

# La riforma del Terzo Settore: uno sguardo complessivo

di Sergio Ricci\*

1. Introduzione. Lo scenario e la riforma del Terzo Settore – 2. L'oggetto della riforma. Principi e criteri direttivi – 3. Revisione del Libro Primo del Codice Civile – 4. Riordino della disciplina del Terzo Settore – 5. Volontariato, promozione sociale, mutuo soccorso, servizio civile e Fondazione Italia Sociale – 6. L'impresa sociale – 7. Vigilanza, monitoraggio e controllo – 8. Misure fiscali e di sostegno economico.

*In Italia il settore non profit è composto da una pluralità di enti non profit diversi, derivanti sia dalla legislazione civilistica, sia dalla legislazione speciale sia dalle legislazioni di natura fiscale. Tutti questi interventi hanno provveduto alla complessa costruzione dell'attuale sistema giuridico e tributario del non profit italiano. Il Governo per mezzo della Legge delega per la riforma del Terzo Settore, ed anche attraverso i Decreti delegati che seguiranno, interverrà sull'intero assetto normativo concernente il complesso sistema dei soggetti del Terzo Settore.*

*Tra le disposizioni inserite nel testo del progetto di riforma, non potevano mancare quelle riferite alla disciplina fiscale applicabile a tali enti, nonché al necessario e fondamentale sistema di vigilanza e controlli per impedire ogni abuso delle leggi di settore. La riforma prevede, inoltre, la razionalizzazione delle norme, che dovrebbe avvenire mediante un apposito Codice del Terzo Settore. Si tratta, quindi, di una vera e propria riforma sistemica, che prevede però una complessa "architettura" giuridico-tributaria.*

---

\* Docente presso il Corso "Diritto, Fisco e Società Civile nel Terzo Settore" presso l'Università Statale degli Studi di Milano e presso il corso "Ideazione, Scrittura e Gestione dei Progetti Educativi Finanziati" dell'Università Bicocca di Milano. Collaboratore dell'inserito sul "Non Profit" del Quotidiano "Avvenire".

*In Italy, the non-profit sector includes a plurality of different non-profit organizations, arising from the civil law, the special legislation and the tax laws. All these legal sources have contributed to the complex construction of the current legal and fiscal system of the Italian non-profit sector. The Italian Government by means of delegated law for the reform of the third sector, and also through the decrees that will follow, will intervene on the entire regulatory framework of the complex system of the third sector.*

*Among the provisions included in the text of the draft reform, they could not miss those related to the tax legislation (that in Italy, as in all countries, is crucial for non-profit entities and companies), as well as to the necessary and indispensable supervisory and control system to prevent any abuse of the sector laws. The reform also provides the rationalization of the rules, which should take place through a dedicated Third Sector Code. This reform is therefore a systemic reform, that provides, however, a complex legal and tax "architecture".*

#### 1. INTRODUZIONE. LO SCENARIO E LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

In Italia il settore *non profit* è composto da una pluralità di soggetti "emersi" da una stratificazione legislativa di varia origine, prodottasi negli anni e che non sempre trova fondamento ed origine nel codice civile (associazioni riconosciute e non, fondazioni, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti sportivi dilettantistici, fondazioni lirico-sinfoniche, fondazioni bancarie, associazioni e fondazioni antiusura, cooperative sociali, enti religiosi ed ecclesiastici, organizzazioni non governative, *trust*, ecc.). Sono stati infatti sviluppati, nel corso di diversi anni, profili di enti *non profit* diversi, specifici, derivanti sia dalla legislazione civilistica, sia dall'utilizzo della legislazione speciale (organizzazione di volontariato, cooperativa sociale, organizzazione non governativa, associazione di promozione sociale, ecc.) sia dalle normative di natura fiscale (ONLUS). Nel corso degli anni, quindi, il legislatore italiano ha sistematizzato talune figure tipiche degli enti *non profit*, quali le organizzazioni di volontariato (Legge 11 agosto 1991, n. 266) e le cooperative sociali (Legge 8 novembre 1991, n. 381), aggiungendo poi di seguito, sul versante squisitamente tributario, il D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 con cui ha disciplinato la grande distinzione tributaria di tutti gli enti *non profit* tra enti commerciali (o commerciali solo se esercitano le attività di impresa in materia prevalente) ed

ONLUS. C'è stato, quindi, un continuo susseguirsi di norme civilistiche, norme speciali, norme regionali, norme fiscali, a cui si sono aggiunti centinaia di interventi di prassi tributaria e non, da parte delle Amministrazioni competenti, sentenze giurisprudenziali, talvolta (se non spesso) in conflitto tra di loro. Tutti questi interventi hanno provveduto alla caotica costruzione dell'attuale sistema giuridico e fiscale del *non profit* italiano che definire complesso è dire poco e nel quale anche l'ente *non profit* corretto ed in buona fede fa fatica a districarsi.

Nel frattempo il numero di tali enti *non profit* è continuamente aumentato, come certifica anche l'ultimo Censimento ISTAT dedicato al settore (1). Tutto ciò, da un lato, ha provveduto a ingenerare spesso confusione e, dall'altro lato, ha inevitabilmente attratto nel settore anche soggetti che spesso poco hanno a che fare con le finalità nobili del settore stesso e nascondono interessi personali e lucrativi e che in maniera "fittizia"(2) adoperano enti non lucrativi per finalità personali e/o di evasione fiscale se non addirittura per vere e proprie truffe, con l'aggravante dell'abuso della credulità (in buona fede) dei soggetti terzi che credono di aiutare situazioni sociali critiche o comunque bisognose di assistenza economica.

Alla luce di tutto ciò, per mezzo della Legge Delega 6 giugno 2016, n. 106 per la riforma del Terzo Settore (GU n. 141 del 18 giugno 2016), il Governo, anche attraverso i Decreti delegati che seguiranno alla Legge Delega, interverrà (o almeno così è nelle intenzioni del Legislatore) sull'intero assetto normativo concernente il complesso (e spesso poco conosciuto) sistema dei soggetti del Terzo Settore. Per la definitiva attuazione del progetto di riforma, e per avere il quadro complessivo anche in termini

---

(1) Nono Censimento dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni *non profit*, aggiornato al 31 dicembre 2011 e pubblicato dall'ISTAT nel luglio 2013 su [www.istat.it](http://www.istat.it).

(2) Vedi pp. 1 e 2 della Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza – III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate del 4 agosto 2016 avente per oggetto "Legge 6 giugno 2016 n. 106, recante la "Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", dove con estrema sintesi ma con altrettanta estrema efficacia sono stati ricordati tali aspetti.