegno delle componenti più fragili della società e che sono giunte fino ai giorni nostri (L. GIANNI, 2016; G. LOCATI 2009).

Il Terzo settore è la dimostrazione più evidente che la solidarietà è alla base di un desiderio della società di perseguire il raggiungimento della dignità attraverso l'aiuto reciproco (V. TONDI DELLA MURA, 1995); la quale rappresenta il presupposto imprescindibile affinché si possa realizzare una vera libertà. Dunque, è la solidarietà che spinge le cittadine e i cittadini a realizzare quella dignità sociale che racchiude i principi di libertà ed eguaglianza, dove non è possibile immaginare una libertà senza dignità e viceversa (G.M. FLICK, 2022; A. APOSTOLI, 2019). Ed è pertanto il rapporto che intercorre tra gli Enti del Terzo settore e la solidarietà, intesa anche come espressione di volontariato, che deve sempre rimanere al centro del dibattito per mantenere vivo lo spirito di questi Enti.

È indubbio che *«queste associazioni non si limitano a prestare servizi sociali, in quanto proprio la collaborazione di volontari, uno dei loro elementi costitutivi, dimostra che appartengono all'ambito del "dialogo civile" per costruire e potenziare una collettività sociale, l'impegno sociale volontario del maggior numero possibile di cittadini è indispensabile. Sotto forme diverse, come i gruppi di mutuo soccorso, l'assistenza a livello di quartiere, l'assistenza laica, il volontariato, l'impegno civico, il lavoro in parrocchia e nelle associazioni laiche, il concetto di sussidiarietà prende vita. Le associazioni di solidarietà sono i punti di incontro di questo impegno»* (B. RAGNONI MACCHIAVELLI,

² Si pensi come le società di mutuo soccorso furono disciplinate per la prima volta con la legge 15 aprile 1886 n. 3818.

2001). Il volontariato è complementare al sistema del non profit che comprensibilmente si fonda su una struttura retribuita del lavoro. Purtroppo deve sussistere sempre uno stretto rapporto di correlazione tra Terzo settore e solidarietà, la quale affonda le radici in un sentimento di dono all'altro per costruire una società fondata sui principi costituzionali. Il quesito a cui bisogna rispondere è legato alla motivazione che induce uomini e donne di generazioni diverse a impegnarsi nel Terzo settore. Il tema non è secondario, perché se si guarda con attenzione alle prime esperienze dei secoli scorsi le attività degli enti di assistenza comunitaria trovavano la propria spinta generatrice o nelle istituzioni ecclesiastiche o di assistenza alla cui base c'era una motivazione religiosa o politico culturale.

L'aiuto nel credito, nell'assistenza ai malati e ai diversamente abili, non hanno trovato origine se non in motivazioni filantropiche e di muto aiuto. Se osserviamo ancora oggi il Terzo settore si rintracciano queste origini (L. FAZZI, 2017; L. BAGNOLI, M. DI BELLA, 2001) e spesso i patrimoni, soprattutto immobiliari di molti Enti del terzo settore, rappresentano l'evoluzione di una storia ben più antica. Dagli statuti odierni degli ETS settore emerge come questi siano, seppur diversi negli scopi, fondati su di una struttura che guarda alla solidarietà esplicitando i motivi di carattere civico, religioso e sociale a proprio fondamento.

Ed è qui che si inserisce con forza il tema della solidarietà; riflettere sulle motivazioni di fondo, ai motivi del perché esiste una spinta al desiderio di una società che superi le disuguaglianze, che vuole costruire un modello fondato pienamente sui valori costituzionali come la "solidarietà", vuol dire pensare al Terzo settore come un insieme di persone giuridicamente organizzate che si muove sulla base di motivazioni che non sono solo quelle del proprio lavoro, cioè del tempo salariato, ma che sia fortemente caratterizzato da un "servizio" per la comunità.

La mancanza di questa caratteristica, di questo desiderio di gratuità, che accompagna (ma non può sostituire) il Terzo settore come opportunità di lavoro, non può essere assente o minoritaria. D'altra parte, se così fosse, prevarrebbe un interesse di parte; se cioè i lavoratori del terzo settore venissero inseriti in un contesto caratterizzato da una prevalenza della componente di guadagno su quella solidaristica non ci sarebbe più quella necessità del legislatore di organizzare incoraggiare e in alcuni casi supportare finanziariamente questi Enti. Si comprende come le distinzioni e le differenze siano assai sfumate e che com'è stato rilevato *«la stessa legislazione conferma la non sovrapposibilità delle nozioni di "non lucratività" e "finalità di solidarietà" laddove richiede, per qualificare l'attività di volontario, lo svolgimento di azioni "senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà"»*.

L'idea, non divisibile, che potrebbe prendere piede nell'immaginario collettivo è quello di una solidarietà ormai marginalizzata ed in cui gli Enti come quelli del Terzo settore possano sopperire ad

eventuali mancanze dei servizi pubblici strutturalmente erogati e fondati comunque su un meccanismo economicamente sostenibile, prescindendo da un impiego di risorse umane ed economiche fondate sulla solidarietà; una chiave di lettura smentita da uno sforzo collettivo soprattutto durante gli ultimi anni. La solidarietà è stata il motore propulsivo alla base dell'impegno durante la crisi finanziaria per supportare le persone in maggiore difficoltà, nel corso della pandemia e ora da ultimo nell'accoglienza dei profughi dalla guerra e del flusso dei migranti.

Infine, non è di secondaria importanza il riferimento al quadro giuridico dell'Unione europea rispetto agli Enti non profit. L'approccio europeo «*introduce il riferimento a un nuovo settore (il non-profit) attraverso la considerazione del potere strutturante del principio di solidarietà nonché attraverso lo studio della stretta relazione che esiste tra azione associativa e azioni pubbliche*» (J. L. LAVILLE, 2007). Sul punto la giurisprudenza della Corte europea di giustizia si è soffermata rispetto allo "scopo" e al "*nomen iuris*" degli Enti del Terzo settore; perché proprio la giurisprudenza della Corte europea ha ritenuto come bisogna effettuare una verifica rispetto agli scopi perseguiti dall'Ente e alle attività svolte (E. GRASSO, P. ROSSI 2019). Il tema è strettamente correlato alla riflessione sul rapporto tra solidarietà e Enti non profit in quanto l'eventuale conflitto interpretativo si pone con riferimento alla necessità di rendere compatibile un regime fiscale di vantaggio con i principi della concorrenza e del libero mercato all'interno dell'Unione.

Difatti, appare esemplificativo il fatto che il nuovo Codice del Terzo settore all'art. 5 nel porre un elenco degli Enti che possono essere ricondotti a questa fattispecie li identifichi in quanto soggetti per cui bisogna tenere conto delle «*finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*». Al fine di poter qualificare un Ente del Terzo settore compatibile con i principi eurounitari e dunque giustificare eventuali discipline di vantaggio è imprescindibile che questi Enti abbiano alla loro base uno scopo e un agire fondato sulla solidarietà, ciò vuol dire che questa sia prevalente in modo tangibile nella struttura dell'Ente, negli scopi perseguiti e soprattutto negli obiettivi raggiunti;³ affinché il *nomen iuris* o l'oggetto sociale non sia il mezzo per aggirare le normative vigenti. Sul punto si segnala che è oggetto di dibattito un eventuale intervento legislativo europeo per riconoscere uno "status" comune all'interno del quale ricondurre tutte le ipotesi previste dalle diverse legislazioni nazionali sul Terzo settore e sull'economia sociale.⁴

³ In questa direzione si veda, tra gli altri, l'art. 14 del d.lgs. 3 luglio 2017, 117, il quale prevede che «*Gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a centomila euro annui devono in ogni caso pubblicare annualmente e tenere aggiornati nel proprio sito internet, o nel sito internet della rete associativa di cui all'articolo 41 cui aderiscono, gli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati*».

⁴ Sul punto si veda lo studio «*A statute for European cross-border associations and non-profit organizations Potential benefits in the current situation*» realizzato dal «*Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies*» del Parlamento europeo e reperibile sul sito www.europarl.europa.eu.

2. La solidarietà come chiave di lettura nella destinazione dei fondi del PNRR in favore degli Enti del terzo settore.

Non è secondario che il Piano nazionale di ripresa e resilienza abbia destinato somme di denaro rilevanti a progetti inerenti il Terzo settore prendendo le mosse dal presupposto di realizzare un impianto solidaristico alla base degli ETS. Gli scopi principali a cui sono rivolti i progetti previsti dal PNRR sono quelli dell'inclusione sociale soprattutto dei soggetti più fragili.⁵

I progetti previsti dal PNRR si pongono come scopo, non in via secondaria, il finanziamento della rete socioassistenziale.⁶ È evidente, per tornare all'esperienza pandemica e ai progetti previsti con il PNRR, che proprio il *non profit* è intervenuto in quegli ambiti dove le realtà finalizzate al profitto non hanno interesse ad operare in quanto manca lo scopo di lucro. In altre parole, è necessario ricordare come queste tipologie di Enti operano proprio dove il mercato non interviene perché privi di interesse di guadagno e quindi dove non c'è un sistema in cui la libera concorrenza stimoli una presenza stabile di operatori economici. L'interesse a destinare risorse pubbliche agli Enti del Terzo settore non può, quindi, che essere legato alla necessità di finanziare attività che non siano di interesse commerciale.

Tra le altre, la missione n. 5 del PNRR si pone come scopo quello di erogare dei finanziamenti in favore di infrastrutture sociali, famiglie, comunità e "Terzo settore". La parte di somme dedicate al Terzo settore ha come scopo quello di destinare denaro, a fondo perduto, al fine di migliorare e rafforzare l'assistenza nei confronti delle persone con maggiore fragilità sociale ed economica. Allo stesso modo anche la successiva missione n. 6 (salute) ha una stretta correlazione con gli ETS. Se tra gli scopi di questa misura c'è il rafforzamento delle reti socioassistenziali ed è indubbio che queste abbiano una correlazione non secondaria con gli Enti del Terzo settore. È dunque evidente come una misura di particolare rilievo sia per oggetto sia per le somme di denaro previste, come quella numero 6,⁷ interesserà in modo rilevante gli Enti del terzo settore impegnati nell'erogazione di servizi socioassistenziali.

Tuttavia, il vasto impiego di denaro pubblico può essere giustificato solo nella misura in cui questo possa essere impiegato da Enti che hanno come scopo quello di svolgere attività di impegno sociale avendo alla propria base un'idea di solidarietà disinteressata. Se la finalità è quella di realizzare un ampio progetto in favore della comunità e quindi di costruire una solidarietà diffusa è giustificabile l'impiego di rilevanti

⁵ Per un'idea si veda, tra gli altri, l'avviso pubblico n. 1, 2022 Pnrr - Next generation Eu - Proposte di intervento per l'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili, reperibile al sito www.lavoro.gov.it.

⁶ Tra gli scopi è previsto quello di rafforzare il sostegno alle persone vulnerabili e di realizzare un sistema di prevenzione a tutela degli anziani non autosufficienti; di creare dei percorsi di autonomia per persone con disabilità.

⁷ La misura n. 6 del PNRR ha previsto un investimento di circa 7 miliardi di euro.

somme di denaro. Se le misure economiche in favore di Enti del terzo settore perseguono l'attuazione di principi costituzionali e quindi riconoscere e garantire una tutela indispensabile nei confronti di quelle fasce più deboli della società è corretto lo scopo del PNRR di destinare fondi con l'obiettivo di rafforzare le tutele sociali e di garantire alle donne e agli uomini con maggiori difficoltà di vedere riconosciuti e garantiti quei diritti che il costituente ha sancito. È necessario ribadire che la destinazione nei confronti degli Enti del Terzo settore per raggiungere questi scopi deve avere come mezzo proprio la solidarietà dello scopo. Di contro ci troveremmo dinanzi all'utilizzo di un ingente somma di denaro (finanziata con l'indebitamento collettivo) anche in favore di Enti con intenzioni di valore sociale, ma che se non avessero al centro del proprio agire la solidarietà potrebbero solo rappresentare un temporaneo sostituto di quei servizi che andrebbero erogati dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali per poi regredire velocemente con la fine del finanziamento erogato tramite risorse pubbliche.

Invece, l'idea di una società fondata sulla solidarietà prende le mosse dal presupposto anzitutto della necessità di riconoscere le esigenze dei soggetti più deboli e dalla ferma condizione di un aiuto disinteressato ed è dunque la società che si organizza nel modo migliore al fine di raggiungere questo fine nobile. Dunque, lo scopo dei fondi del PNRR nelle misure nn. 5 e 6 dovrebbe essere quella di finanziare e rafforzare quei corpi intermedi che agiscono per questo obiettivo, sulla base di una spinta gratuita a fondamento della propria solidarietà. Il finanziamento in favore di questi ETS, caratterizzati da uno spirito siffatto, permetterebbe di innovare realmente la società creando, grazie ai fondi del PNRR, una rete diffusa sui territori di luoghi di aggregazione sociale fondati sullo spirito di solidarietà. Se invece la solidarietà rappresenta solo una parte dell'obiettivo, ma si fonda strutturalmente su interessi personali o aggregati di tipo (prevalentemente) economico, come ad esempio l'impiego predominante di risorse umane che trovano nel Terzo settore un'occasione di lavoro, con il venir meno del finanziamento pubblico e temporaneo si esaudirebbe anche la spinta sociale collettiva.

In conclusione, il PNRR rileva perlomeno per due profili con riferimento al tema degli Enti del Settore. Anzitutto apparirebbe irragionevole l'ipotesi che finanziamenti di rilievo economico possano andare in favore di Enti che non dimostrino, anche nel raggiungimento degli obiettivi, una prevalenza dell'elemento solidaristico. In secondo luogo, sarebbe irragionevole l'impiego di un così ingente utilizzo di risorse se non finalizzate allo scopo di garantire un nuovo e diverso assetto degli Enti del terzo settore capace di sopravvivere anche dopo la fine del piano e di rappresentare un arricchimento sociale per tutta la Nazione. Bisogna, dunque, evitare il rischio che non sia la solidarietà la chiave di lettura a fondamento delle scelte assunte dagli attuali Enti e da quelli che potrebbero nascere o consolidarsi in questi anni e quindi appare necessario il diretto coinvolgimento di quelle realtà che si sono dimostrate negli anni maggiormente capaci di divenire catalizzatori di esperienze positive.

3. La competenza legislativa e il ruolo della legislazione regionale in tema di Enti non profit come strumento per stimolare la tutela del principio solidaristico nel terzo settore.

Nella prospettiva fin qui tracciata una prima soluzione appare quella della valorizzazione del ruolo delle Regioni attraverso la disciplina del riconoscimento degli enti *non profit*, che incrocia il tema del riparto di competenze e del principio di sussidiarietà (L. GORI, 2019; F. PIZZOLATO 2005).⁸

L'evoluzione normativa che ha indotto a statuire che la disciplina del riconoscimento degli Enti *non profit* da parte delle Regioni sia di competenza regionale trova origine in due successive previsioni normative del 1977 e del 2000 (GORI, 2019).⁹ Dal combinato disposto delle due previsioni, che si sono succedute nel tempo, ne deriva che il riconoscimento degli enti che operano nel *non profit* avviene mediante l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la Regione in cui svolgono le attività.¹⁰

Il d.P.R. n. 361 del 2000, adottato in forza della legge delega n. 59 del 15 marzo 1997 (c.d. legge Bassanini), prevedendo che il riconoscimento degli enti che operano nel *non profit* deve avvenire mediante l'iscrizione presso un apposito registro istituito nelle Regioni, ha imposto l'obbligo, per le Regioni, di stabilire i criteri per verificare l'attività svolta da chi richiede il riconoscimento. Alla Regione compete, di conseguenza, il compito di individuare non solo i parametri per l'identificazione dell'attività svolta all'interno della Regione, bensì anche della verifica del carattere di *non profit*. Da qui derivano, la discrezionalità e la possibilità per le Regioni di individuare i criteri più confacenti alle proprie esigenze.

Il tema è rilevante nell'odierna riflessione in quanto sono le Regioni che riescono con maggiore facilità a conoscere le realtà sociali dei territori attorno a cui si strutturano gli Enti *non profit*.¹¹ Nel rispetto

⁸ Tra le altre è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 185 del 2018 in cui ha rigettato un ricorso contro il Codice del Terzo settore proposto dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto in merito ad un'asserita invasione di competenze regionali sui Centri di Servizio di Volontariato.

⁹ Prima di questo, il d.P.R. n. 616 del 24 luglio del 1977 aveva stabilito che le persone giuridiche che operano nelle materie elencate dall'art. 117 Cost. e che svolgono la propria attività esclusivamente nel territorio di una Regione devono ottenere da quest'ultima il riconoscimento. L'art. 14 del d.P.R. del 1977 sancisce che «È delegato alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative di organi centrali e periferici dello Stato concernenti le persone giuridiche di cui all'art. 12 del codice civile che operano esclusivamente nelle materie di cui al presente decreto e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione». L'evoluzione prende le mosse dalla previsione originaria contenuta nell'art. 12 del codice civile in cui era sancito che «le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento concesso con decreto del Presidente della Repubblica. Per determinate categorie di enti che esercitano la loro attività nell'ambito della provincia, il Governo può delegare ai prefetti la facoltà di riconoscerli con loro decreto». Il d.P.R. del 1977 ha previsto che per quanto attiene alle persone giuridiche che svolgono la propria attività con fine esclusivo all'interno delle Regioni, la competenza per il riconoscimento, in attuazione dell'art. 117 Cost., è affidata alle medesime.

¹⁰ Il testo aveva previsto che entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento le Regioni a statuto ordinario istituiscono il registro delle persone giuridiche. Fino a quando le Regioni non hanno provveduto si sono applicate le norme del regolamento. Con riferimento alle Regioni ed alle Province a Statuto speciale il regolamento ha previsto che debbano provvedere ad adeguare i rispettivi ordinamenti.

¹¹ Il tema del rapporto tra il terzo settore e le Regioni assume un carattere di grande valore all'interno del percorso compiuto dalla Repubblica che affonda le proprie radici nel principio di autonomia (art. 5).

della sussidiarietà verticale è di più facile possibilità per le Regioni l'individuazione di quelle realtà capaci di esprimere appieno il carattere di solidarietà che deve contraddistinguere gli Enti del Terzo settore (TONDI DELLA MURA, 2010).

Dall'analisi delle diverse discipline regionali si evince come le Regioni hanno provveduto a dare seguito alle previsioni legislative ed hanno predisposto le modalità per garantire il riconoscimento degli enti *non profit* che operano nella Regione (PATANÈ, 2015). Tuttavia si deve segnalare come le Regioni non hanno introdotto novità di rilievo rispetto allo schema previsto dalla legislazione nazionale. Di conseguenza è possibile affermare che, perlomeno per la stragrande maggioranza delle Regioni, non siamo in presenza di un carattere innovativo tra i requisiti richiesti per essere riconosciuti come enti *non profit*. Le uniche differenze, di poco conto, che è possibile rinvenire sono da ricondurre a meri elementi di carattere organizzativo. Il legislatore regionale ha, in alcuni casi, diversificato i requisiti richiesti per il riconoscimento della personalità giuridica soffermandosi su aspetti del tutto secondari. Quale, ad esempio, il patrimonio disponibile al fine di ottenere il riconoscimento. In una considerazione generale non è quindi possibile non considerare che in questo caso, come in altre materie, dove la differenziazione regionale avrebbe potuto rappresentare un valore aggiunto, si è invece assistito ad una generale convergenza verso l'omogeneità.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza può quindi rappresentare un'occasione importante per indurre anche le Regioni ad arricchire la propria legislazione regionale per valorizzare le peculiarità dei singoli territori e caratterizzarla proprio con riferimento alla solidarietà che deve essere contenuta negli statuti e soprattutto negli obiettivi perseguiti.

Allo stato attuale la legislazione regionale ripropone in modo sostanzialmente omogeneo le medesime previsioni nelle diverse Regioni e così dimostra un appiattimento e un livellamento che non permette di raggiungere l'obiettivo ultimo di una diversificazione capace di cogliere i caratteri migliori delle realtà che operano nel *non profit*.

Le possibili soluzioni possono essere individuate anzitutto nella capacità di collaborazione tra le Regioni cosicché si possano prendere ad esempio quelle maggiormente virtuose dove c'è una maggiore valorizzazione e diffusione degli Enti non profit. D'altra parte, un processo virtuoso di riforma può essere stimolato attraverso una promozione alle organizzazioni *non profit* mediante la leva fiscale ¹² ed i finanziamenti previsti dal PNRR ma richiedendo in cambio un maggiore slancio rispetto alla necessità che questi garantiscano un'effettiva garanzia del principio di solidarietà e che vengano valorizzati gli aspetti caratterizzanti di ogni territorio.

¹² Alcune Regioni hanno già adottato una disciplina che va nella direzione di una riduzione dell'Irap per quei soggetti che operano nel *non profit*. Legge regionale Lombardia n. 27 del 18 dicembre del 2001; legge provinciale di Trento n. 1 del 2002.

L'auspicio, in tal senso, è che proprio i soggetti che sono parte attiva di queste realtà si possano fare promotori nei confronti delle rispettive Regioni, affinché queste possano essere non solo meri soggetti certificatori dell'attività svolta sul territorio e del carattere di *non profit*, ma possano divenire protagonisti nella promozione di realtà che rappresentano un grande valore nel tessuto sociale italiano (BARBETTA, 2018).

4. *La solidarietà nel Codice del Terzo settore tra principi generali e strumenti finanziari.*

Un ultimo riferimento che è doveroso fare rispetto al rapporto tra il Terzo settore è la solidarietà attiene alla considerazione per cui per molti anni si è assistito all'assenza di una disciplina organica della materia e che questa è stata introdotta solo con il Decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 di cui sono molti gli aspetti che vengono in rilievo e che sono oggetto di commento anche nel presente fascicolo¹³ (E. ROSSI, 2020; E. ROSSI, 2014). Tra i tanti profili che si potrebbero trattare con riferimento al Codice preme sottolineare che il legislatore nell'elencare i "principi generali" abbia deciso di effettuare un esplicito riferimento alla solidarietà. Il codice "riconosce" il valore e la funzione sociale degli Enti del Terzo settore come espressione dell'associazionismo (gratuito) dell'attività di volontariato «*e della cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne è promosso lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e ne è favorito l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali*».¹⁴

Non può essere altresì trascurato che il Codice, al titolo III, pone un espresso riferimento al tema dell'attività di volontariato.¹⁵ Nella definizione del volontariato si può individuare quel collegamento tra gli Enti *non profit* e la dimensione più strettamente attinente alla gratuità. Difatti, il codice pone una definizione di coloro i quali svolgono l'azione di volontariato per libera scelta in favore della comunità e per il bene comune «*mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di*

¹³ Il Codice del Terzo settore è stato adottato con il D.lgs. 3 luglio 2017 n. 117; in precedenza tra le altre troviamo una disciplina del tutto disorganica con la l. n. 49/1987; la Legge n. 381/1991 sulle Cooperative e imprese sociali; nel 1997 era stato emanato il D.lgs. 460/1997 in materia di Onlus. Per una riflessione precedente all'ultima riforma del Terzo settore e in chiave di riflessione sulla necessità di una legge organica si veda.

¹⁴ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, art. 2.

¹⁵ D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, art. 17.

lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà». Il collegamento tra volontariato e Terzo settore restituisce al lettore la percezione di come il legislatore nel regolamentare gli ETS abbia voluto effettuare un riferimento esplicito alla dimensione di quella parte di società che presta il proprio supporto gratuito per gli scopi di solidarietà perseguiti dagli Enti.

L'interpretazione che sembra potersi dare a questo riferimento è quella della non possibilità di considerare gli Enti del Terzo settore sprovvisti di una componente anche di volontariato, d'altra parte se così non fosse non si comprenderebbe il motivo per cui il legislatore ne abbia fatto un esplicito riferimento all'interno del Codice e nei principi generali sugli ETS e venga richiamata la cultura del dono. Correttamente il Codice prevede un riferimento alla solidarietà perché, in una lettura costituzionalmente conforme, non potrebbe essere ragionevole il riconoscimento di una fiscalità di vantaggio e un'impostazione legislativa in favore di questi Enti se alla base non ci fosse un'impostazione solidaristica in favore della collettività.

Inoltre, è meritevole di segnalazione, con riferimento proprio al tema della solidarietà, la circostanza che il legislatore abbia raccolto all'interno del Codice il riferimento a molteplici strumenti giuridici di finanziamento con finalità sociale e qualificati come "titoli di solidarietà".¹⁶ Gli strumenti finanziari finalizzati a supportare attività con scopi di solidarietà erano già previsti nel nostro ordinamento, ma è significativo come questi siano stati valorizzati dal legislatore e delle locuzione utilizzate per la loro descrizione. Non è questa la sede per approfondire le modalità di funzionamento e il loro utilizzo su cui si rinvia alla dottrina sul punto (BANI 2018). È invece meritevole di segnalazione la circostanza dell'obbligo per gli istituti bancari che emettono questo tipo di strumento di destinare le somme frutto della raccolta attraverso questi titoli proprio ad obiettivi inerenti la solidarietà e quindi il finanziamento di realtà come gli Enti del Terzo Settore (RENNA, 2018).

Un altro strumento introdotto dal recente Codice del Terzo settore è quello dei "Social landing"¹⁷ che hanno come obiettivo quello di permettere una raccolta diretta da parte degli Enti del terzo settore e quindi lo scopo di raccogliere capitale. In altre parole, con questo procedimento, è stata data la possibilità agli ETS di raccogliere denaro mediante l'emissione di strumenti finanziari (titoli di debito o obbligazioni).¹⁸ Il legislatore nel dare la possibilità agli Enti del Terzo Settore di accedere ad uno strumento

¹⁶ La definizione di questo tipo di strumenti può essere reperita dall'art. 29 del D.lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 «*Per l'emissione di titoli da denominarsi "di solidarietà" è riconosciuta come costo fiscalmente deducibile dal reddito d'impresa la differenza tra il tasso effettivamente praticato ed il tasso di riferimento determinato con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, purché i fondi raccolti, oggetto di gestione separata, siano destinati a finanziamento delle ONLUS*».

¹⁷ Previsti dall'art. 78 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117.

¹⁸ I titoli di solidarietà sono previsti dall'art. 77 del d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117, dall'art. 78 sono invece regolati i *social lending*.

di finanziamento così importante ha voluto stabilire uno stretto collegamento con gli obblighi dell'utilizzo del capitale raccolto e dunque di solidarietà.

In definitiva, appare dimostrato che questi strumenti comprovino il rapporto che intercorre tra la solidarietà e gli Enti del Terzo settore. Di contro, sarebbe fin troppo evidente il rischio di una forma quasi concorrenziali con realtà fondate sul profitto e che cioè perseguono i medesimi obiettivi ma senza i benefici riservati a questi.

5. Conclusioni nella direzione di un sistema pubblico che favorisca le associazioni a supporto della collettività. Considerazioni conclusive in una prospettiva di riforma ma per tornare alle origini.

L'esperienza degli ultimi anni, la pandemia, la guerra in Ucraina, ma anche le forti tensioni legate ai flussi di migranti sempre più numerosi e difficile da gestire, ha messo in luce come il tema del *non profit* si fondi saldamente sull'interesse generale della solidarietà costituzionalmente sancita.

Negli ultimi anni è venuto in rilievo come il principio di solidarietà si manifesti attraverso l'azione di uomini e donne che agiscono per un fine diverso da quello del profitto e sulla base di ideali su cui si costruiscono realtà sociali meritevoli di una tutela da parte dell'ordinamento. La costruzione di organizzazioni sociali fondate sulla gratuità dimostra come il sistema della gratuità e del *non profit* si debba considerare in modo del tutto contrario ad un sistema di mercato intesa nell'accezione del guadagno; una componente della società meritevole di tutela e costituzionalmente tutelata, ma che deve essere tenuta distinta da quella che si fonda proprio sulla solidarietà qual è quella del *non profit*. La solidarietà si fonda su un sentimento di gratuità che si differenzia dall'impianto dei diritti sociali costituzionalmente garantiti il cui raggiungimento compete alla Repubblica nelle sue diverse articolazioni.

Le prime forme dei percorsi di solidarietà sociale, che solo in epoca più recente sono divenuti Enti del terzo settore, ma che affondano le proprie radici in una storia ben più lontana che, come detto, trova origine già dalla metà dell'Ottocento, impone una riflessione che guarda all'oggi e al futuro ispirandosi anche ai motivi a fondamento dell'origine di questi Enti (CASTORINA 2020). Le condizioni socioeconomiche attuali sono di certo differenti, ma alcuni problemi di marginalità sociale ed economica del passato sono oggi ancora presenti e tendono ad un peggioramento a causa di fenomeni come l'inflazione e le diverse forme di crisi che incidono sull'occupazione.¹⁹ I problemi di indebitamento dei singoli e delle famiglie ripropongono la necessità di una seria riflessione sul tema del credito per evitare lo scivolamento

¹⁹ Tra gli altri, il dato emerge dalle indagini dell'Istituto nazionale di statistica sulla povertà dell'ultimo triennio reperibili al sito internet www.istat.it.

verso forme di usura; così com'è necessaria un'attenzione alla tutela del Sistema sanitario nazionale e al supporto che possono dare gli Enti del terzo settore per evitare il rischio di una disgregazione della tutela della salute costruita in tanti decenni.

In questa direzione non ci si può esimere anche da un impegno comune europeo e l'impegno dimostrato con il Piano *next generation eu* può rappresentare un primo passo perché «*se si vuole una riforma radicale dello Stato sociale, basata su un principio di sussidiarietà e sulla valorizzazione del ruolo che il terzo settore può svolgere nell'attuazione del principio stesso, occorre che tale scelta venga espressamente sancita dai documenti costituzionali europei che vogliono porsi come cardini di una vera e propria "nuova statualità"*» (VIOLINI, 2001).

In conclusione, la questione della solidarietà nel Terzo settore deve essere valorizzata in un momento come quello attuale di cambiamenti strutturali. È necessario che in un tempo in cui si investono ingenti somme di denaro anche per il rafforzamento di un'economia del *non profit* non ci si focalizzi sull'utilità di queste realtà in termini di capacità di produrre benessere sociale e dunque commerciale con il rischio di porre in secondo piano proprio lo scopo che è alla base del non profit, che è proprio quello della solidarietà, dell'agire con l'obiettivo di raggiungere uno scopo di coesione sociale. Il settore dell'economia *non profit* è in continua crescita,²⁰ rimane dunque da scongiurare il rischio che questa nuova forma di produzione di ricchezza, senza la valorizzazione dei profitti, perda di vista l'obiettivo principale del suo esistere che è la solidarietà non come conseguenza delle sue azioni ma come obiettivo principale e dunque gli Enti *non profit* devono dimostrare nel proprio agire il perseguimento di questo scopo.

Bibliografia

ALBANESE A., *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2022, pp. 172 ss;

APOSTOLI A. (1996), *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, Giuffrè, 2012;

APOSTOLI A., *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo*, fasc. 3, 2019, pp. 1 ss;

BAGNOLI L., DI BELLA M., *La ristrutturazione del sistema di bilancio della Confederazione nazionale delle Misericordie d'Italia*, in *Non profit*, 2001, fasc. 2, pp. 155 ss;

BARBETTA G., *Terzo settore sotto la lente d'ingrandimento*, in *La Voce*, del 20 maggio del 2014.

²⁰ Si veda il "Censimento permanente delle istituzioni non profit" realizzato annualmente dall'Istituto nazionale di statistica e reperibile al sito internet www.istat.it.

BANI E., *I titoli di solidarietà e le altre forme di finanza sociale nel Codice del Terzo settore*, in M. GORGONI, a cura di, *Il Codice del Terzo settore*, Pisa, Pacini giuridica, 2018.

BANO F., (2000), *Tra solidarietà e concorrenza: il ruolo delle cooperative sociali nella recente legislazione*, in *Lavoro e diritto* n. 3;

CASTORINA E., (2020) *Le formazioni sociali del Terzo Settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Rivista AIC*, 3, pp. 356 ss;

FAZZI L., *Primo rapporto sulle Misericordie in Italia: la sfida della comunità*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017;

FLICK G. M., *La Costituzione italiana ieri, oggi e domani*, in *Cassazione penale*, 2022 fasc. 5, pp. 1703 ss;

S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, n. 1;

GRASSO E., ROSSI P., *Terzo settore e interesse generale in prospettiva comparatistica europea*, *DPCE online*, n. 4, 2019, pp. 2425 ss;

GIANNI L., *Diritto del lavoro e dottrina sociale della chiesa. Riflessioni a partire da uno scritto di Mario Napoli*, in *Jus*, 2016, fasc. 2 pp. 169 ss.;

GORI L., *La riforma del Terzo settore e gli spazi di autonomia regionale*, in *Politiche sociali* n. 2, 2019, pp. 317 ss;

GORI L., *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, in particolare il paragrafo «L'evoluzione normativa sul "Terzo settore" nell'ordinamento italiano», pp. 12 ss;

GORI L., *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale. Nota a C. cost. n. 185 del 2018*, in *Le Regioni*, n. 1, 2019, pp. 198 ss;

LAVILLE J. L., *Il terzo settore, economia sociale, economia civile fondata sulla solidarietà. Realtà europea e dibattito teorico*, in *Politiche sociali e servizi*, gennaio-giugno, 2007, pp. 9 ss.

LOCATI G., *Il ruolo pubblico della religione nell'enciclica Caritas in Veritate*, in *Diritto Pubblico*, 2009 fasc. 3, pp. 855 ss;

MARCON G., *Le utopie del ben fare. Percorsi della solidarietà: dal mutualismo al terzo settore, ai movimenti*, Napoli, *L'ancora del Mediterraneo*, 2004;

PATANÈ A., *Il riconoscimento degli enti non profit nelle Regioni in attuazione dell'art. 117 Cost.*, in *Non profit*, n. 3, 2015, pp. 29 ss.

PEZZINI B., *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano Giuffrè, 2005;

PIZZOLATO F., *Partecipazione, sussidiarietà e ruolo del terzo settore*, in *Aggiornamenti Sociali*, n. 1, 2005, pp. 11 ss;

RAGNONI MACCHIAVELLI B., in C. CATTANEO, a cura di, *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano, Giuffrè, 2001.

RENNA M., in *Diritto del mercato assicurativo e finanziario*, 2018 fasc. 2, pp. 289 ss;

ROSSI E., *Profili evolutivi della legislazione del Terzo Settore*, in A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO, P. VENTURI, a cura di, *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Bari-Roma, 2020, 65 ss.

ROSSI E., *La necessità di una “revisione organica” della legislazione del Terzo settore: un’opportunità da cogliere, un lavoro parlamentare da realizzare*, in *Non profit*, n. 3, 2014, pp. 22 ss;

ROSSI E., Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 56 ss;

TONDI DELLA MURA V., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista A.I.C.*, 2 luglio 2010;

TIBERI G., *La dimensione costituzionale del Terzo settore*, in *Astrid*. Per una prospettiva sul profilo del rapporto tra pubblico e ETS.

TONDI DELLA MURA V., *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit*, in *Non profit*, n. 1, 1995, pp. 555 ss;

VIOLINI L., *Associazioni non profit, diritti sociali e processo costituente europeo. Riflessioni de costituzione federenda*, in C. CATTANEO, a cura di, *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano, Giuffrè, 2001;

VIOLINI L., ZUCHELLA A., *Il terzo settore tra cittadinanza dell’impresa e contesto costituzionale sussidiario*, in *Non Profit*, 2003, pp. 264 ss.;

VELO D., *Nuova statualità e sussidiarietà*, in C. CATTANEO, a cura di, *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Milano, Giuffrè, 2001.