

OSSERVATORIO “GIORDANO DELL’AMORE”  
SUI RAPPORTI TRA DIRITTO ED ECONOMIA

## IL FINANZIAMENTO DEL TERZO SETTORE



Sezione non inclusa

**SALUTO DI APERTURA**

*Centro Congressi Fondazione Cariplo  
Via Romagnosi 8, Milano  
25 giugno 2018*

PIERGIUSEPPE BIANDRINO  
*presidente della Fondazione  
Centro nazionale di prevenzione  
e difesa sociale*

Buongiorno a tutti. Il mio compito oggi è quello graditissimo di porgere a tutti voi il benvenuto a questo XXXV Convegno dell'Osservatorio "Giordano Dell'Amore" sui rapporti tra diritto ed economia istituito nell'ambito della Fondazione Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale e di porgere i ringraziamenti ad una serie di istituzioni e di persone, innanzitutto alla Fondazione Cariplo per il finanziamento che la Fondazione dà a molte delle iniziative del nostro Centro e, nell'occasione, per la concessione del suo Centro Congressi.

Un ringraziamento particolare agli organizzatori del Convegno Andrea Perrone, Matteo Rescigno e Alberto Toffoletto, che, insieme a Riccardo Bonacina e a Gabriele Sepio, illustreranno, presenteranno e svilupperanno le tematiche in cui si articola questo nostro incontro.

Un grazie particolare ai *discussant*, che verranno in qualche modo sollecitati o addirittura, conoscendo alcuni degli organizzatori, provocati negli argomenti su cui ci intratterremo: Stefania Bariatti, Antonio Cetra, Johnny Dotti, Marco Gerevini, Enzo Manes, Marco Miccinesi, Marco Morganti, Giulio Ponzanelli e Andrea Zoppini.

Ovviamente un grazie a tutti voi che siete intervenuti e che ci avete raggiunto.

Il tema di questo incontro di studi è perfettamente nelle corde del Centro: il terzo settore, terzo rispetto ad un primo, lo Stato, e ad un secondo, il mercato. Il terzo settore, costituito quindi da quelle attività che non rientrano né nella sfera dell'impresa capitalistica tradizionale né in quella delle ordinarie amministrazioni pubbliche, ha assunto, da tempo, un rilievo sociale ma anche economico notevolissimo.

Un'ormai risalente ricerca condotta da Salamon e Sokolowsky per la Johns Hopkins University nel 2013, quindi molto datata, condotta su 35 paesi industrializzati (ma per quanto a mia conoscenza è la ricerca tuttora più estesa dal punto di vista almeno geografico), in via di sviluppo e in transizione, mostra che il totale delle spese aggregato che risulta riferibile al Terzo Settore rappresenta il 5,5% del PIL dei 35 paesi studiati, mentre la forza lavoro copre il 4,4% della popolazione economicamente attiva con quasi 40 milioni di FTE, di *full-time equivalent*, dei quali 23 milioni di remunerati, pari a quasi il 60%, e oltre 16 milioni, il restante 40%, volontari. Il numero totale di volontari a tempo pieno o parziale raggiunge i 190 milioni nei 35 paesi, quindi, quasi il 20% della popolazione adulta contata in queste aree geografiche. Lo spettro di attività è estesissimo: istruzione, cultura, servizi sociali, sanità, sviluppo, soltanto per citare quelle principali.

La dimensione quantitativa del terzo settore italiano è sostanzialmente in linea con i dati globali. Anche qui, una ricerca ormai un po' datata (ma probabilmente nel corso della giornata di oggi ci saranno forniti degli aggiornamenti) evidenzia che il terzo settore conta 235.000 istituzioni no-profit pari al 5,4% di tutte le realtà istituzionali che conducono un'attività economica nel nostro paese, quasi 490.000 lavoratori pari al 2,5% degli addetti, 4 milioni di persone coinvolte come volontari, 38 miliardi di cifra d'affari pari al 3,3% del nostro PIL contro 35 miliardi di uscite, quindi con un surplus di quasi 3 miliardi reinvestiti nell'attività svolta. I trend quantitativi sono costantemente in crescita.

Tali dimensioni hanno da tempo assunto una scala per cui le tradizionali fonti finanziarie (tariffe, trasferimenti statali sempre più scarsi e donazioni, nonché il surplus dallo svolgimento delle attività) non sono più in grado di sostenere i fabbisogni di risorse economiche del settore. D'altro canto, la mera trasposizione del modello tradizionale di finanziamento di mercato nell'ambito sociale è del tutto inadeguata, tanto quanto lo è il paradigma concorrenziale le cui logiche verticali rischiano di svuotare di senso e di prospettiva l'azione del Terzo Settore.

Qualche risposta in termini di ideazione e di sostegno di forme di finanziamento alternative è offerta dalla riforma, il cosiddetto *impact investing*, i titoli di solidarietà, il *social lending* e le misure agevolative sul piano fiscale, che tuttavia, da un lato tentano di farsi strada nella perdurante latenza attuativa del decreto legislativo 112 del 2017, dall'altro non paiono del tutto in grado di soddisfare integralmente la necessità incrementale di capitale che caratterizza gli enti del terzo settore.

Ben venga, quindi, questa giornata di studi, che, come tradizione per le iniziative del Centro, mette a confronto le voci e le idee della scienza e dell'esperienza.

A questo punto, non mi resta che augurare buon lavoro a tutti e introdurre la prima sessione, dove il tema sarà presentato dal professor Andrea Perrone dell'Università Cattolica del Sacro Cuore: "Il finanziamento degli enti del Terzo Settore. Il quadro di riferimento". *Discussant* saranno il professor Giulio Ponzanelli dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e il professor Antonio Cetra sempre dell'Università Cattolica.

Termine estratto capitolo

## IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

ANDREA PERRONE  
*Università Cattolica del Sacro Cuore*

SOMMARIO: 1. Le risorse del Terzo settore. — 2. Struttura dei ricavi e disciplina giuridica. — 3. All'origine delle scelte normative. — 4. Le strategie adottate dalla riforma del Terzo settore. — 5. Il criterio di accesso al finanziamento "agevolato". — 6. Le scelte della riforma.

### 1. *Le risorse del Terzo settore*

Gli enti del Terzo settore (d'ora in poi, "ETS") presentano una struttura dei ricavi particolarmente complessa.

Mentre, infatti, le imprese e lo Stato tendono a sostenersi mediante una singola fonte di entrate (rispettivamente: il corrispettivo per la cessione di beni e servizi e l'imposizione fiscale), gli ETS ricorrono a una pluralità di fonti di finanziamento. I ricavi degli ETS possono derivare, anzitutto, da *fondi pubblici*, che, a loro volta, assumono molteplici declinazioni: contributi previsti dalla legge in conformità a scelte generali di *public policy* (per es.: agevolazioni fiscali; cinque per mille); contributi di singoli enti pubblici a supporto di specifiche attività (per es.: *grants* per attività di ricerca); rimborsi per le prestazioni di servizi pubblici resi a terzi (per es.: rimborsi alle strutture convenzionate per servizi sanitari o socio-sanitari). Tradizionale fonte di ricavi sono, in secondo luogo, le *donazioni private*: donazioni di persone fisiche e imprese, raccolte fondi tra il pubblico, contributi a fondo perduto da parte di fondazioni erogatrici. Una terza fonte di ricavi è, poi, costituita da *contributi in natura*: beni (per es.: immobili o collezioni di opere d'arte) e, soprattutto, il lavoro volontario. Non mancano, da ultimo, ricavi comparabili con quelli delle imprese, in particolare nelle forme di *corrispettivi per l'attività prestata e rendimenti da investimenti*.

Le fonti di ricavo così descritte sono spesso combinate tra loro secondo un *mix* specifico per le singole attività e i singoli contesti. Così, per esempio, in Germania gli ETS che prestano servizi sociali si finanziano prevalentemente con fondi pubblici, mentre negli Stati Uniti i musei hanno ricavi costituiti principalmente da donazioni private. Al pari delle imprese e dello Stato, infine, gli ETS ricorrono al *credito* per far fronte a esigenze di liquidità.

## 2. *Struttura dei ricavi e disciplina giuridica*

La struttura dei ricavi degli ETS è fortemente influenzata dalle scelte operate dalla legge.

Del tutto ovvio è, infatti, che in uno Stato di diritto presupposti e modalità di erogazione dei fondi pubblici dipendano dalla legge. Ma anche il volume delle donazioni private è in parte determinato dal regime fiscale applicabile, così come l'incidenza sul conto economico del corrispettivo per la prestazione di beni e servizi può essere modificata dalla decisione di applicare un regime tributario speciale in deroga alle norme di diritto comune. Infine, il ricorso al credito può essere favorito dalla legge sul lato della domanda (per es.: con forme pubbliche di garanzia) e sul lato dell'offerta (per es.: defiscalizzando il reddito da interesse).

In ragione della stretta connessione tra struttura dei ricavi, attività e contesto di riferimento, le scelte operate dalla legge hanno, pertanto, un rilevante effetto distributivo: alcune attività possono essere agevolate rispetto ad altre; la dipendenza degli ETS dallo Stato nell'identificazione dei fini istituzionali e delle modalità operative può essere più o meno rilevante; possono essere, infine, favoriti (od ostacolati) fenomeni per i quali i ricavi da "vendite" e il credito agevolato sussidiano lo svolgimento delle attività istituzionali.

## 3. *All'origine delle scelte normative*

Le scelte operate dalla legge possono essere giustificate in vario modo.

Molteplici sono, in primo luogo, gli argomenti che consentono di giustificare l'attribuzione di risorse pubbliche agli ETS. Così, un tradizionale orientamento economico riconosce carattere "pubblico" ai "beni" tradizionalmente prodotti dagli ETS (per esempio: l'assistenza sociale): di qui l'incapacità delle dinamiche di mercato ad assicurare la "produzione" ottimale di tali "beni" e, pertanto, la necessità di un intervento statale, che, sostenendo gli ETS, corregga il "fallimento" del mercato. In una prospettiva in senso lato politica, l'attribuzione di risorse pubbliche viene, invece, argomentata sulla base del principio di sussidiarietà: qualora un interesse pubblico sia assicurato dall'iniziativa della società civile, è giustificato che la relativa azione sia sostenuta con risorse dello Stato. Né manca un approccio direttamente fondato sulla natura "meritoria" dell'attività finanziata: lo Stato può attribuire risorse pubbliche in ragione di una pura scelta politica, che considera meritevole una determinata attività.

Sotto un diverso profilo, un favorevole trattamento tributario delle donazioni private può essere giustificato in una logica di "fiscalità compensativa": la donazione a un ETS che presti un servizio di interesse generale può essere considerato un contributo "in natura" alla spesa pubblica, che viene compensato dal corrispondente risparmio fiscale. Anche in tal caso viene in considerazione il principio di sussidiarietà. Consentendo il risparmio fiscale come conseguenza del finanziamento a un ETS di propria scelta, si realizza, infatti, un rapporto tra contribuzione e spesa pubblica che prescinde dalle scelte allocative dello Stato: in sostituzione della tradizionale impostazione per la quale è lo Stato a distribuire — nell'interesse generale — le risorse raccolte con l'imposizione fiscale,

qui sono i privati a determinare direttamente l'allocazione delle risorse pubbliche.

Da ultimo, un regime speciale fiscale delle “vendite” o le agevolazioni al credito possono essere giustificati per l'esigenza di sussidiare l'attività istituzionale. Non manca, però, al riguardo, la possibilità di una lettura opposta: nel contesto di un'attività di impresa, un regime di favore può, infatti, assumere i tratti di un aiuto di Stato lesivo della concorrenza e come tale vietato dall'art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (d'ora in poi, “TFUE”), se non addirittura configurarsi come incentivo a comportamenti opportunistici.

#### 4. *Le strategie adottate dalla riforma del Terzo settore*

La riforma del Terzo settore — in particolare: il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 — Codice del Terzo settore (d'ora in poi, “CTS”) e il d.lgs. 3 luglio 2017 n. 112 in materia di impresa sociale (d'ora in poi, “DIS”) — disciplina molteplici fonti di ricavo degli ETS.

In primo luogo, prevede numerose modalità per il finanziamento con risorse pubbliche: (1) istituisce fondi per il finanziamento di specifici progetti (per es.: il fondo per il finanziamento di progetti di interesse generale nel terzo settore: art. 72 CTS) o attività (per es.: delle organizzazioni di volontariato: artt. 74 e 76 CTS); (2) prevede l'esonero dalle imposte (per es.: l'esenzione dall'IMU per alcuni ETS non commerciali e la defiscalizzazione degli utili delle imprese sociali non distribuiti: rispettivamente, art. 82, commi 6, CTS e art. 18, comma 1 e 2, DIS); (3) disciplina la possibilità di convenzioni con pubbliche amministrazioni (per es.: per lo svolgimento di attività di interesse generale da parte di organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale: art. 56 CTS).

Per altro verso, la riforma agevola fiscalmente le donazioni private (per es.: prevedendo deduzioni e detrazioni per le erogazioni liberali a favore degli ETS o introducendo uno speciale e rilevante credito di imposta per le erogazioni liberali destinate a progetti per il recupero dei beni immobili pubblici non utilizzati e per i beni confiscati alla criminalità organizzata (c.d. *social bonus*): rispettivamente, artt. 83 e 81 CTS), favorisce il credito a favore di ETS (per es.: con la nuova fattispecie dei titoli di solidarietà: art. 77 CTS) e incentiva il finanziamento delle imprese sociali con capitale di rischio (per es.: estendendo alle imprese sociali il regime di deduzioni e detrazioni previsto per gli investimenti in *start up* innovative: art. 18, comma 4, DIS).

Non manca, poi, una disciplina promozionale dei contributi in natura con riguardo ai beni (per es.: con riguardo alla concessione in comodato di beni mobili e immobili pubblici: art. 71, comma 2, CTS) e al lavoro volontario (artt. 17-19 CTS).

Del tutto inedita è, da ultimo, l'istituzione di una fondazione “pubblica” — la Fondazione Italia Sociale — sostenuta, in prevalenza, con risorse private, per la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di ETS (art. 10, l. 6 giugno 2016, n. 106).



### 5. Il criterio di accesso al finanziamento “agevolato”

Quale che sia il fondamento della scelta operata dal legislatore, la legittimità di un finanziamento “agevolato” per gli enti senza scopo di lucro si regge interamente sulla funzione sociale degli ETS. Rimedino a un fallimento del mercato, rispondano a un’istanza di sussidiarietà ovvero muovano dal riconoscimento della natura “meritoria” dell’attività finanziata (*supra*, n. 3), gli ETS vengono in considerazione, in ogni caso, perché assolvono a una funzione sociale. La riforma fa emergere questa impostazione con chiarezza — e qualche ridondanza — nella definizione della fattispecie: gli ETS sono, infatti, identificati 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 » (art. 4, comma 1, CTS).

In questa prospettiva, lo spazio riconosciuto al finanziamento “agevolato” dipende pertanto, dal criterio prescelto per definire la funzione sociale degli ETS: a seconda dell’impostazione adottata, il finanziamento “agevolato” sarà di maggiore o minore intensità.

Dal punto di vista teorico sono prospettabili, al riguardo, molteplici criteri. Una prima concezione enfatizza le finalità perseguite dall’attività e, quindi, il conseguente carattere “meritorio” di quest’ultima: hanno funzione sociale le attività che perseguono — nelle espressioni della riforma appena ricordate — « finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ». Una seconda impostazione concentra, invece, l’attenzione sul settore di attività: determinate attività hanno funzione sociale perché intervengono in un determinato settore che, come tale, ha natura sociale (per es.: l’ambito sanitario, socio-sanitario e socio-assistenziale; l’educazione, l’istruzione e la formazione; la tutela dell’ambiente; la valorizzazione del patrimonio culturale). Un terzo criterio fa leva, infine, sull’eterodestinazione dei risultati (in particolare, il divieto di distribuire, anche in forma indiretta, utili e avanzi di gestione), escludendo il lucro individuale, l’eterodestinazione dei risultati configura come sociale la relativa attività.

Ciascuno dei criteri ora identificati risponde a impostazioni culturali assai diverse e determina differenti implicazioni distributive. Il criterio della natura “meritoria” dell’attività è abitualmente connotato da finalità redistributive a favore di soggetti svantaggiati e comporta una forte opzione politica sulle attività rilevanti. Per converso, il riferimento a settori di attività riduce le barriere all’ingresso e, quindi, favorisce un maggiore ambito di intervento; nel contempo, tuttavia, un simile approccio può essere utilizzato per realizzare scelte distributive orientate al mantenimento dello *status quo*: una volta che il legislatore ha stabilito l’elenco dei settori rilevanti, infatti, il rischio di lacune risulta inevitabile ed è più difficile, dal punto di vista politico, introdurre nuovi settori. L’eterodestinazione dei risultati, infine, consente certamente di precludere comportamenti opportunistici, ma risulta neutra rispetto alla funzione sociale dell’attività: la mancata distribuzione degli utili può caratterizzare anche realtà prive di funzione sociale, come, all’opposto, la distribuzione di utili (per es.: ai soci finan

**Termine estratto capitolo** comma 3, lett. a). DIS) non

## I RICAVI “PUBBLICI”. IL FINANZIAMENTO DELLO STATO E LA FISCALITÀ DEL TERZO SETTORE

GABRIELE SEPIO  
*Consiglio nazionale del Terzo Settore*

Ringrazio, prima di tutto, per l’invito l’Osservatorio “Giordano Dell’Amore” e il prof. Andrea Perrone, con il quale abbiamo avuto modo di confrontarci su questi temi anche durante l’*iter* legislativo legato alla riforma del Terzo settore.

Si tratta di una riforma “di sistema”, che nasce da tre anni di confronto serrato e, soprattutto, dalla volontà di inquadrare gli enti del Terzo settore all’interno di uno schema capace di dettare, finalmente, una disciplina organica tra il diritto privato e quello tributario. Con il modello Onlus, infatti, il sistema tributario ha finito in qualche modo per disciplinare aspetti che esulano dal regime fiscale (si pensi, ad esempio, ai requisiti statutari). Il punto di partenza, quindi, era quello di creare una definizione di “ente del Terzo settore” sul piano civilistico, prima ancora che sul piano fiscale, ristabilendo un criterio più omogeneo nel coordinamento tra le varie branche del diritto.

Quando si parla di Terzo settore, è bene ricordarlo, si parla di un mondo che rappresenta quasi il 5% del prodotto interno lordo e che era privo, finora, di una definizione giuridica in grado di inquadrare gli enti in una categoria ben definita. Era dunque il momento di intervenire, al fine di rendere chiari i confini del *non profit* e del Terzo settore in generale partendo anche dalla necessità di diffondere un modello culturale di *non profit*. Il Terzo settore, anche come definizione, non è conosciuto ad oggi dal grande pubblico che associa la solidarietà e il volontariato prevalentemente alla parola ONLUS. Sotto questo punto di vista allora va certamente riconosciuto alla disciplina Onlus il merito di avere traghettato il modello culturale del *non profit* verso l’istituzione di una disciplina organica del Terzo settore pur con i limiti associati a questa disciplina che, come noto, ha fornito solamente un inquadramento fiscale.

Per questo motivo con la riforma si crea comunque una continuità con il regime Onlus. Le attività che sono contemplate attualmente all’art. 10 del decreto legislativo 460/1997, infatti, confluiscono nell’art. 5 del nuovo Codice, con qualche modifica di adattamento legata anche alla trasformazione della realtà del *non profit* e delle attività di interesse generale diffuse grazie a modelli di innovazione sociale. Entrano dunque nell’ambito della sussidiarietà attività nuove (si pensi, ad esempio, al commercio equo e solidale) e ne vengono espressamente contemplate altre legate alle emergenze sociali degli ultimi

periodi. Non andrà persa, quindi, l'identità delle attuali Onlus, anche se all'interno del nuovo registro non troverà spazio la sezione dedicata alle Onlus proprio per la mancanza di organicità della categoria.

Molti operatori del settore infatti si domandano: come mai nelle varie sezioni del Registro Unico ci sono le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le imprese sociali, ma manca una sezione per le Onlus? La ragione, come dicevo, è di carattere sistematico: quella delle Onlus non è una categoria civilistica, bensì fiscale. La funzione del sistema tributario è quella di misurare la capacità economica partendo dalla fattispecie civilistica. Nel caso della Onlus questo rapporto era, per così dire, invertito: avevamo un inquadramento fiscale che prescindeva dall'inquadramento civilistico. Questa lacuna creava delle criticità sul piano applicativo, specie perché costituiva una categoria eterogenea che accoglieva in sé entità diverse tra loro per modello organizzativo, attività, tipologia e quantità di entrate. È evidente, infatti, che le esigenze di una piccola organizzazione di volontariato non sono le stesse di una grande cooperativa sociale: entrambe si qualificano attualmente come Onlus, entrambe sono pilastri del sistema del Terzo settore ma presentano peculiarità assolutamente diverse e non certamente confluibili in una categoria generica unitaria. La piccola organizzazione di volontariato, infatti, ha necessità di snellire e semplificare i procedimenti dal momento che si basa prevalentemente sull'opera di volontari. La grande cooperativa sociale, invece, deve assicurare la trasparenza nei confronti dei terzi, fruendo al tempo stesso di incentivi e vantaggi fiscali che siano adatti alle sue caratteristiche operative strutturate secondo un modello di impresa con lavoratori e entrate che necessitano di rendicontazione puntuale. Con la riforma il sistema diventa più organico e coerente, la cooperativa sociale non è più nella stessa categoria delle ODV ma diventa impresa sociale di diritto inserendosi in un contesto dove trova affinità sotto il profilo organizzativo, mentre l'organizzazione di volontariato va a collocarsi all'interno di una specifica sezione del Registro unico nazionale cui si associano regole *ad hoc* sotto il profilo civilistico e fiscale. Il nuovo sistema, quindi, viene costruito con la creazione di specifiche categorie cui corrispondono altrettante specifiche sezioni del nuovo registro unico nazionale (ODV, APS, enti filantropici, imprese sociali etc.) che tengono conto delle caratteristiche strutturali e operative dei diversi enti del Terzo settore.

Con la riforma, anche all'impresa sociale viene finalmente assegnata una specifica disciplina tributaria (attualmente subordinata al taglio comunitario): la previgente disciplina di cui al d.lgs. n. 155/2006, infatti, non riconosceva alcuna misura fiscale all'impresa sociale, con la conseguenza che questi enti, nonostante svolgessero attività di interesse generale e avessero un rigido divieto di distribuzione di utili, subivano una tassazione alla stregua delle società *profit*. Questo sistema favoriva la scelta quasi obbligata verso il più favorevole regime Onlus anche da parte di enti non caratterizzati da modalità prettamente "erogative": si trattava, per certi versi, di una scelta forzata, dettata anche dall'assenza di regimi tributari in grado di valorizzare adeguatamente il perseguimento di finalità di interesse generale secondo schemi di tipo imprenditoriale.

Come accennato, con la riforma anche all'impresa sociale viene assegnata una disciplina tributaria, che prevede la detassazione degli utili destinati ad incremento del patrimonio o reinvestiti nelle finalità di interesse generale.

Vengono inoltre introdotti, a beneficio di questi enti, nuovi incentivi che variano a seconda della forma giuridica in cui l'impresa sociale è costituita.

A differenza degli altri enti del Terzo settore, infatti, le imprese sociali possono essere costituite anche in forma societaria. Per quest'ultima categoria di imprese sociali la riforma introduce misure analoghe a quelle già sperimentate per le *start-up* innovative, che prevedono incentivi fiscali, in termini di deduzioni e detrazioni, a favore degli investitori. Queste misure dunque sono estese anche a chi effettua atti di dotazione a favore di imprese sociali costituite in forma di fondazione.

Per le imprese sociali costituite in forma diversa da quella societaria (e per le cooperative sociali, che diventano con la riforma imprese sociali di diritto) viene prevista invece la possibilità di beneficiare di erogazioni liberali, assegnando a chi dona i vantaggi fiscali previsti per chi effettua liberalità a favore degli altri enti del Terzo settore (art. 83 del Codice del Terzo settore). Le cooperative sociali e le imprese sociali non societarie potranno beneficiare, inoltre, anche dei vantaggi in tema di esenzione da imposizione indiretta (secondo quanto previsto all'art. 82 del Codice del Terzo settore) con vantaggi ai fini dell'imposta di registro, ipotecaria, catastale, successioni e donazioni nonché con riferimento all'imposta di bollo.

All'interno della nuova disciplina tributaria del Terzo settore, avremo dunque diverse tipologie di enti cui corrisponderanno specifiche categorie legate alle nuove sezioni del registro e con le quali occorrerà iniziare a prendere confidenza. Dal punto vista prettamente fiscale si potrà distinguere tra enti del Terzo settore di carattere non commerciale in base alle regole generali indicate all'articolo 79 oppure tenendo conto dei regimi speciali cui potranno accedere le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale (che godono di un regime di particolare favore, disciplinato dagli articoli 84, 85 e 86 del Codice) e gli ETS di carattere commerciale. In quest'ultimo caso vi sarà la possibilità di optare per la qualifica di impresa sociale, beneficiando così della detassazione degli utili reinvestiti nelle attività istituzionali di interesse generale (applicando l'art. 18 del d.lgs. n. 112 del 2017).

L'eventuale svolgimento delle attività con modalità commerciali, non determinerà, di per sé, la cancellazione dal Registro unico nazionale del Terzo Settore. Si tratta una differenza importante rispetto all'attuale regime Onlus: attualmente, infatti, una Onlus alla quale viene contestato lo svolgimento dell'attività con modalità commerciali in misura superiore rispetto alla soglia del 66% prevista per le attività c.d. connesse (oppure lo svolgimento di attività diverse da quelle principali e non connesse con queste ultime), viene cancellata dalla relativa anagrafe, con effetti dirompenti sotto il profilo fiscale (vengono recuperate le imposte applicando criteri di tassazione ordinari) e soprattutto reputazionale.

Con il codice del Terzo settore, invece, l'eventuale svolgimento dell'attività con modalità commerciali non comporta automaticamente la perdita della qualifica, ma solo il venir meno del regime di tassazione più favorevole previsto per gli ETS non commerciali.

I regimi fiscali previsti dal codice del Terzo settore inizieranno ad applicarsi con *step* diversi. Nella fase transitoria, che si protrarrà fino alla operatività del registro e all'approvazione delle misure fiscali da parte della Commissione

europea, le Onlus, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale iniziano ad applicare alcune misure agevolative di carattere fiscale.

Per questa tipologia di enti, gli articoli 82 e 83 del nuovo Codice che riguardano le imposte indirette e le detrazioni e deduzioni per chi effettua erogazioni liberali in favore del *non profit*, ad esempio, sono già efficaci dal 1° gennaio 2018. Naturalmente, gli ETS ancora non esistono sotto il profilo giuridico: bisognerà dunque attendere, per questo, come detto, la completa operatività al Registro Unico del Terzo Settore.

La riforma, quindi, verrà attuata attraverso una serie di passaggi graduali. Quando scadrà il regime transitorio, ad oggi fissato ad agosto del 2019, gli enti entreranno a far parte del Registro Unico del Terzo Settore, potranno utilizzare l'acronimo ETS e potranno usare la specifica qualifica a seconda della specifica sezione di iscrizione nel registro.

Con la riforma viene dato avvio anche ad un nuovo sistema di finanza sociale. Sotto questo punto di vista è possibile distinguere tre pilastri fondamentali.

Il primo è rappresentato dalla razionalizzazione dei profili finanziari. Mi riferisco alle norme presenti all'interno del Codice del Terzo settore, in particolare agli articoli 72 e seguenti. Si tratta di un'operazione di razionalizzazione abbastanza importante, sulla quale il Ministero del Lavoro ha investito in termini anche di finanza pubblica. L'altro aspetto legato al finanziamento del Terzo settore riguarda la nuova formulazione delle attività che potranno essere svolte dagli enti del Terzo settore, disciplinate dagli articoli 5, 6 e 7 del Codice. Il terzo pilastro, invece, riguarda la fiscalità.

Vado sul primo punto molto sinteticamente. L'art. 72 istituisce un Fondo nazionale per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale del Terzo settore: in questo modo, per la prima volta si cerca di assegnare al Ministero del Lavoro una funzione di coordinamento rispetto all'assegnazione di finanziamenti pubblici al Terzo settore, anche al fine di coordinare in maniera ottimale l'attività regionale. L'art. 72 prevede un fondo nazionale con 40 milioni di euro. Nel 2017 sono stati assegnati tramite questo fondo circa 60 milioni di euro per lo svolgimento di progetti legati ad attività di interesse generale. Proprio per consentire una piena fruizione dei fondi interni ed europei, la riforma ha come obiettivo una professionalizzazione degli operatori e una maggiore consapevolezza del ruolo del Terzo settore tenendo conto della funzione di sussidiarietà garantita dalla Carta costituzionale.

Prima dell'introduzione della riforma, era previsto un sistema di agevolazioni disorganico e frammentario, che abbiamo cercato di racchiudere all'interno di un Codice unitario.

L'art. 72 oggi opera un intervento di sistema, stanziando circa 40 milioni di euro annui. Questo significa che su quell'intervento finanziario c'è la possibilità di poter operare una programmazione annuale da parte degli enti.

Gli articoli 73 e seguenti stanziavano ulteriori risorse: il fondo per il volontariato, il contributo per le associazioni di promozione sociale e gli altri contributi dedicati all'acquisto di beni strumentali, in particolare ambulanze. Questi finanziamenti accordati all'interno dell'intervento del Ministero del Lavoro ammontavano a circa 20 milioni di euro annui. **Termine estratto capitolo** di sistema: questo significa

## IL FINANZIAMENTO “PRIVATO”. I RAPPORTI CON LE BANCHE E IL RICORSO AL MERCATO

MATTEO RESCIGNO  
*Università degli Studi di Milano*

1. Per chi si dedica al diritto commerciale la disciplina degli enti del terzo settore riveste un interesse sempre crescente: e nell’ambito di tale interesse, è naturale che uno dei temi che maggiormente attira lo studioso dei temi dell’impresa sia rappresentato proprio dalle regole in materia di finanziamento di tali enti da parte dei privati.

Prima di affrontare i temi specifici della regolamentazione e del finanziamento privato del terzo settore, è bene sottolineare che in realtà l’esperienza degli enti del terzo settore concorre, con quella di altri soggetti, a integrare quel fenomeno che lo studioso del diritto commerciale conosce e studia da tempo e che è quello del perseguimento di fini non lucrativi nell’esercizio dell’attività di impresa. È ormai sempre più lontana dalla realtà operativa e giuridica una visione del diritto commerciale e del diritto delle società lucrative che, sotto il profilo degli scopi perseguiti, guardi soltanto alla massimizzazione del profitto per i soci: esiste, e si fa strada, un mercato (sia perdonato questo termine, che evoca fini lontani da quelli propri degli enti del terzo settore) degli investimenti, anche a titolo di *equity*, in società che non perseguono finalità lucrative o in società lucrative che perseguono un modello di esercizio dell’impresa non puramente lucrativo. Si pensi al fenomeno, di recente introduzione, delle società *benefit* che prevede, accanto al fine lucrativo, il perseguimento di uno scopo ideale, definito con locuzioni che richiamano quelle adottate nella normativa sul terzo settore per definire i fini di tali enti. Si pensi, ancora, alla recente disciplina sulle società a partecipazione pubblica, ove sono previsti oneri di informazione sulle modalità dell’esercizio dell’impresa pubblica in relazione all’assolvimento di fini di responsabilità sociale. Si pensi, infine, all’introduzione — in termini sempre più specifici e stringenti — dell’istituto dell’informazione non finanziaria, con il quale la legge impone anche alle società lucrative di maggiori dimensioni di “mostrare che” o di “mostrare che non” pongono, nello svolgimento dell’attività di impresa con scopo di lucro, concreta attenzione e conseguenti comportamenti, ai profili della responsabilità sociale di impresa e così dei temi ambientali, sociali e attinenti il personale, del rispetto dei diritti umani e del contrasto della corruzione attiva e passiva, descrivendo il modello di gestione riguardante tali profili.

Si potrebbe quindi dire, un po’ cinicamente, che insieme alla crescente consapevolezza normativa della necessità di valorizzare i temi della responsa-

bilità sociale dell'esercizio dell'attività di impresa, si osserva, sul piano finanziario, la crescente rilevanza di un mercato concorrenziale nel quale le scelte di investimento si rivolgono a soggetti che orientino la loro attività a fini non solo strettamente lucrativi: dunque l'attenzione ai profili della responsabilità sociale nell'esercizio dell'impresa diviene elemento qualificante della scelta di investimento, e la fedeltà a tale modello strumento per attrarre l'investimento del risparmio.

Da questo punto di vista, allora, il quadro di riferimento che si delinea è quello della crescita degli attori di questo mercato: e a fianco dei soggetti sopra descritti si pongono, con ben maggiore "storia" e specificità, e ancor più nettamente con i recenti interventi, gli enti del terzo settore. Ciò perché, come si trae anche dalle previsioni fiscali, l'esercizio dell'attività di impresa è ormai un elemento che può caratterizzare non solo l'impresa sociale ma anche gli enti del terzo settore, al punto che sotto certi aspetti quasi si presuppone — se si distingue a fini tributari, tra attività commerciale e non commerciale — che i fini delle attività del terzo settore venga svolto attraverso un'attività d'impresa. E questo avvicinamento fra enti lucrativi e non lucrativi, sul versante della disciplina degli enti del terzo settore, balza evidente, sol che si considerino le regole sul ruolo e sui compiti degli organi degli enti del terzo settore e in particolare degli amministratori e degli organi di controllo, sulle sanzioni in caso di violazione delle regole di corretta gestione, sull'intervento dell'autorità giudiziaria: par quasi di leggere, in molti passaggi della norme sulla gestione degli enti del terzo settore, un testo normativo proprio del diritto commerciale e delle società lucrative. A voler richiamare le intuizioni anticipatrici di Gerardo Santini, si può ben dire che la neutralità causale dell'attività d'impresa e dei soggetti che la esercitano trova oggi una chiara conferma, al punto di giungere a vere e proprie ibridazioni di disciplina sia sul piano normativo sia sul piano causale fra enti che perseguono fini altruistici e società lucrative.

Questo esito, per vero, caratterizza — come già si accennava — anche la disciplina del finanziamento dell'attività di impresa, sia per quanto riguarda gli enti del terzo settore, sia delle società lucrative che si propongono di svolgere l'attività di impresa. L'efficiente gestione dell'attività di impresa, nella prospettiva qui presa in considerazione, diviene lo strumento attraverso il quale si realizza nel migliore dei modi il fine ideale "puro" degli enti del terzo settore, ovvero si concretizza il modo diverso di fare impresa che vorrebbe coniugare profitto e responsabilità sociale: la raccolta di risorse finanziarie è, anche al livello dell'attività degli enti del terzo settore, un passaggio qualificante del raggiungimento dei fini "ideali".

Se in una visione "pura" del fine altruistico, la donazione (o il *crowdfunding*, come si dice oggi, per definire fattispecie che non si esauriscono certo nella donazione) è il canale principale del finanziamento dell'attività degli enti del terzo settore, quando l'attività di impresa è, in tutto o in parte, lo strumento attraverso cui si realizza il fine ideale, all'*equity* rappresentato dalle donazioni è lo stesso risultato dell'attività di impresa, e così anche il suo finanziamento a titolo di *equity* o di credito, che alimenta il perseguimento del fine ideale. E, come si diceva, crescono i soggetti che intendono indirizzare non solo donazioni ma investimenti e finanziamenti verso iniziative non lucrative o non solo lucrative, ma in linea con il perseguimento di comportamenti ispirati alla responsabilità sociale.



E, nuovamente, il legislatore ha inteso cogliere questa opportunità. È già stata richiamata dal prof. Cetra, la figura, su cui si tornerà, dell'operatore bancario di finanza etica, che certamente rappresenta una svolta importante nell'ambito del tema della finanza privata agli enti del terzo settore. Per quel che riguarda il diritto degli intermediari finanziari basti per esempio pensare agli artt. 136 e 137 reg. interm. Consob, in tema di prodotti di finanza etica o socialmente responsabile dove gli stessi appaiono regolamentati ai fini della tutela del mercato, e quindi ai fini della tutela dei soggetti che intendono investire, sì, il loro risparmio, ma investire in modo fedele a finalità etiche che vengono al mercato dichiarate come perseguite dai loro emittenti. Normative, queste, che quindi fanno diventare regola di mercato il rispetto di quelle finalità etiche o di solidarietà, il perseguimento di quei fini ideali alla cui effettività è sensibile anche la disciplina degli intermediari finanziari in senso generale.

2. È in questa cornice che si inserisce la normativa sugli enti del terzo settore nella parte in cui ha inteso dettare regole volte a favorire il finanziamento privato.

Vengono in evidenza tre profili: i primi due riguardano specificamente gli enti del terzo settore e riguardano i titoli di solidarietà e il *social lending* di cui abbiamo sentito parlare anche sotto il profilo fiscale; il terzo si riferisce all'apertura espressa dell'accesso al *crowdfunding* alle imprese sociali, in relazione alla raccolta del risparmio sotto il profilo dell'*equity*.

Prima di affrontare questi tre aspetti, va sottolineato che nell'ambito delle regole sul finanziamento degli enti del terzo settore, si segnala la normativa che favorisce l'accesso al credito agevolato che indirettamente può svolgere un ruolo importante nella concessione di finanziamenti privati agli enti del terzo settore e, sia pur probabilmente con un impatto concreto molto marginale ma significativo sul piano dell'importanza attribuita all'attività degli enti del terzo settore, le regole sui privilegi dei crediti degli enti del terzo settore, che potrebbero in qualche modo accrescere la possibilità per esempio di offrire questi crediti a garanzia per ottenere finanziamenti grazie alla maggior protezione dal rischio di insolvenza.

Ma, come si diceva, i due istituti che più spiccano nella disciplina del finanziamento degli enti del terzo settore riguardano i titoli di solidarietà e i *social lending* e, per le imprese sociali, l'accesso al *crowdfunding*.

I titoli di solidarietà non sono una vera e propria novità dell'ordinamento; certamente, però, l'art. 77 d.lgs. 117/2017 ne ha delineato con maggior precisione i caratteri di tipo tecnico-giuridico e, soprattutto, ha posto in evidenza il fatto che l'emissione dei titoli di solidarietà è funzionalmente collegata all'instaurazione di uno stretto rapporto fra progetti da realizzare, valutazione degli stessi da parte della banca emittente i titoli di solidarietà ed ente del terzo settore. La scelta del legislatore si lascia apprezzare — e in essa il giurista vede anche un legame immediato fra l'introduzione nel sistema del credito degli istituti di finanza etica e l'emissione di titoli di solidarietà — nel senso che saggiamente evita di introdurre uno strumento astratto (il "titolo di solidarietà") senza che esso si colleghi ad una fattispecie tipica sotto il profilo economico e giuridico, caratterizzata, appunto dal legame stretto fra l'ente erogatore e l'ente del terzo settore. In questo senso è vero che formalmente l'ordine logico dell'operazione vede l'ente del terzo settore elaborare il progetto e sottoporlo alla banca e



quest'ultima lo valuta al fine di giudicarne la sostenibilità anche finanziaria e in caso positivo lo sostiene con l'emissione di titoli di solidarietà; nella sostanza, però, il rapporto tra banca ed ente del terzo settore interviene anche a monte, così da contribuire a individuare il progetto da finanziare, per meglio dividerlo e valutarlo, procedendo all'emissione dei titoli.

In questo quadro, inoltre, l'intento perseguito dalla norma non solo coinvolge l'ente emittente in sede di ideazione e valutazione del progetto, ma fa dell'ente emittente anche il soggetto meglio attrezzato per ottenere e valutare l'informativa sull'andamento del progetto e per svolgere un efficiente controllo dell'esecuzione dello stesso. La scelta normativa, se vogliamo, si ispira alle regole elaborate per il ruolo della banca nei c.d. finanziamenti di scopo, dove l'istituto di credito, in qualche modo, controllava che il fine dell'agevolazione creditizia fosse rispettata. Qui, direi con un salto di qualità, questa logica viene ripresa in una visione che mi sembra più fruttuosa e meno burocratica: l'emittente cioè non si limita a controllare "che l'imprenditore mostri gli stati di avanzamento dei lavori", ma esso, nel quadro di un sistema di regole di finanza agli enti del terzo settore, diviene il perno di una relazione che vede la banca quale consapevole attrice delle scelte dell'ente di terzo settore. Dunque una prospettiva indirizzata alla realizzazione di quei progetti di maggior respiro sotto il profilo qualitativo e quantitativo che potrebbero coinvolgere più enti del terzo settore, così da superare, anche in questo ambito un certo "nanismo" degli enti del terzo settore, i quali invece possono attraverso questi strumenti cogliere un'occasione di sfruttare preziose sinergie per realizzare progetti di più rilevante impatto.

Sotto il profilo strutturale i titoli di solidarietà sono disegnati dal legislatore prediligendo caratteri di semplicità e di "non speculatività". I titoli di solidarietà non possono essere subordinati, convertibili, non possono essere emessi con warrant, non possono essere collegati a derivati. Possono, per converso, rappresentare sia obbligazioni che titoli di debito, locuzione che fa pensare strumenti finanziari atipici rispetto alle obbligazioni, con scadenze non inferiori ai 36 mesi e tassi minimi parametrati su quelli dell'emittente.

Le agevolazioni specifiche riservate a questi titoli, pur presenti, sembrano affiancarsi alla finalità strutturale alla quale si faceva ora cenno: nel senso che l'intento principale del legislatore non è stato tanto quello di creare dei vantaggi economici significativi in capo ai titoli di solidarietà, ma quello di porre a disposizione degli enti del terzo settore un modello efficiente di finanziamento sostenuto dall'ente emittente. E, peraltro, i vantaggi per l'emittente — l'esenzione al contributo Consob e i crediti d'imposta — e per il sottoscrittore — l'esclusione dall'attivo ereditario — possono essere di ausilio alla diffusione dei titoli di solidarietà.

Secondo strumento espressamente previsto dalla normativa sugli enti del terzo settore è il cosiddetto *social lending*, disciplinato dall'art. 78 d.lgs. 117/2017: si tratta di agevolazioni fiscali per chi gestisce portali online finalizzati al finanziamento e al sostegno delle attività del terzo settore. Si importa, così, uno strumento, sviluppatosi soprattutto oltreoceano, di intermediazione non già tra la banca e l'ente del terzo settore ma tra il privato finanziatore e l'ente del terzo settore.

La Banca d'Italia ha dato, con la circolare

**Termine estratto capitolo**