



## Sommario

### **1. LE FONDAZIONI DI FAMIGLIA E D'IMPRESA: DIMENSIONE DELL'IMPEGNO CIVILE**

*Un incontro promosso da ARGIS a fine maggio*

### **2. IL PREMIO ARGIS A UNA TESI DI LAUREA SU TERZO SETTORE E IMPRESE SOCIALI**

*Una nuova iniziativa per promuovere l'attenzione dei giovani universitari*

### **3. LA RENDICONTAZIONE E LA ... CASALINGA DI VOGHERA**

*Alla SDA Bocconi un convegno sui bilanci sociali, di Ambrogio Andrea Piccoli Consigliere di ARGIS*

### **4. INTERVISTA A GIANGI MILESI, GIÀ PRESIDENTE DI CESVI**

*La governance nel terzo settore: più pragmatismo, meno ideologia*

### **5. LA FONDAZIONE LANG PROPONE NUOVI MODELLI DI FILANTROPIA**

*Con i Donor-Advised Fund maggiore responsabilità e continuità*

### **6. TERZO SETTORE: LA STRADA DELL'AUTODISCIPLINA**

*Indicazioni costruttive dal convegno ARGIS alla Fondazione Pasquinelli*

### **7. MOLTI LIMITI E QUALCHE DIMENTICANZA NELLA RIFORMA DEL TERZO SETTORE**

*Un'attenta (e critica) analisi dell'avvocato Francesco Santi, componente del direttivo di ARGIS*

### **8. L'AVV. ROSA CERVELLIONE ENTRA NEL DIRETTIVO ARGIS**

*La nomina in occasione dell'assemblea del 30 maggio*

## 1. Fondazioni di famiglia e d'impresa: la dimensione sociale del terzo settore

*Un incontro promosso da ARGIS a fine maggio*

“Le fondazioni di famiglia e d'impresa. Un moderno processo filantropico e di promozione sociale a favore del territorio”, questo il titolo dell'incontro organizzato da ARGIS giovedì 30 maggio presso lo studio legale Cappa & Partners. In un clima riflessivo e costruttivo, tipico degli incontri promossi dall'associazione, si è sviluppato un colloquio guidato dal presidente di ARGIS, Gianfranco Fabi, con le testimonianze di Giuseppina Antognini, fondatrice e presidente della Fondazione Francesco Pasquinelli, e di Francesco Frattini, segretario generale della Fondazione Roche.

Due esperienze molto diverse ma unite nella comune volontà di realizzare una presenza sociale in diretto sostegno alla cultura e alla ricerca.

Giuseppina Antognini ha così raccontato come la “sua” fondazione sia nata per mettere a disposizione della società il patrimonio del marito dopo la di lui morte. Un patrimonio significativo dal punto di vista finanziario, e costituito anche da una collezione di quadri del Novecento e da un grande appartamento in Corso Magenta. Da questo è nata la decisione di ristrutturare l'abitazione in modo da farne la sede della fondazione, una sede in cui si organizzano ora mostre d'arte ed eventi musicali e che costituisce un punto di riferimento per molte iniziative dedicate in particolare alle scuole elementari della periferia milanese.

Francesco Frattini ha spiegato come sia nata la volontà da parte di una multinazionale come la Roche, una grande azienda ancora a controllo familiare, di affiancare alla propria attività in Italia una Fondazione separata e indipendente. L'attività della Fondazione è così strettamente legata al sostegno ad una ricerca finalizzata alla tutela della salute nei suoi più diversi

aspetti. Una particolare attenzione è riservata anche all'informazione, particolarmente importante nell'attuale dinamica sociale in cui si moltiplicano *fake news* e diagnosi online, particolarmente pericolose in questo campo.

I due interventi hanno fornito lo spunto per domande e osservazioni da parte dei partecipanti. Domande e osservazioni che hanno permesso di approfondire il rapporto tra il sistema delle fondazioni e le istituzioni, un rapporto che non ha particolari elementi di conflittualità anche se una maggiore partecipazione costruttiva aiuterebbe le fondazioni a perseguire le proprie finalità. Sottolineando peraltro che il fatto che le fondazioni, sia di famiglia che d'impresa, costituiscono un elemento tra i più significativi di quel terzo settore che avrebbe bisogno di essere sostenuto e che invece rischia di diventare una Cenerentola della politica.

## 2. Premio ARGIS ad una tesi di laurea su terzo settore e imprese sociali

*Una nuova iniziativa per sensibilizzare i giovani universitari*

Da quest'anno ARGIS promuove un premio per approfondire i temi legati al rapporto tra profit e non profit e all'evoluzione del terzo settore. Il premio è destinato ad una tesi di laurea che abbia saputo esprimere con accuratezza e precisione l'evoluzione del terzo settore o che abbia esaminato, analizzato e sviluppato casi di successo nel campo delle imprese sociali.

La partecipazione al premio è gratuita ed è consentita a qualsiasi neolaureato di corsi di laurea magistrale italiani.

Il premio di laurea, che verrà assegnato nella primavera del 2020 tramite selezione, sarà costituito da un assegno da 1.000 (mille) euro, senza particolari vincoli d'uso, al lordo delle ritenute erariali.

Possono partecipare al premio gli studenti che abbiano conseguito la Laurea Magistrale nell'anno solare 2019.

Le domande di partecipazione, redatte sulla base della scheda scaricabile dal sito [www.argis.it](http://www.argis.it), insieme alla documentazione richiesta dovranno essere indirizzate ad ARGIS, Via Montenapoleone 10, 20121 Milano, e dovranno pervenire entro il 29 febbraio 2020.

La Commissione giudicatrice del premio sarà presieduta dal presidente di ARGIS e composta da almeno tre esperti nominati dal consiglio direttivo dell'Associazione.

Il bando completo è disponibile sul sito [www.argis.it](http://www.argis.it).

### 3 La rendicontazione e la ... casalinga di Voghera

*Alla SDA Bocconi un convegno sui bilanci sociali, di Ambrogio Andrea Picolli Consigliere di ARGIS*

Il 19 giugno 2019 si è svolto presso la SDA Bocconi un convegno dal titolo *Rendicontazione come strumento di responsabilità sociale*. Occasione del convegno è stata la presentazione del Bilancio di missione 2018 della Fondazione Don Carlo Gnocchi – ONLUS.

Le relazioni hanno trattato vari aspetti, tutti riconducibili alla funzione comunicativa della rendicontazione (Francesca Lecci). È stato rilevato che la redazione del bilancio sociale, dovendo questo coinvolgere tutte le funzioni aziendali dell'ente, promuove la consapevolezza da parte delle funzioni aziendali e del personale sull'attenzione che l'azienda e la direzione dedicano agli aspetti sociali e che, implicitamente, viene richiesta a livello comportamentale. Particolarmente efficace è lo stabilire risultati obiettivo da raggiungere creando una specie di *benchmark* di riferimento al quale parametrarsi nel corso del tempo per verificarne la realizzazione e per sollecitare così un impegno implicito al loro raggiungimento, corroborando

l'impegno degli operatori, magari anche, con l'assegnazione di bonus specifici (Giovanni Valtotti). Anche la Procura di Milano prepara un bilancio sociale nel quale vengono rendicontati i risultati degli interventi di contrasto alla criminalità, generando al proprio interno la consapevolezza che i risultati vengono monitorati e portati a conoscenza (Bechi, Procuratore Capo di Milano). L'impegno della ricerca nella rendicontazione degli enti del terzo settore è indirizzato alla definizione di parametri di misurazione dei benefici indotti (Francesca Lecci). Ma attenzione alle dichiarazioni di principio alle quali poi non corrispondono comportamenti coerenti (Elio Borgonovi). Il bilancio di missione 2018 della Fondazione Don Carlo Gnocchi si propone di rappresentare che al centro dell'attività dell'ente c'è la Persona e che a questa si devono parametrare gli investimenti e le ricerche scientifiche indipendentemente dai contributi (prevalentemente pubblici) che possano essere erogati (Enzo Barbante, Presidente della Fondazione).

#### La rendicontazione

I bilanci degli enti del terzo settore rappresentano, nella generalità, dei casi una narrazione di quanto è stato fatto nell'esercizio con dovizia di fotografie, grafici, statistiche ed illustrazioni e solo dopo all'incirca delle 150/200 pagine vengono riepilogati in due paginette, che sono lo Stato patrimoniale e il Rendiconto di gestione, i risultati dell'attività svolta. Potenza dei numeri! Ma perché sono così significativi i numeri?

Pensiamo allora al comportamento di uno dei più grandi economisti di tutti i tempi, senza voler togliere niente a nessuno, che è la ... casalinga di Voghera. Ebbene, desiderando questa mangiare delle ciliegie entra nel supermarket di fronte a casa sua e, anziché prendere le prime ciliegie che le capitano sottomano, prende in considerazione quelle di Vignola e quelle spagnole, confezionate, e quelle sfuse, poi considera le albicocche che sono esposte su un altro bancone ed acquista proprio queste.

Come ha potuto fare questa scelta? Molto semplicemente: le ciliegie e le albicocche avevano ciascuna un prezzo che, essendo questo un numero, ha potuto essere immediatamente comparato consentendo alla nostra casalinga di decidere poi per l'acquisto delle albicocche, considerando pure che l'anno prima costavano meno. Si può già concludere che l'utilizzo di numeri/valori consente di fare comparazioni fra oggetti e tempi diversi.

### Efficacia informativa del bilancio

Il bilancio d'esercizio è una delle più conosciute e apprezzate manifestazioni della potenza dei numeri, poiché esso comunica in modo sintetico ed organico la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico dell'impresa riferito a un determinato esercizio. Dobbiamo ora concentrarci sull'efficacia della comunicazione finanziaria, nel senso che questa deve rappresentare dati significativi della realtà aziendale gestionale che, per quello che qui interessa, è riferibile a un ente del terzo settore.

Vediamo cosa espone, in estrema sintesi, il conto economico di una società di capitali: l'utile dell'esercizio, esposto nell'ultima riga, che rappresenta l'incremento del patrimonio della società generato nel corso dell'esercizio e che è tale se non viene poi distribuito.

Passiamo ad esaminare ora il bilancio di un ente del terzo settore. Si può dire che nella generalità dei casi il rendiconto gestionale è rappresentato da un documento a sezioni contrapposte la cui struttura è stata elaborata dalla (allora) Agenzia per il terzo settore nel 2009. In buona sostanza ai ricavi e ai proventi dell'ente vengono contrapposti costi sostenuti determinando così un risultato d'esercizio che rappresenta l'incremento o il decremento del patrimonio dell'ente per effetto della gestione.

In una società di capitali a nessuno verrebbe in mente di indicare fra i costi i dividendi distribuiti, ma questo è ciò che di fatto si verifica con una rappresentazione di questo tipo per gli enti del terzo settore. Cosa manca allora nella

struttura di rendicontazione gestionale: l'ammontare delle risorse generate nell'esercizio destinate alle erogazioni. Questo è il valore più significativo di ciascun ente che è determinato da tutte le risorse acquisite:

- Contributi
- Donazioni
- Proventi vari
- Prestazioni gratuite (volontariato)

e che sarebbero tutte destinabili alle erogazioni se non vi fossero i costi di struttura, quelli, cioè, necessari per il funzionamento dell'ente come tale.

La rappresentazione ideale del rendiconto gestionale sarebbe quindi di forma scalare con l'indicazione di classi di valore rappresentative delle risorse acquisite, dei costi di struttura sostenuti e, per differenza, del valore delle risorse generate nell'esercizio destinate alle erogazioni ciò che, per una società di capitali, equivale al valore dell'utile dell'esercizio disponibile per la distribuzione come dividendi.

Come ben sappiamo tale valore viene erogato dall'ente nel perseguimento delle finalità istituzionali a favore dei beneficiari nell'esercizio stesso, prendendo la forma di stipendi per infermieri, chirurghi, assistenti sociali, di medicinali e materiale di consumo o di spese di trasporto affitto o locazioni, ma anche di ammortamenti e accantonamenti vari, tutti riconducibili al concetto di *erogazione*. È la rappresentazione come *costi* che ripugna poiché essa contrasta con la realizzazione della finalità istituzionale dell'ente che è l'*erogazione* e che pertanto dovrebbe rientrare in una classe di valori denominata appunto *erogazioni*.

La differenza fra le risorse generate e quanto erogato rappresenterà infine l'incremento o il decremento del patrimonio netto dell'ente che trova espressione (a differenza delle società di capitali) nel medesimo esercizio.

### Volontariato

Volendo determinare il valore delle risorse destinate all'erogazione generate nell'esercizio

non si può fare a meno di considerare le risorse economiche acquisite gratuitamente e rappresentate da beni o da prestazioni di servizio, queste ultime qualificate genericamente come “volontariato”. Ebbene, per una rappresentazione veritiera e corretta anche tali valori devono trovare riconoscimento nel rendiconto gestionale sia nei proventi (determinando così il valore delle risorse generate destinate alle erogazioni) sia, per pari importo se contestualmente erogate, nella classe di valori delle *erogazioni*. Per inciso, la valutazione di tali liberalità avrebbe un elevato grado di attendibilità dato che si farebbe ricorso al concetto di *costo equivalente*.

In buona sostanza le 150/200 pagine del *Bilancio di missione* troverebbero la loro sintesi significativa nella pagina del rendiconto di gestione alla quale la casalinga di Voghera (che non ha tempo da perdere perché ha i nipotini da accudire) può fare direttamente riferimento per un'analisi dimensionale, di comparazione temporale ma anche di genere di attività, esattamente come aveva fatto la mattina quando era uscita per comperare le ciliegie ed ha poi comperato le albicocche.

Prima di porsi il problema di misurare i benefici prodotti nella società dall'attività degli enti, credo che molto più efficacemente, ma anche attendibilmente, sia necessario misurare ed esporre le risorse messe a disposizione ed erogate nel corso dell'esercizio. Questa modalità di esposizione potrebbe essere perseguita e, magari, realizzata nell'ambito della riforma del terzo settore per quanto riguarda, appunto, la materia del bilancio d'esercizio.

### Concisione

La concisione è il pregio dei grandi oratori e delle informazioni più efficaci. Le relazioni che si leggono, magari anche con piacere, sono quelle che hanno il requisito della concisione, poiché la significatività dell'informazione viene compromessa da una prosa contorta o anche solo ridondante. Data la finalità informativa del bilancio la significatività è una delle qualità ri-

chieste al bilancio d'esercizio e alla sua informativa di corredo. Ma anche per gli atti processuali è richiesta la redazione degli atti in “maniera concisa” poiché la concisione è funzionale a renderne intellegibili i contenuti.

Ora, alla nostra casalinga di Voghera, che non ha tempo da perdere perché oltre ai nipotini deve fare quadrare quotidianamente il suo bilancio, per acquisire una conoscenza immediata dell'attività dell'ente basta riferirsi al valore delle risorse generate per l'erogazione ed alle erogazioni effettuate per capire subito come si è sviluppata l'attività nel corso dell'esercizio e rispetto agli esercizi precedenti e per eventualmente comparare i risultati con quelli di altri enti dello stesso settore di intervento o di enti operanti in altri settori di attività.

### Gli aspetti qualitativi

E le 150/200 pagine precedenti? A cosa servono? Esse corroborano la consapevolezza della propria missione all'interno dell'organizzazione e sul territorio di intervento, di quello che l'ente fa e degli obiettivi che si pone in prospettiva e che la casalinga di Voghera leggerà ... più avanti, in un altro momento...

Ma esse rivelano pure l'aspetto qualitativo dell'attività che i numeri non possono esprimere e, seppur magari auto rappresentative, sono necessarie per dare voce a chi all'interno opera con dedizione e professionalità, per condividere con i sostenitori e i benefattori i risultati raggiunti e quelli in corso di perseguimento, per ringraziare chi ha operato all'interno dell'organizzazione, per richiamare i principi fondanti della missione dell'Istituto e, perché no, per sollecitare nuovamente il sostegno dei benefattori e sottoporre all'attenzione delle istituzioni pubbliche le problematiche affrontate o che si profilano in prospettiva. Le presentazioni del Presidente Don Enzo Barbante e del Direttore Generale Dott. Francesco Converti che introducono il fascicolo a stampa del Bilancio di Missione della Fondazione Don Carlo Gnocchi anticipano le narrazioni e illustrazioni successive che sono significative del contributo di sussidiarietà che la

Fondazione ha posto in essere, in sostanza, in vece delle istituzioni pubbliche.

Particolarmente efficaci ho trovato la declinazione pratica delle modalità di perseguimento degli obiettivi specifici della Fondazione.

A questo punto sono sicuro che anche la casalinga di Voghera, per quanto indaffarata, leggerà con interesse tutto il fascicolo.

## 4. Intervista a Giangi Milesi, già presidente di Cesvi

*La governance nel terzo settore: più pragmatismo, meno ideologia*

Giangi Milesi è sicuramente un innovatore in materia associazionistica con la sua trentennale esperienza in Cesvi, l'organizzazione internazionale di aiuto allo sviluppo, con sede a Bergamo, che è diventata uno dei più importanti protagonisti dell'impegno nei paesi sottosviluppati.

Una vita professionale che si è sviluppata nel contesto aziendale e un lungo impegno al servizio del non profit, con un ruolo preponderante nello sviluppo di Cesvi, che è diventata negli anni un vero e proprio punto di riferimento dell'associazionismo italiano. Sono queste le coordinate entro cui collocare la figura di Giangi Milesi: un punto di vista competente per un racconto appassionato sulle tematiche di cui si occupa ARGIS, in primis affrontando il concetto di governance.

Milesi ha lasciato la presidenza operativa di Cesvi dopo aver reso pubblica la diagnosi della malattia ed è attualmente presidente di Parkinson Italia. Ed ha assunto da poco anche la vicepresidenza di Pubblicità Progresso. In Cesvi ha ricoperto non solo il ruolo di Presidente, ma anche quello di volontario e direttore di raccolta fondi, comunicazione, educazione. Nella lunga chiacchierata sono emersi molteplici contenuti e una visione del mondo associazionistico e del non profit molto esplicita, allo stesso tempo appassionata e disincantata,

traendo spunti interessanti per interpretare il futuro del mondo di cui ci occupiamo.

“Non ho la sfera di cristallo per prevedere il futuro – è la frase che più volte accompagna le considerazioni di Milesi – ma ci sono delle lezioni, a proposito di governance, che ho imparato nella mia lunga esperienza e che condivido con piacere”. La prima riguarda il conflitto d'interessi: “Nel mondo delle associazioni spesso si verifica la situazione per cui un dipendente è, di fatto, anche un elettore, creando un evidente conflitto di interessi che può essere controproducente. Nel mio lavoro con Cesvi mi sono avvalso delle vicepresidenze di Ettore Tibaldi, Nando Pagnoncelli e Paolo Magni, che svolgevano un ruolo pari a quello dei consiglieri indipendenti in un'azienda: in questo modo ho risolto la questione del conflitto d'interessi, per me fondamentale”.

Da non trascurare inoltre, secondo l'ex presidente di Cesvi, il focus sulla mission dell'associazione, che deve essere chiarito e messo per iscritto in un documento di missione. “L'associazionismo italiano – ricorda Milesi – è stato tradizionalmente di appartenenza, nel senso in cui lo intende Guido Venosta: ‘L'associazionismo in Italia esisteva ed era anche abbastanza vitale, ma sempre per lo più di chiara impronta religiosa oppure, in contrapposizione, di matrice politica, prevalentemente d'area marxista, in ogni caso fortemente legato all'ideologia’. Ciò che considero importante è piuttosto una definizione chiara di valori e obiettivi concreti, pragmatici e non ideologici, in modo tale da rendere l'associazione più coerente, più efficiente ma anche più efficace. In questo modo non si elude l'aspetto etico della missione: piuttosto emerge e si rafforza l'eticità dell'ente”.

La terza lezione proposta da Milesi è relativa al passaggio di consegne che, sulla scorta dell'esperienza di Cesvi, deve essere “curato in ogni dettaglio” sulla base di una regolamentazione precisa. “Ho imparato a mie spese che non bisogna trascurare alcun aspetto ed è necessario avvalersi di una regolamentazione che tuteli il passaggio di consegne, consentendo

all'associazione di continuare a perseguire i suoi valori e i suoi obiettivi".

Un sistema di governance che non disprezzi la regolamentazione aziendale, quindi, a tutela dell'eticità e della stessa efficacia dell'associazione. Una visione che richiede anche un cambio di passo deciso riguardo l'interpretazione della competizione, troppo spesso equivocata o addirittura demonizzata nel contesto del non profit italiano. "Bisogna superare questa logica – spiega Milesi – perché la competizione va accettata e affrontata in ottica costruttiva: ci possiamo riferire alla cultura orientale, in cui si coltiva la competizione allo scopo di migliorare l'efficienza e lo sviluppo".

A proposito di governance e di rapporti tra gli enti, abbiamo chiesto a Milesi un parere circa la frammentarietà del mondo associazionistico italiano. "La frammentarietà è un enorme limite per l'Italia, nel mondo associazionistico ma non solo: spesso il campanilismo disperde il potenziale e impedisce sinergie che sarebbero invece molto utili. Da parte mia, mi trovo in una situazione innovativa nel contesto italiano, essendo stato eletto Presidente dall'Assemblea di Parkinson Italia pur essendo socio dell'Associazione Italiana Parkinsoniani, ossia un'organizzazione 'concorrente'. Sono convinto sia necessario unire le forze e le risorse per i nostri beneficiari".

Una visione pragmatica e scevra da qualsiasi dogmatismo; la stessa visione che ha portato Milesi, nella lunga esperienza a Cesvi, a introdurre concetti quali marketing, campagne pubblicitarie e nuovi modelli di governance. "Bisogna superare quella che Giovanni Moro chiama 'retorica del volontariato': è vero che l'Italia è il paese di San Francesco e che noi italiani abbiamo doti empatiche uniche, ma ciò non può bastare e non deve impedirci di strutturarci secondo modelli efficienti e moderni, come possono essere quelli britannici. In primis è necessario uscire dall'equivoco del non profit, che è ben diverso dal no profit: il Terzo Settore non deve puntare alla massimizzazione del profitto

(principio molto discusso anche a livello economico) ma deve prevederne un'accurata gestione. È opportuno superare antichi pregiudizi e introdurre studi di marketing, campagne pubblicitarie, documenti di missione, statuti e regolamentazioni precise, mettendo in pratica una governance spersonalizzata, ossia non dipendente dal valore delle singole persone, pur affidandosi alle qualità e alle iniziative di chi anima le associazioni".

"Il punto di arrivo che deve orientare ogni iniziativa – chiosa Milesi – è l'impatto. Il Terzo Settore deve sempre mirare a un cambiamento significativo riguardo l'aspetto su cui vuole intervenire, mediante azioni pragmatiche e non ideologiche. Faccio l'esempio di Cesvi, che ha dovuto parzialmente ridurre il suo raggio d'azione per non disperdere l'efficacia dei suoi interventi. Cesvi fa parte di Alliance2015, un network di otto Ong di diversi Paesi che mira a condividere esperienze e know-how per obiettivi comuni. È sempre più necessario unire forze e risorse per aumentare l'impatto del non profit, soprattutto in un contesto frammentato come quello italiano".

## 5 La Fondazione Lang propone nuovi modelli di filantropia

*Con i Donor-Advised Fund maggiore responsabilità e continuità*

Si chiamano Donor-Advised Fund (Daf) e sono considerati il sistema più innovativo tra i veicoli giuridico-fiscali per la filantropia. In Italia sono praticamente sconosciuti, ma negli Stati Uniti sono 460mila e rappresentano il mezzo più diffuso per donare fondi con sicurezza e responsabilità.

Ora sono proposti in Italia dalla Fondazione Lang, ente privato non profit specializzato nella consulenza e nella formazione nel campo della filantropia. Attraverso Fondazione Lang Europe onlus è ora infatti possibile stipulare appositi contratti che permettono ai risparmiatori-

donatori di definire i tempi e i modi delle loro donazioni con la possibilità di un controllo continuo e di una valutazione professionale dell'impatto sociale della donazione stessa.

Presentati a Milano dal presidente di Fondazione Lang, Tiziano Tazzi, e dal segretario generale di Fondazione Lang Europ onlus, Giuseppe Ambrosio, i Daf vogliono costituire una forma moderna di filantropia per quanti, ovviamente dotati di patrimoni significativi, non intendono limitarsi ad una donazione, ma chiedono sia di essere informati sugli effetti risultati, sia di garantire nel tempo le donazioni in modo da mantenere un flusso costante per sostenere l'operatività delle iniziative degli enti interessati.

I Daf sono in pratica un contratto, con specifiche clausole regolamentari, con cui il donatore si impegna a mettere a disposizione il capitale che intende donare secondo tempi e modi prestabiliti attraverso la consulenza operativa della Fondazione che garantisce monitoraggio e valutazioni. Restano intatti i benefici di detraibilità e deducibilità fiscali e i fondi restano in capo agli intermediari finanziari designati fino alla loro utilizzazione.

Questa iniziativa si muove quindi in quell'ottica di filantropia consapevole che caratterizza la missione della Fondazione Lang.

## 6. Terzo settore: la strada dell'autodisciplina

*Indicazioni positive dal convegno ARGIS alla Fondazione Pasquinelli*

“Per la governance nel Terzo settore, soprattutto dopo la riforma, l'autodisciplina può essere uno strumento utile per coniugare le esigenze di efficienza con il rispetto della missione fondamentale per le singole imprese”: questa l'indicazione di fondo emersa dal convegno, promosso da ARGIS presso la Fondazione Pasquinelli, da anni impegnata soprattutto a supporto di bambini e anziani attraverso arte, musica e progetti sociali. Dopo il saluto di Alberto

Fossati, consigliere della Fondazione, il vicepresidente di ARGIS Alberto Salsi ha condotto un dibattito a più voci, gestito nell'atmosfera aperta e partecipata di un vero e proprio laboratorio per il futuro del Terzo Settore. Sul tavolo gli interventi di Paola Palmieri, founder di Mission Continuity, Luciano Martucci, presidente Ucid Milano, Francesco Aurisicchio, responsabile servizi per organizzazioni CSV di Milano e Luca Munari, consigliere di ARGIS. Sullo sfondo, le novità della Riforma per il Terzo Settore in un momento caratterizzato dall'attuazione di un processo di cambiamento che apre nuove, importanti opportunità, ma che nello stesso tempo mette alla luce i rischi di una frammentazione che resta particolarmente forte. Significativa la sottolineatura delle interazioni con la realtà del profit attraverso concetti fondamentali quali responsabilità, competenza, governance, rilevanza sociale e trasparenza con una sinergia orizzontale tra profit e non profit, per rispondere agli stimoli della riforma e per garantire un futuro sostenibile alle singole imprese e al sistema del welfare del nostro Paese.

## 7. Molti limiti e qualche dimenticanza nella riforma del Terzo settore

*Ospitiamo molto volentieri un ampio intervento dell'avvocato Francesco Santi, componente del direttivo di ARGIS, che esprime alcune osservazioni critiche sulla base di quanto emerso, a partire dal titolo, nel convegno organizzato dalla nostra associazione sull'autodisciplina e sulle relative esperienze. Un ampio saggio di grande interesse anche per la ricostruzione storica, giuridica e normativa degli interventi legislativi degli ultimi anni. (g.f.)*

*di Francesco Santi*

L'autore è un «giurista di impresa». Pertanto, le note che seguono sono dedicate esclusivamente ad alcuni profili giuridici, il cui spunto

è rintracciabile nei pregevoli interventi dei relatori dell'interessante convegno sul tema «Autodisciplina per il Terzo settore. Quali esperienze adottare».

## Equivoci «giuridici» sul «titolo» del Convegno

Le relazioni del Convegno sono state incentrate sul tema dell'«autodisciplina», riprendendo per certi aspetti «tralaticciamente» questa locuzione, senza approfondirne il significato tecnico. Pertanto, mi permetto di osservare che:

1. questa locuzione è espressione del fenomeno prettamente «giuridico» di «autonomia privata» e il suo etimo sta in una sorta di Wishfull Thinking, cioè nel «darsi regole da soli» senza l'intermediazione di alcuna autorità;
2. spiace constatare che già nell'approccio del legislatore, e successivamente dei commentatori, non sia stata conservata la «memoria storica» e ci si sia limitati a considerare questa facoltà quasi fosse una realtà sociale «pre-giuridica» e, quindi, soggetta ad eventuali «limiti»<sup>1</sup>.
3. Le ricerche più aggiornate hanno ormai raggiunto il risultato per il quale l'autonomia privata è quella facoltà che l'ordinamento giuridico assegna all'uomo (o ai sudditi in genere) in una determinata epoca (tempo) e in un determinato territorio (spazio).

Solo una prospettiva vagamente sociologica può indurre a ritenere che con le nuove norme sul terzo settore il legislatore abbia inteso rivalutare le facoltà del singolo individuo e

la capacità di ogni persona di darsi da fare assegnandosi proprie regole, senza l'intermediazione di alcuna autorità (lo Stato?). Tuttavia, studi recenti hanno consentito di ritenere fuorviante la «prospettiva pre-giuridica» dell'autonomia privata, come fuorviante è l'entusiasmo (almeno iniziale) di sociologi, economisti nonché persone che, a vario titolo, sono «impegnate nel sociale», nonché, addirittura, da parte di operatori del diritto, troppo preoccupati di formulare discorsi «politicamente corretti»<sup>2</sup>.

## Riforma del Terzo settore e la tentazione di «fuga dal diritto»

Ascoltando i vari interventi dei relatori del convegno, mi sono chiesto se per caso la Riforma del Terzo settore non costituisca un'ennesima manifestazione del fenomeno, tanto conclamato, della cd. «fuga dal diritto», espressione che:

1. esprime un disagio, il quale, pertanto, deve essere adeguatamente considerato, per quello che è;
2. richiede tuttavia di approfondire da che cosa si intenda «fuggire».

Occorre osservare, per quanto ce ne sia necessità, che il «diritto» è indispensabile per una società organizzata, è come l'«aria». Non se ne può fare a meno. Quindi non è possibile affermare in termini assoluti la possibilità di una «fuga dal diritto»<sup>3</sup>.

Ciò che si intende respingere (e da quale si vuol «fuggire») non è il diritto in quanto tale ma il «cattivo diritto» e la cattiva ed incerta sua applicazione da parte di chi (giudice o arbitro)

<sup>1</sup> L'idea che l'ordinamento possa contenere «limiti» alla autonomia contrattuale o autonomia privata è simmetricamente correlata ad una concezione sociologica o pregiudica di questa facoltà di autodisciplinarsi. Per comprendere la portata dei cd. limiti, basta considerare i contributi di FRITZ VON HIPPEL che parlava infatti di *Beschränkungen* (limitazioni) della «autonomia privata» quali per esempio:

- 1) la limitazione della libertà di concludere un contratto (limitazione della *Abschlussfreiheit*);
- 2) la limitazione della scelta del tipo contrattuale (limitazione alla *Typenfreiheit*);
- 3) la limitazione della libertà di dare un certo contenuto al contratto (limitazioni della *Inhaltsfreiheit*);

4) la limitazione della libertà di adottare una forma per costituire il rapporto contrattuale (limitazione della *Formfreiheit*).

<sup>2</sup> Di fronte a questo impianto normativo, invero complesso, sono stati formulati accenti di apprezzamento per questa riforma del Terzo settore, in quanto prima legge organica e non solo di settore, in 70 anni di storia della Repubblica e che ribalta l'impianto filosofico degli enti *non profit*, passando da un regime di matrice *concessoria* ad un regime del *riconoscimento*.

<sup>3</sup> Solo nella prospettiva dei Paesi socialisti, improntati alla matrice culturale marxista-leninista, di considerare il diritto un'inutile superfetazione degli Stati borghesi che deve pertanto essere superata, dall'attuazione completa del movimento rivoluzionario.

sia chiamato a conoscere e decidere la concreta controversia.

Trovo negativa e fuorviante l'illusione di alcuni commentatori che hanno mostrato un eccessivo entusiasmo per la riforma del Terzo settore, ritenendo che con essa sia stata valorizzata la figura del singolo, il quale finalmente può esplicitare la sua fantasia e la sua personalità al di là delle pastoie del «diritto».

Ma cosa c'entra tutto questo con il «diritto»?

### **I «provvedimenti normativi» (cioè «il diritto») della riforma del Terzo settore**

Per fornire opportuni strumenti per meglio comprendere le critiche, che mi permetto di avanzare, avverto che il punto di partenza è costituito dalla legge 6 giugno 2016, n. 106, quindi da un provvedimento «giuridico» - quale è tipicamente una «legge» - con la quale la Camera e il Senato hanno incaricato il Governo «per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale».

Il «pasticcio normativo» emerge già dall'art. 1 della legge di delega che, pur pretendendo di delineare i criteri di selezione delle fattispecie concrete che rientrano nello *Schutzbereich* e quelle che ne esulano, in realtà traduce in termini apparentemente «normativi» ideali le istanze di carattere politico<sup>4</sup>.

### **Le «dimenticanze» del legislatore delegato e i rimedi successivi**

Come sottolineato espressamente ed autorevolmente anche dal Consiglio di Stato<sup>5</sup>, «la riforma non ha riguardato quindi la revisione del codice civile (...)» e ciò nonostante che la stessa legge di delega abbia incaricato il Governo alla «revisione della disciplina del titolo II del libro

primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute». Quindi questa parte della delega è rimasta priva di attuazione.

Le conseguenze sul piano giuridico sono sconcertanti perché accanto al controllo di legittimità dell'atto relativo ad un ente del Terzo settore, da effettuarsi secondo le norme del nuovo Codice ad esso dedicate, rimane in vigore tutto il sistema disciplinare del I libro del codice civile dedicato ai soggetti diversi dalle persone fisiche.

In realtà risulta che il Consiglio dei Ministri ha approvato nella seduta del 28.02.2019 una raffica di schemi di legge delegata, tra i quali anche uno dedicato alla revisione di numerose norme del vigente codice civile.

A grandi linee, lo schema di «delega al Governo per la revisione e integrazione del codice civile» riguarda:

1. le associazioni e le fondazioni, ad esclusione delle fondazioni bancarie;
2. gli accordi per regolare, sia nel matrimonio, sia nelle unioni civili, i rapporti personali e patrimoniali delle parti, anche in previsione dell'eventuale crisi del rapporto, nonché fissare i criteri per l'indirizzo della vita familiare e l'educazione dei figli, tutto questo ovviamente nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, dell'ordine pubblico e del buon costume;
3. le disposizioni sulla successione necessaria;
4. la possibilità di stipulare patti successori anche per permettere la rinuncia irrevocabile di

<sup>4</sup> Il linguaggio adoperato nell'*incipit* non lascia dubbi su questa realtà, in quanto in esso si dispone che «al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa...».

Mi limito ad osservare che nei provvedimenti dell'Unione europea viene rispettata la distinzione fra motivazione politica e contenuto normativo del regolamento o della direttiva. Le prime infatti vengono distinte dalle disposizioni vere e proprie e vengono contenute nella sezione dei *considerando*.

<sup>5</sup> Sezione Prima, Adunanza di Sezione dell'11 luglio 2018, Numero affare 00862/2018.

- successibili alla successione generale; semplificazione in linea con il certificato successorio europeo;
5. l'aggiornamento delle disposizioni sui contratti in generale;
  6. l'aggiornamento di norme sulla responsabilità, regolando più razionalmente le ipotesi di concorso, cumulo o sovrapposizione di forme di responsabilità contrattuale, extracontrattuale e precontrattuale;
  7. l'estensione della risarcibilità del danno non patrimoniale nella responsabilità extracontrattuale e contrattuale;
  8. l'aggiornamento delle disposizioni relative alle nuove forme di garanzia del credito;
  9. l'introduzione di una disciplina codicistica di costituzione e di funzionamento del trust e degli altri contratti di affidamento fiduciario, garantendo un'adeguata tutela dei beneficiari.

### **Il «costo della riforma». Il consueto meccanismo della loro imputazione ad economie periferiche, non statali**

Sembra un problema «economico» ma che tuttavia ha evidenti implicazioni di carattere giuridico e che ben avrebbe potuto essere commentato nelle relazioni al richiamato convegno. Invece, salvo errori, sembra che i relatori abbiano omesso di rilevare che il Codice del Terzo settore ha spostato i «costi della riforma», trasferendoli tout court ad economie periferiche, comunque diverse dallo Stato.

### **La copertura del diritto comunitario**

Per ogni comparto normativo i giuristi sono abituati a considerare le coperture esterne - e quindi ove possibile quella derivante da convenzioni internazionali - ma senz'altro la copertura comunitaria e quella costituzionale.

Per quanto concerne la prima è stato osservato che sia il Trattato sull'Unione Europea (TUE), sia il Trattato sul funzionamento

dell'Unione Europea (TFUE), non prevedono alcuna competenza specifica dell'Unione in materia di enti non profit<sup>6</sup>.

Poiché uno dei principi cardine della disciplina comunitaria (nonché dei Paesi membri) è il rispetto della «gleiche Behandlug» (parità di trattamento), si giustifica la disposizione del d.lgs. 6 marzo 2017, n. 40, quando dispone che al servizio civile universale possono accedere, oltre ai cittadini italiani, anche i cittadini degli altri Stati dell'Unione europea.

### **La copertura costituzionale**

La copertura costituzionale meriterebbe più ampio spazio di quello concesso da queste note, per cui mi limito ad alcune semplici riflessioni, osservando che il richiamo agli art. 2, 3, 18 e 118, co.4, Cost., effettuato dall'art.1, co.1, legge di delega n. 106/2016 sia destinato ad assicurare adeguata legittimità delle disposizioni in attuazione dei principi della nostra Costituzione.

Preoccupa semmai il meccanismo della delega. Poiché l'art. 76 cost. impone il raffronto fra la legge di delega e i decreti legislativi di attuazione e sarà la giurisprudenza, con il conforto della dottrina, a offrire spunti di riflessione al riguardo.

### **Conflitto fra Stato e amministrazioni locali**

Più concreta è la prospettiva di un conflitto fra lo Stato e altri enti istituzionali, come emerge nel caso in cui le eccezioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d. lgs. 06.03.2019, n. 40, sono state sollevate dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto.

Per paralizzare la decisione della Corte costituzionale, il Governo è prontamente intervenuto con l'emanazione del nuovo d. lgs. 13.04.2018, n. 43, contenente disposizioni integrative e correttive (sic) al decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40, concernente l'«istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma

<sup>6</sup> PERRONE A., *Enti non profit e diritto dell'Unione Europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, febbraio 2011.

dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106»<sup>7</sup>.

## Perché un Codice (del Terzo settore) e non Testo unico

Il Consiglio di Stato, già con proprio parere n. 11603 del 14.02.2005, ha tracciato la distinzione fra Testo Unico e Codice sottolineando che, mentre il primo si limiterebbe ad una raccolta di disposizioni esistenti, il secondo consente di rivisitare l'assetto normativo e di introdurre una nuova disciplina.

La conseguenza è che la redazione di un codice è diventata soluzione preferibile a quella dell'elaborazione di un testo unico.

## Il «terribile» riferimento all'«utilità sociale»

Un illustre giurista, recentemente scomparso, aveva definito la proprietà come «terribile diritto»<sup>8</sup>. Mi sono permesso di riprendere questo aggettivo con riferimento all'«utilità sociale», di cui la cultura dominante si riempie spesso la bocca non sempre a proposito.

L'utilità sociale, lungi dall'essere sostanziata da elementi determinati e precisi forniti dall'ordinamento giuridico italiano, consiste in una «clausola generale» che:

- 1) è destinata ad essere riempita di contenuti normativi nel momento in cui il giudice la utilizza nella sua decisione;
- 2) per consolidata opinione, può assumere rilevanza solo nel giudizio di «legittimità costituzionale» di una norma di legge.

Abbandonando queste vaste praterie e scendendo ad una prospettiva gius-civilistica vale osservare che, nei numerosi contributi apparsi, su questa realtà:

- 1) è stato escluso che la nozione di «utilità sociale» possa essere fonte di «integrazione» del contratto, come previsto dall'art. 1374 c.c.;
- 2) per altro verso è stato escluso che il riferimento all'utilità sociale possa essere concepito come strumento di liceità dell'atto di autonomia privata, in termini analoghi a quelli svolti dalle norme inderogabili, dall'ordine pubblico e dal buon costume, espressamente menzionati nell'art. 1343 c.c.; pertanto è stato escluso che il criterio dell'utilità sociale possa entrare nel giudizio sulla liceità della «causa» del contratto;
- 3) del pari è stato escluso che il criterio dell'«utilità sociale» possa costituire parametro per il giudizio di meritevolezza, preteso dall'art. 1322 co.2, c.c., dell'interesse perseguito con un contratto non appartenente alla categoria dei tipi legali.

Il punto critico è quello di verificare se «l'ordinamento disapprovi non solo i contratti socialmente dannosi, quali i contratti con causa illecita, ma anche i contratti socialmente indifferenti, cioè né utili né dannosi dal punto di vista sociale, come i cd. contratti con causa futile: quelli che perseguono interessi puramente individuali, al limite capricciosi o stravaganti». In termini illustrativi, viene aggiunto che «si tratta di sapere se, per non incorrere nella riprovazione dell'ordinamento, il contratto deve essere veicolo di una positiva e specifica utilità sociale»<sup>9</sup>.

Come è stato osservato, la matrice comune alle varie teorie che tentano di adoperare il criterio dell'utilità sociale per un controllo della causa del contratto deriva da «un'idea illiberale che corrisponde ad una concezione dirigistica e

<sup>7</sup> Nella relazione sono illustrati i motivi che hanno imposto l'intervento, così immediato, del legislatore. In attuazione del d. lgs. 6.3.2017, n. 40 sarebbero emerse criticità che hanno imposto una riformulazione di alcune disposizioni in materia di servizio civile universale.

In particolare, i seguenti profili critici emersi in sede di prima attuazione: il ruolo attribuito alle Regioni nell'ambito del sistema, che ha determinato da parte di alcune (Lombardia e Veneto) l'instaurazione di

giudizi di legittimità costituzionale avverso le correlative disposizioni del decreto legislativo n. 40 del 2017. Mi permetto di osservare che questa congerie di disposizioni, assoggettata anche a controlli e riforme continue, avvenute per di più in un breve spazio di tempo, non agevola certo la chiarezza e la certezza del diritto.

<sup>8</sup> RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*.

<sup>9</sup> ROPPO, *Il contratto*, Milano 2011, p. 346.

paternalistica dell'autonomia privata, in definitiva negatrice dell'autonomia stessa».

È importante osservare che persino un autore in genere non alieno ad apprezzare la rilevanza della Costituzione nel diritto privato, escluda che la clausola di «utilità sociale» possa essere una fonte di integrazione del contratto<sup>10</sup>.

### **Il criterio di «utilità sociale» nell'interpretazione costituzionale**

Opportunamente la dottrina e la giurisprudenza si sono chieste se la nozione di «utilità sociale» abbia rilevanza solo a livello costituzionale, per controllare la legittimità di «leggi interne» che possano incidere sulla libertà di iniziativa economica.

Al riguardo basta recuperare l'insegnamento di chi ha osservato che «il disegno politico economico delineato dalla Costituzione repubblicana impedisce di ravvisare un limite dell'autonomia contrattuale nella necessità che essa risponda ad un generico criterio di utilità sociale»<sup>11</sup>.

### **Gli ETS e il «tipo contrattuale»**

A pag. 6 del recente testo «Gli enti non profit», gli autori, illustri e competenti amici<sup>12</sup>, sono stati costretti ad affrontare il «bestiario» introdotto da un legislatore che, non solo non è stato in grado di dominare la categoria logica del «tipo», ma ha rivelato un'assoluta estraneità culturale e non conoscenza del dibattito aperto sul piano giuridico in relazione a questo sia al «metodo tipologico».

Evitando di ripercorre un cammino, per altro faticoso e non sempre agevole, mi limito a segnalare che il «tipo» è una categoria logica (contrapposta a quella del «concetto») di notevole utilità, non solo nelle scienze biologiche,

antropologiche, ma anche per le discipline giuridiche.

Mentre il concetto si avvale di elementi stabili e immancabili (si pensi al concetto di triangolo equilatero), il «tipo» è invece costruito da una serie di elementi, che possono esistere o meno, intorno tuttavia ad alcuni che ne marchiano la categoria e sono definiti come «fattori tipizzanti».

Ognuno di noi ha nell'orecchio la canzone della grande Mina «una zebra a pois» che procede dall'idea divertente di alterare l'elemento tipizzante di una zebra, cioè la sequenza di strisce bianche e nere del mantello, elemento questo imprescindibile - poco importa se sia più grande o più piccola di altri esemplari della sua specie se abbia il muso più o meno lungo.

Già Giorgio De Nova ha avvertito che, nel mondo giuridico, l'elemento tipizzante è andato assumendo fisionomie diverse, che hanno talvolta imposto di intervenire «ad un livello diverso di astrazione». In questo ambito l'importanza della riconduzione ad un «tipo» contrattuale serve quanto meno a individuare le fonti di integrazione degli effetti del contratto (si ricordino le prime sentenze in materia di leasing, il rapporto che scaturiva dall'accordo delle parti era più simile alla locazione o alla vendita con patto di riscatto?).

Riproponendo il discorso a proposito degli enti del Terzo settore, non si tarda ad avvertire che l'accento è stato spostato da elementi ontologici e strutturali del contratto, ad elementi, per così dire, attinenti alla funzione che in ogni caso deve essere quella di perseguimento di un interesse generale e di una «utilità sociale».

Per verificare la possibilità (o l'impossibilità) che questi «elementi funzionali» possano assurgere al ruolo di «fattori tipizzanti» si può pensare alla facoltà che il giudice, sperando la

<sup>10</sup> Alludo a RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano 1970, p. 16, 45. e p. 47-50

<sup>11</sup> ALBANESE A., *Contratto. Mercato. Responsabilità*, Milano 22008, p. 163. L'opposta concezione era tipica degli ordinamenti dei paesi socialisti incentrati sulla concezione marxista dello Stato e del diritto<sup>11</sup>. A tutto concedere il riferimento all'«utilità sociale» può fornire criteri

ermeneutici non in una prospettiva di *Drittwirkung*, ma in quella di clausola generale costituzionale destinata quindi a fornire alla Corte costituzionale criteri per giudicare della legittimità di provvedimenti normativi in conformità alla Costituzione repubblicana.

<sup>12</sup> A. Propersi e G. Rossi.

sua funzione di istituto, possa negare la giuridicità della pretesa (Gazzoni) e quindi negare l'azionabilità dell'interesse che risultasse mortificato nel caso in cui ritenesse, a sua discrezione, che l'ente non persegua una «utilità sociale».

### **L'organizzazione degli ETS e l'esigenza insopprimibile dei controlli**

Uno dei momenti più delicati della dinamica degli ETS è costituito dall'organizzazione nel senso che ogni soggetto giuridico-economico, che sia inserito come operatore nel sistema dell'economia reale, deve possedere un'adeguata organizzazione materiale e risorse umane per perseguire l'«utilità sociale»<sup>13</sup>.

### **L'esigenza di un'organizzazione finanziaria**

Non è concepibile che un soggetto giuridico (collettivo o meno) possa inserirsi nel sistema economico (gli ETS, si dice, collaboreranno addirittura all'incremento del PIL nazionale) senza organizzazione finanziaria.

Anche nell'ultimo convegno sul Terzo settore è stata posta dagli esperti l'attenzione all'organizzazione finanziaria che, recuperando un celebre insegnamento, è come una «bussola» che indica costantemente al soggetto economico-giuridico dove sta andando e quale sia la rotta da seguire. Questo profilo ha raggiunto un particolare livello di sviluppo con il d. lgs. 12.01.2019, n. 14, contenente il *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, il quale disciplina, fra l'altro, anche la procedura di alerta che, come è stato efficacemente illustrato, costituisce una sorta di «esame del sangue» per evidenziare i segnali di una possibile «malattia» *rectius* una deviazione dell'attività del soggetto giuridico-economico da un comportamento virtuoso.

Tale organizzazione sarebbe inutile se non servisse a dominare l'immancabile differenza che si pone fra il flusso dei costi (certo e

immediato) e il flusso dei ricavi o dei componenti positivi (incerto e soprattutto futuro).

Superando il «disordine normativo» del Codice del Terzo settore, conviene, a mio modesto avviso, tracciare un'opportuna distinzione fra componenti positive e componenti negative del *conto economico* dell'Ente, base imprescindibile anche per la definizione dei suoi oneri tributari. Lasciando ad altra occasione un eventuale approfondimento sul tema, intendo limitarmi a qualche considerazione sui componenti positivi che, nelle sparse normicciuole del Codice del Terzo settore o di norme ad esso collegate, possono essere così classificati:

- 1) ricavi derivanti dalle attività istituzionali dell'ente (art. 5 del CTS);
- 2) ricavi derivanti dall'esercizio di attività diverse (art. 6 CTS);
- 3) raccolta fondi da privati;
- 4) utilizzo del 5 per mille;
- 5) sovvenzioni da pubbliche amministrazioni.

Questo schema, sia pure semplificato, si presta ad alcune semplici osservazioni:

- 1) qualsiasi soggetto giuridico-economico che opera nell'economia reale deve reggersi con le sue gambe;
- 2) sperare che «piovano soldi dal cielo» è un atteggiamento da «uomo primitivo»; quello «accorto ed evoluto» si preoccupa di irrigazione del campo, di dominare la natura;
- 3) sia da un punto di vista di etica nell'economia<sup>14</sup>, sia dalla nostra Carta costituzionale, e ancora dal nostro ordinamento giuridico, emerge che lo Stato democratico è retto da principi di «sussidiarietà» piuttosto che da quelli di «solidarietà», che invece caratterizzano ad esempio i sistemi fondati su una dittatura (come si avverte nelle numerose ricerche del prof. Carlo Castronovo);

<sup>13</sup> In questo senso è notevole lo spunto che offre OLDOINI, *La responsabilità penale degli amministratori di società*, in *Contratto d'impresa*, 1997, 221 ss.

<sup>14</sup> Fra le numerose opere si rinvia a A. SEN, *Etica ed economia*, Bari 1988, p. 9-14.

- 4) tutto questo comporta che è dovere di ogni soggetto giuridico-economico di evitare la precarietà e di dotarsi di un'organizzazione adeguata, idonea a fondare nel suo interlocutore il giusto affidamento, degno di essere tutelato<sup>15</sup>;
- 5) è da ripudiare l'atteggiamento di chi pretende che «una diversa economia» debba sostenere l'onere di quello che un soggetto, anche collettivo, intenda fare.

### L'equivoco dell'«assenza dello scopo di lucro». La paura dello «sterco del diavolo»

Uno dei tratti fondamentali degli ETS è che l'attività da essi svolta non deve avere «scopo di lucro», come disposto dall'art. 2 del Codice del Terzo settore. Tuttavia, intorno a questa espressione sono riemerse equivoche ed antiche interpretazioni che sembravano superate.

L'assenza dello scopo di lucro non segna una novità del Codice del Terzo settore e al riguardo basta considerare le riflessioni della dottrina comune sulle fondazioni, sulle associazioni e sui comitati (art. 11 - 42 bis c.c.).

L'associazione (art. 36-28 c.c.) è forma giuridica ricompresa nel novero delle formazioni sociali per il perseguimento di uno scopo ideale, superindividuale.

Nonostante questa natura del loro scopo, è stato sostenuto che le associazioni possano svolgere anche un'attività economica o addirittura di impresa, purché svolte in via strumentale e destinate al perseguimento dello scopo principale, questo sì, «non lucrativo»<sup>16</sup>.

L'ammissibilità di una siffatta figura giuridica è stata favorita proprio dalla distinzione fra «aziende di erogazione» e «aziende di produzione», recuperando gli insegnamenti correnti negli anni '60 di fronte a realtà quali, ad esempio, IRI, Eni etc.<sup>17</sup>

È stato così affermato che le imprese «di erogazione» sono quelle che hanno come scopo il soddisfacimento di esigenze (o di bisogni) della collettività. La locuzione «erogazione» indica che per l'attività di queste imprese deve prevalere la tendenza a favorire la fornitura di servizi o la cessione di beni di interesse generale per il consumo. Viceversa, le imprese di «produzione» sono quelle che hanno come scopo primario quello del raggiungimento di un profitto (*profit oriented*).

Favoriscono questa interpretazione le disposizioni di diritto tributario per le quali la tassazione degli enti *non profit* si concilia sia con la natura ideale dello scopo principale, sia con quello strumentale che ammette l'attività di impresa.

A questo punto però l'applicazione della disciplina del terzo settore implica l'esistenza di uno scontro sotterraneo, ma non per questo meno percepibile e angosciante (uno dei più sconcertanti nella «storia delle idee»), fra due realtà:

- 1) quella, negativa, del denaro concepito come «sterco del diavolo»;

<sup>15</sup> Mi permetto sul punto di rinviare all'opera di IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari 1998, *passim* e p. 67.

<sup>16</sup> L'idea che una categoria di enti – diversi quindi dalle società commerciali – possa svolgere un'attività «senza scopo di lucro» è risalente e già appartiene alla nostra cultura giuridica. In questo senso è rilevabile il fenomeno dell'impresa collettiva, gestita da un soggetto non qualificabile come «società», ravvisabile nei casi in cui l'attività di impresa è svolta, ad esempio, da un'associazione (o da una fondazione), realtà sulle quali riflette GALGANO, *Le società in genere. Le società di persone*, Milano 2007, p. 16 e p. 51, nel passo in cui afferma che «un'attività di impresa può essere esercitata per realizzare, oltre che scopi di natura economica, anche scopi di natura ideale o, comunque, non economica: di natura culturale o ricreativa o assistenziale o politica, e così via. Esistono, ad esempio, imprese di pubblici spettacoli,

teatrali o imprese di pubblici spettacoli sportivi che vengono esercitate senza scopo di lucro: esse sono imprese in senso tecnico perché offrono spettacoli a pagamento e coprono con le entrate i costi di produzione: c'è dunque, quella *obiettiva economicità* che – come la giurisprudenza ora ammette – consente di qualificare una attività diretta alla produzione di beni o di servizi come attività di «impresa».

<sup>17</sup> Colgo l'occasione per lamentare che nel linguaggio degli economisti e in particolare in quello degli «aziendalisti», è spesso adoperata la locuzione «azienda» per indicare il soggetto «imprenditore». Talvolta anche i gius-lavoristi parlano di «azienda» per alludere al «datore di lavoro». Più correttamente nel nostro ordinamento l'azienda è un complesso di beni (art. 2555 c.c.) destinato allo svolgimento di un'attività di impresa, secondo il disposto dell'art. 2082 c.c..

2) quella invece positiva che vede nello stesso denaro uno strumento apprezzabile e necessario per l'esercizio di un'attività sia pure «senza scopo di lucro».

Lo scontro è più apparente che reale poiché si tratta di due realtà assolutamente compatibili ed entrambe di carattere positivo. Che un'attività possa essere esercitata «senza scopo di lucro» significa sostanzialmente che lo scopo istituzionale dell'ente che la svolge non deve essere teso solamente alla produzione di un utile da distribuire a coloro che allo stesso ente partecipano.

La produzione di denaro rimane un fattore strumentale, addirittura «essenziale» per lo svolgimento dell'attività istituzionale di un ente, che in primo luogo ha il «dovere» (mai sottolineato nei vari interventi del convegno) di reggersi sui ricavi dallo stesso conseguiti<sup>18</sup>.

Ovviamente sia «il denaro», sia la produzione di «ricchezza nuova», non devono diventare il fine esclusivo dell'attività perseguita dall'Ente e, peggio ancora, non devono essere un mito o un *totem*<sup>19</sup>.

Durante il convegno cui faccio riferimento l'intervento di un *manager*, impegnato in grosse

realità di ETS del Veneto, ha stigmatizzato con significativi accenti questa «paura» che ancora affligge determinati ambienti del «volontariato». In risposta insisterei nell'osservare che le imprese di erogazione sono quelle che hanno come scopo il soddisfacimento di esigenze (bisogni) della collettività, fermo restando che la locuzione «erogazione» indica che queste imprese devono avere come principale obiettivo quello di perseguire un interesse superindividuale.

**L'idea ingenua, e un po' strana, per la quale l'affermazione dell'«autodisciplina del terzo settore» non lasci spazio a controlli**

Se non ho inteso male, nel corso dell'interessante convegno è stata formulata l'idea per la quale la definizione di un sistema di controlli non potrebbe sostituire l'assunzione di responsabilità (complessivamente etica e non giuridica) in ordine allo scopo sociale dell'attività dell'Ente, magari di impresa.

Premesso che, personalmente, non riesco a concepire una «responsabilità» che non sia «giuridica», e che invece sia genericamente «etica o complessiva» (?)<sup>20</sup>, osservo che questa convinzione, pure autorevolmente sostenuta da

<sup>18</sup> Tutto questo sembra essere dimenticato da persone «impegnate nel sociale» che ritengono che «vivere di carità altrui» sia un «valore» assoluto mentre, a mio modesto avviso, è solo una forma di sfruttamento di altrui sentimenti di compassione e di misericordia (per altro male interpretati).

Una recente trasmissione televisiva ha trattato di risvolti politici economici e sociali comportati dal «Piano Marshall» elaborato negli U.S.A. per consentire ai Paesi dell'Europa Occidentale di affrontare le difficoltà che essi incontravano nel secondo dopoguerra.

Depurando l'ideologia che accompagnava questo piano di avversione e sospetto contro ogni «comunismo», vale invece valorizzare il messaggio che intendeva trasferire dell'esigenza di produttività di «ricchezza nuova» C'è da rimanere basiti di fronte ad una ripresa dell'idea del denaro, bollato, già nel Medio Evo, come «sterco del diavolo» - si veda sul punto fra gli altri il contributo di J. LE GOFF, *Lo sterco del diavolo. Il denaro nel Medioevo*, Bari 2010. È singolare constatare come questa terminologia sia ripersa nel lessico di Martin Lutero, quale segno significativo che la demonizzazione *del denaro* apparterebbe anche alla cultura della riforma.

<sup>19</sup> Certamente in tal senso è la posizione della Chiesa Cattolica espressa, fra l'altro, nella meditazione mattutina del 21 ottobre 2013, da Papa Francesco, riferita nell'articolo dell'*Osservatore Romano*, in pari data, per il quale «certo, il denaro non va demonizzato in senso assoluto. I soldi — ha precisato PAPA FRANCESCO — servono per portare avanti tante cose buone, tanti lavori, per sviluppare l'umanità».

Quello che va condannato, invece, è il loro uso distorto. A questo proposito il Pontefice ha ripetuto le stesse parole pronunciate da Gesù nella parabola dell'«uomo ricco» contenuta nel vangelo: «Chi accumula tesori per sé, non si arricchisce verso Dio». Da qui il monito: «Fate attenzione e tenetevi lontano da ogni cupidigia». È questa infatti «che fa male nel rapporto con i soldi»; è la tensione costante ad avere sempre di più che «porta all'idolatria» del denaro e finisce con il distruggere «il rapporto con gli altri». Perché la cupidigia fa ammalare l'uomo, conducendolo all'interno di un circolo vizioso nel quale ogni singolo pensiero è «in funzione dei soldi». In una prospettiva prettamente economica si veda il recente e pregevole contributo di G. SABELLI, *Oltre il capitalismo. Macchine, lavoro, proprietà*, Milano 2018. <sup>20</sup> Nonostante l'autorevolezza della fonte da cui proviene tale affermazione, dissento da questa opinione e mi permetto di ricordare non solo l'opinione di GAZZONI sul significato del termine «giuridico» cioè «azionabile» (a differenza delle norme morali), ma anche l'importante insegnamento di MAIORCA, *Responsabilità (teoria gen.)*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 1004, per il quale la locuzione di «responsabilità» deriva dal latino tardo del verbo *respondere*, dove il prefisso *re-* esprime il movimento inverso a quello dello *spondere*, che nella *sponsio* esprime invece una promessa solenne pronunciata davanti alla collettività. Attualmente tale significato compare nella parola di *sponsali* e in quella di *sponsor*.

una personalità di tutto rispetto, risulta, a ben vedere, inaccettabile, poiché essi non hanno avvertito la contraddizione, insita nel pensiero per il quale, quando vi è assunzione personale di responsabilità, non vi è comunque spazio per i controlli. Vale osservare quanto segue:

- 1) innanzitutto, il sistema dei controlli è imposto dal diritto positivo; così pure dal Codice del Terzo settore (e dalle norme attuative della legge di delega, come si avverte negli artt. 30, 31, 47, 64, art. 65 del Codice, solo per limitarmi a considerare alcuni che disciplinano questo aspetto);
- 2) tenuto conto che non esiste più il procedimento di omologa dell'atto costitutivo di un Ente o di una Società, affidato al Tribunale, è evidente che il controllo di legalità (e non di merito sull'opportunità dell'operazione) deve essere svolto innanzitutto dal Notaio, come implica in sostanza l'art. 5 d. lgs n. 112/2017 istitutivo dell'impresa sociale;
- 3) non ha il pregio della novità osservare che al termine «controllo» sono riconosciuti il significato di «pilotaggio» (al riguardo cfr. l'art. 2497 c.c. in materia di direzione e coordinamento delle s.p.a.) e quello di verifica della conformità di un comportamento umano ad uno schema preconstituito;
- 4) ciò anche se la disciplina in materia dipenda dal modello di governance della società (tradizionale, monistico o dualistico);
- 5) ai controlli è dedicata ampia disciplina di normazione secondaria contenuta, ad esempio, nei Regolamenti delle Autorità indipendenti.

Le osservazioni formulate in un importante intervento nel corso del citato convegno in ma-

teria di *accountability* rendono ancora più evidente la necessità di controllo specie su questi ETS.

## Conclusioni

Spiace constatare che il convegno, che ha dato spunto a queste riflessioni, non abbia adeguatamente sottolineato che l'impianto del Codice del terzo settore:

- 1) è un coacervo di norme «giuridiche» nel quale, purtroppo, prevale un'evidente matrice «ideologica», tanto amata dal mondo del «volontariato», decisamente conforme al «pensiero dominante» (soprattutto laicista);
- 2) costituisce un ennesimo «colpo di ariete» al sistema di organizzazione degli enti religiosi o informati alla cultura cattolica. Al riguardo basta considerare un elemento che, apparentemente, per affermare la «democraticità» degli ETS, l'art. 23 del Codice del Terzo settore, supera il fatto che gli enti ecclesiastici sono «portatori di tendenza» (*Tendenzträger*), che costituisce realmente il «valore» che uno Stato democratico deve garantire e proteggere.

## 8. L'avv. Rosa Cervellione entra nel direttivo ARGIS

*La nomina in occasione dell'assemblea del 30 maggio*

Nel corso dell'assemblea di Argis, che si è svolta il 30 maggio presso lo studio dell'avvocato Ermanno Cappa, sono state accolte le dimissioni di Paola Schwitzer dal direttivo Argis. Il presidente, facendosi interprete di un sentimento ampiamente condiviso, ha ringraziato la prof.ssa Schwitzer per l'impegno e il contributo di

---

Si tratta, comunque, di una reazione che obbedisce alla logica giuridica dell'implicazione per cui se succede il fatto A segue (→) la conseguenza (effetto giuridico) B, come avvertito da GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Milano 2011, p. 18 e 19.

Così, se un amministratore viola regole di corretta amministrazione nello svolgimento del suo incarico si applicherà la conseguenza giuri-

dica «civilistica» di cui all'art. 2393 c.c., (azione sociale di responsabilità). Si pensi ancora alla responsabilità prevista invece dalla legge 689/1981, per la quale può configurarsi «responsabilità» in caso di violazione di una norma cui sia applicabile una sanzione amministrativa; infine si pensi ancora agli illeciti penali imputabili ad amministratori che danno origine ad una «responsabilità penale» (artt. 2621- 2631 c.c.).

idee e di proposte dati negli ultimi anni alla vita dell'Associazione.

Il direttivo di Argis è stato poi completato con la nomina dell'avvocato Rosa Cervellione

Rosa Anna Cervellione, avvocato in Milano, specializzata, tra l'altro, nelle materie relative all'etica d'impresa.

Docente nell'ambito di corsi SDA Bocconi School of Management, in particolare nei percorsi di "education & advisory" per gli organi di governo societario, corporate governance, controlli interni e compliance. Dal 2006 impegnata

attivamente nel settore non profit, ricopre le cariche di Presidente dell'Associazione di promozione sociale FIE-Federazione Italiana Epilessie, Presidente del Comitato Promotore della Fondazione FIE per la Ricerca, Presidente di ELO-Epilessia Lombardia onlus, Presidente Onorario del Gruppo Famiglie Dravet onlus. E' fautrice di un pensiero innovativo circa il coinvolgimento dei portatori di interesse nel mondo della ricerca, che vede nel ruolo di attori e non di spettatori e ai quali ritiene debba essere riservato anche il compito di monitorarne i risultati.

## Campagna adesioni ARGIS 2019

L'iscrizione ad ARGIS contribuisce a sostenere l'attività dell'Associazione per la promozione dell'imprenditoria sociale. Ai soci è garantita la possibilità di ricevere in anteprima la newsletter **ARGISnauta**; di essere tempestivamente informati degli aggiornamenti dei contenuti e servizi disponibili sul sito [www.argis.it](http://www.argis.it), di poter partecipare alla vita culturale dell'associazione, di prendere parte alle iniziative e di collegarsi alla estesa trama di rapporti avviata.

Le quote associative per l'anno sociale 2017 restano invariate:

- Studenti: € 30
- Persone fisiche: € 100
- Fondazioni, Enti, Istituzioni, Università, Società di Capitali: € 200
- Soci sostenitori: € 500 (e più)

È possibile effettuare il pagamento sia visitando l'apposita sezione del sito dell'associazione [www.argis.it](http://www.argis.it), sia compilando e inviando a [info@argis.it](mailto:info@argis.it) la domanda di ammissione qui allegata ed effettuando bonifico bancario, indicando nella causale cognome e nome o i riferimenti della società o dell'ente, a:

*Cariparma & Piacenza - Dipendenza di Milano - Agenzia n. 4 - Via Verri, 2  
Conto corrente n. 000043488967 - CIN H - ABI 06230 - CAB 01631  
IBAN: IT 56 H 06230 01631 000043488967*

*Questa newsletter ha scopi unicamente informativi. Gli articoli pubblicati impegnano soltanto i loro Autori e non riflettono necessariamente le opinioni del Team editoriale e dell'Associazione. Se desiderate ricevere maggior informazioni su ARGIS o iscrivervi alla newsletter contattateci all'indirizzo: [info@argis.it](mailto:info@argis.it) Se non desiderate più ricevere la nostra newsletter, vi preghiamo di inviare una mail all'indirizzo [info@argis.it](mailto:info@argis.it) con oggetto Cancellami. ©ARGIS, 2012-2015. Tutti i diritti riservati.*