IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Quaderni

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2025

IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Elisabetta Bani

IL FINANZIAMENTO DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Elisabetta Bani

Professoressa Ordinaria di Diritto dell'economia
Università degli Studi di Bergamo

Il saggio analizza il sistema di finanziamento degli Enti del terzo settore ("Ets") alla luce del Codice del Terzo Settore (d.lgs. n. 117/2017), evidenziando la tensione tra la necessità di sostegno pubblico e la diffidenza che ancora permea le misure incentivanti. Vengono dunque esaminati i principali strumenti di supporto pubblico – tra cui fondi dedicati, agevolazioni fiscali e il meccanismo del cinque per mille – e valuta criticamente la non felice esperienza della Fondazione Italia Sociale, fallita nonostante le premesse innovative che essa si proponeva di realizzare. Particolare attenzione è dedicata anche al potenziale della finanza privata, attraverso strumenti quali social bond e titoli di solidarietà. L'analisi si conclude con una riflessione di sistema, sottolineando come la disciplina del terzo settore rompa le tradizionali dicotomie pubblico / privato imponendo un ripensamento dei paradigmi giuridici in chiave di sussidiarietà circolare sì da riconoscere pienamente l'autonomia e la legittimazione del terzo settore rispetto allo Stato e al mercato.

This essay explores the financing framework of Third sector entities ("Ets") within the context of the Italian Third Sector Code (Legislative Decree No. 117/2017), highlighting the ambivalence between public support and institutional mistrust. The author examines the main public funding mechanisms—including dedicated funds, tax incentives, and the "five per thousand" scheme—and critically reviews the failed experiment of the "Italia Sociale" Foundation, conceived as a hybrid public-private financial tool. Particular attention is also given to private financing channels such as social bonds and solidarity securities, viewed as emerging instruments in the landscape of social finance. The paper concludes with a systemic reflection on the legal implications of the third sector, emphasizing its disruptive role in overcoming the traditional public-private dichotomy and advocating for the recognition of a third, autonomous space within the legal order. The work calls for a normative and interpretive evolution that affirms the legitimacy of the third Sector as an alternative institutional paradigm guided by the principle of circular subsidiarity.

Sommario:

1. Il sostegno agli Ets: tra diffidenza e interesse pubblico
2. La promozione e il sostegno degli Ets nel codice del terzo settore
3. La Fondazione Italia Sociale
4. La promozione dei canali di finanziamento privati
5. Osservazioni conclusive

1. Il sostegno agli Ets: tra diffidenza e interesse pubblico

Il tema del finanziamento degli Enti del terzo settore ("Ets") è un tema terribile. Lo inquadrerei nella categoria delle gabbie concettuali evocate efficacemente ieri dal Prof. Giovannini[1]. Non perché presenti particolari difficoltà interpretative, non essendo inedito che l'ordinamento preveda forme di finanziamento per "incentivare" determinate attività, offrendo ausilio a determinati soggetti a fini di reperimento delle risorse necessarie per svolgere attività ritenute meritorie[2].

Non deve stupire quindi che il legislatore si sia preoccupato di garantire un sostegno agli enti che svolgono attività d'interesse generale, e lo fanno senza scopo di lucro, nel perseguimento di finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale[3].

Sul piano sostanziale, la ragione più ovvia per cui l'ordinamento si preoccupa di garantire tale sostegno agli enti che scelgono di adottare la qualifica di Ets è che senza queste misure, in molti casi, probabilmente queste realtà non riuscirebbero ad operare. Ma la domanda allora diviene la seguente: perché chi non ha le risorse per sostenere autonomamente un proprio progetto dovrebbe attingere a risorse pubbliche? È qui che troviamo il significato più profondo degli incentivi al terzo settore: perché attraverso questo *favor* l'ordinamento riconosce il valore positivo dell'attività privata svolta sotto una spinta assolutamente particolare, che è quella di *fare il bene*[4].

Un proverbio dice che la via dell'inferno è lastricata di buone intenzioni e quindi induce a diffidare dalle buone motivazioni che muovono l'uomo; eppure, ciò che dev'essere rivalutato nella lettura della disciplina degli Ets, e che diventa elemento distintivo nella emersione giuridica del comparto, è proprio questa molla solidaristica, di reciprocità, che spinge a intraprendere delle attività senza aspettarsi niente in cambio, senza fini di lucro, di ritorno economico, di speculazione privata.

Sotto questa luce vorrei invitare a leggere negli articoli del Codice del Terzo Settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, "c.t.s."), un ambito di superamento di

---

[1] Cfr. GIOVANNINI, *Il "profitto sociale" come nuova forma di contribuzione*, relazione visionabile al seguente *link: www.youtube.com/watch?v=k1w1sxlzbe0* (da 03.12.00).

[2] Il diritto dell'economia si concentra soprattutto sugli strumenti di sostegno alle imprese, ma non si può dimenticare come questi interventi siano comunque riconducibili all'effetto redistributivo della spesa pubblica, che ha nel tempo conosciuto fasi diverse. Cfr., ad es., CARDI, *Mercati e istituzioni in Italia*, Torino, 2018, 274 ss.; nonché, DE CARLI, *Lezioni ed argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1995, 347 ss., manuale di diritto dell'economia dove, in effetti, si tratta dei modelli organizzativi *non profit* e, segnatamente, dei finanziamenti pubblici richiamando modelli statunitensi di raccordo pubblico / privato.

[3] Sulla rilevanza del terzo settore in campo economico e la sua collocazione entro l'evoluzione del *welfare*, cfr. E. ROSSI, *Valore e ruolo del Terzo settore nel welfare in evoluzione*, in PELLEGRINI (a cura di), *Corso di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2016, 273 ss.

[4] ZAMAGNI, *Del rapporto tra volontariato, economia sociale ed economia civile*, in BUONOCORE - JOSSA (a cura di), *Organizzazioni economiche non capitalistiche. Economia e diritto*, Bologna, 2003, 261 ss.

tradizionali, consolidate, ma forse anche non più attuali, categorizzazioni e dicotomie, un modo per riconoscere ad un "nuovo" settore la sua specificità, aiutarlo ad affermarsi, a crescere, a sperimentare, ad accreditarsi come forma di cittadinanza attiva, come *booster* di processi virtuosi di riavvicinamento dei singoli alla cura del bene comune (se non alla democrazia e alla politica), a partecipare al superamento delle disuguaglianze, alla collaborazione con la pubblica amministrazione, laddove questa non riesce ad arrivare da sola.

Come ci hanno insegnato negli ultimi anni le c.d. transizioni gemelle (quella ecologica e quella digitale), i grandi cambiamenti non possono che essere accompagnati e sostenuti dai decisori pubblici[5]. È in occasione di queste che l'intervento pubblico è stato ripensato e così anche la lettura degli ausili e dei finanziamenti; tuttavia, nel caso della disciplina nazionale sugli Ets – di pochi anni precedente rispetto a quelle derivate dalla normative europee sulla *twin transition* – il sistema del sostegno pubblico sembra aver rappresentato il più grande oppositore del terzo settore, alimentando diffidenza e spingendo a "stressare" il più possibile le previsioni, impostandole non tanto nell'ottica d'individuare, in positivo, le situazioni degne d'incentivo e sostegno, quanto di smascherare il presunto vero fine lucrativo, dissimulato dietro lo scopo dichiaratamente perseguito.

2. La promozione e il sostegno degli Ets nel codice del terzo settore

Il c.t.s. ha rappresentato una svolta sistematica fondamentale, sancendo la nascita di un nuovo ambito, fino a quel momento indeterminato, a valenza più sociologica che giuridica, composto da soggetti individuati solo in negativo ("*non*

[5] La realizzazione della *twin transition*, o "doppia transizione", è un principio guida delle più recenti politiche eurounitarie, le quali mirano ad incentivare la modernizzazione dei processi produttivi attraverso lo sviluppo di soluzioni più sostenibili, a basso impatto ambientale, ma ad alto impatto di evoluzione sociale. Le determinazioni conseguenti hanno evidenziato, e testimoniato tuttore, la necessità di un rinnovato intervento pubblico di accompagnamento di tali processi. La Commissione Europea si è impegnata ad investire almeno mille miliardi per conseguire gli obiettivi fissati dal *Green Deal* europeo. Il 30% del bilancio pluriennale dell'Ue (2021-2028) e dello strumento del *NextGenerationEU* per la ripresa dalla pandemia di Covid-19 è stato destinato agli investimenti "verdi". La Commissione ha richiesto inoltre a tutti i gli Stati membri di prevedere all'interno dei singoli Piani Nazionali dei requisiti minimi di spesa per la transizione ecologica e per quella digitale (pari rispettivamente al 37% e 20% dei fondi destinati a ciascun paese) e di realizzare progetti in aree di intervento segnalate come particolarmente importanti (per es., efficienza energetica degli edifici o trasporto sostenibile). Sul tema cfr., ad es., E. CHITI, *Managing the Ecological Transiction of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in 59 *Common Market L. Rev.*, 2022, 19 ss.; DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni,* in *Dir. amm.*, 2021, 779 ss.; BONOMO, *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti,* in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 621 ss.

profit") e privo di una disciplina unitaria[6]. In questo nuovo contesto (che rappresenta indubbiamente l'aspetto più rilevante) s'inseriscono anche le norme che delineano un sistema articolato d'incentivi e di finanziamenti per le attività di interesse generale svolte dagli Ets, sistema che si declina in vario modo: dalla concessione di sovvenzioni dirette, alla fiscalità di vantaggio, quest'ultima riservata tanto ai soggetti impegnati nelle attività di utilità sociale che ai loro finanziatori.

Il c.t.s., in particolare, dedica due titoli alla promozione e al sostegno degli Ets, che ricomprendono una serie di misure molto diverse tra di loro, unificate dallo stesso fine che è appunto quello di promuovere, qualificare e soprattutto sostenere l'attività di tali enti.

Non rilevano in questa sede le misure che potremmo definire di predisposizione di "infrastrutture" a sostegno del variegato mondo degli Ets (come il sistema dei centri servizio per il volontariato), né quelle che attribuiscono particolari situazioni soggettive di vantaggio (per intenderci quelle di cui agli artt. da 67 a 71 c.t.s., che consentono, ad es., la concessione a titolo non oneroso da parte degli enti territoriali agli Ets di beni mobili o immobili per iniziative temporanee o che consentono di svolgere attività di somministrazione di bevande (sempre per periodi predeterminati in occasione di particolari eventi) anche in deroga al possesso degli ordinari requisiti (richiesti dall'art. 71 del d.lgs. n. 59/2010) per l'accesso e l'esercizio delle attività commerciali, o la possibilità prevista dall'art. 71 di derogare alla destinazione urbanistica degli immobili in cui si svolgono le attività istituzionali (purché non di uso produttivo) degli Ets e simili. Piuttosto, l'attenzione va concentrata sulle disposizioni che individuano forme di sostegno finanziario, che a loro volta si distinguono in quelle di sostegno finanziario pubblico (tanto nella forma dell'erogazione in denaro, che di sgravi fiscali) e quelle volte a rendere più agevole l'afflusso di risorse private agli Ets attraverso strumenti di finanza sociale. Con riguardo alla tipologia degli strumenti previsti, in verità, non si registra niente di particolarmente innovativo: sono stati infatti istituiti due fondi pubblici che finanziano progetti e attività di interesse generale promossi da Ets (alcuni Ets per la precisione: OdV, APS e Fondazioni Ets) e un fondo nazionale per le politiche sociali che finanzia le attività delle OdV (art. 74), le attività delle APS e di alcune persone giuridiche privatizzate (art. 75), nonché l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali da parte delle OdV e delle Fondazioni (art. 76).

Che problemi pongono questi tipi di finanziamento? Essenzialmente abbiamo assistito ad un possibile conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni con riferimento al primo dei due fondi, subito risolto in via interpretativa dalla Corte

[6] Cfr., variamente, CONSORTI - GORI - ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, 2021; GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, II ed., Pisa, 2021; SANTUARI, *Lineamenti di diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, Milano, 2022.

costituzionale[7] e poi dalla modifica legislativa dell'art. 72, c. 3, c.t.s. Infatti, le attività finanziabili riguardano ambiti che possono astrattamente ricadere nella competenza regionale (concorrente o residuale), così è stato chiarito che l'atto di indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che determina gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili, non può essere adottato senza l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Altra criticità è emersa con riferimento all'art. 76, in quanto il Consiglio di Stato aveva ritenuto irragionevole la limitazione di questa misura ad alcuni soltanto tra gli Ets (le OdV e le Fondazioni). Pure tale questione è stata risolta con una pronuncia interpretativa della Consulta[8], ma entrambe le situazioni meritano comunque di essere citate perché le vicende relative a queste disposizioni del codice confermano alcune osservazioni emerse nel corso delle nostre riflessioni. In particolare, le perduranti specificità che ancora caratterizzano i diversi tipi di soggetti che popolano il terzo settore e che poi determinano la difficoltà di risolvere in modo adeguatamente uniforme i profili di giustificazione dei benefici previsti nei confronti di alcuni soggetti, con esclusione di altri. Problemi di disparità di trattamento per i quali occorre fare di volta in volta sforzi interpretativi che rispettino il criterio di ragionevolezza (il che non rappresenterebbe un problema in sé) ma che troppo spesso, in verità, non consentono di dare una risposta convincente valida per tutti i soggetti del terzo settore e quindi portano a dubitare della portata veramente costitutiva di un nuovo ordinamento per gli Ets accomunati in base alla definizione legislativa onnicomprensiva offerta dal c.t.s. In altri termini, le criticità che emergono confermano quanto sia effervescente il formante giuridico, confermano che la riforma avviata con l'adozione del c.t.s. sia una riforma in divenire; ma questo, se, da un lato, è un problema per gli interpreti e gli operatori di oggi, dall'altro, è un buon segno per lo sviluppo futuro del settore, anche perché i vari interventi sembrano andare nella direzione della semplificazione, e questo deve fare ben sperare.

Proseguendo con le altre modalità attraverso le quali gli Ets possono finanziarsi, va ricordato che un posto di assoluto rilievo tra gli strumenti di sostegno è occupato dall'istituto del cinque per mille. La riforma "strutturale" di questo istituto era inserita tra le deleghe espressamente indicate dalla l. n. 106/2016 cui è stato dato attuazione con il d.lgs. n. 111/2017[9]. Attraverso questo meccanismo il contribuente decide a chi destinare una parte della propria

[7] Corte cost., 12 ottobre 2018, n. 185, in *Regioni*, 2019, 198, con nota di GORI, *Terzo settore, fra misure di promozione e autonomia regionale*.

[8] Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72, in *Giur. cost.*, con nota di GIOVANNINI, *Dovere contributivo e terzo settore: una nuova lettura per armonizzare il sistema*.

[9] Cfr. SEPIO - MANFREDONIA, *Cinque per mille: osservazioni sulla riforma e prospettive di attuazione*, in *Fisco*, 2018, 648 ss.

ricchezza prelevata dal fisco, individuando un ente in base alle finalità perseguite o all'attività di interesse generale svolta.

L'istituto non è rivolto solo al terzo settore, perché il contribuente può scegliere di destinare il suo cinque per mille al finanziamento di un Ets oppure al finanziamento della ricerca scientifica o della ricerca sanitaria, alle attività sociali svolte dal comune di residenza, alle associazioni sportive dilettantesche che svolgano una rilevante attività di interesse sociale, o, infine, alla promozione e valorizzazione dei beni artistici e culturali. Ogni anno, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al periodo di imposta precedente, una quota pari al cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche viene destinata – in base alla scelta del contribuente – ad una attività di interesse generale.

Trattasi d'uno strumento di sussidiarietà fiscale, volto a favorire il finanziamento delle attività eticamente o socialmente meritevoli svolte dal soggetto indicato dal contribuente[10]. È altresì un modo per far partecipare i cittadini ai costi della solidarietà sociale, ai costi della ricerca, nonché di alcune attività che sarebbero tipiche dalla pubblica amministrazione, che però vengono finanziate al di fuori del normale circuito decisionale della redistribuzione delle risorse stabilità dai pubblici poteri. Lo Stato diventa "mandatario" del contribuente.

Per l'accesso a questo tipo di finanziamento, per i soggetti che operano a fini di utilità sociale svolgendo le attività di cui all'art. 5 c.t.s., l'aspetto determinante è l'iscrizione al Registro Unico degli Enti del Terzo Settore ("RUNTS"). Ad oggi questo momento fondativo del terzo settore è ancora in fase di assestamento; pertanto, l'atteggiamento degli operatori è stato collaborativo, inclusivo, "educativo", più che "repressivo" (anche la parte sui controlli *in itinere* e l'irrogazione delle sanzioni attende la disciplina specifica). Gli operatori del RUNTS sanno che da questa iscrizione, per gli enti del privato sociale, dipende la possibilità di accedere al cinque per mille, e per questo sono rigorosi, ma, nelle ipotesi di migliori prassi, cercano di non essere "prevenuti o giudicanti".

L'accesso a questa forma di finanziamento ha il vantaggio di essere in un certo senso "automatica", a differenza, p. es., di quanto avviene per l'accesso ai fondi pubblici, che richiede la partecipazione a un bando e, quindi, un esito positivo della selezione. Certo, vi sono obblighi di dare adeguata pubblicità ai contributi ricevuti, di rendicontazione sulla destinazione e sull'utilizzo delle somme percepite (da trasmettere all'amministrazione che eroga il contributo e sul sito *web*); si tratta però di un controllo *ex post*, per evitare appunto utilizzi impropri, mentre per l'accesso in quanto Ets, le porte (attraverso l'accesso al RUNTS) sono aperte, ed è un bene!

[10] Corte cost., 12 giugno 2007, n. 202, in PIERONI (a cura di), *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, 2007, 226 (reperibile in *www.cortecostituzionale.it*).

3. La Fondazione Italia Sociale

A fronte di un'esperienza positiva, se ne può citare un'altra di segno decisamente diverso: l'istituzione della Fondazione Italia Sociale. Prevista direttamente nella l. delega n. 106/2016, si tratta di un meccanismo di finanziamento che ambiva ad essere innovativo, proponendosi la finalità di sostenere lo sviluppo di un'imprenditorialità sociale ad alto impatto rivolta a territori e soggetti svantaggiati. In particolare, la Fondazione avrebbe dovuto sostenere, realizzare e sviluppare interventi innovativi da parte degli Ets. Elemento caratterizzante avrebbe dovuto essere la produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale.

Questa esperienza si colloca nello spazio che abbiamo definito "sperimentale". Lo Statuto era stato adottato con d.P.R. del 28 luglio 2017. La Fondazione, ente di diritto privato, era stata sottoposta alla vigilanza del Ministro del lavoro e al controllo della Corte dei conti. Aveva una dotazione pubblica iniziale di un milione di euro, ma l'intento era quello di attrarre fondi privati, che avrebbero dovuto – in prospettiva – diventare prevalenti.

Un intervento misto, dunque, di tipo pubblico/privato, che però è fallito. L'aspetto sorprendente e degno di nota, comunque, è che a fronte di tanti enti che restano in vita pur senza avere più una finalità chiara o una sostenibilità dimostrata, la Fondazione Italia Sociale è stata sciolta[11].

Nella nota integrativa al bilancio chiuso al 31 dicembre 2023, si legge che dopo un primo periodo di attività, reso particolarmente difficile dalla diffusione della pandemia da Covid-19, a fine di quell'esercizio il Comitato di gestione ha formalizzato l'avvio della procedura di scioglimento dell'ente, motivato dal venir meno delle condizioni per il proseguimento della relativa missione istituzionale. Tale decisione è maturata a seguito del prolungato periodo di *prorogatio* dell'organo gestorio, motivato dalla mancata nomina dei membri di competenza governativa. La *prorogatio* ha determinato di fatto una paralisi delle attività anche dovuta al progressivo distanziamento della componente privata, che a fronte dell'incertezza istituzionale non ha rinnovato la propria adesione alla Fondazione. Ciò a fronte di una legge istitutiva e di uno statuto che avevano fissato inderogabilmente il principio per cui l'attività della Fondazione, per perseguire le proprie finalità istituzionali, non poteva prescindere dalla prevalente presenza della componente privata, sia negli organi di governo, sia nelle fonti di sostentamento economico. In assenza di tale componente, la Fondazione si è trovata pertanto nell'impossibilità di operare. In data 7 novembre 2023, il Collegio dei partecipanti ha deliberato parere positivo allo scioglimento e, in data 28 novembre 2023, il Comitato di gestione così ha in effetti deliberato, con efficacia della decisione subordinata alla ricezione del parere favorevole da parte

[11] Cfr. DE GIORGI - LAUDONIO, *Requiem per la Fondazione Italia Sociale*, in *Accademia dei civilisti*, 2024, 1029 ss.

del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, come da statuto. Nel frattempo, la Fondazione ha proceduto a interrompere ogni residuo flusso di spesa. Il 2023 è stato pertanto l'ultimo anno di attività: a partire dal 2024, infatti, tutti i costi sono stati azzerati, così come non sono state previste entrate per quote di partecipazione. Infine, l'art. 6 della l. n. 104/2024 è intervenuto a formalizzare l'estinzione della Fondazione, e si è perciò avuta la restituzione allo Stato dell'iniziale dotazione pubblica.

Anche questa vicenda conferma dunque la sperimentalità della disciplina e dell'impianto del terzo settore, il quale può comunque dirsi aver superato, in maniera apparentemente positiva, anche il *test* per il caso di fallimento di alcuni strumenti di supporto.

4. La promozione dei canali di finanziamento privati

Un ambito importante di sostegno sarebbe poi quello legato ai flussi finanziari provenienti dai privati attraverso strumenti finanziari quali i titoli di solidarietà, il *social lending* e i *social bond*[12].

Con queste previsioni si apre un distinto ambito di riflessione (collegato non tanto all'inquadramento dei rapporti tra soggetti che operano dentro il perimetro dell'ordinamento del terzo settore, bensì tra questi ultimi e i vari altri che svolgono le stesse attività, ma in un contesto di economia di mercato), riguardante la trasformazione in atto nei mercati, con l'affermarsi di forme di riconoscimento dell'impegno sociale degli operatori economici e dei privati e del ruolo rispetto a ciò giocato dalla finanza.

Non a caso, già da qualche anno, ci si interrogava in dottrina sulla bontà della scelta d'indirizzare i flussi finanziari verso il terzo settore attraverso i titoli di solidarietà e il *social lending* che sono attrattivi in quanto offrono benefici fiscali, ma non prevedono meccanismi di collegamento tra investimento e valutazione di impatto sociale prodotto[13].

Si aprirebbe qui il dibattutissimo tema delle prospettive di sviluppo e delle criticità della finanza sociale. Il problema si sgonfia con riferimento terzo settore se si pensa che chi avesse intenti speculativi difficilmente troverebbe ambiti interessanti nel contesto degli articoli 77 e 78 c.t.s. E comunque, se anche colui che attiva tali strumenti fosse mosso da mero calcolo economico, ugualmente meritevole dovrebbe considerarsi la decisione di destinazione di questi flussi finanziari verso soggetti che altrimenti avrebbero difficoltà ad accedere al credito o ad altre forme di finanziamento secondo i canali ordinari; infatti, si tratta spesso

[12] Nelle more di pubblicazione del presente contributo, la Commissione Europea ha dichiarato compatibili con la normativa sugli aiuti di Stato le misure di favore previste nel codice del terzo settore (marzo 2025), che pertanto entreranno in vigore dal 1° gennaio 2026. Cfr., per maggiori ragguagli, SANTUARI, *Perché l'autorizzazione della Commissione UE per il Terzo settore farà bene alla co-amministrazione*, in *Impr. soc.*, 9 marzo 2025 (accessibile al sito *www.rivistaimpresasociale.it*).

[13] Cfr. RENNA, *Strumenti finanziari e terzo settore*, in *DIMAF*, 2018, n. 2, 289 ss.

di soggetti (quelli così finanziati) che non potrebbero offrire prospettive di alto rendimento e quindi resterebbero sempre poco "appetibili"[14].

5. Osservazioni conclusive

Le osservazioni svolte con riferimento al sistema di finanziamento degli Ets, possono dirsi comuni a quanto rilevabile più in generale per il c.t.s.: ci sono senz'altro delle pecche nella riforma, ma a questa deve riconoscersi l'innegabile merito di affermare pienamente l'autonomia di questo ambito dell'economia sociale, superando finalmente quello che Zamagni ha definito un impianto "concessorio"[15], cosicché i soggetti che operano, mossi dell'intento di *fare il bene*, non debbano trovarsi nella situazione di dover "chiedere il permesso", ma sia loro riconosciuto il diritto di operare secondo logiche che sono diverse tanto da quelle del settore pubblico quanto da quelle "di mercato", e che perciò hanno – devono avere – una propria legittimazione e un proprio valore, come tale riconosciuti dall'ordinamento.

E i risultati di sistema, che possono derivare da tale nuova legittimazione, possono esser in effetti sorprendenti, com'è avvenuto con quanto è scaturito dall'art. 55 c.t.s. e dalla sentenza della Corte costituzionale del 2020 che sancisce la sussidiarietà circolare per la coprogettazione[16].

Operando come "grimaldello", il c.t.s., aiuta a superare preconcetti ideologici, le "gabbie concettuali", l'ossificazione del diritto tributario, la rigidità del diritto amministrativo, facendo prendere atto del fatto che il diritto amministrativo "tradizionale" non ha gli strumenti per regolare i rapporti con gli Ets, perché strutturato su un bipolarismo pubblico / privato che il c.t.s. impone di superare.

L'ordinamento giuridico del terzo settore presenta indubbiamente delle criticità, che si accentuano per il fatto stesso di esser le relative norme già entrate in vigore (seppur in modo scaglionato) mentre i problemi da risolvere si affastellano rispetto all'azione degli operatori, che sono già in movimento. Nell'orientare la riflessione (per contribuire, cioè, a trovare soluzioni), ogniqualvolta emergano criticità di "sistema" occorre tenere a mente due cose: in primo luogo, che non è ancora pienamente consolidata l'idea che il terzo settore sia un ordinamento alternativo tanto a quello che regola i rapporti tra privati nel mercato come delineato dall'economia sociale di mercato, quanto a quello che regge l'azione dei soggetti pubblici. E nello, sciogliere le aporie, bisogna necessariamente aprire uno spazio a questo nuovo ambito. In secondo luogo, che, nonostante gli arresti della Corte costituzionale, ancora si fatica a far passare

[14] Cfr. AGOSTINELLI, *L'"autonoma iniziativa" dei privati nell'economia solidale. Nuove prospettive della sussidiarietà,* Napoli, 2018.

[15] Cfr. ZAMAGNI, *Relazione introduttiva*, visionabile al seguente *link: www.youtube.com/watch?v=K1w1sXlzBE0* (da 00.44.00).

[16] Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, in *Giur. cost.*, 2020, 1449, con nota di ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*.

l'idea che dei privati possano svolgere delle attività di "interesse generale", dalle quali non traggono un beneficio "privato", e che per questo, proprio per questo, meritano di esser coerentemente sostenuti in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà circolare.

Dunque, oltre all'ostacolo rappresentato dalle gabbie concettuali del diritto, v'è bisogno di ricordare che c'è anche un'altra gabbia concettuale da abbattere, quella del pregiudizio: quella che induce a guardare con diffidenza a ogni tipo di finanziamento previsto dal c.t.s., diffidenza frutto della cultura del sospetto che ancora ci portiamo dentro anche in conseguenza dell'abitudine ad usare la sola lente della "convenienza economica". Sarebbe un errore continuare a pensare che le misure di sostegno previste dal c.t.s. possano essere messe sullo stesso piano, ad es., delle disposizioni introdotte dal "decreto *onlus"* (d.lgs. n. 460/1997). Quelle erano disposizioni dettate dall'esigenza di razionalizzare misure agevolative fiscali; le attuali sono invece regole dettate pensando ad una *specifica* realtà che è il terzo settore, i cui confini sono definiti dai soggetti che lo popolano, e rispetto al quale gli incentivi, il sostegno, le agevolazioni fiscali, sono solo un pezzo del complessivo nuovo regime giuridico che lo concerne. Regime che quanto più è dirompente, tanto più crea problemi di sistema: spetta allora a noi, che ci proponiamo di studiarlo, d'interpretarlo, di spiegarlo agli altri, spetta a noi accompagnarlo a superare le difficoltà di adattamento sistematico, proponendo soluzioni che non siano condizionate dalle gabbie concettuali del passato, così che sia possibile proiettare l'ordinamento verso soluzioni realmente nuove, anzi probabilmente inedite, alle quali il terzo settore, come "metodo" più che come "soggetto", apre senza dubbio le porte.