

# Impresa Sociale

NUMERO 11  
novembre 2018

---

EDITORIALE

---

Luca Gori, Flaviano Zandonai

---

I confini del Terzo settore:  
una mappa costantemente da riscrivere

---

Licenza Creative Commons  
Attribuzione - Non commerciale  
Condividi allo stesso modo 3.0



Luca Gori (*Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*)

Flaviano Zandonai (*Iris Network - Euricse*)

## I confini del Terzo settore: una mappa costantemente da riscrivere

L'art. 4 del Codice del Terzo settore (CTS) riveste un'importanza decisiva non solo nel quadro della riforma (ove – si badi bene – è norma essenziale, chiave di volta interpretativa dell'intera opera riformatrice), bensì, più in generale, nella definizione del complesso dei rapporti fra poteri pubblici ed autonomia dei soggetti privati all'interno dell'ordinamento costituzionale.

Quella disposizione, infatti, definisce una categoria assai ampia di enti – “Enti del Terzo settore” – che, in base alle loro caratteristiche, possono facoltativamente ottenere una qualifica alla quale si riconnette un complesso sistema di vantaggi ed oneri, fra loro (auspicabilmente) bilanciati, orientati a consentire a quegli enti di contribuire al miglioramento della qualità della vita delle comunità del nostro Paese. Con grande lucidità, è stato detto, da tempo, che il problema giuridico della definizione del Terzo settore non è una questione di diritto privato (cioè di regolazione dei rapporti reciproci fra soggetti privati), né di diritto amministrativo (ovvero di disciplina dei rapporti fra soggetti privati e pubblica amministrazione), bensì un problema di diritto costituzionale<sup>1</sup>. È, infatti, nel testo costituzionale che si debbono individuare una serie di caratteri specifici che connotano, nel *mare magnum* delle manifestazioni della libertà di associazione, una categoria di enti che per le finalità che perseguono, per le attività che svolgono, per il modo in cui le svolgono o per gli esiti che raggiungono meritano di poter ricevere un trattamento di maggior favore rispetto a tutti gli altri<sup>2</sup>. *Altri* le cui attività sono comunque meritevoli di protezione costituzionale, si intende.

L'art. 4 CTS realizza quest'operazione e delimita il perimetro degli *Enti del Terzo settore* (ETS) rinviando poi alle successive disposizioni la specificazione di ciascun singolo aspetto (art. 5 sulle attività di interesse generale, art. 6 sulle attività secondarie e strumentali, art. 8 sull'assenza di scopo lucro soggettivo, ecc.). Il raggiungimento di questo obiettivo segna una tappa fondamentale dell'evoluzione legislativa del nostro Paese, ed offre un importante elemento di confronto con la legislazione di altri Paesi<sup>3</sup>. Per un lunghissimo periodo, la nozione di Terzo settore – di uso comune in ambiti scientifici e nel linguaggio politico – è stata priva di qualsiasi rilievo giuridico, sebbene il legislatore l'abbia evocata più volte senza definirla. L'art. 4 CTS determina la chiusura di un percorso storico e travagliato, consegnando al giurista (visibilmente sollevato dalla possibilità di poter ancorare il Terzo settore ad una norma di diritto positivo!) uno “strumento” di delimitazione



DOI: 10.7425/IS.2018.11.01

1 Notava lucidamente questo aspetto, oltre venticinque anni fa, Busnelli (1993 - 93 ss.)

2 Sia consentito rinviare a quanto si è sostenuto in Gori (2018).

3 Un'interessante e completa ricostruzione della disciplina normativa del Terzo settore in Italia si trova in Addis, Ferioli e Vivaldi (2011 - 129 ss.).

dei diversi settori e di attribuzione a ciascun ente di una propria qualifica<sup>4</sup>.

Come accade fisiologicamente nella disciplina giuridica che sancisce norme quadro o, a maggior ragione come nel caso del Terzo settore, un nuovo raggruppamento di soggetti giuridici, non appena le norme cristallizzano un certo assetto di rapporti o di caratteri degli enti o delle loro attività, la realtà, con il suo incessante modificarsi, mette in crisi la chiarezza testé raggiunta. La questione dei *confini* è, esattamente, l'ulteriore riprova di questo. Con una notevole conseguenza di sistema: che il diluirsi dei confini del Terzo settore rischia di far franare l'intera opera riformatrice che, invece, si regge proprio sul presupposto di quell'art. 4 CTS, che stabilisce chi è dentro e chi è fuori dall'ambito di applicazione della norma. Oppure, da un'altra angolatura, si tratta di uno *stress test* per verificare l'intento autenticamente riformatore della nuova disciplina e non di semplice riordino dell'esistente.

Il profilo maggiormente problematico non è dato – paradossalmente – dall'interpretazione della norma sulle esclusioni esplicite dal Terzo settore (art. 4, c.2 CTS<sup>5</sup>). Probabilmente, pochi degli enti esclusi (formazioni e associazioni politiche, sindacati, associazioni professionali e di rappresentanza di categorie, associazioni di datori di lavoro) tenterà di accedere al regime del Terzo settore, poiché troppo *oneroso* in termini di trasparenza, pubblicità e controllo rispetto a quello di cui godono (e sono gelosi!) di fuori.

Il profilo problematico è dato, invece, dai rapporti sempre più intensi fra i diversi settori.

Sul versante dei rapporti con il primo settore – la Pubblica amministrazione – si sta realizzando, in forme non lineari e non pacifiche (si veda il recente parere del Consiglio di Stato a proposito del rapporto fra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici<sup>6</sup>), un coinvolgimento sempre più forte ed inclusivo fra PA ed enti del Terzo settore, a partire dalla co-programmazione degli interventi e delle iniziative da mettere in atto sui territori. Già possono considerarsi come “modelli” diffusi e consolidati le partnership sempre più paritarie e collaborative diffuse nel campo della gestione dei beni comuni; ma segnali di novità giungono da esperienze nelle quali la pubblica amministrazione addirittura dà vita ad una impresa sociale, in forma societaria, per la gestione dei servizi sociali di un territorio, nella quale – per espressa previsione normativa – essa rimarrà minoritaria, non potrà assumere la presidenza né esercitare forme di indirizzo e coordinamento (artt. 4 e 7, c.3 d.lgs. n. 112 del 2017): la PA selezionerà però il “socio privato”, mediante procedura ad evidenza pubblica, fra i soggetti del Terzo settore (ciò sta avvenendo, ad esempio, nel Comune di Lecco<sup>7</sup>). Si tratta, con tutta evidenza, di un'ibridazione sempre più spinta legata alla gestione della funzione pubblica rispetto alla quale il Terzo settore viene oggi giuridicamente riconosciuto non solo per gli ambiti, ormai consolidati, del welfare sociale, o per alcune forme giuridiche, ma in tutta la sua pletera di attori e di settori indicati dalla normativa (ambiente, cultura, turismo, rigenerazione, ecc.). Se, formalmente, i confini rimangono

4 Il primo utilizzo del nomen “Terzo settore” è avvenuto dapprima, fuggacemente, nel D.P.R. 5 ottobre 1998, n. 369, *Regolamento recante norme per l'organizzazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a norma dell'articolo 4, comma 1, della legge 23 dicembre 1997, n. 451*, e successivamente, nelle fonti primarie, nella legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, all'art. 5, rubricato “Ruolo del terzo settore”. Successivamente, si trovano richiami al Terzo settore, senza sapere, però, in definitiva, a quale categoria enti ci si stesse riferendo. Il caso più emblematico è rappresentato dalla modifica della denominazione dell'Agenzia per le Onlus, istituita con D.P.C.M. 26 settembre 2000, in Agenzia per il Terzo settore (D.P.C.M. 26 gennaio 2011), senza precisare la portata del cambio quanto all'ambito di operatività. L'art. 3 del D.P.C.M., infatti, individuava i destinatari dell'attività dell'Agenzia con una espressione assai ampia, “organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali”, che considerava unitariamente qualifiche tributarie (Onlus e enti non commerciali) ed una qualifica giuridicamente inesistente.

5 Sulla problematicità di tali esclusioni, che comunque rimane anche nel nuovo regime, si vedano le riflessioni ancora attuali di Rossi (2008 - 70 ss.)

6 Su richiesta dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) il Consiglio di Stato ha rilasciato il parere 20 agosto 2018, n. 2052 sul rapporto fra il Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore.

7 Per chi fosse interessato: <https://bit.ly/2yNWBMY>

---

intatti, sostanzialmente può rilevarsi come tale modello – se avrà successo – segni in realtà un definitivo superamento della distinzione fra primo e terzo settore, verso un'area grigia nella quale le responsabilità e le capacità dei due attori si compenetrano, anche giuridicamente. Merita di essere ricordata anche l'esperienza delle fondazioni di partecipazione che, dopo qualche fibrillazione dovuta ad orientamenti legislativi non chiari né perspicui, forse tornano a candidarsi come modello per lo sviluppo di alcuni ambiti di attività di interesse generale (tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, interventi sul c.d. "Dopo di noi" di cui alla legge n. 112 del 2016, ecc.). Una tendenza che peraltro riguarda i soggetti filantropici nel loro complesso, che appaiono sempre più orientati a svolgere una funzione di "orchestratori di reti", anche di soggetti pubblici e altri attori nonprofit, all'interno di sistemi territoriali orientati a valorizzare elementi di inclusività e di coesione sociale<sup>8</sup>.

Sul versante delle relazioni fra il secondo ed il Terzo settore, i rapporti non sono meno intensi: anzi, in prospettiva, sono destinati ad esserlo in misura crescente. Basterà solo ricordare, a questo proposito, l'approvazione – quasi coeva all'entrata in vigore del Codice del Terzo settore – delle c.d. società benefit; delle start up a vocazione sociale; delle imprese culturali e creative. Anche in questo caso si tratta di un confine poroso attraverso il quale possono prendere ulteriore slancio processi di ibridazione peraltro già osservati in questi anni<sup>9</sup>. A fare la differenza, in questo caso, sarà il gioco di pesi e contrappesi degli incentivi assegnati alle diverse forme d'impresa sociale. Un equilibrio reso complesso dalla volontà del legislatore di riconoscere, da un lato, l'esistenza storica di un leader di settore (la cooperazione sociale, la cui legge istitutiva è rimasta intatta nell'intervento riformatore) e, al tempo stesso, di facilitare la nascita di una nuova generazione di imprese sociali che pur condividendo le medesime finalità operano attraverso modelli diversi (non solo cooperativi), in settori differenti e – non è da escludere – provenendo da *milieu* socio-culturali inediti (*social business*, *social entrepreneurship*, economia coesiva, ecc.)<sup>10</sup>. Si possono già, in tal senso, individuare almeno tre direttrici lungo le quali si attiverà la migrazione tra secondo e Terzo settore: le modalità di coinvolgimento degli stakeholder (utilizzando o meno la leva del legame mutualistico)<sup>11</sup>, l'intensità di capitale (che per le imprese sociali di nuova generazione significa sfruttare importanti incentivi fiscali per gli investitori), la disponibilità del patrimonio (con l'*asset lock* a fare da vero e proprio baluardo tra impresa sociale e altri modelli di *social entrepreneurship* come le società benefit).

Accanto a questi confini abbattuti, vi sono fenomeni di erezione di nuove barriere identitarie, come se il perimetro del Terzo settore appena definito, fosse inadeguato a cogliere la specificità di tutti i singoli soggetti. Ecco, quindi, che si moltiplicano le richieste di fondazione di un "quarto settore", inteso come nuova frontiera nella quale si dovrebbero raggruppare soggetti che non si sentono adeguatamente valorizzati all'interno della definizione comprensiva di "Terzo settore" che è incentrata sulle *finalità* e sugli *ambiti di attività*, più che sulle *modalità di azione* (ed infatti, possono convivervi soggetti imprenditoriali

8 Per approfondimenti si veda il contributo di Carola Carazzone, segretario della rete Assifero, pubblicato su Percorsi di Secondo Welfare: "Le fondazioni di comunità in Italia: da erogatori a attivatori di capitale sociale e catalizzatori di innovazione" (<https://bit.ly/2JGzisy>)

9 Rimandiamo in tal senso al volume di Venturi e Zandonai (2016).

10 Per approfondimenti su questi aspetti rinviando a Venturi e Zandonai (2017).

11 Per approfondimenti sulla relazione tra la nuova disciplina (soprattutto concernente l'impresa sociale) e i suoi vari stakeholder si rimanda a Fici (2018), sullo stesso numero di questa rivista.

e soggetti non imprenditoriali). Il *quarto settore*, quindi, dovrebbe raccogliere tutti i soggetti che operano attraverso il modulo dell'azione "gratuita", attraverso l'attività esclusiva o prevalente di volontari, in forme chiaramente non imprenditoriali. Forte è anche l'invocazione di una maggiore libertà rispetto ai vincoli posti dal legislatore: non a caso, l'atto fondativo del quarto settore potrebbe essere costituito dal termine per l'adeguamento degli statuti alla riforma del Terzo settore<sup>12</sup>, allorché un certo numero di "potenziali" ETS, già oggi in possesso delle qualifiche di ODV, APS o ONLUS, potrebbe decidere di optare per una maggiore libertà, non adeguando lo statuto e rimanendo al di fuori dall'area del Terzo settore (in generale, piccole realtà, con modesti volumi di attività e risorse provenienti dagli associati o da auto-finanziamento: potrebbe essere questo il profilo-tipo)<sup>13</sup>. Sarà interessante verificare se l'eventuale non adesione si giustificherà per questioni legate al carico di adempimenti e al piano gestionale oppure anche per un'opzione "politica", ad esempio da parte di soggetti che preferiscono non subire eccessivi processi di istituzionalizzazione riconoscendo nell'informalità una fonte di autonomia e una nuova base di confronto con le istituzioni. Un tema, quest'ultimo, tutt'altro che marginale guardando a esperienze come il volontariato individuale (al centro di una *querelle* giurisprudenziale a tratti incredibile<sup>14</sup>), le esperienze c.d. di prossimità<sup>15</sup> oppure i patti di collaborazione siglati nell'ambito dei regolamenti per i beni comuni adottati ormai da centinaia di comuni italiani, dove un punto di forza è rappresentato proprio dalla disintermediazione dalle forme della società civile organizzata e dalla possibilità di partecipare anche a titolo individuale o a livello di gruppo informale<sup>16</sup>.

Oppure, su un altro fronte, il quarto settore potrebbe racchiudere tutti i soggetti con forte vocazione imprenditoriale, orientati allo svolgimento di attività di interesse generale e con assenza di forti legami con la pubblica amministrazione. Se è vero infatti che il Terzo settore, ormai quasi quarant'anni fa, ha fatto "impresa" assumendo in maniera esplicita un orientamento produttivo che ne ha rappresentato la più rilevante innovazione anche in termini istituzionali, è altrettanto vero che segmenti minoritari ma sempre più visibili e coesi dell'economia capitalistica riconoscono che la priorità di produrre *valore condiviso* con le comunità – e lungo alcune filiere ricche di risorse tangibili e intangibili annidate nei territori – richiede di superare la tradizionale strategia di responsabilità sociale d'impresa e di ridefinire la propria catena di produzione del valore mettendo mano anche alla governance d'impresa<sup>17</sup>.

Andando a moltiplicare ulteriormente i settori, o creando sub-settori, forse, si può dare un contributo euristico alla lettura della realtà, riaggregando i soggetti in base a criteri di volta in volta diversi. Ma il *punctum dolens* rimane intatto: i confini sono estremamente mobili, in entrata ed in uscita. Il giurista non può limitarsi a proclamare il proprio disorientamento poiché la capacità normativa delle categorie elaborate dal diritto positivo è assai modesta e il sociologo non può sfuggire al gravoso ma imprescindibile lavoro di rammento tra categorie giuridiche e fenomenologie sociali (dall'attivismo civico, ai modelli di consumo, dall'impegno volontario ai nuovi modelli di organizzazione del lavoro). Per entrambi vale comunque

12 Il termine per l'adeguamento degli statuti alle norme inderogabili stabilite dal Codice del Terzo settore per gli enti attualmente in possesso della qualifica di ODV, APS o ONLUS è stabilito, ai sensi dell'art. 101, c. 2 CTS entro il 3 agosto 2019.

13 Alcune indicazioni in tal senso si possono trovare in Consorti, Gori e Rossi (2018).

14 La vicenda della qualificazione giuridica del volontariato individuale ha visto intervenire una serie di pronunce delle Corti dei Conti - Sezioni Regionali con orientamenti fortemente restrittivi (*Deliberazione Corte dei Conti Toscana, sezione regionale di controllo*, n. 141/2016/PAR; *Deliberazione Corte dei Conti Lombardia, sezione regionale di controllo*, n. 192/2015/PAR; *Deliberazione Corte dei Conti Piemonte, sezione regionale di controllo*, n. 126/2017/SRCPIE/PAR), fino al pronunciamento della Corte dei Conti, sezione delle autonomie, deliberazione n. 26/SEAUT/2017/QMIG, 24 novembre 2017, che ne ha definito condizioni di ammissibilità e qualificazione giuridica.

15 Pone questo tema con forza Marocchi (2017 - 21 ss.).

16 Per il monitoraggio di questo particolare fenomeno rimandiamo al Rapporto Labsus (2017).

17 Un'analisi di questa evoluzione si trova nel saggio di Ferri, Pini e Rinaldi (2017).

il medesimo interrogativo ovvero quali possano essere nuove "categorie" ordinanti della multiforme esperienza giuridica che, nonostante i vincoli e le diffidenze del diritto vivente (interpretazione e comportamenti della pubblica amministrazione, pronunce giurisdizionali nazionali ed europee), continua ad abbattere ed allargare i confini.

Proviamo ad ipotizzare una prima pista di lavoro. E se la nuova categoria unificante fosse quella dell'*impatto sociale*? Se si avverte crescente disagio intorno alla separazione fra pubblica amministrazione e autonomia dei privati; se, in definitiva, diversi modelli imprenditoriali convergono verso attività e risultati comuni, pur in possesso di qualifiche giuridiche differenti; se, in conclusione, la forma giuridica è irrilevante (da tempo, oramai) e le *modalità di svolgimento dell'attività* finiscono per essere divisive (conflitto, talora difficile da capire, fra Terzo settore imprenditoriale e Terzo settore non imprenditoriale), ma si riconosce un comune orientamento di questi enti a risultati di "impatto", a prescindere da come essi giuridicamente sono raggiunti: potrebbe essere questa la cifra che accomuna un'ampia area di enti, che ha il suo nucleo duro nell'attuale Terzo settore, ma che li attraversa, invero, tutti? Del resto, in attesa di leggere le linee guida per la redazione dei rapporti d'impatto sociale previsti come obbligatori per gli ETS e le imprese sociali di dimensioni più importanti, la definizione proposta dalla legge delega (art. 7) è tutt'altro che neutra in termini di conseguenze, in quanto basata su due aspetti fondamentali: l'uno di finalità, ovvero il perseguimento di obiettivi intenzionalmente trasformativi, e l'altro di metodo riconoscendo nella comunità l'attore rispetto al quale e con il quale realizzare questo tipo di obiettivi. Sono queste, in sintesi, le direttrici intorno alle quali può strutturarsi un'inedita popolazione organizzativa *impact oriented*, con il Terzo settore a costituire il principale – ma non il solo – bacino generativo<sup>18</sup>.

## Bibliografia

Addis P., Ferioli E.A., Vivaldi E. (2011), "Il Terzo settore nella disciplina normativa dall'Unità ad oggi", in Rossi E., Zamagni S. (a cura di), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna.

Busnelli F.D. (1993), "Il diritto delle persone", in AA.VV. (a cura di), *I cinquant'anni del Codice civile. Atti del Convegno (Milano, 4-6 giugno 1992)*, Vol. I - Relazioni, Giuffrè, Milano.

Consorti P., Gori L., Rossi E. (2018), *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna.

Ferri G., Pini M., Rinaldi A. (2017), "La competitività è maggiore per le imprese coesive: sogno o realtà?", *Impresa Sociale*, 10.2017, pp. 30-50. DOI: 10.7425/IS.2017.10.04

Fici A. (2018), "La nuova disciplina dell'impresa sociale nella prospettiva dei suoi diversi stakeholder", *Impresa Sociale*, 11.2018, pp. 7-14. DOI: 10.7425/IS.2018.11.03

Gori L. (2018), "Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore", *Osservatorio sulle fonti*, Anno XI, Fascicolo 1, pp. 1-48.

Labsus (a cura di) (2018), *Amministrazione condivisa dei beni comuni*, Rapporto Labsus 2017.

---

Marocchi G. (2017), "Comunità vs. Iper-regolazione", *Welfare Oggi*, 5.

Rossi E. (2008), "I soggetti esclusi dall'ambito ONLUS, con particolare riguardo alle fondazioni partecipate da enti pubblici", *Rivista Aretè*, pp. 70-102.

Venturi P., Puccio A. (2018), "La sfida organizzativa delle imprese a impatto sociale", *Harvard Business Review Italia*, Giugno.

Venturi P., Zandonai F. (2016), *Imprese ibride. Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valore*, Egea, Milano.

Venturi P., Zandonai F. (2017), "Impresa sociale: i tre impatti della riforma", *Non Profit Paper*, 2.2017, pp. 223-241.