IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Quaderni

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2025

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE SU TERZO SETTORE, SUSSIDIARIETÀ ED ECONOMIA SOCIALE

Vittorio Santoro

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE SU TERZO SETTORE, SUSSIDIARIETÀ ED ECONOMIA SOCIALE

Vittorio Santoro

già Professore Ordinario di Diritto commerciale
Università degli Studi di Siena

Ringrazio gli organizzatori per avermi coinvolto in questo stimolante convegno quale relatore di sintesi, compito per altro non semplice data la complessità del tema e dell'organizzazione che si è voluta dare allo svolgimento dei lavori, così come emerge già dalla lettura del programma che vede il confronto fra materie diverse, non solo in ambito giuridico ma, com'è naturale che sia nel vostro dipartimento, in ambiti più distanti dalle mie competenze, come appunto l'economia aziendale i cui cultori abbiamo ascoltato con grande interesse nella sessione appena conclusa.

Prima di addentrarmi in alcune considerazioni, consentitemi di partire dalla coda, dall'ultima relazione che per me ha avuto un effetto spiazzante; i due relatori (Patanè e Anelli[1]) si sono chiesti se potesse essere d'aiuto l'intelligenza artificiale per comprendere il tema oggetto delle nostre considerazioni e concludono per la negativa. Tale (non) risultato ha lasciato, a mio avviso, perplessi gli ascoltatori e di tale effetto sono consapevoli (mi si è detto) anche i due autori della ricerca: la cui conclusione in sintesi è che, almeno questa volta, l'intelligenza artificiale non aiuta a risolvere i problemi del terzo settore per non dire che la sua utilizzazione remerebbe contro il progresso dell'economia sociale.

Detto ciò, occorre aggiungere che i relatori nel loro complesso ci hanno offerto uno sguardo multifocale essenziale per analizzare una realtà socio-economica che, di per sé, si presenta con mille sfaccettature che non potremmo comprendere attraverso una lettura unilaterale, p.e. quella del diritto commerciale (la mia materia) o di qualsiasi altro ambito scientifico-culturale. La comprensione di un fenomeno complesso (in particolare, di quello alla nostra attenzione) richiede l'integrazione di molteplici competenze; a tale esigenza, mi sembra, abbiano ben risposto il modo in cui è stato organizzato il convegno e le relazioni di queste due giornate di studio.

---

[1] PATANÈ - ANELLI, *I potenziali effetti collaterali dell'intelligenza artificiale sugli investimenti ESG e le implicazioni per il terzo settore*, *supra* in questo *Quaderno*.

Leggendo il programma confesso che mi ero chiesto se qualche punto di vista fosse sfuggito agli organizzatori e avevo ritenuto che qualcosa mancasse, per la precisione il punto di vista dello studioso di diritto concorsuale perché proprio il codice della crisi dell'impresa, nella sua recente stesura, apre all'applicazione delle procedure concorsuali anche agli enti che, per brevità, possiamo dire del terzo settore. In verità, già esisteva una disciplina concorsuale di tali enti in una legge particolare, la novità più importante è che essi sono ora disciplinati insieme con gli enti *for profit*, con ciò stesso riconoscendosene la pari dignità.

Il discorso sulla crisi e l'eventuale liquidazione di tali enti è importante perché di tutti i fenomeni organizzativi occorre avere chiara la disciplina riguardo alla costituzione, allo sviluppo fisiologico dell'attività, ma chiara anche la regolazione della ristrutturazione o della liquidazione soprattutto quando tali esiti siano la conseguenza di una crisi.

La mia originaria impressione ha avuto modo di correggersi ascoltando alcune delle relazioni: p.e., nelle schede presentataci dalla prof. Bandini[2] si coglie il fenomeno dell'esaurimento della spinta a perseguire un'attività *non profit*, sicché, se vi devono essere forme di incentivazione all'inizio di un'attività *non profit*, al sostegno dell'ordinato proseguimento della stessa del pari non può mancare la regolamentazione della cessazione per quanto possibile non traumatica dell'attività. La mia preoccupazione, per così dire, è stata, poi, completamente fugata dalla relazione del professor Marasà[3] il quale, nella parte finale del suo intervento, si è intrattenuto diffusamente sul tema della liquidazione giudiziale dell'impresa del terzo settore al fine di inquadrarla nel sistema generale della liquidazione dell'attività di tali soggetti vuoi con carattere d'impresa vuoi con carattere non di impresa. Anche Corvese, sia pure per dire che non si sarebbe occupato del tema, ha, però, introdotto il suo discorso partendo proprio da tale punto. Dunque, almeno dalla mia prospettiva, devo rendere merito agli organizzatori che lacune non vi sono state.

A questo punto, mi preme svolgere alcune osservazioni riguardo a quella che, credo, sia la domanda di fondo alla quale ha inteso dare risposta questo convegno. Domanda che formulerei in questi termini: chi provvede al *welfare* in un momento di crisi fiscale dello Stato? Che crisi fiscale dello Stato vi sia l'hanno detto un po' tutti ma, *ratione materiae*, richiamerei in primo luogo quanto abbiamo ascoltato dal prof. Giovannini[4] (ma si ricordi anche la prof. Barbera[5]), che ha sostenuto la necessità che la pressione fiscale diminuisca in parallelo con le spese sociali a

---

[2] Il cui intervento, dal titolo *Dall'azienda non profit all'impresa sociale e ibrida: convergenze-divergenze tra profit e non profit* può visionarsi al seguente *link*: *www.youtube.com/live/5MquI9KSRaE* (da 04.54.00).

[3] Cfr. MARASÀ, *Le imprese sociali nel diritto del terzo settore*, *supra* in questo *Quaderno*.

[4] Il cui intervento, dal titolo *Il "profitto sociale" come nuova forma di contribuzione*, può visionarsi al seguente *link*: *www.youtube.com/watch?v=K1w1sXlzBE0* (da 03.12.00).

[5] Il cui intervento, dal titolo *Il terzo settore a supporto dell'accountability pubblica*, può visionarsi al seguente *link*: *www.youtube.com/live/5MquI9KSRaE* (da 04.22.00).

carico dello Stato. Affinché, tuttavia, questo non si traduca in una drastica riduzione del *welfare*, Giovannini ci ha fornito alcuni dati secondo i quali sarebbe necessario e sufficiente un contributo del quattro per cento, della spesa totale, proveniente dal sistema delle imprese, ma soprattutto da quelle caratterizzate come imprese (o *tout court* enti) del terzo settore. Con ciò questo sistema sarebbe chiamato a contribuire al benessere pubblico in modo diverso da come è avvenuto fino ad oggi.

Come esattamente? La risposta l'ha data, in primo luogo, la bella e affascinante relazione introduttiva del professor Zamagni[6], ma poi anche e complessivamente gli interventi dei relatori della prima sessione e voglio ricordare anche il contributo della professoressa Barbera nella sessione di questo pomeriggio.

Zamagni ci ha ricordato il dato che la sussidiarietà è entrata nella nostra Costituzione nel 2001: tale novità ha segnato l'abbandono della preminenza della pubblica amministrazione rispetto ad altre realtà sociali quali i corpi intermedi aperti all'azione economico-sociale, corpi invero già ampiamente diffusi nella nostra società. Altri ha aggiunto, dal punto di vista dello studioso di diritto amministrativo, che siamo passati da un regime concessorio, che esprime la preminenza della pubblica amministrazione, a un regime di cooperazione con il coinvolgimento dei corpi intermedi nell'azione della pubblica amministrazione che, pertanto, di qui in poi dovrebbe svolgere una funzione di accompagnamento diversa da quella tradizionale della pubblica amministrazione ("amministrazione condivisa" l'ha definita la Prof.ssa Vettori[7]). Il professor Arena[8] ha insistito su questo punto, valorizzando il concetto di "sussidiarietà dei moderni" intesa quale alleanza tra cittadini attivi e pubbliche amministrazioni; il medesimo tema è stato declinato, in termini simili, anche oggi in alcune relazioni del pomeriggio degli aziendalisti. Sia Arena sia Gori[9] hanno sottolineato che la legislazione italiana si può avvantaggiare di una tradizione culturale molto risalente nel tempo (v. anche Zamagni, cit.).

La riemersione di tale tradizione socio-culturale ha portato a valorizzare numerose manifestazioni di pluralismo sia sociale sia democratico innestando un processo storico, ancora in corso, all'esito del quale si colloca il codice del terzo settore, complesso di disposizioni che supera e stravolge la concezione dell'associazionismo come tradizionalmente concepito nel libro primo del Codice civile del 1942. Pertanto, il nostro ordinamento si è aperto a nuove prospettive che, tuttavia, ci hanno spiegato i costituzionalisti, erano già insite nella

---

[6] La cui *Relazione introduttiva* può esser visionata al seguente *link*: *www.youtube.com/watch?v=K1w1sXlzBE0* (da 00.44.00).

[7] VETTORI, *Visioni della sussidiarietà orizzontale e ruolo dell'amministrazione pubblica*, *supra* in questo *Quaderno*.

[8] ARENA, *La sussidiarietà dei moderni*, *supra* in questo *Quaderno*.

[9] Il cui intervento, dal titolo *Dai princìpi alle regole: l'emersione dei soggetti della sussidiarietà*, può visionarsi al seguente *link*: *www.youtube.com/watch?v=K1w1sXlzBE0* (da 02.05.38).

Costituzione del 1948 anzi da essa traggano fondamento e linfa, come ben ci illustra la Corte costituzionale. Qui consentitemi, infatti, di citare un passaggio della sentenza n. 131/2020, per altro richiamata da più di un relatore, ove la Corte dice: «*fin da tempi risalenti, del resto, le relazioni di solidarietà sono state all'origine di una fitta rete di libera e autonoma mutualità che, ricollegandosi a diverse anime culturali della nostra tradizione, ha inciso profondamente sullo sviluppo sociale, culturale ed economico del nostro Paese. Prima ancora che venissero alla luce i sistemi pubblici di welfare la creatività dei singoli si è espressa in una molteplicità di forme associative*».

La Corte costituzionale, dunque, ci ha indicato le radici antiche di un *welfare* "spontaneo" e, nella citata sentenza, ha enumerato quali protagonisti di tale *welfare*: «*società di mutuo soccorso, opere caritatevoli, monti di pietà*»; ma si pensi, più in generale, ai lasciti familiari di cui qui a Siena v'è l'esempio notevole nel "Refugio", secoli fa costituito per ospitare e istruire fanciulle orfane di famiglie nobili (scopo, poi, evolutosi nel tempo). Altri esempi hanno aggiunto i relatori: così Zamagni si è soffermato sulle confraternite denotandone l'origine toscana, De Micco[10] ci ha illustrato il caso delle fabbricerie e, in particolare, quella dell'Opera Metropolitana di Siena, sottolineandone le origini antichissime e la continuità storica. Al riguardo vorrei aggiungere che l'Opera del Duomo nacque per iniziativa dei cittadini senesi che contribuirono generosamente alla costruzione (potremmo dire che si trattò di un *crowdfunding ante litteram*). Si sa, per altro, che le cattedrali non si costruiscono da un giorno all'altro, neanche oggi, figuratevi a quei tempi, a far presto ci si metteva un paio di secoli; orbene la cosa straordinaria da denotare è che i primi, che hanno fatto donazioni, non hanno visto la cattedrale non solo completata ma neanche ben impiantata; tale circostanza la dice lunga sullo spirito altruistico e disinteressato di talune iniziative, impronta che penso di poter dire persista ancor oggi.

In tale percorso storico, tuttavia, c'è stata una rottura, una discontinuità data dalla Rivoluzione francese e voi sapete quanto l'ordinamento italiano sia tributario di quello francese. Dal punto di vista dello Stato sociale che assume su di sé il compito di soddisfare i bisogni dei cittadini (in particolare di quelli meno agiati), si può dire che esso è figlio dello Stato centralizzato secondo l'impostazione francese, il risvolto è che si interruppe la sperimentazione sociale propria delle epoche precedenti in nome della soppressione dei privilegi feudali fra cui quelli ecclesiastici; ma è innegabile che la Chiesa, pur godendo di ampi privilegi, era allo stesso tempo ispiratrice di attività altruistiche e solidali.

Ma anche la Rivoluzione francese, accanto ai concetti di Libertà e Uguaglianza, proclamava la Fraternità che ben può essere intesa quale modello originario della moderna solidarietà; ne ha parlato Zamagni riconducendola al concetto di aiuto reciproco, se ho ben inteso su tale scia si è posta anche la

[10] Il cui intervento, dal titolo *Enti non-profit e reportistica di sostenibilità: il caso dell'Opera Metropolitana di Siena*, può visionarsi al seguente *link*: *www.youtube.com/live/5MquI9KSRaE* (da 3.55.15).

Bandini. Invece, critico è stato Marco Spolidoro[11], il quale ne ha ricordato la singolare origine riconducibile all'estemporaneo intervento di un prete presente alla Convenzione parigina, secondo costui peraltro (è sempre Spolidoro che lo racconta) la Fraternità sarebbe consistita nell'auspicata abitudine di abbracciarsi e baciarsi. Ma si sa i concetti giuridici, una volta espressi in una norma, vivono di vita propria tanto più a tanta distanza di tempo dalla loro formulazione. Su un altro profilo esprimo, invece, una piena condivisione del pensiero di Marco: meglio lasciare gli scopi fuori dalla porta, molti scopi significano molta discrezionalità concessa agli amministratori degli enti come delle società; ma mi sembra che possiamo dormire sonni tranquilli se è vero, come è vero, che la stragrande maggioranza delle donne e degli uomini che operano nel sociale, nel terzo settore, sono persone che agiscono più che agitare bandiere.

Così che si può concordare con Elisabetta Bani[12] che, in qualche modo, il filo interrotto della storia sia finalmente ripreso a pieno titolo e l'impresa sociale è nuovamente interessata a una rinnovata sperimentazione di forme giuridiche per rendere partecipe il cittadino (almeno quello attivo) alla valorizzazione della solidarietà o altri valori, p.e. quello della ricerca, degni di essere annoverati nell'ambito dell'interesse pubblico generale.

Da giurista, a questo punto, occorre che io svolga una breve considerazione di carattere sistematico. Zamagni, Ceolin[13] e, in chiave comparatistica, Renna[14] credono o almeno auspicano un sistema coerente e conchiuso del Codice del terzo settore. Questa, d'altra parte, è la soluzione che il legislatore ci ha offerto.

Personalmente non sono d'accordo e chi, nel merito, è intervenuto su tali profili (Corvese[15], Marasà, Spolidoro) ha evidenziato i frequenti e necessari richiami alle norme del libro V del Codice civile, riguardo alla struttura organizzativa degli enti del terzo settore. Lasciatemi, quindi, gettare il cuore al di là dell'ostacolo e auspicare un dibattito che veda impegnati giuristi ed economisti accanto agli operatori con il fine di inserire gli enti del terzo settore nel Codice civile ove, per altro, già risiedono le società mutualistiche con le quali condividono non poche regole e ispirazioni (nella Costituzione si leggano in particolare gli artt. 18 e 45). Aggiungo che in tale Libro andrebbero trasferiti, rifondandoli, anche gli enti del Libro I del Codice civile; tale riforma dovrebbe prevedere un Titolo preliminare dedicato alla struttura organizzativa degli enti, qui andrebbero disciplinati p.e. il modo di funzionamento dei consigli di amministrazione e delle assemblee, nei titoli successivi troverebbe posto la

---

[11] Il cui intervento, dal titolo *Diritto societario, "scopo sociale" e terzo settore*, può visionarsi al seguente *link: www.youtube.com/watch?v=2bsNEpAX1Lg* (da 00.18.50).

[12] BANI, *Il finanziamento degli enti del terzo settore*, *supra* in questo *Quaderno*.

[13] CEOLIN, *Gli enti del terzo settore: profili strutturali e operativi*, *supra* in questo *Quaderno*.

[14] Il cui intervento, dal titolo *Diritto europeo e comparato del terzo settore*, può visionarsi al seguente *link*: *www.youtube.com/watch?v=FsF3a7YlCqc* (da 01.04.14).

[15] Il cui intervento, dal titolo *Enti del terzo settore e assetti organizzativi adeguati*, può visionarsi al seguente *link*: *www.youtube.com/live/5MquI9KSRaE* (da 00.43.35).

disciplina tipologica propria di ciascun ente, anche con le necessarie eccezioni e specificazioni delle norme generali.

Ovviamente, la disciplina del terzo settore, oltre che con il Codice civile, deve fare i conti con altri plessi normativi: la dott.ssa Maccari[16], da penalista, ha posto la questione dell'applicazione del d.lgs. n. 231/2001, che ha introdotto in Italia la disciplina della responsabilità "penale" degli enti; a loro volta, Ferrante[17] e Pascucci[18] ci hanno sottoposto il problema dell'applicabilità al lavoro volontario delle tutele lavoristiche contestando, mi sembra, che si possa giustificare una tutela ridotta; non è vero, infatti, che tale lavoro è, sempre, a rischio basso. Il tema mi sembra ripercorrere le questioni sollevate, or sono molti anni, dal compianto prof. Biagi a proposito del lavoro dei soci cooperatori nelle società cooperative; quell'esempio quelle soluzioni mi sembra debbano essere seguite anche riguardo agli enti del terzo settore.

Voglio chiudere tornando al contributo degli aziendalisti e, in particolare della prof. Bandini, a questo convegno. Gli aziendalisti devono misurare l'efficienza degli enti del terzo settore con criteri economici utilizzando, ai fini dell'individuazione del risultato finale, il bilancio sostanzialmente con gli stessi criteri che si adoperano per le imprese *for profit*, all'occorrenza arricchito della prospettiva, del quadro "sociale" e/o di "sostenibilità". In altri termini anche il *non profit* si deve "aziendalizzare": per far quadrare i conti si deve coniugare una forte tempra morale con uno spirito pratico altrettanto forte. D'altra parte, e tornando ancora una volta indietro di qualche secolo, i confessori (quelli più avveduti) di donne e uomini pii che si dichiaravano disposti a dispensare ai poveri tutte le loro ricchezze, affermavano che tale prospettiva era erronea perché, disperdendo in una sola volta tutto il patrimonio, non si sarebbe stati in grado di continuare a fare beneficenza per il futuro; invece, ciò di cui ci si doveva privare, a favore dei poveri, doveva essere l'incremento patrimoniale non il patrimonio stesso.

Detto ciò, è anche vero che alcuni adattamenti vi devono essere, persino adattamenti terminologici e qui faccio un esempio che sembrerà un dettaglio di poco conto, ma per parte mia credo che le parole hanno il loro peso. Nelle *slide* della Bandini ho visto usato il termine "dividendi" sia pure appostato al valore zero, il termine dividendi sia pure per sola memoria non è opportuno per un'impresa *non profit* perché evoca una concezione diametralmente opposta quanto all'uso che si fa del risultato economico, se è proprio necessario si può usare il termine "ristorni" come in parte si fa per le cooperative o altro ancora e un'appropriata fantasia non mancherà.

Vi ringrazio per l'attenzione.

---

[16] Il cui intervento, dal titolo *La responsabilità amministrativa in sede penale delle persone giuridiche nel terzo settore: tra teoria e prassi*, può visionarsi al seguente *link*: *www.youtube.com/live/5MquI9KSRaE* (da 01.43.00).

[17] FERRANTE, *Lavoro subordinato e attività di volontariato*, *supra* in questo *Quaderno*.

[18] PASCUCCI, *Sicurezza sul lavoro e responsabilità datoriali nel terzo settore*, *supra* in questo *Quaderno*.