

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto

Studi di Diritto Privato

---

185

GIULIA TERRANOVA

# GLI ENTI NON LUCRATIVI TRA AUTONOMIA ED ETERONOMIA

Il sistema dei controlli pubblici dagli ordinamenti inglese e statunitense  
alla Riforma italiana del Terzo settore



G. Giappichelli Editore

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto

---

Studi di Diritto Privato - 185

1. Dal luglio 2012 le pubblicazioni della Collana del Dipartimento di Diritto privato e Storia del diritto sono subordinate alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione dal Direttore della Collana d'intesa con il Comitato di Direzione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo.
2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.
3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.
4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio, assumendosi la responsabilità della verifica.
5. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità della decisione circa la pubblicazione del contributo.

*Direttore della Collana:*

Prof.ssa Angela Maria Santangelo

*Comitato di Direzione:*

Albina Candian, Maria Teresa Carinci, Francesco Delfini, Francesco Denozza, Iole Fagnoli, Antonio Gambaro, Gregorio Gitti, Matteo Rescigno, Emanuele Rimini, Roberto Sacchi, Claudia Storti Storchi, Chiara Tenella Sillani, Alberto Toffoletto, Armando Tursi, Andrea Vicari, Gianroberto Villa.

GIULIA TERRANOVA

# GLI ENTI NON LUCRATIVI TRA AUTONOMIA ED ETERONOMIA

Il sistema dei controlli pubblici dagli ordinamenti inglese e statunitense  
alla Riforma italiana del Terzo settore



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2025 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1553-6

ISBN/EAN 979-12-211-8199-9 (ebook)

*Volume pubblicato con fondi di Dotazione del Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto e del Piano di Sostegno alla Ricerca 2023.*

*Composizione:* Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

*A Carlo, Camilla e Margherita*



# INDICE

*pag.*

## CAPITOLO I INTRODUZIONE

- |                                                |   |
|------------------------------------------------|---|
| 1. Gli incerti confini del <i>third sector</i> | 1 |
| 2. L'oggetto della ricerca                     | 9 |

## CAPITOLO II IL SISTEMA INGLESE

- |                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduzione                                                                                    | 13 |
| 2. Le <i>charities</i> nella <i>common law</i> inglese: dalle origini al <i>Charities Act</i> 2011 | 17 |
| 3. Perché un sistema di controlli pubblici? Il limitato <i>standing to sue</i> dei privati         | 20 |
| 4. Il sistema dei controlli: la <i>Charity Commission</i>                                          | 23 |
| 5. L'oggetto del controllo: il requisito del <i>public benefit</i> prima della riforma del 2006    | 27 |
| 6. La <i>Charity Commission</i> e il <i>public benefit</i> dopo la riforma del 2006                | 32 |
| 7. Alcune riflessioni conclusive                                                                   | 41 |

## CAPITOLO III IL SISTEMA STATUNITENSE

- |                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduzione                                                                                                | 43 |
| 2. Le <i>non profit organizations</i> tra competenza statale e federale. I principali aspetti della disciplina | 50 |

|                                                                                                                                                                                        | <i>pag.</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 3. La disciplina federale delle <i>non profit organizations</i>                                                                                                                        | 56          |
| 4. La necessità di un sistema di controlli pubblici sugli enti <i>non profit</i> :<br>il limitato <i>standing to sue</i> e l'interesse pubblico al rispetto della<br>normativa fiscale | 64          |
| 5. Il sistema dei controlli pubblici sugli enti <i>non profit</i> : l' <i>Attorney General</i> e l' <i>Internal Revenue Service</i>                                                    | 70          |
| 6. L'oggetto del controllo: la centralità del <i>non distribution constraint</i><br>e la – limitata – funzione del concetto di <i>charitable purpose</i>                               | 76          |
| 6.1. I limiti di <i>public policy</i>                                                                                                                                                  | 80          |
| 7. I sistemi inglese e statunitense a confronto                                                                                                                                        | 83          |

#### CAPITOLO IV

#### L'ORDINAMENTO ITALIANO: LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

|                                                                                                          |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1. Dal controllo “repressivo” dello Stato all’assetto pre-Riforma del<br>Terzo settore                   | 89      |
| 2. La Riforma del Terzo settore                                                                          | 95      |
| 3. La nuova nozione di ETS: alcuni spunti comparatistici                                                 | 100     |
| 4. Le forme di controllo del Codice del Terzo Settore. Gli obblighi<br>informativi e i controlli interni | 105     |
| 5. I controlli pubblici esterni                                                                          | 109     |
| 6. L'oggetto del controllo esterno                                                                       | 112     |
| 7. Alcuni spunti conclusivi                                                                              | 115     |
| <br><i>Conclusioni</i>                                                                                   | <br>123 |
| <br><i>Bibliografia</i>                                                                                  | <br>127 |
| <br><i>Giurisprudenza</i>                                                                                | <br>141 |

## CAPITOLO I INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Gli incerti confini del *third sector*. – 2. L'oggetto della ricerca.

### 1. *Gli incerti confini del third sector*

Il terzo settore si configura da sempre come un concetto dai contorni sfumati, soprattutto se analizzato in prospettiva comparatistica: non se ne rinviene, infatti, una definizione univoca, né all'interno dei singoli ordinamenti, né, a maggior ragione, tra ordinamenti differenti. Del resto, la stessa espressione *third sector* affonda le proprie radici in una matrice prevalentemente sociologica, più che strettamente giuridica: per risalire alle sue origini, occorre andare alla prima metà degli anni '70 del secolo scorso, quando negli Stati Uniti Levitt e Etzioni<sup>1</sup> la hanno utilizzata per la prima volta, individuando un settore alternativo allo Stato e al mercato (*neither governmental nor private*<sup>2</sup>) e, in alcuni ambiti, più efficiente rispetto alla tradizionale alternativa pubblico/privato<sup>3</sup>. In questa prima elaborazione, il settore era inteso come terzo perché distinto dagli altri due, tradizionalmente sostenuti dai fautori del capitalismo – e quindi dell'impresa privata – e del socialismo – e quindi dell'amministrazione statale –<sup>4</sup>.

Rimanendo sempre nel contesto statunitense, nelle di poco successive

---

<sup>1</sup> T. LEVITT, *The Third Sector: new Tactics for a Responsive Society*, Amacom, New York, 1973; A. ETZIONI, *The Third Sector and Domestic Missions*, 33 *Public Administration Review* 314 (1973).

<sup>2</sup> A. ETZIONI, *op. cit.*, p. 315: «These developing forms are mainly in the third sector, which is neither governmental nor private».

<sup>3</sup> Il terzo settore era concepito come ibrido rispetto ai primi due e capace quindi di combinare l'efficienza tipica del settore privato con la cura degli interessi pubblici del settore pubblico. A. ETZIONI, *op. cit.*, p. 315.

<sup>4</sup> A. FICI, *Introduzione*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, A. Fici (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 19.

celebri riflessioni di Weisbrod<sup>5</sup> e Hansmann<sup>6</sup>, che si interrogano sulla ragione che avrebbe portato allo sviluppo di questo settore, si passa dall'utilizzo della nozione di *third sector* a quella di *non profit sector* e di *non profit organizations*. L'attenzione si sposta su quella che viene identificata, specialmente da Hansmann, nella caratteristica fondamentale degli enti *non profit*<sup>7</sup> e, cioè, nel divieto di distribuzione degli utili, sotto qualsiasi forma (*non distribution constraint*). L'obiettivo principale che muove le ricerche dei due studiosi è, si diceva, quello di individuare la ragione che avrebbe portato a uno sviluppo così importante di questo settore nell'economia statunitense, ragione che viene identificata nel fallimento dello Stato, da Weisbrod<sup>8</sup>, e del mercato e, più precisamente, del contratto, da Hansmann<sup>9</sup>. Mentre le riflessioni di Weisbrod si riferiscono solo a una categoria di organizzazioni *non profit*, produttive di beni pubblici, quella elaborata dal secondo autore è più ampia e coglie meglio la maggiore complessità del settore, popolato infatti da organizzazioni sia *donative*, che svolgono una funzione erogativa e si finanziano prevalentemente attraverso donazioni o sovvenzioni, sia *commercial*, che producono beni e servizi e si finanziano attraverso la loro vendita<sup>10</sup>.

L'attenzione nordamericana per il *non profit sector*<sup>11</sup> supera i confini

---

<sup>5</sup> B.A. WEISBROD, *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy*, in *Altruism, Morality and Economic Theory*, E.S. Phelps (Ed.), 171 (Sage Foundation, New York 1977); ID., *The Nonprofit Economy* (Harvard University Press, Cambridge 1988).

<sup>6</sup> H.B. HANSMANN, *The Role of Nonprofit Enterprise*, 89 *Yale Law Journal* 835 (1980).

<sup>7</sup> Nella legislazione statunitense, come si vedrà *infra* nel Capitolo III, si distingue tra organizzazioni *non profit*, che, oltre a non distribuire utili, non svolgono attività commerciale, e organizzazioni *non for profit*, le quali svolgono attività commerciale, pur sempre ovviamente nel rispetto del divieto di distribuzione degli utili.

<sup>8</sup> Weisbrod sottolinea che l'intervento del *non profit sector* è necessario laddove il settore pubblico non riesce a soddisfare la domanda di beni pubblici da parte dei cittadini.

<sup>9</sup> In estrema sintesi, l'A. evidenzia come in alcuni settori, per le peculiari caratteristiche dei servizi offerti, i consumatori o i finanziatori di una certa attività non sarebbero in grado di controllare i produttori secondo gli ordinari meccanismi di mercato. In questi ambiti sarebbe quindi preferibile rivolgersi ad organizzazioni del terzo settore, le quali offrirebbero un ulteriore e più efficace meccanismo di protezione: il divieto di distribuzione degli utili.

<sup>10</sup> Le organizzazioni possono essere suddivise anche sulla base di diversi criteri: ad esempio, con riferimento al controllo, si distinguono le *mutual non profit organizations*, sottoposte al controllo dei loro *patrons* (che possono identificarsi con i donatori dell'ente), e le *entrepreneurial*, che invece ne sono svincolate.

<sup>11</sup> Numerosi e importanti sono gli studi nordamericani che se ne sono occupati, come ad esempio, nell'ambito dell'analisi economica del diritto S. ROSE-ACKERMAN, *The Economics of Non-Profit Institutions. Studies in Structures and Policy*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1986; H. OLECK, *The nature of non profit organizations*, 10 *Univ. of Toledo Law Rev.* 972 (1979); ID.,

dell'ordinamento statunitense e influenza anche la dottrina italiana che cerca di ricostruire il settore *non profit* sulla base del criterio del *non distribution constraint*<sup>12</sup>, sebbene il vincolo di non distribuzione nella legislazione statunitense emergesse – ed emerga tuttora – più dalla disciplina tributaria che non da quella positiva civile, come nel contesto italiano e francese<sup>13</sup>. Tra i meriti principali dello studio delle riflessioni d'oltreoceano vi è senz'altro il superamento dell'*impasse* circa la possibilità per le organizzazioni senza scopo di lucro di esercitare attività d'impresa<sup>14</sup>, principio pacifico nel contesto nordamericano<sup>15</sup>.

Nella definizione dei confini del *third sector*, emergono inoltre il modello francese e quello tedesco, basati, il primo sulla causa non lucrativa degli enti e il secondo sulla loro struttura organizzativa<sup>16</sup>: essi hanno tuttavia

---

*Non-Profit Corporations, Organizations, Associations*<sup>5</sup>, Englewood Cliff, New Jersey, 1988. Vi sono poi i famosi studi della scuola della John Hopkins University, che hanno cercato di fornire una definizione di *third sector* basata sulla loro struttura e sulla loro organizzazione. Cfr. L.M. SALAMON-H.K. ANHEIER, *Introduction: In Search of the Nonprofit Sector*, in *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, L.M. Salamon-H.K. Anheier (Eds.), Manchester, Manchester University Press, 1997; ID., *The emerging nonprofit sector: An overview*, Manchester University Press, Manchester, 1994; FRUMKIN, *On being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*, Harvard University Press, Harvard, 2002. I requisiti che distinguerebbero le organizzazioni *non profit*, secondo la scuola della John Hopkins sarebbero sei. Si dovrebbe trattare di 1. *formal organizations*; 2. *private*; 3. *nonprofit distributing*; 4. *self governing*; 5. *voluntary*; 6. *they serve some public benefit*.

<sup>12</sup> G. PONZANELLI, *Le "non profit organizations"*, *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 129 ss.

<sup>13</sup> A. ZOPPINI, *Prospettiva generale sul codice degli enti del terzo settore*, in *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, C. Tenella Sillani, I. Maspes, C. Valditara (a cura di), Giapichelli, Torino, 2024, p. 134.

<sup>14</sup> Come già sostenuto da F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, sub. artt. 36-38, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna, 1967, p. 75 ss.

<sup>15</sup> Secondo la ricostruzione di Hansmann, l'attività d'impresa sarebbe svolta dagli enti *commercial* che si finanzierebbero appunto attraverso la produzione e la vendita dei beni e dei servizi prodotti.

La possibilità che gli enti *non profit* svolgano attività d'impresa era pacifica anche per l'ordinamento francese: la legge del 1901, all'art. 1 definisce il contratto di associazione come «la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices», individuando dunque il criterio discrezionale tra associazione e società sul piano della distribuzione, vietata nell'un caso e obbligatoria nell'altro, degli utili (cfr. G. PONZANELLI, *Le "non profit organizations"*, cit., p. 130). La dottrina italiana ha preferito ispirarsi al modello americano che sembrava offrire una maggiore tutela della trasparenza e dei *patrons*.

<sup>16</sup> AN. FUSARO, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Cedam, Padova, 1991; A. ZOPPINI, *Prospettiva generale sul codice degli enti del terzo settore*, cit., p. 133.

esercitato un minore fascino sulla nostra dottrina, che ha trovato l'esempio americano più interessante, in particolare per quanto riguarda le regole sulla trasparenza e a tutela dei *patrons*<sup>17</sup>.

L'individuazione del settore sulla base solo del requisito negativo del *non distribution constraint* appare tuttavia limitativa e la dottrina italiana successiva, nel cercare di tracciare i confini della categoria, si interroga sull'ulteriore questione relativa alla finalità che gli enti *non profit* devono perseguire per essere definiti tali e in particolare se la stessa debba essere necessariamente ideale, solidaristica. Sebbene la teoria in origine più diffusa richiedesse l'ulteriore requisito del perseguimento di un fine "qualificato"<sup>18</sup>, la dottrina più recente lo ha escluso<sup>19</sup>, specialmente dopo l'emanazione del d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361, che ha novellato il sistema di riconoscimento degli enti, richiedendo solo la verifica della possibilità e liceità dello scopo e l'adeguatezza del patrimonio (art. 1, terzo comma), senza fare riferimento alla finalità<sup>20</sup>. Si torna così alla nozione elaborata nel contesto nordamericano, dando rilevanza qualificante all'assenza della distribuzione degli utili.

Il requisito della finalità pubblica, in altri ordinamenti europei, a differenza di quello italiano, diviene elemento caratterizzante di certe tipologie di enti: alcuni consentono la scelta tra due modelli di organizzazione, uno che deve necessariamente perseguire un interesse pubblico ed uno a scopo privato, concedendo nel primo caso maggiori benefici, soprattutto fiscali, ma disponendo allo stesso tempo anche maggiori controlli pubblici; altri prevedono solo il modello volto al perseguimento di un fine qualificato. L'ordinamento francese, ad esempio, disciplina due tipologie di associazione: la prima è sottoposta esclusivamente al divieto di distribuzione degli

---

<sup>17</sup> H. HANSMANN, *The ownership of enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, p. 12, li definisce come «all persons who transact with a firm either as purchasers of the firm's products or as sellers to the firm of supplies, labor, or other factors of production».

<sup>18</sup> G. NAPOLITANO, *Le associazioni private "a rilievo pubblicistico"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, p. 583; L. FERLAZZO NATOLI-P. MONTESANO, *Enti non profit. Respicere finem*, in *Fisco*, 1996, p. 9873; C. GOBBI, *Profili del non profit*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, II, p. 29.

<sup>19</sup> R. DI RAIMO, *Le associazioni non riconosciute*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995, *passim*; M.V. DE GIORGI, *La scelta degli enti privati: riconoscimento civilistico e/o registrazione speciale?*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, II, p. 88; A. ZOPPINI, *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, in *Corr. giur.*, 2001, p. 296; M. MAGGIOLO, *Il tipo della fondazione non riconosciuta nell'atto di destinazione ex art. 2645-ter cod. civ.*, in *Riv. not.*, 2007, p. 1150; M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, in *Commentario Scialoja-Branca-Galgano*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2023, p. 7.

<sup>20</sup> Questi aspetti sono trattati più approfonditamente nel Capitolo IV.

utili (*activité dans un but autre que de partager des bénéfices*)<sup>21</sup> e la seconda, d'*utilité publique*<sup>22</sup>, che deve appunto realizzare una finalità pubblica; con riferimento alla fondazione si richiede invece che sia volta necessariamente *a la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général*. Anche l'ordinamento spagnolo richiede che la fondazione persegua una finalità di interesse generale, tra quelle elencate all'art. 3 della *ley* 50/2002, vietando espressamente che siano costituite per erogare servizi al fondatore o ai suoi familiari<sup>23</sup>. Collegata a questo tema è la questione circa l'ammissibilità delle fondazioni di famiglia, volte appunto alla realizzazione di un fine prettamente egoistico. Mentre un problema di questo tipo non si è presentato nel sistema statunitense, ove il requisito caratterizzante gli enti *no profit* è, come già ricordato, solo quello negativo del *non distribution constraint*<sup>24</sup>, i sistemi di *civil law* che non le disciplinano espressamente, in positivo<sup>25</sup> o in negativo, si sono interrogati circa l'ammissibilità di una fondazione con scopo privato<sup>26</sup>.

L'interesse verso la finalità generale perseguita dagli enti, manifestato in ambito europeo, si riscontra in alcuni importanti studi che, nel cercare di individuare i confini del terzo settore, pur rilevandone ancora la difficoltà, richiamano la centralità dell'aspetto finalistico delle attività delle organizzazioni del *third sector*, volte a generare "il benessere collettivo", lasciando così in secondo piano il requisito negativo del divieto di perseguimento degli utili<sup>27</sup>: si sviluppa una nozione europea di terzo settore,

<sup>21</sup> Art. 1 *Loi du 1er juillet 1901 relatif au contrat d'association*.

<sup>22</sup> Art. 10 *Loi du 1er juillet 1901 relatif au contrat d'association*.

<sup>23</sup> Cfr. le riflessioni di AN. FUSARO, *Uno sguardo comparatistico sul diritto delle fondazioni*, in *Nuova giur. civ.*, 2012, p. 327 ss.

<sup>24</sup> La fondazione può essere assimilata alle *charities* che possono perseguire una finalità privata o pubblica.

<sup>25</sup> Come ad esempio l'ordinamento Svizzero (art. 335 del codice civile Svizzero), del Lichenstein (art. 552 del *Personen und Gesellschaftrecht* del 1926) e quello tedesco che con la riforma delle fondazioni del 2023 ha disciplinato espressamente le fondazioni di famiglia.

<sup>26</sup> In generale è stato riscontrato un certo favore verso l'istituzione di fondazioni di famiglia, con fini privati. Cfr. AN. FUSARO, *La fondazione di famiglia in Italia e all'estero*, in *Riv. not.*, 2010, p. 26; A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Jovene, Napoli, 1995, p. 141 ss.; M.V. DE GIORGI, *Fondazioni di famiglia e attività d'impresa*, in *Enti del primo libro e del terzo settore. Ventun scritti tra due secoli*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 121.

<sup>27</sup> A. EVERS, J.-L. LAVILLE, *Defining the Third Sector in Europe*, in *The Third Sector in Europe*, A. Evers-J.L. Laville (Eds.) (Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2004), p. 11; L.M. SALAMON-W. SOKOLOWSKI, *Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector*, in *The Third Sector As A Renewable Resource for Europe*, B. Enjolras, L.M. Salamon, K.H. Sivesind, A. Zimmer (Eds.), Springer, Cham, 2018, p. 15, che sottolineano: «through the present report, is being proposed

nozione contrapposta a quella statunitense, per lungo tempo predominante. Questo cambio di prospettiva coinvolge anche il formante legislativo di molti ordinamenti, che introducono nuovi modelli organizzativi del terzo settore il cui tratto caratteristico comune è appunto il necessario perseguimento di una finalità di carattere generale o “pubblicistica”. Questi enti sono stati definiti *public benefit organizations*<sup>28</sup> perché volti appunto a realizzare un fine di interesse generale o di utilità sociale (*public benefit*), fine che assume un valore sostanziale<sup>29</sup>, essendo elemento costitutivo della fattispecie. La diffusione di questo modello di organizzazioni collettive segna il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society*<sup>30</sup> e l'affievolimento della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato<sup>31</sup>, distinzione cara soprattutto ai sistemi di *civil law*.

---

for a broader “third or social economy” sector, the TSE sector for short, embracing not only nonprofit institutions, but also social economy, social enterprise and civil society and volunteering elements». È interessante notare il cambio della prospettiva adottata dall'autore che nel 1997 pubblicò un altro celebre contributo dal titolo “In cerca del settore non profit” che metteva in risalto appunto l'elemento negativo del *non distribution constraint*: L.M. SALAMON, H.K. ANHEIER, *Introduction: In Search of the Nonprofit Sector*, in *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, L.M. Salamon, H.K. Anheier (Eds.), Manchester, Manchester University Press, 1997, p. 3.

<sup>28</sup> A. FICI, *Public benefit status and CMD systems for associations and non-profit organizations in the EU*, Studio del Parlamento Europeo, 2023, reperibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>; D. MOORE-K. HADZI-MICEVA-N. BULLAIN, *Europe: Overview of Public Benefit Status. A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe*, 11 *The International Journal of Not-for-Profit Law* 1 (2008).

<sup>29</sup> E non meramente fiscali, come accadeva ad esempio con riferimento alle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), ai sensi del d.lgs. n. 460 del 1997.

<sup>30</sup> M. CEOLIN, *Codice del Terzo Settore*, in *Commentario Scialoja-Branca-Galgano*, Bologna, 2023, p. 5; S. ZAMAGNI, *Non profit come economia civile*, Maticena (cur.), *Scenari e strumenti per il terzo settore*; D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 2018, 34; F. ARCHIBUGI, *Il privato collettivo*, Luiss University Press Roma, 2022, *passim*.

<sup>31</sup> Gli enti del terzo settore chiamati a perseguire una finalità qualificata sono organizzazioni di diritto privato volti a realizzare finalità di tipo pubblicistiche, rientranti tradizionalmente nelle competenze dello Stato e nelle categorie del diritto amministrativo. Sul tema, si veda, *ex multis*: J.H. MERRYMAN, *The Public Law-Private Law Distinction in European and American Law*, 17 *J. Pub. L.* 3 (1968); M. FREEDLAND-J.B. AUBY (Eds.), *The Public law/Private Law Divide. Une entente assez cordiale?*, Oxford, 2006; K. CHAN, *Not-for-profit organizations: public law and private law*, in M. Harding (Ed.), *Research Handbook of Not-for-Profit Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2018, p. 211; G.A. BENACCHIO-M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Atti del IV Congresso nazionale SIRD, Trento, 24-26 settembre 2015; K. BARKER-D. JENSEN, *Private Law. Key Encounters with Public Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; M. CLARICH-B. BOSCHETTI, *Il Codice del Terzo Settore: un nuovo paradigma*,

A tal proposito è utile ricordare i provvedimenti legislativi che si sono occupati, da un lato, dell'economia sociale e, dall'altro, dell'impresa sociale: in entrambi i casi si tratta di modelli organizzativi che svolgono attività d'impresa – sono protagonisti della componente *market* del terzo settore –, coniugandola con il perseguimento di finalità generali, e che al contempo sono chiamate a rispettare regole che assicurino una *governance* democratica e partecipativa, nonché limitazioni, il più delle volte non assolute, nella distribuzione degli utili.

Per quanto riguarda anzitutto il settore dell'economia sociale<sup>32</sup>, vanno senz'altro menzionate la legge spagnola, *ley* 5/2011<sup>33</sup>, che ne è una delle antesignane e quella francese, di poco successiva, la *Loi* 2014-856, *du 31 juillet* 2014, *relative à l'économie sociale et solidaire*. Entrambi i testi normativi non individuano un nuovo modello di ente ma una qualifica ulteriore che può essere assunta da enti già esistenti che rimangono sottoposti alla propria disciplina sostanziale, pur dovendosi adeguare alle regole e ai principi dettati in materia di economia sociale<sup>34</sup>. Questi ultimi riguardano, oltre che alla finalità di interesse generale, anche la struttura organizzativa dell'ente che deve

---

in Jus – online, 3, 2018, p. 41; F. PISTELLI (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato: la grande "dicotomia" ieri e oggi*, in *Dialoghi sul nostro tempo*, Persona e mercato, 2023; G. VECCHIO, *Le istituzioni della sussidiarietà. Oltre la distinzione tra pubblico e privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022; I. POPULIZIO, *Per un modello teorico della «grande dicotomia» tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2013, p. 343 ss.; R.C. MICHAELS-N. JANSEN, *Private Law and the State: Comparative Perceptions and Historical Observations*, Duke Law School Legal Studies, Research Paper Series, Research Paper No. 136, January 2007; G. MARINI, *Ripensare le dicotomie, al di là di pubblico e privato*, in *Riv. crit. del dir. priv.*, 2024, p. 345 ss.; M. BASILE, *Le persone giuridiche*<sup>2</sup>, in *Trattato di diritto privato*, G. Iudica-P. Zatti (a cura di), Giuffrè, Milano, 2014, p. 50, parla di difetto di piena corrispondenza tra la categoria di enti privati e la disciplina privatistica degli enti, e osserva: «la disarmonia non è singolare se si considera che i campi di applicabilità delle norme sulle persone giuridiche travalicano lo spartiacque non di rado costruito in forma troppo rigida fra enti pubblici e privati; e che a persone giuridiche pubbliche sono estensibili molte norme civilistiche [...]».

<sup>32</sup> A. FICI, *Recognition and Legal Forms of Social Enterprise in Europe: A Critical Analysis from a Comparative Law Perspective*, in *European Business Law Review*, 2016, p. 639; ID., *Third Sector Organizations in a European and Comparative legal Perspective*, in *The Law of Third Sector Organizations in Europe*, Springer, Cham, 2023, p. 288 ss.

<sup>33</sup> Sul tema: G. FAJARDO-GARCÍA, *Social Economy and Third Sector in Spanish Law. Convergences and Divergences*, in *The law of Third Sector Organizations in Europe*, A. Fici (Ed.), Springer, Cham, 2023, p. 215; J.L. MONZÓN- C. MARCUELLO, *Economía pública, social y cooperativa*, 2012, p. 75; V. MONTANI, *Prospettive di comparazione*, in *Il codice del terzo settore*, F. Donati-F. Sanchini (a cura di), Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. 380.

<sup>34</sup> La legge francese si distingue a tal proposito per una scelta molto innovativa perché, oltre agli enti tradizionalmente preposti a divenire soggetti dell'economia sociale (come, ad esempio, cooperative, mutue, associazioni e fondazioni), ha incluso anche le società commerciali, purché rispettino tutti i requisiti e i principi previsti dalla legge.

basarsi sul primato della persona sul capitale, sulla democraticità nonché sulla limitazione nella distribuzione degli utili<sup>35</sup>. Sebbene il modello di ente dell'economia sociale proposto dalle due leggi menzionate non sia univoco, ne sono state individuate alcune caratteristiche comuni<sup>36</sup>: (i) il carattere privato; (ii) lo svolgimento di attività economica; (iii) il perseguimento di finalità generali; (iv) la particolare struttura organizzativa e di *governance*<sup>37</sup>.

Proseguendo nell'analisi del secondo modello che fa parte della componente *market* del terzo settore, l'impresa sociale, occorre evidenziare come, seppur, al pari dell'economia sociale, non ne esista una definizione univoca, gli studi promossi dalla Commissione Europea ne hanno riconosciuto alcuni elementi tipizzanti: si tratta di organizzazioni private, indipendenti dallo Stato, che svolgono attività imprenditoriale con finalità di interesse generale e di utilità pubblica e con limitazioni nella distribuzione degli utili, con regole di *governance* democratica o partecipativa<sup>38</sup>. La realizzazione dell'impresa sociale avviene sostanzialmente secondo tre modalità<sup>39</sup>: alcuni ordinamenti hanno individuato nelle cooperative il modello legale di riferimento<sup>40</sup>; altri, come l'Italia, hanno previsto che un ente possa chiedere il riconoscimento della qualifica di impresa sociale qualora ne presenti tutti i requisiti<sup>41</sup>; altri

---

<sup>35</sup> Art. 4 *Ley 5/2011* e art. 2 *Loi 2014-856*. La previsione di questi principi ha fatto dubitare una parte della dottrina francese della reale compatibilità del modello proposto dalla legge sull'economia sociale con la struttura delle società commerciali: si tratta in particolare del primato della persona sul capitale e delle regole di gestione democratica. Gli autori hanno sottolineato in particolare che o tali requisiti non sono applicabili alle società commerciali, ovvero che l'acquisto dello *status* sarebbe di fatto limitato alle sole società cooperative, altrimenti snaturando l'assetto organizzativo delle società di capitali. Cfr. sul punto V.M. MARCELLI, *La legge francese sull'economia sociale*, in *Diritto dell'economia sociale. Teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, A. Fici (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 225; D. HIEZ, *La loi sur l'économie sociale et solidaire: un regard juridique bienveillant*, 334 *Revue internationale de l'économie sociale* 47 (2014); V. MONTANI, *Prospettive di comparazione*, cit., p. 385.

<sup>36</sup> V. MONTANI, *Prospettive di comparazione*, cit., p. 379.

<sup>37</sup> Mentre una vera e propria limitazione nella distribuzione degli utili è prevista solo dalla legge francese all'art. 1, par. II, lett. c).

<sup>38</sup> Commissione Europea, *A Map of Social Enterprises and Their Eco-Systems in Europe*, 2015, p. 9, reperibile all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b556d0e5-8907-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>39</sup> V. MONTANI, *Prospettive di comparazione*, cit., p. 389.

<sup>40</sup> Come ad esempio la Croazia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia. Cfr. Commissione Europea, *A Map of Social Enterprise and Their Eco-Systems in Europe*, cit.

<sup>41</sup> Oltre al nostro ordinamento, anche ad esempio la Finlandia, la Danimarca, la Slovacchia e la Slovenia. Cfr. Commissione Europea, *A Map of Social Enterprise and Their Eco-Systems in Europe*, cit.

ancora, infine, hanno elaborato un nuovo tipo di ente impresa sociale<sup>42</sup>.

Si inserisce pienamente nella tendenza legislativa appena menzionata la Riforma italiana del Terzo settore che ha definito gli enti del Terzo settore sulla base del duplice requisito dell'attività di interesse generale svolta e della finalità perseguite che devono necessariamente essere civiche, solidaristiche e di utilità sociale, rientrando a pieno titolo nella categoria di *public benefit organizations*<sup>43</sup>.

Le organizzazioni di "pubblico interesse" hanno dunque contribuito ad arricchire il concetto di *third sector*, certamente non più limitato, per lo meno nel contesto europeo, agli enti che si caratterizzano, esclusivamente, per il *non distribution constraint*. Il superamento delle coordinate tradizionali è segnato del resto dalla circostanza che, nell'ambito della componente *market* del terzo settore, il requisito negativo del divieto di distribuzione degli utili viene ridimensionato<sup>44</sup>.

## 2. L'oggetto della ricerca

Con il breve *excursus* sin qui condotto si è cercato di mettere in luce la difficoltà di tracciare i confini del terzo settore, che ancora oggi rappresenta una realtà eterogenea e in continua mutazione. Avendo a mente tale complessità, il presente lavoro vuole soffermarsi sullo studio del *third sector* o *non profit sector* secondo una prospettiva comparatistica, focalizzando l'attenzione sugli ordinamenti inglese, statunitense ed italiano. Nell'illustrare i principali tratti caratteristici delle loro discipline, lo studio si concentrerà su un aspetto comune ai tre ordinamenti, relativo segnatamente ai controlli pubblici sugli enti del terzo settore, esercitati da autorità esterne alle organizzazioni, riconducibili allo Stato, il quale ha appunto interesse a verificare che gli enti e in particolare i loro gestori rispettino la disciplina prevista.

---

<sup>42</sup> L'esempio inglese delle *Community Interest Company* ne rappresenta l'esempio principale. Commissione Europea, *A Map of Social Enterprise and Their Eco-Systems in Europe. Country Report: United Kingdom*, 2019.

<sup>43</sup> E che addirittura potrebbe essere utilizzata come modello per una legislazione europea sul terzo settore: A. FICI-M. RENNA, *La legislazione sul terzo settore in Europa: il quadro attuale e le prospettive future*, in *Verso un diritto europeo del terzo settore*, Fondazione Terzjus ETS, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 15 ss.; A. FICI, *Il terzo settore italiano in prospettiva europea (prima parte)*, in *Diritto ed Economia del Terzo Settore*, 2024, p. 3 ss.

<sup>44</sup> G. MARASÀ, *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 34; A. FICI, *Il terzo settore italiano in prospettiva europea (prima parte)*, in *Diritto ed Economia del Terzo Settore*, cit., p. 3 ss.

L'analisi, dopo avere illustrato le principali caratteristiche delle diverse autorità di controllo, si soffermerà quindi sulle ragioni che hanno portato gli ordinamenti a prevedere tale supervisione: in tutti i casi si metterà in luce come la limitata legittimazione ad agire dei privati e le sovvenzioni pubbliche di cui godono le organizzazioni sotto forma di benefici fiscali hanno giocato in tale frangente un ruolo fondamentale<sup>45</sup>. Lo studio si focalizzerà in seguito sull'oggetto dell'attività di supervisione, con particolare riferimento agli enti non lucrativi che devono perseguire una finalità qualificata e che negli ordinamenti di *common law* in esame si identificano tradizionalmente nelle *charitable entities* o semplicemente *charities*. Si tratta di quelle organizzazioni che, come anticipato nel precedente paragrafo, possono rientrare nella categoria di *public benefit organizations*, perché volte appunto a realizzare un fine di interesse generale o di utilità sociale (*public benefit*) e che hanno contribuito all'affievolimento della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato<sup>46</sup>, avendo natura privatistica ma perseguendo scopi generali.

---

<sup>45</sup> La questione riporta ancora una volta al contesto statunitense e in particolare a quegli studi che hanno definito gli enti *non profit* come enti *without owners*: questi ultimi sarebbero i soggetti titolari del diritto di appropriarsi del *surplus* netto di liquidazione e che appunto sarebbero assenti negli enti *non profit*, sottoposti al divieto di distribuzione degli utili – anche sotto forma di attivo residuo dalla liquidazione. Mancando dunque negli enti senza scopo di lucro e più in generale negli enti del terzo settore una categoria assimilabile a quella degli *shareholders* che, nelle società di capitali, non solo sono titolari di diritti e poteri di controllo nei confronti del *management*, ma hanno anche l'incentivo economico a svolgere tale funzione di monitoraggio proprio perché sono destinatari degli utili generati dall'impresa, si riscontra un importante problema di *deficit of control*. E proprio da questa carenza di controllo avrebbe origine uno dei paradossi della *governance* degli enti *non profit*: «the fact that nonprofit institutions receive so much in public and private largess, but are subject to so few accountability constraints», come dimostrano del resto alcuni casi di *mismanagement* di enti *non profit* non solo negli Stati Uniti, ma anche in Europa (J.A. EDIE, *Good and not so good governance of nonprofit organizations: factual observations from the USA*, in *Comparative Corporate Governance of Non-profit organizations*, cit., p. 20 ss.). H. HANSMANN, *The ownership of enterprise*, cit., p. 11 e 227 ss., che sottolinea che «A firm's "owners", as the term is conventionally used and as it will be used here, are those persons who share two formal rights: the right to control the firm and the right to appropriate the firm's profits, or residual earnings». Ciò che manca per definizione nelle *nonprofit organizations* sarebbe appunto *the right to appropriate the firm's profits, or residual earnings*. La circostanza che in alcuni casi possa essere riconosciuto in capo ad alcuni soggetti *the right to control the firm*, diritto che si manifesta in particolare nel diritto di eleggerne i gestori, non consente di considerare tali soggetti come proprietari dell'ente perché, appunto, mancherebbe sempre il diritto di appropriarsi del residuo netto di liquidazione. Parla di *deficit of control* anche K.J. HOPT, *The board of nonprofit organizations: some corporate governance thoughts from Europe*, in *Comparative Corporate Governance Of Non-Profit Organizations*, K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 538.

<sup>46</sup> Sul punto si veda *supra* nota n. 31.

Tale natura ambivalente sarà la chiave di lettura per esaminare la disciplina delle autorità di controllo e in particolare dei loro poteri e dell'oggetto della loro supervisione: ci si chiederà se le stesse possano definire o selezionare le finalità che le organizzazioni devono perseguire e le modalità con cui farlo. La ricerca consentirà quindi di trarre alcune conclusioni circa l'impostazione generale delle discipline e in particolare se le stesse prevedano, attraverso le autorità di controllo, una forma di eteronomia o eterodeterminazione della finalità degli enti non lucrativi, ovvero se prevalga la loro autonomia: la doppia natura pubblicistica/privatistica delle organizzazioni vedrà prevalere nell'un caso l'anima pubblicistica, nell'altro quella privatistica. Nell'un caso, ancora, gli ordinamenti potranno essere qualificati come *public-law oriented*, nell'altro come *private-law oriented*<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Questa categorizzazione è utilizzata da K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, Hart Publishing, Oxford, 2016.



## CAPITOLO II

# IL SISTEMA INGLESE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le *charities* nella *common law* inglese: dalle origini al *Charities Act* 2011. – 3. Perché un sistema di controlli pubblici? Il limitato *standing to sue* dei privati. – 4. Il sistema dei controlli: la *Charity Commission*. – 5. L'oggetto del controllo: il requisito del *public benefit* prima della riforma del 2006. – 6. La *Charity Commission* e il *public benefit* dopo la riforma del 2006. – 7. Alcune riflessioni conclusive.

### 1. Introduzione

Il settore *non profit* riveste da sempre grande importanza nell'ordinamento d'oltremania, segnatamente nella sua più importante declinazione che è quella del *charity sector*, che vede come protagoniste, appunto, le *charities*<sup>48</sup>. Nella delineazione delle principali caratteristiche degli enti senza scopo di lucro inglesi, occorre infatti da subito mettere in evidenza come gli stessi possano suddividersi in due categorie: gli enti *nonprofit* e le *charities*, le quali costituiscono un sottoinsieme dei primi. Mentre le organizzazioni *nonprofit* si caratterizzano – solo – per il divieto di distribuzione degli utili, le *charities*, oltre al menzionato requisito negativo, devono necessariamente perseguire una finalità qualificata, generale<sup>49</sup>. Finalità che, come si vedrà meglio nel prosieguo, rappresenta il fulcro attorno al quale si è sviluppata la disciplina del *charity sector*, fino ai giorni nostri. L'ordinamento inglese si è infatti da sempre distinto per la sua impostazione sostanzialistica, attenta cioè agli obiettivi perseguiti dagli enti caritatevoli, più che alla loro struttura

---

<sup>48</sup> Nel sito <https://register-of-charities.charitycommission.gov.uk/en/sector-data/sector-overview> è costantemente aggiornato il numero di *charities* registrate presso la *Charity Commission*: il 3 marzo 2025 hanno raggiunto quasi le 190.000 unità.

<sup>49</sup> G.G. MORGAN, *The use of charitable status as a basis for regulation of nonprofit accounting*, 2 *Voluntary Sector Review* 209, 212 (2010).

organizzativa, e lasciando distinti gli aspetti legati alle agevolazioni fiscali che, seppur previste, specialmente a favore delle *charities*<sup>50</sup>, sono regolate in separati testi legislativi e hanno suscitato minori riflessioni da parte della dottrina rispetto ai profili legati alla finalità<sup>51</sup>. Per questo motivo il sistema è stato collocato tra i cc.dd. “Civil-based regulatory regimes”, contrapposti a quelli che, come l’esempio statunitense, sono invece denominati “Tax-based regulatory regimes” perché danno primaria importanza agli aspetti fiscali della disciplina, più che a quelli sostanziali<sup>52</sup>.

Il secondo principio sul quale si basa il sistema *no profit* inglese può essere identificato nella tendenziale neutralità delle forme, sia per quanto riguarda gli enti *nonprofit*, sia per le *charities*. L’ordinamento non prevede infatti delle strutture giuridiche *ad hoc* per gli enti senza scopo di lucro, che possono assumere le varie forme contemplate dalla legge anche per gli enti *for profit*, purché sempre nel rispetto del divieto dello scopo di lucro: tali enti sono sottoposti alla disciplina prevista per gli enti *nonprofit*, che si somma a quella collegata al loro *status* (di *association*, *trust* o *corporation*). Tra le forme ammesse si ricorda la *unincorporated association*, priva della personalità giuridica, e la *company limited by guarantee*, composta da *members* – e non da *shareholders* – che non hanno alcun diritto alla distribuzione degli utili nemmeno in caso di estinzione dell’ente<sup>53</sup>. Per quanto riguarda le *charities*, è possibile che le stesse siano organizzate come *charitable corporation*, ovvero come *charitable trust*: quest’ultima, analogamente alla *unincorporated association*, non è dotata di personalità giuridica ed è di gran lunga la forma più diffusa. Si tratta di una particolare figura di *trust*, che deroga al principio della *certainty of object*, in forza del quale è necessario che il *trust* indichi uno o più beneficiari in modo determinato o determinabile a favore del quale o dei quali il *trustee* deve gestire il patrimonio in *trust*, a pena di invalidità del *trust* stesso<sup>54</sup>. L’ordinamento inglese infatti di regola non

---

<sup>50</sup> Le agevolazioni fiscali previste per le *charities* sono riassunte da G.G. MORGAN, *The use of charitable status as a basis for regulation of nonprofit accounting*, cit., p. 215.

<sup>51</sup> D. MORRIS, *Recent developments in charity taxation in the United Kingdom: the law gives and the law takes away*, in *Not-For-Profit Law. Theoretical And Comparative Perspectives*, M. Harding-A. O’Connell-M. Stewart (Eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 254 ss.

<sup>52</sup> K. CHAN, *The Public/Private Nature of Charity Law*, Hart, Oxford, 2016, p. 39.

<sup>53</sup> M. MULLEN-J. LEVINSON, *Companies Limited by Guarantee*, Jordans, Bristol, 2014, *passim*; E. WEST, *Companies Limited by Guarantee*, 2004, Jordans, *passim*; P. LUXTON, *The Law of Charities*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 19.

<sup>54</sup> M. LUPOI, *Istituzioni del diritto dei trust negli ordinamenti di origine e in Italia*, Cedam, Padova, 2020, p. 46; J.E. PENNER, *The Law of trusts*<sup>10</sup>, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 212.

riconosce alcun effetto ai *trusts* che diano esclusiva rilevanza alle proprie finalità senza individuare una categoria di soggetti, i beneficiari, che abbiano il diritto di ricevere le utilità derivanti dai beni in *trust* e che possano controllare l'operato del *trustee* (*a trust to be valid must be for the benefit of individuals*<sup>55</sup>). Ebbene, il *charitable trust* costituisce la più importante eccezione a tale regola, ammettendo appunto la costituzione di un *trust* per uno scopo generale anche in assenza di una categoria di beneficiari individuati o individuabili. Le *charities* dal 2006 possono inoltre utilizzare la forma della *Charitable Incorporated Organization (CIO)*<sup>56</sup> che ha la struttura di una *corporation* destinata tuttavia esclusivamente alle *charities*. Questa struttura è stata pensata per semplificare gli oneri pubblicitari previsti in capo alle *companies limited by guarantee*, che oltre ad essere registrate presso la *Charity Commission*, devono iscriversi anche nel *Register of Companies* della *Companies House*: le *CIOs* al contrario beneficiano dei vantaggi di una figura *corporate*, dotata di personalità giuridica, ma con un procedimento di registrazione unico e semplificato.

Il terzo principio che ha sempre caratterizzato il *non profit sector* inglese consiste nella possibilità che gli enti svolgano attività d'impresa, attività che infatti non è mai stata considerata incompatibile con la loro natura, purché non ne vengano distribuiti gli utili tra i componenti<sup>57</sup>: particolare attenzione è stata data allo svolgimento di tali attività da parte delle *charities*, sottolineando che le stesse non sono in contrasto con la loro finalità generale<sup>58</sup>.

In quest'ultimo caso si è sottolineato che gli enti caritatevoli possono svolgere diversi tipi di attività economica e con diverse modalità, dalle quali discende un differente trattamento normativo, specialmente a livello fiscale. Anzitutto il tipo di *business* può coincidere con lo scopo sociale dell'ente (*primary purpose trading*), beneficiando dell'*income tax exemption* o della *corporation tax exemption*: è il caso, ad esempio, degli enti che forniscono

---

<sup>55</sup> *Bowman v Secular Society Ltd* [1917] AC 406 (HL) 441.

<sup>56</sup> Di cui alle *Sections* 204 ss. *Charities Act* 2011. H. PICARDA, *Harmonising nonprofit law in the European Union: an English perspective and digest*, in *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*, K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 185.

<sup>57</sup> V. MONTANI, *Prospettive di comparazione*, cit., p. 441.

<sup>58</sup> La *Charity Commission* lo ha chiarito a più riprese, da ultimo in: CHARITY COMMISSION, *Trustees, trading and tax. How charities may lawfully trade*, 24 febbraio 2016, consultabile all'indirizzo <https://www.gov.uk/government/publications/trustees-trading-and-tax-how-charities-may-lawfully-trade-cc35/trustees-trading-and-tax-how-charities-may-lawfully-trade#trading-by-charities>.

servizi educativi prevedendo il pagamento di *fees* per usufruire appunto dei predetti servizi<sup>59</sup>. È inoltre possibile che gli enti svolgano attività economiche che non perseguono direttamente lo scopo principale (*non-primary purpose trade*), a condizione che tali attività abbiano un carattere secondario (*ancillary*) rispetto alla finalità istituzionale. Un esempio tipico è rappresentato dalla vendita di cibo e bevande all'interno di un museo gestito da una *charity*. In alternativa, è ammesso che l'attività economica non sia connessa allo scopo principale purché non comporti un rischio eccessivo per le risorse dell'ente: si parla, in questo caso, di *non-primary purpose trading*, per il quale non è previsto alcun beneficio fiscale<sup>60</sup>. Tutte e tre le ipotesi illustrate rientrano nel concetto di *trading by charity*, che si distingue da una diversa modalità con cui le organizzazioni caritatevoli possono esercitare attività imprenditoriali, nota come *trading by subsidiaries*. Quest'ultima modalità viene utilizzata quando l'attività commerciale non coincide con lo scopo principale dell'ente, oppure supera i limiti di secondarietà o di rischio consentiti. In tali casi, l'attività è svolta da una società commerciale appositamente costituita e controllata dalla *charity*, con l'obbligo di destinare gli utili alla controllante, la quale li impiega per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Questo assetto consente di tutelare il patrimonio della *charity* e di separare i profili di responsabilità derivanti dalle diverse attività svolte. Sebbene la *subsidiary* non benefici dell'esenzione dalla *corporation tax*, essa può dedurre dal proprio reddito le donazioni effettuate alla *charity* sotto forma di *gift aid*. Le donazioni ricevute dalla *charity* controllante, invece, non sono considerate *trading profits*.

Nel prosieguo ci si soffermerà su una particolare categoria di enti senza scopo di lucro, le *charities*, le quali, come accennato, rappresentano la parte più consistente del settore *no profit* inglese: dopo una ricostruzione storica della loro disciplina, l'attenzione si concentrerà sul tema specifico di questo lavoro e segnatamente sui soggetti esterni preposti al controllo degli enti caritatevoli e sull'oggetto di tale attività di supervisione.

---

<sup>59</sup> K. O'HALLORAN, *The Profits of Charity*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 67; A. PIRONI, *L'evoluzione del terzo settore nel Regno Unito tra fine di solidarietà e attività d'impresa*, in *Riv. dir. impresa*, 2007, p. 462.

<sup>60</sup> Rischio eccessivo valutato sulla base di questi parametri: *the size of the charity; the nature of the business; the expected outgoings; turnover projections; the sensitivity of business profitability to the ups and downs of the market*. Cfr. CHARITY COMMISSION, *Trusts, trading and tax. How charities may lawfully trade*, cit.

## 2. *Le charities nella common law inglese: dalle origini al Charities Act 2011*

Nel ricostruire la disciplina inglese delle *charities* occorre da subito ricordare, come già accennato nel precedente paragrafo, che l'aspetto più importante sul quale si è concentrato questo settore del diritto è stato da sempre il requisito finalistico, gli obiettivi cioè che l'ordinamento ha preteso che siano necessariamente perseguiti dagli enti caritatevoli: indipendentemente dalla forma assunta – ancorché quella più diffusa sia sempre stata il *charitable trust* – i formanti giurisprudenziale e dottrinale, prima, e quello legislativo, poi, hanno focalizzato la propria attenzione sulla loro finalità.

Ripercorrendo quindi le origini della *law of charity* inglese, a testimonianza della importante tradizione esistente in materia, si deve risalire fino al 1601, anno nel quale il Parlamento del regno della Regina Elisabetta I approvò lo *Statute of Charitable Uses* (conosciuto comunemente come lo *Statute of Elizabeth*), che nel preambolo individuò una lista di “good, godly and charitable objects”<sup>61</sup>. Sebbene la finalità della legge non fosse quella di definire le *charities*, ma piuttosto di chiarire la giurisdizione dei *Commissioners*<sup>62</sup>, competenti ad accertare e a fornire una tutela giuridica nei casi di violazione dei *charitable trusts*, tuttavia ben presto le corti conclusero che le materie citate nello *Statute of Elizabeth* “and all other objects which by analogy are deemed within its spirit and intendment and no other objects”<sup>63</sup> fossero *charitable* e dunque contribuirono a definire le *charities*<sup>64</sup> come

---

<sup>61</sup> Questi ultimi erano: «The relief of aged, impotent, and poor people. The maintenance of sick and maimed soldiers and mariners. The maintenance of schools of learning, free schools, and scholars in universities. The repair of bridges, ports, havens, causeways, churches, sea-banks, and highways. The education and preferment of orphans. The relief, stock, or maintenance for houses of correction. Marriages of poor maids. The supportation, aid, and help of young tradesmen, handicraftsmen, and persons decayed. The relief or redemption of prisoners or captives. The aid or ease of any poor inhabitants concerning payment of fifteens, setting out of soldiers, and other taxes».

<sup>62</sup> G.G. MORGAN, *Public benefit and charitable status: assessing a 20-year process of reforming the primary legal framework for voluntary activity in the UK*, 3 Voluntary Sector Review 67, 71 (2012). Il sistema prevedeva la figura dei *Commissioners*, competenti a supervisionare l'operato dei trustees perché i *charitable trusts* sono sprovvisti della categoria dei beneficiari (individuati o individuabili), la quale di regola nei *trusts* non *charitable* hanno il potere-dovere di controllare la gestione del *trust fund* da parte dei trustees. Sul tema cfr. anche M. STALTERI, *Enti non profit e tutela della fiducia*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 42 ss.

<sup>63</sup> *Gilmour v Coats* [1949] AC 426 (HL) 443.

<sup>64</sup> G.G. MORGAN, *Public benefit and charitable status: assessing a 20-year process of reforming the primary legal framework for voluntary activity in the UK*, cit., p. 71.

appunto quegli enti che svolgessero almeno una delle attività elencate<sup>65</sup>.

La seconda data fondamentale nella storia della *charity law* inglese è il 1891, anno della sentenza Pemsel<sup>66</sup>, nella quale la House of Lords, con la *opinion* di Lord Macnaghten, ha individuato i *purposes* che potevano ritenersi *charitable* (cc.dd. *four heads of charity*) nel “relief of poverty; advancement of education; advancement of religion; other purposes beneficial to the community”. All’indomani della famosa decisione, si consolidò la regola giurisprudenziale, già formatasi prima di Pemsel<sup>67</sup>, in forza della quale uno scopo, per essere *charitable*, oltre che integrare una delle quattro *heads of charity*, dovesse perseguire anche *the benefit of the public*<sup>68</sup>. Ben presto, tuttavia, le corti conclusero che, qualora l’attività rientrasse in una delle prime tre *heads of charity*, potesse presumersi il secondo requisito del *public benefit*<sup>69</sup>.

Risalgono alla seconda metà del XX secolo i primi interventi legislativi in materia, frutto della Commissione istituita per modernizzare la *law of charity* che nel 1960 ha elaborato la versione originaria del *Charities Act*, con la previsione per la prima volta del registro delle *charities* ma non di una nuova definizione di *charity*<sup>70</sup>. Per quest’ultima si dovrà attendere il 2006, anno

---

<sup>65</sup> La dottrina ha sottolineato la fondamentale importanza dello *Statute of Elisabeth* come primo «fondamentale riconoscimento del Terzo settore in un’ottica laica. E ciò non soltanto per la semplice assenza di qualsiasi riferimento alla religione, bensì per la sua natura di vero e proprio contratto sociale, con cui veniva conferita ai privati una delega tacita al raggiungimento di obiettivi sociali, comunque estranei rispetto a quelli acquisibili dal mercato in senso stretto» (M. STALTERI, *Enti non profit e tutela della fiducia. Esperienza inglese e prospettive della riforma italiana*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 44).

<sup>66</sup> *Commissioners for Special Purposes of the Income Tax v Pemsel* [1891] AC 531.

<sup>67</sup> *Jones v Williams* (1767) 2 Amb 651, 27 ER 422 (Ch).

<sup>68</sup> *Oppenheim v Tobacco Securities Trust Co. Ltd.* [1951] AC 297 HL) 307; *IRC v Baddeley* [1955] 1 All ER 525.

<sup>69</sup> Tale interpretazione è stata poi ripresa da *Re Hetherington* [1990] Ch 1, dove Sir Nicholas Browne-Wilkinson VC, ha sottolineato che «A trust for the advancement of education, the relief of poverty or the advancement of religion is *prima facie* charitable and assumed to be for the public benefit». In realtà la tesi in forza della quale prima della riforma introdotta con il *Charities Act* 2006 esistesse una presunzione di *public benefit* per le attività che rientrassero nelle prime tre *heads of charity* e che dunque il *Charities Act* del 2006 abbia introdotto, come si vedrà, un “nuovo” potere in capo alla *Charity Commission* è da alcuni discussa. Sul punto, in particolare, cfr. M. SYNGE, *The “New” Public Benefit Requirement. Making Sense of Charity Law?*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 20 ss.; P. LUXTON, *A Three-Part Invention: Public Benefit Under The Charity Commission*, *The Charity Law & Practice Review*, 11, 19 (2009).

<sup>70</sup> G.G. MORGAN, *Public benefit and charitable status: assessing a 20-year process of reforming the primary legal framework for voluntary activity in the UK*, cit., p. 73.

della riforma del *Charity Act* 2006, adottata sotto la spinta del governo di Tony Blair, che ha introdotto – dopo 401 anni dallo *Statute of Elisabeth* – una nuova definizione di *charity*, successivamente modificata dal *Charities Act* 2011.

Riaffermando l'impostazione sostanzialistica propria della disciplina inglese, la legge esplicita in forma legislativa la regola giurisprudenziale che definiva gli enti sulla base non solo della forma giuridica assunta, ma anche dell'attività svolta e dello scopo perseguito<sup>71</sup>. Per quanto riguarda il primo aspetto, si conferma che possano assumere la qualifica di *charity* le *unincorporated associations*, i *charitable trusts*, le *companies limited by guarantee* e le *charitable incorporated organisations*. Con riferimento al secondo e più rilevante profilo, la *Section 1* (1) della legge precisa che «charity means an institution which is established for charitable purposes only» e la *Section 2* chiarisce che «a charitable purpose is a purpose which (a) falls within section 3(1), and (b) is for the public benefit». La legge propone dunque una definizione espressa del requisito che si basa su un *dual step test*: il primo richiede che il *purpose* ricada tra quelli elencati alla *Section 3*(1) e il secondo che in ogni caso sia volto al perseguimento del *public benefit*, così come descritto dalla *Section 4*. La *Section 3*(1) elenca in particolare dodici *heads of charity*<sup>72</sup>, ampliando così l'originale elenco inaugurato da Pemsel che si limitava a quattro, e prevede, al tredicesimo punto, che sia considerata *charitable* ogni altra finalità che il giudice valuti come analoga a quelle espressamente individuate<sup>73</sup>. La *Section 4* sottolinea inoltre che il *public benefit*

---

<sup>71</sup> M. SYNGE, *The "New" Public Benefit Requirement. Making sense of Charity Law*, Hart Publishing, Oxford, 2015, p. 19 ss.; M. NUZHAT, *Defining "Charity" and "Charitable Purposes" in the United Kingdom*, in *Voluntas*, 2008, p. 36; A. MACLENNAN, *Blackstone's Guide to the Charities Act 2006*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 80; J. HACKNEY, *Charities and Public Benefit*, in *Law Quart. Rev.* 347 (2008); A. PIRONTI, *La riforma della Charity Law inglese*, in *Trusts e attività fiduciarie*, 2008, p. 499 ss.

<sup>72</sup> La *Section 3* così prevede: «Descriptions of purposes: (1) A purpose falls within this subsection if it falls within any of the following descriptions of purposes (a) the prevention or relief of poverty; (b) the advancement of education; (c) the advancement of religion; (d) the advancement of health or the saving of lives; (e) the advancement of citizenship or community development; (f) the advancement of the arts, culture, heritage or science; (g) the advancement of amateur sport; (h) the advancement of human rights, conflict resolution or reconciliation or the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity; (i) the advancement of environmental protection or improvement; (j) the relief of those in need because of youth, age, ill-health, disability, financial hardship or other disadvantage; (k) the advancement of animal welfare; (l) the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown or of the efficiency of the police, fire and rescue services or ambulance services».

<sup>73</sup> Si tratta della lett. m) (ii): «(m) any other purposes (ii) that may reasonably be regarded as

*requirement* non può essere presunto e che «any reference to the public benefit is a reference to the public benefit as that term is understood for the purposes of the law relating to charities in England and Wales». Da un lato, si è superato così espressamente quell'orientamento interpretativo in forza del quale la riconducibilità dell'attività ad una delle *heads of charity* consentiva di presumere il requisito del *public benefit*. La riforma, dall'altro lato, non ha definito il concetto di *public benefit* rinviando a tal fine ai precedenti consolidatisi nella *case law* inglese e attribuendo alla *Charity Commission* il compito di pubblicare una *guidance on the public benefit requirement* (*Section 17*)<sup>74</sup>. Con il *Charities Act* il legislatore inglese ha dunque riproposto il requisito del *public benefit* al centro della definizione di *charity*, dandogli tuttavia ancora maggiore rilevanza e ha segnato, come si vedrà, un importante cambiamento nell'equilibrio tra i profili da sempre coesistenti nel *charitable sector* riconducibili al diritto pubblico (la finalità perseguita) e al diritto privato (la natura delle *charities*).

### 3. Perché un sistema di controlli pubblici? Il limitato standing to sue dei privati

Prima di analizzare nel dettaglio il sistema di supervisione pubblica sulle *charities* – sia nella fase precedente che in quella successiva alla riforma del 2006 – e di approfondire come, in tale contesto, si sia evoluto il concetto di *public benefit*, con particolare attenzione all'attività di controllo esercitata dalle autorità pubbliche nei confronti degli enti caritatevoli, è opportuno soffermarsi preliminarmente sulle ragioni che, storicamente, hanno giustificato l'esistenza di un sistema di controllo esterno rispetto agli enti stessi.

Si tratta anzitutto di una giustificazione insita nella struttura stessa degli enti e in particolare nella circostanza che gli stessi siano volti alla realizzazione di un interesse pubblico, senza che il beneficiario o i beneficiari siano individuati o individuabili *ex ante*: ai destinatari dell'attività non è riconosciuta di regola, o comunque è limitata a casi eccezionali, la legittimazione ad agire nei confronti dei gestori delle *charities* nei casi di *mala gestio* o di mancato perseguimento della finalità generale<sup>75</sup>. Un sistema di controllo

---

analogous to, or within the spirit of, any purposes falling within any of paragraphs (a) to (l) or sub-paragraph (i)».

<sup>74</sup> G.G. MORGAN, *Public benefit and charitable status: assessing a 20-year process of reforming the primary legal framework for voluntary activity in the UK*, cit., p. 79.

<sup>75</sup> K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 81.

pubblico degli enti è reso necessario, inoltre, per accertare che gli incentivi e le agevolazioni fiscali siano riconosciuti ad enti che perseguano effettivamente una finalità generale e rispettino le regole previste dall'ordinamento (in particolare il divieto di distribuzione degli utili).

Per quanto riguarda la limitazione dello *standing to sue*, è importante sottolineare che la principale ragione di tale scelta risiede nell'esigenza di contenere il rischio che vengano promosse azioni giudiziarie infondate, le quali comporterebbero oneri economici ingiustificati a carico degli enti<sup>76</sup>. La mancanza di legittimazione ad agire in capo ai destinatari delle attività caritatevoli è stata, nella tradizione inglese, compensata dal ruolo dell'*Attorney General*, capo dell'ufficio legale della Corona, la cui importanza si è affermata a partire dal XVII secolo, con l'emanazione dello *Statute of Elisabeth*, fino all'istituzione della *Charity Commission*, nel 1853<sup>77</sup>. Egli rappresenta gli interessi della Corona, in qualità di *parens patriae*, con il compito di garantire che le *charities* siano amministrate diligentemente e perseguano effettivamente le finalità generali per cui sono istituite. La presenza dell'*Attorney General* conferma inoltre il principio consolidato nell'ambito della *law of trust*, ma applicabile anche alle *charities* nel loro complesso, in forza del quale è sempre necessario, pena l'invalidità del *trust*, che vi sia almeno un soggetto che possa controllare la gestione del *trust fund* da parte dei *trustees* (*there must be somebody in whose favour the court can decree performance*<sup>78</sup>).

Storicamente il sistema ha riconosciuto all'*Attorney General* il potere di agire per *mala gestio* avanti alle corti sia *ex officio*, sia, più frequentemente, *ex relatio*: in questo secondo caso un soggetto privato, detto *relator*, richiedeva l'intervento dell'autorità, assumendosi tutti i costi della procedura senza che fosse necessario dimostrare di avere un interesse particolare nella corretta gestione della *charity*<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> A-G v St Cross Hospital (1854) 18 Beav 503 (Ch). In questo precedente la corte sottolinea come i costi dei procedimenti giurisdizionali potrebbero causare «the destruction of charity ... by costs».

<sup>77</sup> In un importante precedente del XIX secolo (A-G v Brown (1818) 1 Swans 265 (Ch) 290) Lord Eldon sottolinea: «It is the duty of a court of equity, a main part, originally almost the whole, of its jurisdiction, to administer trusts ... From this principle has arisen the practice of administering the trust of a public charity: persons possessed of funds appropriated to such purposes are within the general rules; but no one being entitled by an immediate and peculiar interest to prefer a complaint, who is to compel the performance of their obligations, and to enforce their responsibility? It is the duty of the King, as *parens patriae*, to protect property devoted to charitable uses; and that duty is executed by the officer who represent the Crown for all forensic purposes».

<sup>78</sup> Morice v Bishop of Durham (1804) 9 Ves 399 (Ch) 539.

<sup>79</sup> I relatori erano definiti come «persons aggrieved in a matter of public interest ... who had

In questo quadro, prima che si affermi il ruolo della *Charity Commission*, i casi in cui la *common law* riconosceva la legittimazione ad agire anche a soggetti diversi dall'*Attorney General* erano rari. Uno di questi riguardava i co-trustees di un *charitable trust* e i gestori di una *charitable corporation*: a entrambi è stato riconosciuto lo *standing to sue* nei confronti degli altri trustees e directors per *mala gestio*<sup>80</sup>, mentre le ipotesi in cui le corti hanno ammesso azioni intraprese da soggetti privati rimanevano affatto eccezionali<sup>81</sup>.

Tale orientamento ha subito una parziale attenuazione, almeno formalmente, prima, nel 1812, con l'emanazione del *Charities Procedure Act* che ha stabilito che «any two persons» possono agire nei confronti di una *charity*, seppur sempre con l'approvazione dell'*Attorney General*. Il successivo *Charitable Trusts Act* del 1853 ha posto fine al monopolio dell'*Attorney General* nella gestione di queste controversie, riconoscendo la legittimazione ad agire nei confronti di una *charity* a «anyone with an interest in a charity, including any two inhabitants of the place where the charity applied» (*Section 43*): in questo caso era richiesto il permesso dei *Commissioners*, poi sostituiti, come si vedrà, dalla *Charity Commission*.

L'impianto attualmente vigente è quello delineato dal *Charities Act* del 2011, il quale, oltre a riconoscere lo *standing to sue* generale alla *Charity Commission* – la cui posizione e i poteri di controllo sono stati significativamente rafforzati – e all'*Attorney General*<sup>82</sup>, prevede anche alcune ipotesi in cui soggetti privati possono essere legittimati ad agire nei confronti delle *charities*. Sebbene tale disciplina si presenti, almeno formalmente, meno restrittiva rispetto all'impostazione tradizionale della *common law* inglese e riprenda i precedenti modelli del *Charities Procedure Act* del 1812 e del *Charitable Trusts Act* del 1853, nella prassi giurisprudenziale il diritto di agire in capo ai privati continua a essere interpretato come un'eccezione rispetto alla regola generale dell'assenza di legittimazione.

A tal proposito occorre richiamare la *Section 115* che riconosce lo *standing to sue* avanti alle corti per attivare un “charity proceeding”<sup>83</sup> oltre che

---

satisfied the Attorney General that the subject matter of the action was such as to justify the use of that officer's name»

<sup>80</sup> K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 89.

<sup>81</sup> K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 92.

<sup>82</sup> Così come previsto dalla *Section 114*.

<sup>83</sup> I *charitable proceedings* sono definiti alla *Section 115 (8)* come «proceedings in any court in England or Wales brought under (a) the court's jurisdiction with respect to charities, or (b) the court's jurisdiction with respect to trusts in relation to the administration of a trust for charitable purposes».

alla *charity* e ai *charity trustees* (anche singolarmente) a «(c) any person interested in the charity, or (d) if it is a local charity, any two or more inhabitants of the area of the charity», ancorché in tutti i casi sia necessaria l'autorizzazione della *Charity Commission* o il *leave* della *High Court*<sup>84</sup>. A differenza dell'ipotesi prevista dalla lett. d)<sup>85</sup>, quella sub c) ha trovato concreta applicazione, sebbene la giurisprudenza, riprendendo decisioni ancora precedenti della riforma del 2011, abbia interpretato il concetto di *person interested in the charity*, dandone una lettura molto restrittiva, anche sulla base della considerazione che, a tutela della corretta gestione delle *charities*, è pur sempre prevista la legittimazione dell'*Attorney General*. I giudici hanno precisato a tal proposito che l'interesse dell'attore debba essere «materially greater than or different from that possessed by ordinary members of the public»<sup>86</sup>.

#### 4. Il sistema dei controlli: la Charity Commission

Come si anticipava nel precedente paragrafo, il “monopolio” del controllo sulle *charities* riconosciuto, sin dallo *Statute of Elisabeth*, in capo all'*Attorney General* è venuto meno a partire dal 1853, quando il *Charitable Trusts Act* del 1853 ha istituito la *Charity Commission*<sup>87</sup>, attribuendole il compito di verificare che le *charities* fossero gestite diligentemente. I poteri e le competenze della Commissione sono progressivamente aumentati fino

---

<sup>84</sup> *Section 115 (2) e (5) Charities Act 2011*. L'autorizzazione e il *leave* sono richiesti per evitare che le *charities* «fritter away money subject to charitable trusts in pursuing litigation relating to internal disputes» (*Muman v Nagasena* [1999] 4 All ER 178 (CA) 183) e «to protect them from frivolous and ill-founded claims» (*Re Hampton Fuel Allotment Charity* [1989] Ch 484 (CA) 494).

<sup>85</sup> K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 95. La *Section 293* del *Charities Act 2011* definisce la *local charity* come «a charity established for purposes which are (a) by their nature, or (b) by the trusts of the charity, directed wholly or mainly to the benefit of that area or of part of it».

<sup>86</sup> *Re Hampton Fuel Allotment Charity* [1989] Ch 484 (CA) 493. Il caso ha interpretato la disposizione del *Charities Act 1960* che aveva introdotto il concetto di “interested person”. K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 97.

<sup>87</sup> Già lo *Statute of Elisabeth* nel 1601 introdusse un corpo di commissari competenti a supervisionare le *charities* ma gli stessi si rivelarono non efficaci. R. FRIES, *The Charity Commission for England and Wales*, in *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*, K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 898; G.G. MORGAN, *Public benefit and charitable status: assessing a 20-year process of reforming the primary legal framework for voluntary activity in the UK*, cit., p. 71.

all'attuale assetto definito a partire dalla riforma del 2006<sup>88</sup>: fondamentale in tal senso è l'introduzione del *Register of Charities* con il *Charities Act* del 1960, che ha imposto agli enti caritatevoli l'obbligo di iscrizione in un registro tenuto dalla *Charity Commission*, la quale è stata dotata inoltre del potere di svolgere indagini *ex officio* e di comminare sanzioni<sup>89</sup>. A partire dal 1980 è iniziato un generale processo di modernizzazione della Commissione che è poi giunto al suo completamento con il *Charities Act* 2006, sotto la spinta del governo di Tony Blair. La riforma, come già accennato e come si approfondirà nel prosieguo, ha non solo definito per la prima volta in un atto normativo il requisito del *public benefit*, collocandolo al centro della disciplina della *charity law*, ma ha anche profondamente ridefinito i poteri e, più in generale, il ruolo istituzionale della *Charity Commission*, che è divenuta il vero e proprio attore centrale nella *governance* e nella supervisione della vita delle *charities*.

La Commissione, organizzata come *corporation* e composta da quattro a otto membri e da un presidente<sup>90</sup>, è oggi un organismo autonomo e indipendente, come stabilito dalla *Section 13 (4)* del *Charities Act*<sup>91</sup>, ed è competente nei confronti delle *charities* costituite in Inghilterra e Galles. I suoi obiettivi sono elencati dalla *Section 14* e consistono nell'incrementare la «public trust and confidence in charities» (*public confidence objective*), nel promuovere «awareness and understanding of the operation of the public benefit requirement» (*public benefit objective*), nell'incoraggiare «compliance by charity trustees with their legal obligations in exercising control and management of the administration of their charities» (*compliance objective*) e «the effective use of charitable resources» (*charitable resources objective*) e, infine, nel potenziare «the accountability of charities to donors, beneficiaries and the general public» (*accountability objective*). Si tratta a ben vedere di una elencazione ampia che non riguarda solo la corretta gestione delle *charities* ma anche in generale il ruolo degli enti all'interno della società

---

<sup>88</sup> K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 46, così descrive l'evoluzione delle funzioni e dei poteri della *Charity Commission*: «The basic trajectory runs from the Commission's humble beginnings as the "poor man's Chancery" to its current status as the powerful, if underfunded, regulator of most English charities».

<sup>89</sup> R. FRIES, *The Charity Commission for England and Wales*, cit., p. 899.

<sup>90</sup> *Schedule 1 Charities Act* 2011.

<sup>91</sup> L'indipendenza della *Charity Commission* dal potere politico è un aspetto ritenuto fondamentale: la Commissione potrebbe anche agire contro il governo qualora quest'ultimo cerchi di interferire con l'attività delle *charities* (che potrebbe anche contrastare l'azione governativa). R. FRIES, *The Charity Commission for England and Wales*, cit., p. 900.

e il requisito centrale del *public benefit* che deve orientare l'attività della Commissione. La medesima impostazione si ritrova anche nella successiva elencazione delle funzioni della *Commission*<sup>92</sup>, tra le quali la principale rimane senz'altro quella di stabilire *whether institutions are or are not charities*, inserendo gli enti che abbiano i requisiti per essere qualificati come *charities* nel registro dalla stessa tenuto e aggiornato, e rispetto ai quali la Commissione eserciterà poi i suoi poteri di supervisione e controllo. La registrazione è divenuta obbligatoria dal 2006 per gli enti che abbiano un reddito lordo pari o superiore a 5000 sterline all'anno<sup>93</sup> e non ha natura costitutiva: il registro ha una funzione di pubblicità e di trasparenza a favore dei terzi<sup>94</sup>. Il provvedimento della Commissione che neghi l'iscrizione può essere impugnato avanti al *Charity Tribunal*, autorità istituita *ad hoc* nel 2006, di seconda istanza rispetto ai provvedimenti della *Commission* e con potere suppletivo in caso di omissione sempre da parte di quest'ultima<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda i poteri della Commissione, occorre sottolineare come gli stessi, a partire segnatamente dal 2006 e poi con le successive riforme del *Charities Act*, abbiano conosciuto un progressivo ampliamento che ha portato all'affermazione della sempre maggiore importanza e centralità dell'Autorità nella *law of charity* inglese<sup>96</sup>. La *Section 69* in particolare elenca i principali poteri della *Commission*, definiti come analoghi a quelli della *High Court in charitable proceedings*<sup>97</sup> e riconducibili alla *inherent*

---

<sup>92</sup> Di cui alla *Section 15 (1)*, che dispone: «The Commission has the following general functions 1) Determining whether institutions are or are not charities. 2) Encouraging and facilitating the better administration of charities. 3) Identifying and investigating apparent misconduct or mismanagement in the administration of charities and taking remedial or protective action in connection with misconduct or mismanagement in the administration of charities. 4) Determining whether public collections certificates should be issued, and remain in force, in respect of public charitable collections. 5) Obtaining, evaluating and disseminating information in connection with the performance of any of the Commission's functions or meeting any of its objectives. 6) Giving information or advice, or making proposals, to any Minister of the Crown on matters relating to any of the Commission's functions or meeting any of its objectives».

<sup>93</sup> *Section 30 Charities Act 2011*.

<sup>94</sup> V. MONTANI, *Prospettive di comparazione*, cit., p. 441.

<sup>95</sup> A. McKENNA, *Appealing the regulator: experience from the Charity Tribunal for England and Wales*, in *Not-For-Profit Law. Theoretical and Comparative Perspectives*, M. Harding-A. O'Connell-M. Stewart (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 336 ss.

<sup>96</sup> K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 46.

<sup>97</sup> La *Section 69 (1) Charities Act* prevede che «The Commission may by order exercise the same jurisdiction and powers as are exercisable by the High Court in charity proceedings for the following purposes [...]».

*jurisdiction* delle corti inglesi<sup>98</sup>, tra i quali quello di indicare ai gestori come amministrare la *charity*; di sostituire i gestori; di intervenire modificandone le scelte in caso di *maladministration*: il ruolo della Commissione non è solo quello di verificare la natura *charitable* di un ente e quindi inserirlo ovvero espungerlo dal registro, ma ha ad oggetto la gestione complessiva delle *charities*, della quale la *Commission* si occupa durante tutta la vita dell'ente, fornendo indicazioni ai *trustees* e sanzionando le condotte non diligenti. Alcuni poteri sono esercitabili anche *ex officio*: ad esempio la rimozione o la nomina di uno o più *trustees*, nel caso previsto dalle *Sections* 80 e 81, ovvero l'ordine ai gestori di restituire alla *charity* compensi ricevuti illegittimamente (*Section* 136), nonché di «institute inquiries with regard to charities or a particular charity or class of charities, either generally or for particular purposes»<sup>99</sup> e di indicare i provvedimenti da prendere di conseguenza<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> La *inherent jurisdiction* delle corti rappresenta uno dei caposaldi della *common law* inglese in materia di *trust* (e che la distingue dalla *wider law of obligations*): può essere definita come la possibilità che la corte supervisioni e se necessario intervenga nell'amministrazione dei trusts adottando tutti i provvedimenti che ritenga opportuni. Per una più ampia trattazione cfr. D. HAYTON-P. MATTHEWS-C. MITCHELL, *Law of Trusts and Trustees*, Butterworths Law, Londra, 2010; E. HEPAJ, *Le forme di tutela "non contenziosa" in materia di trust: giurisdizioni a confronto*, in *Trusts e attività fiduciaria*, 2020, p. 385.

La *inherent jurisdiction* ha trovato riscontro per la prima volta nella giurisprudenza inglese nella decisione del caso *Morice v Bishop of Durhan*, del 1805, nel quale la corte ha sottolineato che «As it is a maxim, that the execution of a trust shall be under the controul [sic] of the court, it must be of such a nature, that it can be under that control; so that the administration of it can be reviewed by the court; or, if the trustee dies, the court itself can execute the trust: a trust therefore, which, in case of maladministration could be reformed; and a due administration directed; and then, unless the subject and the objects can be ascertained, upon principles, familiar in other cases, it must be decided, that the court can neither reform maladministration, nor direct a due administration». Più recentemente in *Public Trustee v Cooper* [2001] W.T.L.R. 901 (20 December 1999), *Trusts & Trustees*, 2017, p. 910, il giudice ha individuato diverse categorie di azioni in presenza delle quali può trovare applicazione la *inherent jurisdiction*.

<sup>99</sup> *Section* 46 (1) *Charities Act* 2011.

<sup>100</sup> Come previsto ad esempio dalle *Sections* 79 e 84 *Charities Act* 2011.

La *Charity Commission* ha visto accrescere i propri poteri anche con il *Charities (Protection and Social Investment) Act* 2016, in forza del quale oggi «The Commission can issue official warnings to trustees or charities when it considers there has been a breach of trust or duty or other misconduct or mismanagement in a charity. The power supplements the commission's existing ability and powers to deal with wrongdoing in charities, including by giving regulatory advice and guidance or using temporary and protective powers». Cfr. CHARITY COMMISSION, *Guidance Official warnings to charities and trustees: Q and A*, reperibile all'indirizzo [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80606ee5274a2e8ab4fcb1/Official\\_warnings\\_to\\_charities\\_and\\_trustees\\_Q\\_and\\_A.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80606ee5274a2e8ab4fcb1/Official_warnings_to_charities_and_trustees_Q_and_A.pdf).

Tra le principali competenze riconosciute in capo alla *Charity Commission* a partire dal 2006, inoltre, si deve ricordare, nell'ambito della finalità «to promote awareness and understanding of the operation of the public benefit requirement» (*The public benefit objective*), quella di pubblicare una guida sull'interpretazione del requisito del *public benefit*, che i gestori delle *charities* devono seguire per essere *compliant* con la disciplina prevista<sup>101</sup>.

Alla luce di quanto esposto, si può concludere che, a seguito della riforma introdotta dal *Charities Act*, la Commissione ha assunto un ruolo centrale all'interno della *charity law* inglese. Essa non si configura solo come autorità di controllo – dotata di poteri sanzionatori – preposta a verificare il rispetto, da parte degli enti caritatevoli, degli obblighi loro imposti, primo tra tutti il perseguimento del *public benefit*, ma può anche fornire ai loro gestori indicazioni operative su come amministrarli in modo conforme alla legge. In tal senso, la Commissione esercita una *inherent jurisdiction* che si avvicina a quella delle corti giurisdizionali: non a caso la *Section 69 (1) Charities Act 2011* estende espressamente alla *Charity Commission* i poteri della *High Court*.

Il *Charities Act* ha inoltre ampliato le competenze dell'Autorità, attribuendole una funzione di carattere regolamentare anche nella definizione e interpretazione del concetto stesso di *public benefit*. Delineate, dunque, le caratteristiche essenziali dei poteri e delle competenze della Commissione, il prosieguo dell'analisi sarà dedicato a un esame più puntuale dell'oggetto concreto della sua attività, con particolare attenzione alla verifica del *public benefit*: ci si interrogherà su come tale requisito sia stato interpretato nella selezione delle *charities* sia prima che dopo la riforma del 2006, soprattutto alla luce del progressivo ampliamento delle funzioni e dei poteri della *Charity Commission*.

## 5. L'oggetto del controllo: il requisito del public benefit prima della riforma del 2006

Prima della riforma del *Charities Act* del 2006, l'oggetto della supervisione della *Charity Commission* sulle *charities* era piuttosto circoscritto,

---

<sup>101</sup> *Section 17(5)*: “must have regard to any such guidance when exercising any powers or duties to which the guidance is relevant”. Nel *report* annuale che deve essere redatto dai gestori, questi ultimi devono precisare “the main activities undertaken by the charity to further its charitable purposes for the public benefit” (*Charities (Accounts and Reports) Regulation 2008*, part. 5, *Regulation 40*).

essendo limitato principalmente, da un lato, all'accertamento che gli enti che chiedevano di essere inseriti nel registro delle organizzazioni caritatevoli (dal 1960) avessero i requisiti richiesti, e, dall'altro lato, al controllo che i gestori li amministrassero diligentemente.

La Commissione non aveva invece alcuna competenza circa la definizione del concetto di *public benefit*, concetto che era lasciato infatti prevalentemente all'autodeterminazione da parte delle *charities*, senza una forte influenza da parte di fonti esterne. Il requisito del *public benefit*, secondo l'interpretazione giurisprudenziale di gran lunga maggioritaria, inoltre, non doveva nemmeno essere oggetto di accertamento da parte dell'Autorità qualora l'ente svolgesse un'attività collocabile in tre delle quattro *heads of charity* riconosciute a partire dalla sentenza Pemsel<sup>102</sup> (*relief of poverty; advancement of education; advancement of religion*): in questi casi la circostanza che la *charity* perseguisse una finalità pubblica era infatti presunta e il requisito del *public benefit* si esauriva di fatto nell'individuazione tipologica dell'attività – di cui alla *head of charity* –, senza rappresentare un ulteriore criterio discrezionale. Solo nella quarta residuale *head of charity* (*other purposes beneficial to the community*), quando cioè l'attività dell'ente non fosse riconducibile ad una delle prime tre tipiche, era necessario che l'organizzazione dimostrasse di perseguire un *benefit* pubblico. E anche in queste ipotesi l'accertamento della *Charity Commission* ha di fatto recepito i principi affermatasi sino ad allora nei precedenti giurisprudenziali, lasciando ampi margini di discrezionalità agli enti, senza indicare nel merito quando un'attività potesse considerarsi volta al perseguimento di un *public benefit* o meno.

Se si esaminano alcuni dei provvedimenti della *Charity Commission* o dell'Autorità fiscale che hanno negato lo *status* di *charity* agli enti e le sentenze delle corti rese nei giudizi di impugnazione di tali provvedimenti si può constatare come in effetti i requisiti accertati per poter considerare soddisfatta la finalità di *public benefit* – si ricorda, solo nella quarta residuale *head of charity* – non sono molto stringenti. Questi ultimi si riducono fondamentalmente a due elementi: la circostanza che l'attività comporti un beneficio (*benefit*) e che sia rivolta al pubblico (*public*).

Con riferimento al primo, il caso più importante è quello che si è concluso con la decisione della *House of Lords* del 1948, *National Anti-Vivisection Society v Commissioners of Inland Revenue* (IRC)<sup>103</sup>, caso che ha origine

---

<sup>102</sup> Sulla quale si veda *supra* nota n. 67.

<sup>103</sup> *National Anti-Vivisection Society v IRC* [1948] AC 31 (HL) 44.

nel rifiuto da parte dell'autorità fiscale di riconoscere alla *National Anti-Vivisection Society* l'esenzione fiscale riservata alle *charities* dall'*Income Tax* 1918, sulla base della considerazione che la sua attività non apportasse un beneficio per la comunità. I *Commissioners* hanno sottolineato che sebbene la finalità dell'ente (l'abolizione della vivisezione degli animali in tutte le sue forme) potesse produrre un beneficio di tipo morale alla società, tuttavia i risultati scientifici ottenuti grazie alla vivisezione degli animali erano sicuramente maggiori e pertanto la sua eliminazione avrebbe comportato sicuramente un effetto negativo per la comunità nel suo complesso: l'attività dell'organizzazione di conseguenza non poteva ritenersi *beneficial*<sup>104</sup>. La *National Anti-Vivisection Society* ha successivamente impugnato il provvedimento dei *Commissioners* chiedendo ai giudici che le fosse riconosciuto lo *status* di *charity* e quindi il beneficio fiscale. La sentenza della *House of Lords* del 1948 che ha concluso il processo ha confermato il provvedimento dell'autorità fiscale, negando che l'attività dell'organizzazione apportasse un *public benefit*. I giudici, nell'argomentare la propria decisione, formulano due principi fondamentali che dovrebbero guidare l'interprete nella selezione degli scopi appunto *beneficial to the community*: la corte sottolinea anzitutto che si tratta di una valutazione tecnica e oggettiva<sup>105</sup> che spetta alle corti e non dipende dal consenso del pubblico o di altra autorità; la circostanza che una attività apporti un vantaggio (*benefit*) alla comunità deve quindi seguire gli approdi della giurisprudenza. La *House of Lords*, entrando quindi nel merito della questione, chiarisce che un'attività per poter essere posta a favore di un *public benefit*, oltre che essere conforme alla legge, deve anche creare un *net benefit* a favore dei consociati: gli effetti positivi devono, cioè, superare gli eventuali effetti negativi prodotti<sup>106</sup>. Nel caso di specie i giudici, riprendendo il provvedimento dell'autorità fiscale, hanno evidenziato che, sebbene l'abolizione della vivisezione degli animali procurasse in effetti un beneficio di tipo morale alla comunità<sup>107</sup>, i vantaggi derivanti dalla vivisezione stessa, nel

---

<sup>104</sup> K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 56.

<sup>105</sup> Sulla circostanza che la valutazione deve essere oggettiva si veda *Re Pinion (deceased)* [1923] 1 Ch 237 (Russell J); M. HARDING, *Charity Law and the Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 23.

<sup>106</sup> Gli altri due principi generalmente ricondotti alla pronuncia in esame riguardano la competenza a valutare se uno scopo è da considerare *beneficial* secondo la *charity law*, competenza che deve ritenersi esclusiva della corte, che solo eccezionalmente può prendere in considerazione le "enlightened opinions of the community".

<sup>107</sup> Lord Wrigt: "Trusts for the benefit and protection of animals are beneficial for the community because kindness to them produces moral benefit".

campo in particolare della ricerca medica, erano di gran lunga superiori<sup>108</sup>: lo scopo perseguito dall'attrice non era *beneficial to the community* e l'ente, di conseguenza, non poteva essere qualificato come *charity*<sup>109</sup>.

Riflettendo sul criterio del *net benefit*, sancito dalla decisione qui in esame, si può osservare come la corte, a conferma di quanto sottolineato al principio di questo paragrafo, non entri nel merito della selezione degli scopi *charitable*, non indichi, cioè, quali finalità possono in effetti considerarsi conformi al *public benefit* e quali al contrario siano da escludere dal suo ambito<sup>110</sup>. L'intervento dei giudici si limita ad una valutazione di legalità dello scopo e ad una indicazione del necessario contemperamento degli effetti positivi e negativi prodotti dall'attività dell'ente stesso, senza tuttavia imporre una selezione di quali finalità possano appunto considerarsi *beneficial* o meno.

Con riferimento al secondo elemento che caratterizza il *public benefit*, relativo alla circostanza che l'attività sia svolta a favore del pubblico (*public*)<sup>111</sup>, la giurisprudenza e, conformemente ad essa, i provvedimenti della *Charity Commission* hanno tradizionalmente richiesto che gli enti rivolgano la propria attività o al pubblico in generale, senza alcuna specificazione (come nel caso, ad esempio, degli enti che tutelano l'ambiente) ovvero – almeno – ad una *sufficient section of the public*<sup>112</sup>, qualificabile come tale solo se la limitazione dei beneficiari sia *reasonable* (*reasonable restriction test*)<sup>113</sup>. In

<sup>108</sup> Lord Wrigt: "But however it is looked at, the life and happiness of human beings must be preferred to that of animals. Mankind, of whatever race or breed, is on a higher plane and a different level from even the highest of the animals who are our friends, H. L. (E.) helpers and companions. No one faced with the decision to choose between saving a man or an animal could hesitate to save the man".

<sup>109</sup> Per un'analisi della pronuncia si veda anche M. SYNGE, *The "New" Public benefit Requirement*, cit., p. 40.

<sup>110</sup> Inoltre, i casi in cui è stato applicato il criterio del *net benefit* per qualificare un ente come *charitable* o meno non sono stati numerosi. Cfr. M. SYNGE, *The "New" Public benefit Requirement*, cit., p. 40.

<sup>111</sup> A. PARACHIN, *Public benefit, discrimination and the definition of charity*, in *Private Law. Key Encounters with Public Law*, K. Barker-D. Jensen (Eds.), Cambridge, 2013, p. 183; M. Harding, *Charity Law and the Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 14.

<sup>112</sup> *Verge v. Somerville* [1924] AC 496 (Privy Council), 499; *Oppenheim v Tobacco Securities Trust Co Ltd* [1951] AC 297 (HL) 314, 318.

<sup>113</sup> M. HARDING, *Charity Law and the Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 16. A. PARACHIN, *Public benefit, discrimination and the definition of charity*, cit., p. 183, sottolinea che l'interpretazione delle corti non ha mai riferito il termine *public* alla finalità perseguita dalle charities: i giudici non chiedono che lo scopo degli enti sia pubblico, nel senso di accostabile a quello dello Stato. («The jurisprudence dealing with the public component of the

quest'ottica le corti non hanno ritenuto ammissibile una selezione sulla base di legami personali, di carattere ad esempio familiare, di lavoro ovvero contrattuale (*personal nexus rule*<sup>114</sup>): vi è la tendenza a interpretare il *public benefit* come *impersonal benefit*<sup>115</sup>, volto di fatto a considerare *charitable* solo le attività altruistiche, che non siano *self* o *member interested*<sup>116</sup>. Si tratta a ben vedere di una regola non applicata in modo severo dalla giurisprudenza, che ha lasciato di fatto ampi margini di autonomia alle *charities*. Le corti, infatti, da un lato ne individuano già a priori alcune eccezioni generali – la *personal nexus rule* non si applica agli enti che perseguono finalità di *relief of poverty*<sup>117</sup> – e, dall'altro lato, ne danno un'interpretazione in concreto piuttosto morbida, non dubitando della natura di *charity* di numerosi enti che circoscrivono in modo stringente i propri beneficiari<sup>118</sup>.

Sempre per quanto riguarda il requisito relativo ai beneficiari dell'attività, la giurisprudenza non è stata rigida nemmeno nel richiedere che gli stessi costituiscano un insieme sufficientemente numeroso, concludendo talvolta che i destinatari dell'attività di una *charity* non devono essere «numerically negligible»<sup>119</sup> (*numerical negligibility rule*), talaltra consentendo che in alcuni casi l'attività degli enti sia rivolta solo a favore di un numero limitato di persone<sup>120</sup>.

---

public benefit test is more concerned with who is to receive a benefit, and, more specifically, the criteria used to determine who is to receive a benefit, rather than with the kind of benefit conferred. The public requirement means that there must be an identifiable public – a community or section of community – benefited by the trust»).

<sup>114</sup> Re Koettgen's Will Trusts [1954] 1 Ch 252. In *Oppenheim v Tobacco Securities Trust Co Ltd* [1951] AC 297 (HL), la corte ha concluso che il *charitable trust* non in esame non soddisfacesse il requisito del *public benefit* perché i beneficiari (i figli dei soggetti impiegati attualmente o precedentemente a lavorare per alcune società) sono stati considerati una "private class".

<sup>115</sup> A. PARACHIN, *Public benefit, discrimination and the definition of charity*, cit., p. 184.

<sup>116</sup> M. HARDING, *Charity Law and the Liberal State*, cit., p. 95.

<sup>117</sup> Re Segalman [1996] Ch 171; Re Scarisbrick [1951] Ch 622; Re Cohn [1952] 3 DLR 833 (NSSC); *Dingle v. Turner* [1972] AC 601; Re Gosling (1900) 48 WR 300; *Gibson v. South American Stores Ltd.* [1950] Ch 177; *Jones T. Eaton Co.* [1973] SCR 635. A. PARACHIN, *Public benefit, discrimination and the definition of charity*, cit., p. 185, sottolineando la scarsa incisività del requisito in esame, osserva come le corti non abbiano mai spiegato la ragione di tale esclusione.

<sup>118</sup> A. PARACHIN, *Public benefit, discrimination and the definition of charity*, cit., p. 191; K. CHAN, *The Public – Private Nature of Charity Law*, cit., p. 75, sul punto osserva: «Private law thinking prevails, such that the doctrine's concern with protecting the ability of individuals to formulate their own benevolent project outweighs its concern with ensuring that charitable benefits are reasonably available to all citizens in a political state».

<sup>119</sup> *Oppenheim v Tobacco Securities Trust Co Ltd* [1951] AC 297 (HL) 306.

<sup>120</sup> *IRC v Baddeley* [1955] AC 572, 592.

Con riferimento a entrambi gli elementi oggetto di accertamento nella valutazione del *public benefit*, si può quindi osservare come la tendenza della giurisprudenza fosse quella di lasciare agli enti ampi margini per la scelta della finalità da perseguire e delle modalità con cui realizzarla<sup>121</sup>. In questo primo periodo, inoltre, il ruolo della *Charity Commission* risulta piuttosto limitato, perché la definizione del significato e dei contorni applicativi del concetto di *public benefit* è prevalentemente concentrata nelle mani delle corti. Con riferimento all'oggetto della presente ricerca è dunque possibile concludere che nella *charity law* inglese e nel sistema di controlli prevalga una tendenza a riconoscere ampi margini di autonomia agli enti, rispetto a un approccio maggiormente improntato all'eterodeterminazione delle loro finalità. In tal senso, la disciplina si caratterizza per un'impostazione marcatamente *private-law oriented*<sup>122</sup>.

Delineato il quadro giuridico precedente alla riforma introdotta dal *Charities Act* del 2006, il prossimo paragrafo sarà dedicato al periodo successivo a tale intervento normativo.

## 6. La Charity Commission e il public benefit dopo la riforma del 2006

L'impianto della *law of charity* conosce un importante cambiamento nel 2006, con la riforma del *Charity Act*. Come anticipato nel secondo paragrafo, quest'ultimo dà una definizione, per la prima volta in via legislativa, di *charity*, riproponendo al centro della stessa l'elemento teleologico del *public benefit*<sup>123</sup>: in tal modo la riforma, da un lato, conferma l'impostazione

---

<sup>121</sup> D. MORRIS, *Charities and the Modern Equality Framework—Heading for a Collision?*, 65 *Current Legal Problems* 302 (2012): «Charitable donors are given great autonomy in choosing the object of their donation and the courts do tend to seek to validate charitable trusts wherever possible».

<sup>122</sup> K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 75, osserva: «In relation to the perceived spectrum between public-welfare-compliant projects and public-welfare deviant project, on the other hand, the common law doctrine treats charitable projects, for the most part, as public-welfare neutral, only rarely limiting the types of benefits a charity can pursue, and placing only a minimal number of restrictions on an individual's ability to direct a charitable benefit to a group of his or her choosing. Private law thinking prevails, such that the doctrine's concern with protecting the ability of individuals to formulate their own benevolent projects outweighs its concern with ensuring that charitable benefits are reasonably available to all citizens in a political state».

<sup>123</sup> Il *report* del *Cabinet Office* del 2002 "Private Action, Public Benefit" considera il *public benefit* "at the heart of the definition of charity". Dopo la pubblicazione del *report* del *Cabinet*

fino ad allora adottata solo dal formante giurisprudenziale, e, dall'altro, prevedendo che la finalità pubblica debba essere provata sempre, supera l'interpretazione maggioritaria che la considerava implicita qualora l'attività dell'ente fosse riconducibile ad una delle prime tre *heads of charity* definite dalla sentenza *Pemsel*<sup>124</sup>.

È utile ricordare che, nell'ambito delle ulteriori principali innovazioni, vi è senz'altro il rafforzamento delle competenze della *Charity Commission*, che, si ricorda, fu istituita dal *Charities Act* 1853 quale dipartimento governativo non ministeriale e dunque indipendente<sup>125</sup>. Con la riforma vengono potenziati i poteri di controllo della Commissione volti a verificare *whether institutions are or are not charities* e se possano quindi essere inserite nel *register* degli enti caritatevoli, registro al quale è collegata la verifica, sempre da parte della *Commission*, dei vincoli di destinazione patrimoniale e di corretta amministrazione, con facoltà di accesso ai documenti dell'ente e di assunzione dei relativi provvedimenti che possono arrivare anche alla cancellazione dal registro. Come si è già ricordato, la riforma ha anche ampliato le funzioni di indirizzo della Commissione, in particolare con riferimento al requisito di *public benefit*, che la stessa ha il compito di definire e chiarire, al fine di “*promote awareness and understanding of the operation of the public benefit requirement*”<sup>126</sup>. È quanto previsto dalla *Section 17* del *Charities Act* che, stabilendo che la *Commission* pubblichi una *public benefit guidance* alla quale i gestori delle *charities* devono adeguarsi, attribuisce all'Autorità per la prima volta una competenza anche regolamentare<sup>127</sup>.

---

*Office*, alcune voci governative hanno proposto l'introduzione di una definizione legislativa di *public benefit*, ovvero la previsione, sempre per via legislativa, di alcuni criteri per individuarlo, tuttavia la versione finale del *Charity Act* non ha accolto nessuna di queste proposte, rinviando a tal fine, come si vedrà alla *case law* esistente. Cfr. K. CHAN, *The Public – Private Nature of Charity Law*, cit., p. 62.

<sup>124</sup> Si tratta della *Section 4(2)* che così prevede: «In determining whether the public benefit requirement is satisfied in relation to any purpose falling within section 3(1), it is not to be presumed that a purpose of a particular description is for the public benefit».

<sup>125</sup> Si tratta di un organismo autonomo e indipendente perché non è soggetto né alla direzione né al controllo di Ministero, della Corona o di altri Dipartimenti governativi (*Section 13 Charities Act* 2011). È una sorta di autorità indipendente delle *charities*.

<sup>126</sup> *Section 14(2)*.

<sup>127</sup> *Section 17(5)*: “must have regard to any such guidance when exercising any powers or duties to which the guidance is relevant”. Nel *report* annuale che deve essere redatto dai gestori, questi ultimi devono precisare “the main activities undertaken by the charity to further its charitable purposes for the public benefit” (*Charities (Accounts and Reports) Regulation* 2008, part. 5, Regulation 40).

Per comprendere appieno come il ruolo della *Commission* sia mutato con la riforma del 2006, è utile esaminare la sua prima *guidance*, che risale al 2008 ed è intitolata “Charities and Public Benefit”: si tratta di una elencazione di alcune regole, articolate in sette principi, che descrivono le caratteristiche del *public benefit*, suddividendolo, in conformità alla impostazione tradizionale della giurisprudenza, nei due requisiti del *benefit* (che costituisce quello che nella guida è definito *first pillar*) e di *public* (*second pillar*)<sup>128</sup>.

Proprio con riferimento a quest’ultima, andando ad esaminare la sua prima versione più nel dettaglio, si nota che, mentre con riferimento al *first pillar* (*benefit*) la stessa non fa altro che riprendere i principi già consolidati in giurisprudenza, rispetto al *second pillar* (*public*), ha previsto alcune regole innovative. La guida del 2008 ha richiesto in particolare che la selezione dei beneficiari da parte delle *charities* non si ponga in contrasto con la legislazione antidiscriminatoria<sup>129</sup> (con riferimento, ad esempio, allo *Human Rights Act* e all’*Equality Act*) e, dall’altro lato, che non escluda le classi sociali meno abbienti, attraverso l’imposizione di *fees* per la fruizione dei servizi forniti<sup>130</sup>. Si supera così la tradizionale interpretazione delle corti, che, come ricordato *supra*, non riconosceva la qualifica di *charity* solo qualora i beneficiari fossero scelti sulla base di rapporti personali (*personal nexus rule*).

La dottrina ha criticato la *guidance* della *Commission*, che non si sarebbe limitata a “promote awareness and understanding [...] of the public benefit requirement”, come stabilito dalla *Section* 14(2), ma avrebbe introdotto

<sup>128</sup> I sette principi sono i seguenti: «First pillar. 1a. It must be clear what the benefits are; 1b. The benefits must be related to the charitable aims of the organization; 1c. The benefits must be balanced against any detriment or harm. Second pillar. 2a. The beneficiaries must be appropriate to the aims; 2b. Where benefit is to a section of the public, the opportunity to benefit must not be unreasonably restricted by geographical or other restrictions, or by ability to pay any fees charged; 2c. People in poverty must not be excluded from the opportunity to benefit; 2d. Any private benefits must be incidental».

<sup>129</sup> In via generale, la guida, al par. F3, prevede che: «where the beneficiaries are a ‘section of the public’, any restrictions on who can benefit must be ‘reasonable’. That means the restrictions are legitimate, proportionate, rational and justifiable given the nature of the organisation’s charitable aims. It is not charitable to restrict who can benefit by reference to criteria that are unrelated to the charitable aims to be carried out».

<sup>130</sup> Si tratta dei principi: «2b. Where benefit is to a section of the public, the opportunity to benefit must not be unreasonably restricted by geographical or other restrictions, or by ability to pay any fees charged; 2c. People in poverty must not be excluded from the opportunity to benefit» [corsivo aggiunto].

piuttosto principi innovativi, sostituendosi in tale attività “creativa” al Parlamento e compromettendo da ultimo la sua stessa indipendenza: «[*the Commission*] appears intent on making law in respect of public benefit in order to further the political intentions of the government, rather than confining itself to its duties under the relevant statutes»<sup>131</sup>. La Commissione, inoltre, come è stato sottolineato, avrebbe così perseguito degli obiettivi politici, di *public welfare*: nel primo caso, quello di «eliminating discrimination in all its human forms», e, nel secondo, di «creating a society in which all citizens are able to benefit from opportunities for human flourishing, and in which the benefits of charitable activity correspond to financial need»<sup>132</sup>.

Le innovazioni introdotte dalla prima versione della guida, oltre alle critiche da parte del formante dottrinale, hanno dato luogo a note controversie giudiziarie, nelle quali alcune *charities* si sono confrontate con la mutata concezione di *public benefit*. La prima ha viste protagoniste la *Catholic Care* e la *Charity Commission*<sup>133</sup> e ha riguardato il punto della *guidance* che richiedeva che la selezione dei beneficiari da parte delle *charities* non si ponesse in contrasto con la legislazione antidiscriminatoria.

Riassumendo i fatti di causa, occorre ricordare che l'attrice era una *charitable company* che forniva assistenza per le procedure di adozione nella diocesi di Leeds e, in linea con il suo orientamento cattolico, non offriva la propria attività a coppie dello stesso sesso. In seguito all'approvazione dell'*Equality Act* del 2007<sup>134</sup> che considera illegittima qualsiasi forma di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale nella prestazione di beni e servizi, la *Catholic Care* cerca di rientrare nell'eccezione di cui alla *Regulation* 18 dell'*Equality Act* 2007<sup>135</sup> modificando la formulazione del suo scopo statutario per chiarire come la prestazione dei propri servizi esclusivamente

<sup>131</sup> P. LUXTON, *Making Law? Parliament v the Charity Commission*, Londra, 2009, p. 28.

<sup>132</sup> K. CHAN, *The Public – Private nature of Charity Law*, cit., p. 66.

<sup>133</sup> *Catholic Care (Diocese of Leeds) v The Charity Commission for England and Wales* [2010] EWHC 520 (Ch).

<sup>134</sup> *The Equality Act (Sexual Orientation) Regulations* 2007.

<sup>135</sup> Che così dispone: « (1) Nothing in these Regulations shall make it unlawful for a person to provide benefits only to persons of a particular sexual orientation, if— (a) he acts in pursuance of a charitable instrument, and (b) the restriction of benefits to persons of that sexual orientation is imposed by reason of or on the grounds of the provisions of the charitable instrument. (2) Nothing in these Regulations shall make it unlawful for the Charity Commission for England and Wales or the holder of the office of the Scottish Charity Regulator to exercise a function in relation to a charity in a manner which appears to the Commission or to the holder to be expedient in the interests of the charity, having regard to the provisions of the charitable instrument».

a coppie eterosessuali fosse conforme ai principi della religione cattolica, dei quali la stessa era espressione. La *charity* si rivolge così alla *Commission* per ottenere l'autorizzazione alla menzionata modifica statutaria, come previsto dal *Charity Act* <sup>136</sup> e, a fronte del diniego della Commissione, propone ricorso avanti al *Charity Tribunal* e successivamente alla *High Court*. Quest'ultima conferma la tesi della *Commission* e sottolinea che il caso sottoposto al suo esame non rientrerebbe nella eccezione di cui alla *Regulation* 18, che, conformemente all'interpretazione della *Section* 14 della *European Convention on Human Rights* <sup>137</sup>, consente ad una *charity* di selezionare i propri beneficiari sulla base di criteri discriminatori "only where such provision constituted a proportionate means of achieving a legitimate aim" <sup>138</sup>. Successivamente alla decisione della *High Court*, la disposizione di cui alla *Regulation* 18 è stata ribadita dalla *Section* 193 dell'*Equality Act* 2010 che consente appunto una limitazione dei beneficiari sulla base di disposizioni discriminatorie solo se tale limitazione possa essere qualificata come "a proportionate means of achieving a legitimate aim" <sup>139</sup>. La *Charity Commission* ha pubblicato quindi un supplemento alla sua guida sul concetto di *public benefit*, intitolata "Equality Act Guidance for Charities: Restricting Who can Benefit from Charities", sottolineando che *the restriction must be justifiable as being a 'fair, balanced and reasonably necessary' way of carrying out a legitimate aim* <sup>140</sup> e ribadendo in conclusione che gli enti che limitino la categoria dei propri beneficiari sulla base di criteri discriminatori e non siano *compliant* con la *Section* 193 dell'*Equality Act* 2010

---

<sup>136</sup> Sulla base della *Section* 64 del *Charity Act* 1993, poi confermata dal *Charity Act* 2006 e 2011, *Section* 198 «(1) Any regulated alteration by a charitable company— (a) requires the prior written consent of the Commission, and (b) is ineffective if such consent has not been obtained».

<sup>137</sup> Che dispone: «The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status».

<sup>138</sup> *Catholic Care (Diocese of Leeds) v The Charity Commission for England and Wales*, cit., [56].

<sup>139</sup> E, alla lett. b): «for the purpose of preventing or compensating for a disadvantage linked to the protected characteristic».

<sup>140</sup> CHARITY COMMISSION, *Equality Act guidance for charities*, August 2011, p. 8; D. MORRIS, *op. cit.*, p. 313 al proposito sottolinea «Those who may benefit from the charity may be at no greater disadvantage than the rest of the general population (otherwise part (b) of the test would apply) but there must be a strong justification that shows that the restriction is appropriate and necessary to the carrying out of the aim».

“will not be able to show that it is for the public benefit and cannot therefore be a charity”<sup>141</sup>.

Prescindendo dall'interpretazione del concetto di “legitimate aim” e dunque dell'effettiva portata della clausola che vieta la selezione dei beneficiari in modo discriminatorio, ciò che preme mettere in rilievo è che la Commissione ha ampliato il concetto di *public benefit*, includendovi un giudizio di conformità alla legislazione antidiscriminatoria, giudizio che fino ad allora ne era rimasto estraneo, limitandosi ad una valutazione di legalità della finalità della *charity*<sup>142</sup>. Cambia dunque il piano di giudizio della discriminarietà dell'attività svolta da una *charity*: da valutazione *ex post* da parte delle corti, diviene oggetto di un giudizio *ex ante* da parte di un'autorità amministrativa, la *Charity Commission*, giudizio dal quale dipende l'accertamento della natura dell'ente come ente caritatevole. Il concetto di *public benefit* e dunque anche l'oggetto dell'accertamento della Commissione così si arricchisce<sup>143</sup>, attraverso un procedimento che si potrebbe definire di “costituzionalizzazione” della *charity law*<sup>144</sup>, in quanto vi si riconducono valori e principi sanciti a livello costituzionale: il ruolo della *Charity Commission* diviene più importante e contemporaneamente l'impianto della *charity law*

---

<sup>141</sup> Nel secondo ricorso proposto da Catholic Care al Charity Tribunal (Catholic Care (Diocese of Leeds) v Charity Commission CA/2010/0007, 26 April 2011), la *charity* ha cercato di rientrare nell'esclusione prevista dalla *Section 193* (a) sostenendo che in assenza della limitazione dei propri servizi alle coppie eterosessuali non avrebbe potuto più ricevere i finanziamenti da parte della Chiesa cattolica e quindi avrebbe dovuto interrompere la propria attività, a discapito da ultimo dei bambini orfani che attendevano di essere adottati. Il Tribunale non ha accolto tuttavia condiviso la ricostruzione fornita dall'attrice e ha quindi rigettato nuovamente il ricorso.

<sup>142</sup> A. PARACHIN, *Public benefit, Discrimination and Charity*, cit., p. 18, così sottolinea: «My point is not that discriminatory trusts are necessarily charitable, but rather that, if they are non charitable, it is not because they clearly fail the public aspect of the public benefit requirement. The public requirement does not exist to police every departure from the law's conception of charity. The cases have assigned it a more limited function. As I have said, the most clearly established goal of the public requirement is to restrict charitable status to trusts benefiting persons constituting a public in the sense of persons identified other than on the basis of personal criteria. Restricting the class of beneficiaries on the basis of discriminatory criteria does not obviously fall offside the public requirement because such criteria do not by their nature personalise or privatise the trust».

<sup>143</sup> A. PARACHIN, *Public benefit, Discrimination and Charity*, cit., p. 180.

<sup>144</sup> Il divieto di discriminazione è sancito dallo *Human Rights Act* del 1998, che rientra tra i *constitutional statutes* britannici. K. CHAN, *The Public – Private Nature of Charity Law*, cit., p. 65; G. ROMEO, *La teoria delle fonti e il posto della costituzione nella cultura giuridica di common law*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2019, p. 1069.

subisce uno *shift* verso una maggiore eterodeterminazione in punto di finalità degli enti.

La seconda importante vicenda giudiziaria che trova origine nella *guidance* della *Charity Commission* riguarda i due principi, che, nel descrivere il *second pillar* del *public benefit*, riferito ai destinatari dell'azione delle *charities*, precisano che questi ultimi non possono essere esclusi per motivi economici, imponendo il pagamento di *fees*. Si tratta segnatamente dei principi 2b e 2c che nell'originaria formulazione rispettivamente recitavano: «Where benefit is to a section of the public, the opportunity to benefit must not be unreasonably restricted by geographical or other restrictions, or *by ability to pay any fees charged*» e «*People in poverty* must not be excluded from the opportunity to benefit» [corsivo aggiunto].

A ben vedere il problema relativo all'ammissibilità di una limitazione, seppur indiretta, dei beneficiari per motivi economici, prevedendo il pagamento dei servizi resi dalle *charities*, era precedente alla riforma del *Charities Act* ed era stato già affrontato dalla *common law* inglese, proprio con riferimento al carattere pubblico del beneficio arrecato dagli enti caritatevoli<sup>145</sup>. La giurisprudenza sul punto era stata piuttosto ambivalente, fino ad una decisione del *Privy Council* del 1969<sup>146</sup>, che ha preso posizione definitiva, ammettendo che un ente possa essere qualificato come *charity* anche se richiede il pagamento di *fees* per la fruizione dei propri servizi. Lord Wilberforce, nel motivare la propria posizione, ha sottolineato che, mentre non sarebbe compatibile con la natura di *charity* prevedere che la sua attività sia svolta esclusivamente a favore di classi sociali agiate, la previsione di un corrispettivo, applicabile indistintamente a chiunque voglia usufruire dei servizi resi dall'ente, non si porrebbe in contrasto con il carattere pubblico della sua finalità<sup>147</sup>. La posizione della *Charity Commission* delineata nella *guidance* del 2008 si discosta quindi dal principio affermato in giurisprudenza e seguito fino ad allora e, come si accennava, è presto contestata in via giudiziaria. Le scuole private inglesi (*independent schools*) – in particolare quelle che

<sup>145</sup> K. CHAN, *The Public – Private Nature of Charity Law*, cit., p. 58.

<sup>146</sup> *Re Resch's Will Trusts* [1969] 1 AC 514.

<sup>147</sup> *Re Resch's Will Trusts* [1969] 1 AC 544: «It would be a wrong conclusion from them to state that a trust for the provision of medical facilities would necessarily fail to be charitable merely because by reason of expense they could only be made use of by persons of some means. To provide, in response to public need, medical treatment otherwise inaccessible but in its nature expensive, without any profit motive, might well be charitable: on the other hand to limit admission to a nursing home to the rich would not be so. The test is essentially one of public benefit, and indirect as well as direct benefit enters into the account».

avevano la struttura di *charities* –, attraverso l'*Independent Schools Council* (ISC), che ne rappresenta gli interessi, hanno promosso ricorso avanti all'*Upper Tribunal* chiedendo la revisione della guida<sup>148</sup>. La difesa dello ISC ha sostenuto in particolare che la *public benefit doctrine* debba considerarsi come «simply a finite set of prohibitions, not a source of positive obligations designed to ensure reasonable access to charitable benefits “for the entire public”»<sup>149</sup> e che dunque l'interpretazione del *public benefit* non poteva portare ad imporre un'obbligazione positiva come aveva invece fatto la Commissione nella sua *guidance*.

La lunga decisione dell'*Upper Tribunal*, dopo aver fornito un inquadramento sul concetto di *public benefit*, ripercorrendo i principali precedenti giurisprudenziali sul punto<sup>150</sup>, non ha né accolto né rigettato pienamente nessuna delle posizioni delle parti in causa<sup>151</sup>. La sentenza ha in particolare rigettato la premessa della ricostruzione dell'ISC, sottolineando come il requisito del *public benefit* debba in effetti essere considerato «a source of positive obligations to benefit certain sections of the public»: la posizione della Commissione, nell'individuare dei precetti direttamente derivanti dalla finalità pubblica delle *charities*, era dunque corretta. Il Tribunale del resto critica anche la *guidance* della *Charity Commission*, sostenendo come sia in linea con la *charity law* la previsione di *fees* per la fruizione dei servizi forniti dagli enti caritatevoli, potendosi escludere la qualifica di *charity* solo nei casi in cui gli enti nel proprio statuto escludano espressamente le classi meno abbienti dai beneficiari della propria attività<sup>152</sup>. Qualora, tuttavia, sottolineano

---

<sup>148</sup> *Independent Schools Council v Charity Commission* [2011] UKUT 421 (TCC). Per un commento si veda: M. SYNGE, *Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales* [2011] UKUT 421 (TCC), 75 Mod. L. Rev. 624 (2012).

<sup>149</sup> *Independent Schools Council v Charity Commission*, cit., 64.

<sup>150</sup> In questa ricostruzione l'*Upper Tribunal* ha sottolineato come, anche prima della riforma del *Charities Act*, la giurisprudenza inglese non abbia in realtà mai presunto del tutto il requisito del *public benefit*, nemmeno nelle prime tre *heads of charity* elaborate dalla sentenza *Pemsel*. I giudici hanno quindi accolto la ricostruzione già sostenuta da una parte della dottrina. Sul punto si veda *supra* nota n. 70.

<sup>151</sup> La decisione è stata definita una *win-win decision* proprio perché accoglie parzialmente le ragioni di entrambe le parti: se, da un lato, ha limitato il potere della Commissione, dall'altro ha pur sempre affermato la correttezza nel merito del principio espresso. L'espressione è di M. SYNGE, *Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales* [2011] UKUT 421 (TCC), cit., p. 624.

<sup>152</sup> In questo caso l'esclusione non avrebbe alcuna connessione con lo scopo perseguito dalle scuole, come richiesto dalla guida della Commissione, nel principio 1b. Cfr. M. SYNGE, *Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales* [2011] UKUT 421 (TCC), cit., p. 628.

i giudici, l'esclusione non sia formulata in via espressa nello statuto dell'ente ma, come nel caso delle *Independent Schools*, sia solo un effetto indiretto derivante dall'imposizione di *fees*, non può per questo esserne esclusa la natura di ente caritatevole. In questi casi, diversamente, l'obbligo di non escludere le classi sociali meno abbienti rientrerebbe nei doveri gestori dei *trustees* delle *charities*: questi ultimi dovrebbero prevedere degli istituti che consentano anche alle classi sociali meno agiate di usufruire delle loro attività. Secondo l'*Upper Tribunal*, rientra negli obblighi di corretta amministrazione in particolare la previsione di «adequate provisions for certain sub-classes of the potential beneficiary class» che consentano anche agli studenti che non possono pagare le rette scolastiche di beneficiare del servizio educativo offerto, qualora le *fees* ordinarie siano elevate. Tali previsioni, al contrario, non possono essere determinate dalla *Commission*, attraverso una disposizione generale e astratta (la *guidance*), essendo espressione piuttosto della discrezionalità dei gestori, purché superino un livello minimo (*a de minimis or token benefit*), da individuare in concreto per ogni singolo caso.

I giudici hanno quindi ordinato alla Commissione di eliminare dalla guida i punti 2b, nella parte in cui si riferiva al pagamento di *fees* (*by ability to pay any fees charged*) e tutto il principio 2c (*People in poverty must not be excluded from the opportunity to benefit*). La *Commission* ha in seguito pubblicato una nuova versione della guida, sulla base delle indicazioni dell'*Upper Tribunal*, lasciando ai gestori ampi margini di discrezionalità circa il grado e le modalità di inclusione delle classi meno abbienti <sup>153</sup>.

La decisione in commento se, da un lato, è stata vista con favore dalla dottrina che aveva criticato la *guidance* nella parte in cui aveva dato una lettura innovativa del *public benefit*, dall'altro lato, è stata criticata per la sua eccessiva vaghezza, sia per quanto riguarda gli strumenti che dovrebbero essere posti in essere dai gestori per rendere maggiormente inclusive le *charities*, sia per non aver chiarito quando le *fees* previste dalle *charities* siano da considerare eccessivamente elevate, facendo scattare il predetto obbligo in capo ai *trustees* <sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> CHARITY COMMISSION, *Public Benefit: Running a Charity* (PB2), reperibile all'indirizzo: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a82a212ed915d74e3402c6d/PB2\\_Running\\_a\\_charity.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a82a212ed915d74e3402c6d/PB2_Running_a_charity.pdf). In particolare si veda: *Annex C: Charging for Services*.

<sup>154</sup> Si è osservato in particolare che i giudici non hanno dato alcun parametro né per valutare tale adeguatezza, né per individuare quali classi sociali dovrebbero essere incluse nella fruizione del servizio educativo. Non sarebbero chiare inoltre le conseguenze giuridiche a cui incorrerebbero i gestori che non adempiano correttamente l'obbligo gestorio. Cfr. M. SYNGE, *Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales* [2011] UKUT 421 (TCC), cit., p. 629 ss.

A differenza del precedente *Catholic Care v. Charity Commission*, ove i giudici hanno confermato la lettura innovativa del *public benefit* promossa dalla Commissione, legittimandone dunque l'“intrusione” denunciata dalla dottrina, nel caso *Independent Schools Council v. Charity Commission*, l'autorità giudiziaria ha fatto un passo indietro, circoscrivendo il potere della Commissione e attribuendo l'attuazione del principio espresso alla competenza dei gestori delle *charities*, pur riconoscendo la correttezza del principio stesso.

Cercando di trarre alcune conclusioni, dall'esame della riforma del 2006 e delle controversie giurisprudenziali che ne sono originate, è possibile osservare come in generale il legislatore abbia accentuato gli aspetti della disciplina delle *charities* riconducibili ad un'impostazione pubblicistica. È stata data ancora maggiore centralità al requisito del *public benefit* e soprattutto sono stati accresciuti i poteri di indirizzo e di controllo di una autorità indipendente ed esterna all'organizzazione degli enti. L'attività della *Charity Commission* a sua volta ha dimostrato di voler accentuare l'eterodeterminazione del *public benefit*, dando precise direttive sulla sua interpretazione non meramente ricognitiva ma spesso innovativa. L'autonomia delle *charities* ha in definitiva subito una limitazione.

## 7. Alcune riflessioni conclusive

Nel tracciare alcune considerazioni conclusive sul diritto delle *charities* in Inghilterra, è possibile individuare tre direttrici fondamentali emerse nel corso dell'analisi.

In primo luogo, si evidenzia come il diritto delle *charities*, quale segmento principale del più ampio settore *non profit*, abbia da sempre costituito un ambito giuridico autonomo e sistematicamente definito, dotato di una propria coerenza teorica. Fin dallo *Statute of Elizabeth* del 1601, infatti, la *common law* inglese ha sviluppato una riflessione giuridica stabile attorno alla nozione di ente caritatevole e alle sue finalità essenziali. Al di là delle variazioni definitorie succedutesi nella giurisprudenza inglese, ciò che risulta cruciale sottolineare – e che segna una profonda distanza rispetto all'esperienza statunitense, come si vedrà nel prosieguo, – è la configurazione delle *charities* come un *corpus* normativo unitario e strutturato, accomunato dall'obiettivo di perseguire attività benefiche rivolte alla collettività, tali da giustificare il riconoscimento di un trattamento giuridico di favore. Tale organicità si riflette anche sul piano operativo: le *charities* occupano una posizione di primo piano nell'economia sociale del Regno Unito e trovano la loro

espressione giuridica prevalente nel *charitable trust*, forma che, non a caso, attinge alla più significativa elaborazione del diritto di Equity. Ne deriva una piena integrazione della *charitable law* nell'architettura del sistema giuridico inglese.

In secondo luogo, va sottolineata l'impostazione sostanzialistica che connota il diritto inglese delle *charities*, il che consente di collocarlo, per certi versi, nell'alveo dei *civil law regulatory regimes*, in contrapposizione ai *tax law regulatory regimes*, tra cui rientra, come si vedrà più avanti, l'ordinamento nordamericano. L'elemento definitorio delle *charities* risiede infatti nella finalità perseguita e nel divieto di distribuzione degli utili, mentre la disciplina fiscale, pur rilevante, assume un ruolo ancillare. La riflessione giurisprudenziale e dottrinale si concentra così sulla natura degli scopi istituzionali – le *heads of charity* – e sulla nozione di *public benefit*, la quale, non a caso, è divenuta il fulcro della riforma del *Charities Act*. Il legislatore ha infatti posto il *beneficio pubblico* al centro della disciplina, conferendogli un ruolo primario e segnando un'evoluzione anche nel formante legislativo, che assume una funzione definitoria prima affidata principalmente alla giurisprudenza.

Infine, un terzo profilo di rilievo – strettamente connesso al tema oggetto della presente indagine – concerne l'autorità pubblica preposta al controllo delle *charities*: la *Charity Commission*. Essa può essere qualificata come una vera e propria autorità indipendente, incaricata di tutelare l'interesse generale alla corretta gestione degli enti caritatevoli. Con la riforma introdotta dal *Charities Act*, il ruolo della Commissione si è ulteriormente rafforzato: ad essa sono attribuiti poteri di vigilanza, sanzionatori e anche di natura quasi giurisdizionale, mediante l'esercizio di una *inherent jurisdiction* analoga a quella delle corti di Equity. La Commissione può così affiancare i *trustees* nella gestione, intervenire in caso di *maladministration*, sostituire gli organi direttivi o modificare decisioni organizzative ritenute non conformi. Tuttavia, il profilo di maggiore interesse – almeno per gli scopi di questa riflessione – riguarda il nuovo potere attribuito alla *Commission* di definire in via regolamentare i contenuti del *public benefit*. Questa competenza, da un lato, si inserisce coerentemente nel più ampio processo di accentramento del ruolo della Commissione, e dall'altro, segnala uno spostamento dell'intero impianto normativo verso una configurazione *public law oriented*, con una conseguente, maggiore eteronomia delle finalità degli enti caritatevoli, talvolta a scapito della loro autonomia istituzionale.

## CAPITOLO III

# IL SISTEMA STATUNITENSE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le *non profit organizations* tra competenza statale e federale. I principali aspetti della disciplina. – 3. La disciplina federale delle *non profit organizations*. – 4. La necessità di un sistema di controlli pubblici sugli enti *non profit*: il limitato *standing to sue* e l'interesse pubblico al rispetto della normativa fiscale. – 5. Il sistema dei controlli pubblici sugli enti *non profit*: l'*Attorney General* e l'*Internal Revenue Service*. – 6. L'oggetto del controllo: la centralità del *non distribution constraint* e la – limitata – funzione del concetto di *charitable purpose*. – 6.1. I limiti di *public policy*. – 7. I sistemi inglese e statunitense a confronto.

### 1. Introduzione

Il terzo settore, o, meglio, per le ragioni che si analizzeranno più approfonditamente, il *non profit sector* statunitense rappresenta da sempre, almeno sin dal XIX secolo<sup>155</sup>, una componente fondamentale della società nordamericana e da allora si è evoluto e modificato, accompagnando gli Stati Uniti negli snodi principali della sua storia e svolgendo ancora oggi un ruolo importante nel sistema di *welfare*.

---

<sup>155</sup> Prima del 1800, durante il periodo coloniale l'associazionismo nordamericano non si era ancora compiutamente affermato, trovandosi in uno stadio embrionale. In questi termini lo definisce in particolare P. DOBKIN HALL, *A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Association, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000*, in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), Yale University Press, Yale, 2006, p. 36: «At the end of the eighteenth century, indigenous philanthropy and voluntarism were still embryonic. Most philanthropy was devoted to public institutions—municipal governments, schools and colleges, and religious congregations (most of which were tax-supported). Voluntary participation in organizations was restricted to fraternal associations, local social clubs, a handful of medical societies, and the secretive political societies that would eventually form the basis for political parties. The absence of a legal infrastructure to enforce charitable trusts, as well as broad hostility toward corporations, discouraged private initiatives professing to benefit the public». D.C. HAMMACK, *Nonprofit Organizations in American History*, 45 (11) *American Behavioral Scientist* 1641 (2002).

Ripercorrendone brevemente l'evoluzione storica, si può ricordare come, già a partire dal 1800, dopo la fine del periodo coloniale, è iniziata la rapida crescita del settore, tanto che questo periodo ha conosciuto un vero e proprio "frenzy of association"<sup>156</sup>, un fervore del fenomeno associativo, al quale avrebbe contribuito, tra le altre ragioni, la «maturation of a propulsive and increasingly self-conscious commitment to private association, closely aligned with the nascent culture of civic republicanism»<sup>157</sup>. Molte organizzazioni ancora oggi esistenti risalgono in effetti a questo periodo di "foga" verso l'associazionismo<sup>158</sup>, anche se il fenomeno si è sviluppato in modo non uniforme tra gli Stati, raggiungendo la sua massima espansione nei territori del nord est e quella più bassa negli Stati del sud<sup>159</sup>.

Se il XIX secolo può dirsi dominato dalla espansione di una forma di associazionismo basata prevalentemente sul volontariato, caratterizzata da enti di piccole dimensioni legati al territorio, dal suo progressivo riconoscimento da parte delle legislazioni statali<sup>160</sup> e dalla emancipazione degli enti dall'influenza governativa, affermandosi come privati e indipendenti dagli ordinamenti statali<sup>161</sup>, il 1900 è inaugurato con la costituzione delle prime

---

<sup>156</sup> B. SOSKIS, *A History of Associational Life and the Nonprofit Sector in the United States*, in *The Nonprofit Sector. A Research handbook*<sup>3</sup>, W. Powell-P. Bromley (Eds.), Stanford University Press, Stanford, 2020, p. 18.

<sup>157</sup> K. BUTTERFIELD, *The Making of Tocqueville's America: Law and Association in the Early United States*, University of Chicago Press, Chicago, 2015.

<sup>158</sup> Risale a questo periodo la formazione di associazioni nazionali di professionisti volte alla definizione di standard e regole professionali, nonché alla promozione e allo sviluppo della conoscenza nei propri settori di attività: si pensi all'*American Statistical Association*, fondata nel 1839; all'*American Psychiatric Association* (1844); all'*American Medical Association* (1847); *American Society of Civil Engineers* (1852); *American Institute of Architects* (1857). Sempre nel corso del 1800, nel 1881 fu fondata l'*American Red Cross* e nel 1861 la *U.S. Sanitary Commission*.

<sup>159</sup> B. SOSKIS, *A History of Associational Life and the Nonprofit Sector in the United States*, cit., p. 28. La descrizione di Tocqueville si riferiva in particolare al New England, lo Stato con il maggior numero di associazioni. Nel corso dell'800 un numero sempre maggiore di Stati ha riconosciuto la possibilità di costituire associazioni: risale al 1848 la prima legge con cui lo Stato di New York ha offerto "general incorporation" a "all benevolent, charitable, scientific and missionary societies" e che è divenuta un modello per molti altri Stati. Già nel 1860 ventiquattro Stati su trentotto prevedevano la possibilità di riconoscere le associazioni. Alla fine del XIX secolo le legislazioni degli Stati potevano suddividersi in due gruppi: il primo comprendeva quegli Stati che consentivano alle organizzazioni non profit di esercitare qualsiasi tipo di attività, il secondo, al quale erano riconducibili la maggior parte degli Stati, consentiva lo svolgimento solo di alcune attività (c.d. *narrow construction*). Sul punto cfr. P. DOBKIN HALL, *A Historical Overview*, cit., p. 37.

<sup>160</sup> Vedi nota precedente.

<sup>161</sup> *Trustees of Dartmouth College v. Woodward*, 17 U.S. 518 (1819).

*grant foundations*, che segnano la nascita della filantropia nordamericana moderna (“the Gilded Age philanthropy”). Quest’ultima trovò ingenti risorse nelle enormi fortune accumulate nelle mani di pochi milionari a partire dalla fine dell’800<sup>162</sup>: la Russel Sage Foundation è generalmente riconosciuta come la prima fondazione della storia statunitense, fondata nel 1907 con una donazione di 10 milioni di dollari da parte di Margaret Olivia Sage, la vedova di Russel Sage «for the improvement of social and living conditions in the United States of America». Ben presto le *grant making foundations*, che adattarono la struttura delle *business corporations*, dotandole di un collegio di *trustees* e di uno *staff* di *managers* professionisti per la supervisione dell’effettiva destinazione delle erogazioni da parte delle fondazioni, divennero le protagoniste principali del panorama *non profit* nordamericano<sup>163</sup>. Proprio in questo periodo il settore *non profit*, grazie soprattutto all’attività erogativa delle *foundations*, assunse un ruolo fondamentale in settori quali quello dell’istruzione, della sanità e della cultura, divenendo attore centrale del sistema di *welfare* statunitense, richiedendo altresì che il personale coinvolto in queste attività avesse una elevata professionalizzazione<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> La costituzione di *grant making foundations* avrebbe consentito di “whitewash corporate depredation” e le erogazioni di denaro da parte delle fondazioni sono state definite come “tainted money”. B. SOSKIS, *A History of Associational Life and the Nonprofit Sector in the United States*, cit., p. 41.

<sup>163</sup> Mentre nel 1915 le fondazioni erano 27, già nel 1930 il numero decuplicò fino ad arrivare a 300. R. CROCKER, *Mrs. Russel Sage: Women's Activism and Philanthropy in Gilded Age and progressive Era in America*, Indiana University Press, Bloomington, 2006. La crescita delle *grant foundations* è stata favorita enormemente dall’adozione da parte dei legislatori statali di leggi che hanno consentito l’effettuazione di lasciti testamentari non per una specifica finalità ma in generale per un motivo filantropico. Fino ad allora infatti le donazioni testamentarie, attraverso le quali molte volte si costituiva, ovvero si incrementava il patrimonio di una fondazione, erano ammissibili solo se effettuate per finalità specifiche, rientranti in una di quelle elencate dallo *Statute of Charitable Uses* inglese, del 1601. La mancata riconducibilità del fine della donazione ad una di quelle consentite era stata l’argomentazione principale utilizzata dagli eredi del donante per invalidare la donazione stessa. La prima legge che riconobbe tale possibilità fu emanata dallo stato di New York nel 1893 (“Tilden Act”), che ammise appunto i lasciti testamentari anche se non per un motivo riconducibile allo *Statute of Charitable Uses* e consentì ai trustees della fondazione di modificare la finalità della stessa, in risposta ai nuovi bisogni della società. Da allora la filantropia americana acquisì la sua propria identità, scostandosi definitivamente dal modello inglese. Cfr. O. ZUNZ, *Philanthropy in America. A History*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2012, p. 16 ss.

<sup>164</sup> Si pensi ad alcune delle più note università statunitensi come, ad esempio, Jhon Hopkins, Standford, Cornell o ai musei come il Guggenheim Museum, il MoMa o il Metropolitan Museum of Art. Cfr. O. ZUNZ, *Philanthropy in America. A History*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2012, p. 9; D.C. HAMMACK-S. RATHGEB SMITH, *Foundations in the United States: Dimensions for International Comparison*, 62 (12) American Behavioral Scientist 1614 (2018).

A fianco al modello delle *grant foundations* si è presto fatto strada quello della filantropia di massa e in particolare delle *community foundations*, il cui patrimonio è costituito grazie ai contributi, anche modesti, di molti cittadini, raccolti attraverso *mass-based fund raising campaigns*<sup>165</sup>: si assiste così a un riavvicinamento della filantropia ai valori democratici, divenendo un impegno di tutte le classi sociali, e non solo dei più ricchi, e creando una vera e propria diffusa cultura del donare<sup>166</sup>.

Gli anni '40 e '60 del XX secolo hanno segnato ancora una crescita in termini numerici delle organizzazioni *non profit*, dovuta sia all'introduzione delle prime leggi in materia fiscale degli anni '50, che hanno previsto un regime tributario di favore per le cc.dd. *tax-exempt organizations*, definite dalla *Section 501 (c)* dell'*Internal Revenue Code* ("IRC"), sia, dall'altro lato, per le politiche adottate dai presidenti Kennedy e Johnson nell'ambito del *Great Society Liberalism*, insieme di provvedimenti volti all'eliminazione della povertà e della discriminazione razziale. Ebbene, proprio nella realizzazione di questo programma il governo federale finanziò molte organizzazioni *non profit* affinché si occupassero di *social welfare* e istruzione, sviluppando quello che è stato definito il *third party government*<sup>167</sup>. A dare un'ulteriore spinta alla crescita del settore è stata la nuova ondata di attivismo politico e sociale che, in particolare dagli anni '60<sup>168</sup>, ha dato vita a numerose organizzazioni<sup>169</sup> per la tutela dei diritti che, a partire dal decennio

---

<sup>165</sup> Una delle più famose *community foundation* costituita nella prima metà del 1900 è la *American Society for the Control of Cancer*, poi divenuta l'*American Cancer Society* nel 1944. Le *mass-based fund raising campaign* più importanti furono rivolte al sostegno della ricerca medica – nel 1916 la campagna promossa dalla *American Red Cross* per combattere la tubercolosi riuscì a raccogliere 1 milione di dollari – e universitaria. Cfr. B. SOSKIS, *A History of Associational Life and the Nonprofit Sector in the United States*, cit., p. 45.

<sup>166</sup> O. ZUNZ, *Philanthropy in America. A History*, cit., p. 44.

<sup>167</sup> L. SALAMON, *Of market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (1987).

<sup>168</sup> Sebbene il numero degli enti crebbe particolarmente a partire dagli anni '60, alcuni importanti esempi risalgono anche agli anni '50, come ad esempio la NAACP, ancora oggi attiva, per i diritti della popolazione Afro Americana. La NAACP ha sostenuto anche importanti battaglie giudiziarie, tra le quali una delle più famose è la controversia *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954), che ha segnato la fine, per lo meno sul piano giuridico, della segregazione nelle scuole pubbliche sulla base della razza.

<sup>169</sup> Come, ad esempio, la *General Federation of Women's Clubs* e l'*American Legion*. Nella maggior parte dei casi era possibile entrare a farne parte attraverso il pagamento di un contributo economico.

precedente avevano animato i movimenti di massa, portando all'adozione di numerose riforme legislative <sup>170</sup>.

A fronte della crescita del settore *non profit*, una parte dell'*establishment* politico, già dalla metà degli anni '50, iniziò a preoccuparsi della sempre più grande influenza anche politica esercitata dagli enti *non profit*, in particolare dalle fondazioni private, e ad interrogarsi circa l'opportunità di attribuire notevoli benefici fiscali ad enti la cui attività non era controllata, né avevano particolare obblighi di informazione e trasparenza <sup>171</sup>. Queste preoccupazioni hanno portato, dopo lo svolgimento di varie investigazioni nei confronti delle fondazioni, guidate da Wright Patman <sup>172</sup>, all'approvazione da parte del Congresso del *Tax Reform Act* del 1969, che, insieme ai provvedimenti legislativi degli anni '50, ha attuato la più completa sistematizzazione tributaria degli enti *non profit*. Il *Tax Reform Act*, sebbene in misura meno severa rispetto alla proposta sostenuta in particolare da Patman, ha introdotto una stretta sui benefici fiscali di cui potevano godere gli enti, specialmente le fondazioni private, e ha imposto precise regole di trasparenza e di informazione: negli anni successivi alla sua emanazione è cresciuto il numero delle *community foundations*, mentre è diminuito quello delle fondazioni private.

L'importanza degli enti *non profit* e la loro presenza quali attori ormai fondamentali del sistema economico e di *welfare* statunitense hanno resistito anche alle successive riforme volute dal presidente Reagan e volte al contenimento della spesa pubblica e che hanno comportato, tra le altre conseguenze, una stretta molto severa sul finanziamento pubblico degli enti, sotto forma in particolare di benefici fiscali, già diminuiti con la riforma del 1969. Le organizzazioni *nonprofit*, a fronte della restrizione del sussidio pubblico, hanno infatti saputo trovare nuove forme di finanziamento, affermando un modo differente di fare *non profit*, fino ai giorni nostri. Gli enti si sono infatti aperti al mercato e hanno incrementato l'attività economica svolta, inaugurando la stagione, ancora attuale, della loro c.d. "commercializzazione" <sup>173</sup>,

---

<sup>170</sup> P. DOBKIN HALL, *A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Association, and Non-profit Organizations in the United States, 1600-2000*, cit., p. 51.

<sup>171</sup> O. ZUNZ, *Philanthropy in America. A History*, cit., p. 205 ss.

<sup>172</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organizations*, Harvard University Press, Cambridge, 2004, p. 72.

<sup>173</sup> B. SOSKIS, *A History of Associational Life and the Nonprofit Sector in the United States*, cit., pp. 72 e 74, rispettivamente con riferimento alla commercializzazione degli enti e all'evoluzione del settore nel XXI secolo; P. DOBKIN HALL, *A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Association, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000*, cit., p. 57; sul tema della

che tra gli altri effetti ha sfumato i confini tra *non profit* e *for profit* <sup>174</sup>.

Come si è mostrato, in estrema sintesi, nelle pagine precedenti, le organizzazioni non lucrative hanno rivestito, almeno dal XIX secolo, un ruolo primario nell'economia politica statunitense, come già si poteva leggere nelle famose pagine di Tocqueville <sup>175</sup>, spesso citate dagli studiosi del *non profit* nordamericano. A fronte di questa importanza nella società statunitense, è mancata fino agli anni '70 del secolo scorso l'elaborazione di una concezione teorica unitaria di "terzo settore" o di "settore non profit" ed era di conseguenza assente un senso di appartenenza delle organizzazioni ad un settore omogeneo <sup>176</sup>. Tale categorizzazione ha origine, solo appunto sul finire del XX secolo, nel mondo accademico e in particolare negli studi di Etzioni e di Levitt che elaborano la nozione di *Third Sector* <sup>177</sup>, e, nello stesso periodo, di Weisbrod e Hansmann, che si sono interrogati sulle ragioni che hanno portato alla nascita degli enti *non profit* e sulle loro funzioni <sup>178</sup>. Risale a questo periodo anche la "Commission of Private Philanthropy and Public Needs", il gruppo di ricerca privato, istituito grazie al sostegno di John D. Rockefeller III, per l'analisi del "settore indipendente", delle riforme necessarie e del suo ruolo in relazione a quello pubblico, le cui riflessioni sono contenute nel *report* finale, pubblicato nel 1975 e intitolato "Giving in America: Toward a Stronger Voluntary Sector", che fa riferimento espressamente al "third sector" <sup>179</sup>. Si deve ancora al sostegno delle fondazioni

---

commercializzazione degli enti *nonprofit* si veda ampiamente B.A. WEISBROD (Ed.), *To Profit or not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, *passim*.

<sup>174</sup> V. MONTANI, *Il terzo settore nel prisma della comparazione. Aggiornamenti sull'esperienza nordamericana (Parte II)*, in *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, C. Tenella Sillani, I. Maspes, C. Valditara (a cura di), Giappichelli, Torino, 2024, p. 66.

<sup>175</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *De la Democratie en Amerique*, Librairie de Charles Gosselin, 1835.

<sup>176</sup> P. DOBKIN HALL, *A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Association, and Non-profit Organizations in the United States, 1600-2000*, cit., osserva: «the very idea of an overarching charitable sector is relatively new»; «the notion that diverse nonprofits belong to a unitary "sector" date only to the 1970s when the idea of a coherent nonprofit sector was invented»; K.C. ROBBINS, *The Non Profit Sector in Historical Perspective: Traditions of Philanthropy in the West*, in *The Non-Profit Sector: a Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powel-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 13.

<sup>177</sup> Sul punto si rinvia al paragrafo n. 1 del Capitolo I.

<sup>178</sup> Sul punto ancora si rinvia al paragrafo n. 1 del Capitolo I.

<sup>179</sup> Guidata da John Filer, dal quale ha poi preso il nome informale "Filer Commission". Cfr. B. SOSKIS, *A History of Associational Life and the Nonprofit Sector in the United States*, cit., p. 61; O. ZUNZ, *Philanthropy in America. A History*, cit., p. 237; A. HORVATH-W.W. POWELL, *Seeing like a philanthropist. From the Business of Benevolence to the Benevolence of Business*, in *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*<sup>3</sup>, W.W. Powell-P. Bromley (Eds.), cit., p. 107.

private la nascita di centri di ricerca su questi temi: il più famoso è il *John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project*, istituito dalla John Hopkins University nel 1990, sotto la guida di Salamon e Anheier. Gli approfondimenti, non solo universitari, su queste tematiche proseguono anche nel nuovo millennio grazie alla creazione di alcune organizzazioni *ad hoc*, come ad esempio la *Nonprofit and Philanthropy Law Section* dell'*Association of American Law Schools* e all'*American College of Trusts and Estates Counsel*. A conferma dell'importanza del settore, si deve menzionare infine la pubblicazione nel 2021 del (primo) *Restatement of the Law* sulle *Charitable Non-profit Organizations* e nel 2022 della quarta e ultima edizione del *Model Non-profit Corporation Act* dell'*American Bar Association*, sui quali ci si soffermerà più approfonditamente nel prosieguo<sup>180</sup>.

Analogamente alla riflessione teorica sul terzo settore, anche dal punto di vista della disciplina legislativa, si può osservare come si arrivi ad una compiuta sistematizzazione della materia solo a partire dagli anni '50 del '900, con le riforme fiscali che hanno disegnato l'impostazione che ancora oggi caratterizza i tratti fondamentali del *third sector* nordamericano e che, come si approfondirà di seguito, può essere infatti definita *tax centric*<sup>181</sup>. È del resto dalla disciplina fiscale che discende il – principale, se non unico – tratto identificativo delle organizzazioni del terzo settore, cioè il *non distribution constraint*, da cui deriva la nozione stessa di settore *non profit*, indipendentemente dalla natura e dalla finalità dell'attività svolta.

Dalle succinte righe che precedono emerge con chiarezza come il *non profit sector* americano possa dirsi al contempo antico e giovane: antico, perché da sempre parte integrante del sistema economico, sociale e politico ed espressione della combinazione – tipica del sistema statunitense – della filantropia e della valorizzazione di una cultura del dono, attraverso la quale tutti i cittadini possono partecipare al progresso della società e alla tutela e promozione dei diritti e accompagnato da sempre dal riconoscimento e dalla promozione da parte dello Stato, per mezzo di strumenti di incentivazione fiscale, seppur in misura differente nel corso della storia. Il settore è al contempo giovane, se si ha riguardo sia alla sua elaborazione teorica come settore unitario con proprie caratteristiche identitarie sia alla sua sistematizzazione legislativa. Nelle pagine che seguono ci si soffermerà su quest'ultimo aspetto.

---

<sup>180</sup> V. MONTANI, *Il terzo settore nel prisma della comparazione*, cit., p. 61.

<sup>181</sup> In questi termini A. DI RUSSO, *American Nonprofit Law in Comparative Perspective*, 10 *Wash. U. Global Stud. Law Rev.* 39, 75 (2011).

## 2. *Le non profit organizations tra competenza statale e federale. I principali aspetti della disciplina*

Nell'esaminare la disciplina giuridica delle *non profit organizations* statunitensi occorre mettere in luce un primo aspetto dal quale si comprende immediatamente la complessità di questo settore del diritto: si tratta della ripartizione della competenza legislativa tra i singoli Stati e l'ordinamento federale. Ai primi è attribuita la parte più consistente della disciplina, relativa agli aspetti organizzativi delle differenti tipologie di enti – come, ad esempio, la procedura di incorporazione, di costituzione ed estinzione –, alla *governance* e quindi, ad esempio, agli obblighi degli amministratori e alla loro responsabilità, mentre l'intervento normativo a livello federale, e quindi in modo uniforme tra gli Stati, è previsto – solo – in materia fiscale<sup>182</sup>. L'ampia competenza lasciata agli ordinamenti statali costituisce un fattore di disorganicità e complessità di questa branca del diritto, anche se, molte legislazioni statali si sono uniformate, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti generali della disciplina, lasciando le principali divergenze ai profili più tecnici. La maggioranza delle leggi statali ha in particolare recepito le proposte e le linee di tendenza dello Stato di New York e della California<sup>183</sup> e allo stesso tempo sono state emanate leggi modello e *Restatement of the law*: a conferma dell'importanza del settore, recentemente sono state pubblicate, da un lato, l'ultima edizione, la quarta, del *Model Nonprofit Corporation Act*<sup>184</sup> e,

---

<sup>182</sup> E. BRODY, *The Legal Framework for Nonprofit Organizations*, in *The Non-profit Sector: a Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powel-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 244.

<sup>183</sup> A conferma di questo dato basti considerare che il *Model Nonprofit Corporation Act* del 1987 ha replicato la classificazione degli enti *non profit* proposta dalla legge californiana. Cfr. G. PONZANELLI, *Le "non profit organizations"*, cit., p. 26 e l'introduzione all'edizione del 2022 del *Model Nonprofit Corporation Act* (L.J. BEASER-W.H. CLARK JR., *Foreword to the Fourth Edition*, in *Model Non profit Corporation Act*, American Bar Association – Business Law Section, 2022, XIX).

Mentre lo Stato di New York ha adottato una legge *ad hoc* per le *nonprofit organizations* (*New York Not-for-Profit Corporation Law*, "N-PCL" consultabile all'indirizzo <https://www.nyse-nate.gov/legislation/laws/NPC/-CH35>), lo Stato della California le disciplina all'interno di una sezione specifica della *general corporate law* (si tratta della *Division 2* del *Corporations Code*, consultabile all'indirizzo [https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes\\_displayText.xhtml?lawCode=CORP&division=2.&title=1.&part=&chapter=&article=](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CORP&division=2.&title=1.&part=&chapter=&article=)). Gli altri Stati seguono l'uno o l'altro schema, anche se la maggioranza adotta due leggi separate.

<sup>184</sup> Redatto dall'*American Bar Association (ABA) – Business Law Section*. L'ultima edizione è del 2022. La prima edizione risale al 1952, poi modificata nel 1957 e 1964; nel 1987 è stato pubblicato il *Revised Model Nonprofit Corporation Act*; la terza edizione del MNCA è stata adottata nel 2008 e modificata da numerosi emendamenti fino al 2016.

dall'altro, la prima edizione del *Restatement of the Law sulle Charitable Non-profit Organizations*<sup>185</sup>.

La regola fondamentale che accomuna tutte le leggi statali e che costituisce, come si vedrà, il punto centrale della disciplina federale, è il c.d. *non distribution constraint*, il divieto di distribuzione di utili: quest'ultimo rappresenta il reale elemento distintivo degli enti, che appunto sono identificati come *non profit organizations*<sup>186</sup>. Si tratta di un divieto generale, che riguarda la distribuzione di utili e di qualsiasi forma di profitti o reddito dell'ente («a nonprofit corporation shall not pay dividends or distribute any part of its assets, income or profits to its members of a designated body or officers»<sup>187</sup>), seppur con alcune attenuazioni, come si approfondirà nel prosieguo.

Il secondo dato caratterizzante il diritto statunitense degli enti *non profit* è, analogamente a quello inglese, la sostanziale neutralità delle forme: non sono previste delle strutture organizzative *ad hoc* (come accade diversamente in alcuni sistemi di *civil law*, con riferimento ad esempio alle associazioni e fondazioni), ma gli enti possono scegliere tra la forma di *corporation*, *trust* e *unincorporated association*. Partendo dall'esame delle principali caratteristiche dell'associazione non riconosciuta (*unincorporated association*), occorre sottolineare come la stessa sia la più informale e flessibile, non essendo necessaria alcuna autorizzazione governativa per la relativa costituzione. L'associazione, per contro, non gode di autonoma soggettività giuridica, non può essere titolare o disporre di diritti di proprietà<sup>188</sup> e molti profili non sono regolati da una disciplina *ad hoc* ma dal diritto di *agency*<sup>189</sup>; nel 1992 è stata pubblicata una legge modello, lo *Uniform Unincorporated Nonprofit Association Act*, confluito nel 2008 nel *Revised Uniform Unincorporated Nonprofit*

---

<sup>185</sup> AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, American Law Institute Publishers, St Paul, 2021.

<sup>186</sup> J.J. FISHMAN, *Nonprofit organizations in the United States*, in *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*, in K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 131.

<sup>187</sup> Section 640 MNCA e, in caso di dissoluzione, Section 1105. Analogamente la Section 102(5) New York N-PCL e la Section 5410 California Corporation Code.

<sup>188</sup> Secondo la tradizionale regola di *common law*, superata da alcune leggi statali e dal *Revised Uniform Unincorporated Nonprofit Association Act*, che alla Section 6 prevede la possibilità che un'associazione sia titolare e disponga di diritti di proprietà.

<sup>189</sup> I membri dell'*unincorporated association* di regola rispondono personalmente delle obbligazioni assunte dall'associazione: questa regola è superata dalla Section 8 del *Revised Uniform Unincorporated Nonprofit Association Act*, che al contrario prevede la responsabilità dell'associazione.

*Association Act*, da ultimo modificato nel 2011, anche se pochi Stati la hanno adottato <sup>190</sup>.

La seconda forma che può essere utilizzata è quella del *trust*, nella tipologia del *charitable trust*, influenzato dal modello inglese e dallo *Statute of Charitable Uses* <sup>191</sup> e in relazione al quale è stato redatto un *Restatement* (il *Restatement (third) of Trust*, §§ 2, 76). Analogamente a quanto osservato per il sistema di *common law* inglese, il *trust* non ha autonomia soggettività giuridica, costituendo piuttosto una segregazione patrimoniale che si realizza attraverso il trasferimento del *trust fund* al *trustee*, il quale, insieme ai suoi doveri fiduciari volti alla realizzazione dello scopo del *trust*, rappresenta il fulcro dell'istituto <sup>192</sup>. Come già sottolineato con riferimento all'ordinamento inglese, la peculiarità del *charitable trust* è l'assenza di beneficiari determinati o determinabili, il cui ruolo di controllori circa l'operato del *trustee* è sostituito dall'*Attorney General*; a differenza del *trust non charitable*, inoltre, può avere una durata indeterminata, non applicandosi la *rule against perpetuities* <sup>193</sup>. La prassi nordamericana utilizza meno questa forma rispetto a quanto accade nel sistema di origine, avendo preso il sopravvento, a partire dagli anni '20 del 1900, il modello della *corporation* <sup>194</sup>.

Quest'ultima si distingue dalla sua omologa *for profit* principalmente per il divieto di lucro soggettivo – il *non distribution constraint* –, da cui appunto deriva la sua denominazione: la possibilità di utilizzare la struttura organizzativa della *corporation* liberamente, per uno scopo lucrativo o meno, deriva dall'assenza, nel sistema americano, di alcun vincolo causale collegato alla forma organizzativa assunta (la già menzionata tendenziale neutralità delle forme). Nella maggior parte degli ordinamenti statali, inoltre, le *non profit corporations* non possono distribuire azioni e avere soci – *shareholders* –, intesi appunto come titolari di un diritto agli utili prodotti: questi ultimi sono generalmente sostituiti dai *members* <sup>195</sup>. A differenza del *trust*, che non

<sup>190</sup> J.J. FISHMAN, *Nonprofit organizations in the United States*, cit., p. 134.

<sup>191</sup> Ancorché si segnali la presenza di *charitable trust* anche precedentemente. Sul punto J.J. FISHMAN, *Nonprofit organizations in the United States*, cit., p. 135.

<sup>192</sup> W. COLE DURHAM, JR.-B.G. SCHARFFS-M.W. DURHAM, *An Introduction to the Law and Regulation of Non-Profit Organizations in The United States*, in *International Charity Law Comparative Seminar Beijing, China, October 12-14, 2004*, p. 8.

<sup>193</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, Harvard University Press, Cambridge – Massachusetts, 2004, p. 133 ss.

<sup>194</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 116.

<sup>195</sup> Sono ammissibili tuttavia anche le *nonmembership corporations*, che appunto non hanno *members*, come previsto dalla *Section 601 MNCA*.

necessita di alcun provvedimento pubblico per completarne l'istituzione, la *corporation* deve essere autorizzata dallo Stato, usualmente dal *secretary of state* che ne perfeziona la *incorporation*<sup>196</sup>. Alcuni ordinamenti statali, come ad esempio la California e lo Stato di New York, prevedono una distinzione all'interno delle *non profit corporations* sulla base dell'attività svolta, riproponendo una classificazione che si ritrova, come si vedrà *infra*, anche nella legislazione federale e che rispecchia l'impostazione prettamente sostanzialistica del sistema nordamericano, che dà rilevanza all'area di intervento degli enti più che alla loro struttura giuridica<sup>197</sup>. Esaminando dapprima la legge californiana, occorre sottolineare che la *Division 2, Title 1* del *Corporation Code*, che disciplina le *Nonprofit Corporations*, suddivide queste ultime in tre sottocategorie: le *nonprofit public benefit corporations* (*Sections 51110 – 6910*), le *nonprofit mutual benefit corporations* (*Sections 7110 – 8910*) e le *nonprofit religious corporations* (*Sections 9110 – 9690*). Le prime possono perseguire “any public or charitable purpose”; le seconde “any lawful purpose” e le ultime “any religious purpose”. Mentre le *public benefit* e le *religious nonprofit corporations* sono sottoposte a un divieto di distribuzione degli utili assoluto, sia durante la vita dell'ente, sia in seguito alla sua dissoluzione, per le *nonprofit mutual benefit corporations*, che possono perseguire anche finalità egoistiche dei propri membri (si pensi ad esempio ai club sportivi o ai circoli privati), il divieto è attenuato, essendo possibile distribuire ai *members* gli avanzi di gestione rimanenti in seguito alla estinzione dell'ente (*Section 8717*).

Per quanto riguarda la classificazione proposta dalla legge dello Stato di New York, occorre sottolineare come la stessa abbia subito varie modificazioni nel tempo. Prima del 2014 il *Nonprofit Corporation Code* prevedeva quattro tipi di organizzazioni, sulla base della finalità perseguita, introdotte a partire dal 1970: mentre i primi due riguardavano gli enti che svolgevano attività per *any lawful purpose* (tipo A<sup>198</sup>) e per *charitable purposes* (tipo

---

<sup>196</sup> Il procedimento di autorizzazione prevede la verifica che lo statuto sociale sia conforme alle prescrizioni di legge. Cfr. M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 152.

<sup>197</sup> W. COLE DURHAM, JR.-B.G. SCHARFFS-M.W. DURHAM, *An Introduction to The Law and Regulation of Non-Profit Organizations in the United States*, in *International Charity Law Comparative Seminar Beijing*, cit., p. 10.

<sup>198</sup> Così era descritto il tipo A: «A not-for-profit corporation of this type may be formed for any lawful non-business purpose or purposes including, but not limited to anyone or more of the following non pecuniary purposes: civic, patriotic, political, social, fraternal, athletic, agricultural, horticultural, animal husbandry and for a professional, commercial, industrial, trade or service association».

B<sup>199</sup>), gli ultimi due introducono la categoria del *business purpose*<sup>200</sup>, esplicitando quello che poi sarebbe diventato un principio diffuso e accettato da tutti gli ordinamenti statali e da quello federale, in forza del quale le *non profit organizations* possono svolgere attività commerciale, purché nel rispetto del *non distribution constraint*. Dal 2014 le categorie appena illustrate sono state abbandonate a favore di una sistematizzazione simile a quella proposta dall'ordinamento californiano (con riferimento in particolare alle *public* e *mutual benefit nonprofit corporations*), che prevede due tipi di enti: le *charitable* e le *noncharitable non profit corporations* a seconda che perseguano o meno una finalità *charitable* (Section 102-3 (a) New York N-PCL). Mentre per le prime<sup>201</sup>, analogamente alle *public benefit corporations* californiane, il divieto di distribuzione degli utili è assoluto, per le seconde è prevista la possibilità di distribuire ai *members* il patrimonio dell'ente residuo dalla liquidazione<sup>202</sup>.

Passando quindi ad esaminare il *Model Nonprofit Corporation Act*, occorre sottolineare come lo stesso dapprima, a partire dal 1987, avesse adottato la classificazione proposta dal sistema californiano, suddividendo gli enti quindi tra *mutual* e *public benefit* e *religious nonprofit corporations*. A partire dalla edizione del 2008, tale classificazione è stata abbandonata, pur continuando a prevedere alcune distinzioni nella disciplina riservata alle *corporations* sulla base dello scopo *charitable* o *noncharitable* perseguito, riprendendo in qualche modo l'impostazione della legge dello Stato di New York. Anche la legge modello prevede un *asset lock* assoluto per le *charitable corporations* mentre consente la distribuzione del patrimonio sociale ai *members* in caso di estinzione dell'ente<sup>203</sup>. La possibilità di assegnare gli *assets*

---

<sup>199</sup> Il tipo B includeva le organizzazioni «formed for anyone or more of the following non-business purposes: charitable, education, religious, scientific, literary, cultural or for the prevention of cruelty to children or animals».

<sup>200</sup> Il tipo C comprendeva gli enti «formed for any lawful business purpose to achieve a lawful public or quasi-public objective», mentre il tipo D era definita come «A not-for profit corporation of this type may be formed under this chapter when such formation is authorized by any other corporate law of this State for any business or non-business, or pecuniary or non-pecuniary purpose or purposes specified by such other law, whether such purpose or purposes are also within types A, B, C above».

<sup>201</sup> Section 1002-a (c) (1) N-PCL. La stessa regola vale anche per le *noncharitable non profit corporations* con riferimento alle donazioni ricevute dall'ente per la realizzazione di un particolare scopo, con riferimento alle quali si applica la regola della *cy-pres doctrine*.

<sup>202</sup> Section 1002-a (c) (2) N-PCL.

<sup>203</sup> Si tratta della Section 1105 sugli effetti della *dissolution* delle *corporations*. Al punto (6) (c) si dispone in particolare che «Property held in trust or otherwise dedicated to a charitable

dell'ente in sede di liquidazione, seppur limitata alle *noncharitable* (o *non public*) *corporations*, è stata profondamente criticata da parte di quella autorevole dottrina che ha individuato nel *non distribution constraint* il requisito fondamentale delle *non profit organizations*, necessario affinché le stesse possano superare il fallimento del contratto in alcuni particolari settori del mercato. In tal modo infatti si crea «an enormous loophole in the non distribution constraint, for it means that, if members of a nonprofit organization wish to derive profits from its activities, they need only wait until the organization is dissolved»<sup>204</sup>. La distribuzione del patrimonio ai *members* è al contrario vietata, come si accennava, per le *charitable* o *public non profit corporations*: in questi casi alcuni Stati prevedono espressamente che i fondi siano trasferiti a *charitable corporations* che perseguono scopi *substantially similar*<sup>205</sup>, ovvero applicano la *cy pres doctrine*, elaborata originariamente nell'ordinamento inglese in materia di *charitable trust* ed estesa anche a queste organizzazioni<sup>206</sup>. La dottrina ha così fornito la soluzione giuridica al problema derivante dalla possibilità che gli enti avessero una durata illimitata nel tempo<sup>207</sup>, stabilendo che le corti di *equity* possano modificare la finalità di un *charitable trust* scegliendone una differente, purché il più simile possibile a quella inizialmente stabilita dal *settlor*. Secondo l'originaria formulazione della *cy pres doctrine*, le condizioni al ricorrere delle quali le corti avevano il potere di intervenire erano le seguenti: «(1) there existed a valid charitable trust or corporation or a gift to be used for valid charitable purposes; (2) it had become unlawful or impossible to carry out the donor's original intention; (3) the donor had a general charitable intention, as well as the intention to benefit the particular charitable object he designated»<sup>208</sup>. Nel tempo, specialmente il secondo e il terzo requisito sono stati interpretati

---

purpose may not be diverted from its trust or charitable purpose by the dissolution of a nonprofit corporation except in compliance with the law of the state on cy pres or otherwise dealing with the nondiversion of charitable assets»; e ancora al punto (6) (d): «A person who is a member or otherwise affiliated with a charitable corporation may not receive a direct or indirect financial benefit in connection with the dissolution of the corporation unless the person is a charitable corporation, a charitable trust, or an unincorporated entity that has a charitable purpose».

<sup>204</sup> H. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, 129 U. Pa. L. Rev. 497, 574 (1981).

<sup>205</sup> Section 1001 (d) (3) N-PCL.

<sup>206</sup> R.G. SISSON, *Comment: Relaxing The Dead Hand's Grip: Charitable Efficiency And The Doctrine Of Cy Pres*, 74 Va. L. Rev. 635 (1988); AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., Section 3.02, p. 225.

<sup>207</sup> Superando così la tradizionale *Rule against perpetuities*, sulla quale si veda *supra* p. 57.

<sup>208</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 173.

dalla giurisprudenza nordamericana in modo ampio, ricomprendendo anche i casi in cui le finalità divengano *impracticable* o *wasteful*; non si richiede più, inoltre, che il nuovo scopo sia «as near as possible to the original purpose», ma solo che «reasonably approximates the old purpose»<sup>209</sup>. La *cy pres doctrine* è richiamata infine anche dal *Model Nonprofit Corporation Act*, alla *Section 1105 (6) (c)*.

Avendo trattato i primi due punti caratterizzanti la disciplina delle *non profit organizations* nell'ordinamento statunitense – il requisito fondamentale del *non distribution constraint* e la tendenziale neutralità delle forme – è utile in conclusione dare evidenza del terzo dato rilevante che riguarda la classificazione degli enti *non profit* e la disciplina giuridica da essa derivante. Quest'ultima, sulla base delle tendenze evolutive comuni alle leggi statali e alla legge modello, si articola in particolare nella suddivisione delle organizzazioni nelle due categorie di *charitable* e *non charitable organizations*, nelle quali possono rientrare indifferentemente le diverse tipologie di enti (*associations*, *trusts* e *corporations*) sulla base della finalità – *charitable* o *non charitable* – perseguita<sup>210</sup>. La stessa impostazione è da sempre presente nella legislazione federale, sulla quale ci si concentrerà nel prossimo paragrafo.

### 3. La disciplina federale delle non profit organizations

Passando quindi ad esaminare le principali caratteristiche della disciplina federale, occorre ricordare come la stessa rivesta grande importanza per il settore *non profit*, da un lato, perché ha dato il via alla prima importante sistematizzazione del settore, a partire dagli anni '50, con le riforme dell'*Internal Revenue Code (IRC)*, e, dall'altro, perché la maggior parte degli enti *non profit* statunitensi cercano un riconoscimento anche a livello federale, per poter beneficiare della disciplina tributaria di favore. Per comprendere compiutamente il sistema giuridico degli enti *non profit*, sebbene gli Stati siano competenti a regolarne molti profili, è imprescindibile quindi approfondire anche gli aspetti principali della disciplina federale.

Con riferimento a quest'ultima, il primo punto che occorre mettere in evidenza, e grazie al quale il sistema ha vinto la qualifica di *tax-centric*, riguarda la centralità che ha da sempre la disciplina fiscale delle *non profit*

---

<sup>209</sup> Sul tema si veda ampiamente AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., *Section 3.02*, p. 220.

<sup>210</sup> Anche il *Restatement of Charitable Nonprofit Organizations* ha ad oggetto appunto le organizzazioni *nonprofit* che perseguono una finalità *charitable*.

*organizations*<sup>211</sup>, prevista dall'*Internal Revenue Code*, basata su un sistema di esenzioni (*exemptions*) e di deducibilità dei contributi versati a loro favore (*deductions*)<sup>212</sup>. L'importanza del legame – definito indissolubile<sup>213</sup> – tra sistema tributario e *non profit organizations*, ha portato la dottrina a interrogarsi a più riprese sulle ragioni alla base della scelta dell'ordinamento di finanziare queste organizzazioni e a elaborare delle possibili soluzioni interpretative, senza trovare tuttavia una risposta univoca. Talvolta la ragione è stata individuata nel carattere quasi-pubblico o pubblico dei beni prodotti dal settore *non profit* e nella tendenza del mercato a sotto produrre tali beni; altri autori hanno invece sottolineato la funzione fondamentalmente redistributiva degli enti; le teorie c.d. *Tocquevillian* e *Hayekian* trovano la principale giustificazione nell'esigenza di limitare le competenze e in generale il potere governativo; secondo altra dottrina ancora attraverso la disciplina fiscale si cerca di invogliare i privati a versare dei contributi a favore delle organizzazioni, aumentando la ricchezza complessiva della società, sull'assunto che gli individui siano *imperfect altruists* e quindi necessitino di un incentivo per contribuire alle organizzazioni senza scopo di lucro<sup>214</sup>.

Con riferimento al sistema *non profit* statunitense si è parlato di “tasso-centrismo”<sup>215</sup> non solo per la centralità delle menzionate agevolazioni fiscali e quindi della volontà politica, più o meno intensa nei vari momenti storici, di favorire questo settore, ma anche perché l'*Internal Revenue Code*, come sottolineato dalla dottrina, spesso in modo critico<sup>216</sup>, va ben oltre la configurazione della disciplina tributaria degli enti, delineando un sistema

<sup>211</sup> J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 267.

<sup>212</sup> Il primo *Federal Income Tax*, emanato nel 1894, già conteneva una esenzione «for any corporation or association organized exclusively for religious, educational, or charitable purposes». Cfr. M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 56.

<sup>213</sup> Definito così da D.J. HEMEL, *Tangled Up in Tax. The Nonprofit Sector and the Federal Tax System*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>3</sup>, W.W. Powell-P. Bromley (Eds.), cit., p. 150.

<sup>214</sup> D.J. HEMEL, *Tangled Up in Tax. The Nonprofit Sector and the Federal Tax System*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>3</sup>, W.W. Powell-P. Bromley (Eds.), cit., p. 149; J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 273.

<sup>215</sup> In questi termini A. DI RUSSO, *American Nonprofit Law in Comparative Perspective*, 10 *Wash. U. Global Stud. Law Rev.*, 39, 75 (2011).

<sup>216</sup> J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg, cit., p. 283.

onnicomprendivo attraverso il quale si vogliono promuovere diversi obiettivi di *policy*. Si è detto, al proposito, che attraverso la disciplina fiscale l'ordinamento perseguirebbe quattro principali *policy goals*: oltre alla menzionata *support function*, volta appunto alla promozione degli enti *non profit*, vi è l'*equity function*, che si identifica nel supporto della funzione redistributiva delle organizzazioni; la legislazione tributaria si spinge poi nella delineazione di un sistema di *governance* degli enti, concentrandosi in particolare sugli obblighi fiduciari dei gestori (*regulatory function*) e infine delinea i confini tra *non profit*, *public* e *business sector*, stabilendo quali attività possono essere poste in essere dalle organizzazioni *non profit* e quali invece esorbitano dalla loro competenza (*border patrol function*)<sup>217</sup>.

Nel perseguire questi obiettivi, è utile anzitutto notare come, al pari di quella statale, la disciplina federale si basi su due punti principali: da un lato, la centralità del requisito dell'assenza dello scopo di lucro e, dall'altro lato, una sostanziale neutralità delle forme giuridiche. Per quanto riguarda il *non distribution constraint*, occorre sottolineare come lo stesso sia la caratteristica fondamentale che accomuna tutti gli enti senza scopo di lucro e che è quindi al contempo sufficiente e necessaria per poter considerare un ente come *non profit* e applicargli quindi la disciplina tributaria favorevole. Il divieto di distribuzione di utili è sancito a più riprese dall'*IRC* e si articola nei divieti di *private inurement*<sup>218</sup>, *excess benefit*<sup>219</sup> e *private benefit*<sup>220</sup>: i primi

---

<sup>217</sup> J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 267.

<sup>218</sup> *Section 501 (c) (3)*: «no part of the net earnings of which inure to the benefit of any private shareholder or individual», la formula è poi ripresa dai successivi paragrafi della disposizione.

<sup>219</sup> Definito dalla *Section 4958*, introdotta nel 1996, che stabilisce che «The term “excess benefit transaction” means any transaction in which an economic benefit is provided by an applicable tax-exempt organization directly or indirectly to or for the use of any disqualified person if the value of the economic benefit provided exceeds the value of the consideration (including the performance of services) received for providing such benefit. For purposes of the preceding sentence, an economic benefit shall not be treated as consideration for the performance of services unless such organization clearly indicated its intent to so treat such benefit». Il concetto di “disqualified person” comprende chiunque si trovi «in a position to exercise substantial influence» nei confronti dell'ente.

<sup>220</sup> In forza del divieto di *private benefit* l'attività di una *nonprofit organization* non può essere rivolta né direttamente, né indirettamente a vantaggio di un soggetto privato o di una categoria ristretta di persone. A differenza del divieto di *private inurement*, che si applica solo a “disqualified persons” e vieta qualunque vantaggio, senza prevedere una soglia minima, quest'ultimo è rivolto a chiunque e vieta l'attribuzione di vantaggi “more than incidental”. Esso è considerato analogo a quello che, in materia di *charitable trusts*, vieta che l'attività del *trustee* avvanti un

due sono volti a limitare tutte quelle operazioni che possano consistere in concreto in una distribuzione indiretta degli utili (ad esempio attraverso il pagamento a favore di dipendenti, *managers* o amministratori di compensi irragionevolmente alti, o la conclusione di operazioni con tassi di interesse non adeguati, ovvero a prezzi di vendita o di acquisto eccessivamente bassi o elevati rispetto al mercato)<sup>221</sup>, anche in caso di scioglimento degli enti<sup>222</sup>. Il divieto di *private benefit*, che si applica agli enti qualificabili come *charitable*, che perseguono, cioè, come si vedrà, una finalità generale, deriva dalla regola già elaborata dalla *common law* inglese secondo la quale è necessario che l'attività delle *charities* sia rivolta nei confronti del pubblico o di una porzione sufficientemente ampia dello stesso e non di soggetti individuati o individuabili *ex ante*<sup>223</sup>. Nel contesto nordamericano la regola è ricondotta nell'ambito del divieto di distribuzione degli utili, sancito dall'IRC: è considerata a favore di un *private benefit* l'attività che avvantaggi «designated individuals, the creator or his family, shareholders of the organization, or persons controlled, directly or indirectly, by such private interests»<sup>224</sup>.

Con riferimento al secondo punto, la tendenziale neutralità delle forme, occorre evidenziare come la disciplina federale, analogamente a quella statale, non preveda una struttura organizzativa *ad hoc*, ma gli enti *non profit* possono utilizzare quelle tradizionali delle *unincorporated associations*, dei *trusts* e delle *corporations*.

Andando ad esaminare più nel dettaglio la disciplina fiscale di favore prevista dall'IRC, attraverso la quale si persegue dunque la *support function* del settore, occorre ripercorrere le *Sections* da 501 a 515 dell'IRC: la principale esenzione è prevista dalla *Section 501* e ha ad oggetto l'*income tax*; essa riguarda pressoché tutte le *non profit organizations* – elencate alla lett. c), dal

---

cerchia eccessivamente ristretta di beneficiari. Cfr. M.C. WESTENBERGER, *A Path to "Inure" Peace: Consolidating the Perplexities of the Private Inurement and Private Benefit Doctrines*, 92 Wash. U. L. Rev. 227, 236 (2014); M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 250.

<sup>221</sup> M.C. WESTENBERGER, *A Path to "Inure" Peace: Consolidating the Perplexities of the Private Inurement and Private Benefit Doctrines*, 92 Wash. U. L. Rev. 227, 235 (2014).

<sup>222</sup> INTERNAL REVENUE SERVICE, *Tax-Exempt Status for Your Organization*, Publication 557, Rev. January 2024, consultabile all'indirizzo [www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf), p. 25.

<sup>223</sup> Sul punto, con riferimento all'ordinamento inglese, vedi *supra* Cap. II, par. n. 5. M.C. WESTENBERGER, *A Path to "Inure" Peace: Consolidating the Perplexities of the Private Inurement and Private Benefit Doctrines*, p. 235; M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 250.

<sup>224</sup> *Treasury Regulation Section 1.501 (c) (3)-1 (d) (ii)*, p. 14.

numero 3 al numero 25 – che rispettino il *non distribution constraint*<sup>225</sup>. La disposizione è precisata poi dalla *Section 502*, la quale, nel contribuire a delineare i confini tra *non profit* e *business sector* (attuando così quella *border patrol function* alla quale si è accennato), ha previsto, a partire dagli anni '50, che le cc.dd. *feeder organizations*, enti che svolgono un'attività commerciale con lo scopo esclusivo di destinarne i proventi ad una *non profit organizations*, sono sottoposte alla disciplina fiscale ordinaria, non beneficiando dell'esenzione dall'*income tax*. La norma ha superato la regola precedente che al contrario riconosceva l'estensione del beneficio fiscale anche agli enti *feeder*, sulla base dell'assunto, fatto proprio dalla giurisprudenza, che *no reason is apparent to us why Congress should wish to deny exemption to a corporation organized and operated exclusively to feed a charitable purpose when it undoubtedly grants it if the corporation itself administers the charity*<sup>226</sup>. L'irrigidimento della disciplina è stato motivato principalmente da problemi di *unfair competition* con gli altri enti *for profit* che svolgono la stessa attività<sup>227</sup>. Medesime ragioni<sup>228</sup> hanno portato all'emanazione della c.d. *unrelated business income tax* (UBIT), ai sensi delle *Sections* da 511 a 514, in forza della quale il reddito derivante da un'attività commerciale *unrelated* rispetto alla finalità principale dell'ente – finalità che consente di qualificare l'ente come una *exempt organization* ai sensi della *Section 501* – è tassato secondo le regole ordinarie, non applicandosi l'esenzione dall'*income tax*<sup>229</sup>.

---

<sup>225</sup> J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 269.

<sup>226</sup> *Roche's Beach, Inc. v. Commissioner*, 96 F.2d 776, 779 (2d Cir. 1938). B.I. BITTKER-G.K. RAHDERT, *The Exemption of Nonprofit Organizations from Federal Income Taxation*, 85 (3) *Yale Law Journal* 318 (1976).

Uno dei casi più famosi che fu deciso sulla base di questa regola riguardò la società C.F. Mueller, la cui unica attività consisteva nella produzione di maccheroni e che destinava tutti i suoi profitti alla New York University, sua controllante, fu considerata fiscalmente esente, al pari dell'istituto universitario.

<sup>227</sup> Una parte della dottrina ha criticato questa motivazione, sostenendo che gli effetti di *unfair competition* non sono stati analizzati in modo approfondito, né dimostrati empiricamente. B.I. BITTKER-G.K. RAHDERT, *The Exemption of Nonprofit Organizations from Federal Income Taxation*, cit., p. 319; D.J. Hemel, *Tangled Up in Tax. The Nonprofit Sector and the Federal Tax System*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>3</sup>, W.W. Powell-P. Bromley (Eds.), cit., p. 155.

<sup>228</sup> Oltre che la preoccupazione che una eccessiva concentrazione delle *nonprofit organizations* in attività commerciali le avrebbe indotte ad occuparsi meno delle finalità per le quali erano considerate esenti fiscalmente. Cfr. Note, *The Macaroni Monopoly: The Developing Concept of Unrelated Business Income of Exempt Organizations*, 81 (6) *Harvard Law Review* 1280, 1283 (1968).

<sup>229</sup> In forza della *Section 513* sono considerate *unrelated* quelle attività che siano poste in essere con regolarità e che non siano *substantially related* all'attività *exempted*. Così è stata considerata

Mentre la disciplina tributaria appena esposta è comune a tutti gli enti *non profit*, l'IRC prevede alcune distinzioni sulla base fondamentalmente dell'attività posta in essere e delle finalità perseguite dalle organizzazioni: si riprende la classificazione, già menzionata con riferimento alle legislazioni statali, in *non charitable* e *charitable organizations*. Mentre le prime, che svolgono un'attività per così dire egoistica, a favore, cioè, esclusivamente dei componenti dell'organizzazione (le cc.dd. *mutual benefit*, già richiamate con riferimento alla legislazione californiana), non godono di alcuna agevolazione ulteriore, le seconde, elencate dalla *Section 501 (c) (3)*, beneficiano indirettamente della deducibilità dei contributi prevista a vantaggio di coloro che effettuano delle donazioni a loro favore<sup>230</sup> e sono di gran lunga più numerose delle *non charitable organizations*<sup>231</sup>. Nel definire le *charitable organizations* il codice si riferisce a quegli enti che rivestono la forma di «corporation, community chest, fund or foundation», non richiamando espressamente il *trust*, che tuttavia è sempre stato ricompreso nel concetto di *fund o foundation* e che svolgono appunto un'attività *charitable*, a favore, cioè, di interessi «pubblici», esterni alla cerchia dei propri membri. Si tratta in particolare di finalità «religious, charitable, scientific, testing for public safety, literary, or educational purposes, or to foster national or international amateur sports competition (but only if no part of its activities involve the provision of athletic facilities or equipment)<sup>232</sup>, or for the prevention of cruelty

---

related all'attività di istruzione e di ricerca di una università l'erogazione di un master universitario in *business administration*, mentre è stata qualificata *unrelated* la vendita di pasta. In altri casi la distinzione è meno evidente: l'IRS ha concluso che la vendita da parte di un *gift shop* di un museo di cartoline che rappresentano le opere d'arte esposte non costituisce un *unrelated business income* perché queste vendite «contribute importantly to the achievement of the museum's exempt educational purpose by stimulating and enhancing public awareness, interest and appreciation of art». Al contrario i ricavi derivanti dalla vendita di libri scientifici e di *souvenir* della città sono soggetti alla *UBIT* perché questi prodotti «have no causal relationship to art or to artistic endeavor». Cfr. D.J. HEMEL, *Tangled Up in Tax. The Nonprofit Sector and the Federal Tax System*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>3</sup>, W.W. Powell-P. Bromley (Eds.), cit., p. 155.

<sup>230</sup> In tal modo la legislazione realizza la sua *support e equity function*.

<sup>231</sup> D.J. HEMEL, *Tangled Up in Tax. The Nonprofit Sector and the Federal Tax System*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>3</sup>, W.W. Powell-P. Bromley (Eds.), cit., p. 151, osserva come le *charitable organizations* sono circa tre quarti delle organizzazioni esenti in forza della *Section 501*.

<sup>232</sup> Il richiamo alla promozione di attività sportive fu aggiunto nel 1976 con la limitazione inserita tra parentesi volta ad evitare che fossero inclusi nella categoria anche i club privati che prestavano attività a vantaggio esclusivo dei propri componenti. Cfr. M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 57.

to children or animals»<sup>233</sup>. Per poter essere qualificati come *charitable organizations* ai sensi della *Section 501 (c) (3)*, gli enti devono superare due test: il primo, l'*organizational test*, richiede che lo statuto preveda che l'attività svolta dall'organizzazione sia una di quelle previste dalla legislazione federale e che in caso di scioglimento il patrimonio sarà distribuito ad altri enti, ricompresi nell'esenzione *ex Section 501 (c) (3)*, che perseguono una finalità analoga<sup>234</sup>; il secondo, l'*operational test*, prevede che l'attività in concreto posta in essere rientri in quelle elencate dalla *Section* qui in esame e non sia rivolta a vantaggio dei suoi membri<sup>235</sup>.

La nozione di *charitable organization* è stata in seguito suddivisa al suo interno in diverse categorie, in particolare dopo le riforme dell'IRC, attuate dal Congresso nel 1954 e poi in modo ancora più incisivo nel 1969, volte a contrastare alcune condotte abusive che erano state denunciate da una parte degli esponenti politici, in particolare nei confronti delle fondazioni (nella forma delle *grant foundations*)<sup>236</sup>. Gli enti sono stati suddivisi in *private foundations* e *public charities*: le prime sono una categoria residuale, nella quale rientrano tutte le organizzazioni che non possono essere qualificate come *public charities* e sono destinatarie di un trattamento fiscale meno favorevole. In tal modo l'IRC ha esercitato in modo ancor più preciso e selettivo i *policy goals*, già menzionati, identificati nella *support ed equity function*. In forza della *Section 509* rientrano nella categoria di *public charity* le scuole, le chiese, gli ospedali, o enti di ricerca ad essi collegati, i *college* o le università, o enti che sostengono questi ultimi<sup>237</sup>, ovvero gli enti che superino il "public support test", che richiede che i suoi finanziamenti provengano da *public charities*, almeno nella misura di un terzo; ovvero, ancora, le organizzazioni che operino per apportare un beneficio a una *public*

---

<sup>233</sup> La definizione poi prosegue precisando che l'attività dell'ente non deve essere rivolta a nessuna campagna politica nell'interesse o contro candidati a pubblici uffici. Si tratta di una clausola che svolge la funzione di *border patrol* tra settore nonprofit e settore pubblico. Essa è stata aggiunta dal presidente Johnson nell'ambito della riforma del *Revenue Act* del 1954 per evitare che l'attività delle charities fosse rivolta al sostegno di candidati politici concorrenti. Cfr. M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 57.

<sup>234</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 246. Per alcuni esempi di applicazione dell'*organizational test* si veda IRS, *Tax-Exempt Status for Your Organization*, consultabile all'indirizzo [www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf), p. 25.

<sup>235</sup> American Law Institute, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 14.

<sup>236</sup> Sul punto si veda *supra* al par. n. 1.

<sup>237</sup> Come previsto dalla *Section 107 (b) (1) (A)*, richiamata dalla *Section 509 (a) (1)*.

*charity* e possa essere quindi definita come “supporting organization” <sup>238</sup>. Per quanto riguarda la disciplina fiscale, la deducibilità delle donazioni effettuate a favore di una *public charities* è maggiore rispetto a quella prevista per le *private foundations* <sup>239</sup>, nei confronti di queste ultime sono previste inoltre una serie di imposizioni fiscali ulteriori, l’obbligo di effettuare donazioni pari a una percentuale minima del proprio reddito annuale, il divieto di detenere titoli di proprietà con diritto di voto in società commerciali oltre certe soglie e il divieto di eseguire certe operazioni. L’IRC prevede inoltre, sempre nei confronti delle *private foundations*, delle regole di *governance* più severe, come ad esempio nel caso del divieto di concludere operazioni in conflitto di interessi, che è formulato vietandole in modo assoluto, indipendentemente da ogni valutazione di convenienza dell’operazione per l’ente <sup>240</sup>.

La distinzione tra *public charities* e *private foundations* e più in generale la tassonomia degli enti *non profit* configurata dall’IRC consente di svolgere in conclusione una considerazione complessiva sul sistema giuridico statunitense: quest’ultimo va ben oltre il principio della neutralità delle forme perché non solo la forma giuridica non è vincolante all’esercizio di un’attività, al perseguimento di uno scopo, ma lo stesso ente può essere destinatario di una disciplina differente a seconda del servizio erogato e delle modalità di erogazione dello stesso, a seconda cioè che l’attività sia *charitable* o *non charitable*, che sia svolta come *public charity* o come *private foundation*, e così via. Il sistema nordamericano pone «l’attenzione più sul servizio erogato che non sull’ente erogatore per cui il *non profit* verrebbe ad essere più il servizio reso che non l’ente che lo rende. Da qui l’ulteriore conseguenza che il beneficio fiscale debba essere garantito non tanto all’organizzazione come tale quanto all’*output* sociale in sé e per sé, erogabile da tutte le forme organizzative. Nell’ordinamento statunitense, dunque, è il criterio dell’*output* tendenzialmente a prevalere su quello dell’*organization*; è evidente, allora, come l’esito potenziale di questo ordinamento è nel senso che la qualificazione del *non profit* venga alla fine ad esaurirsi in un

---

<sup>238</sup> J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 269.

<sup>239</sup> Ad eccezione delle *operating private foundations*, qualificate come tale sulla base di un “test di qualificazione” (*Section 4942 (j) (3)*) basato sostanzialmente sulla destinazione e sulla provenienza delle risorse dell’ente. Cfr. J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 269.

<sup>240</sup> *Section 508 (e) (1) (B)*.

dato contabile, vale a dire in quello di una contabilità separata per ogni servizio reso»<sup>241</sup>.

4. *La necessità di un sistema di controlli pubblici sugli enti non profit: il limitato standing to sue e l'interesse pubblico al rispetto della normativa fiscale*

Delineate le coordinate principali del sistema *non profit* statunitense, occorre ora soffermarsi più nel dettaglio sull'oggetto specifico della presente analisi e quindi sui controlli pubblici che l'ordinamento prevede nei confronti delle organizzazioni senza scopo di lucro: in questo paragrafo si individueranno le ragioni di un sistema di controlli pubblici, in quello successivo si descriveranno le principali autorità competenti ad esercitarlo e i loro poteri e infine, nel paragrafo n. 6, ci si concentrerà sull'oggetto e sui limiti di tale controllo, con particolare riferimento al requisito dell'attività di pubblico interesse svolta dagli enti *charitable*.

Iniziando quindi dall'esame delle principali ragioni che giustificano la presenza di controlli da parte di organi pubblici sugli enti *non profit*, occorre sottolineare che le stesse possono essere individuate anzitutto nell'assenza o per lo meno nella limitata possibilità di supervisione da parte di soggetti privati e, in secondo luogo, nell'interesse dello Stato, il principale finanziatore degli enti, attraverso le agevolazioni tributarie, a verificare che gli stessi rispettino i requisiti e le regole previste dalla legge per accedere a tale sistema di incentivi.

Per quanto riguarda il primo punto, è utile ricordare che le organizzazioni *non profit* sono enti senza *owners*<sup>242</sup>, sono sprovvisti cioè di una categoria di soggetti, destinatari degli utili e dell'eventuale disavanzo positivo risultante dalla liquidazione dell'ente, che, tra gli altri, hanno il potere di supervisionare sulla gestione dell'ente ed eventualmente agire nei confronti dei gestori, instaurando *derivative suits*, qualora cioè ritengano che gli stessi abbiano violato i loro doveri di amministrare in modo diligente e non in conflitto di interessi e di perseguire lo scopo dell'ente<sup>243</sup>.

<sup>241</sup> M. CEOLIN, *Scopo lucrativo e struttura degli enti*, Esi, Napoli, 2016, p. 170.

<sup>242</sup> H.B. HANSMANN, *The Ownership of Enterprise*, cit., p. 227 ss.

<sup>243</sup> Si tratta dei *duties of care, loyalty e obedience*, l'ultimo dei quali è tipico del settore non-profit. Cfr. R. ATKINSON, *Unsettled Standing: Who (else) Should Enforce the Duties of Charitable Fiduciaries*, cit., p. 661.

La *common law* statale e federale, inoltre, tradizionalmente non riconosce, se non in limitatissimi casi, lo *standing to sue* in capo a soggetti privati (c.d. *private standing*) che abbiano interesse che gli enti *non profit* siano gestiti diligentemente<sup>244</sup>: come, ad esempio, i *donors* ovvero i *beneficiaries*<sup>245</sup>. Questi ultimi potrebbero avere interesse ad agire nei confronti in particolare delle *non profit organizations* che perseguono finalità di pubblico interesse, individuate nella legislazione federale dalla *Section 501 (c) (3)*, le quali appunto ricevono donazioni da soggetti privati e rivolgono la propria azione a favore di una categoria di beneficiari, seppur non determinata o determinabile *ex ante*. Le ragioni che hanno indotto la giurisprudenza a limitare la legittimazione ad agire dei *patrons* delle *non profit organizations* risiedono principalmente nel timore che, al contrario, il numero di azioni, anche pretestuose, contro gli enti cresca a dismisura comportando costi eccessivi<sup>246</sup>. Si è osservato inoltre che i *donors* e i *beneficiaries* degli enti non avrebbero nemmeno i mezzi e le conoscenze per agire contro le organizzazioni, senza comportare inefficienze nel sistema e che sarebbe preferibile lasciare maggiore discrezionalità ai gestori<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> Si può ricordare al proposito la celebre decisione del caso *Trustees of Dartmouth College v. Woodward*, 17 U.S. 518 (1819), già citato *supra* alla nota n. 163, nel quale la Corte Suprema ha confermato la decisione della Corte statale, affermando, tra gli altri principi, la limitazione della legittimazione ad agire nei confronti dei gestori dell'ente: «In every literary or charitable institution, unless the objects of the bounty be themselves incorporated, the whole legal interest is in Trustees, and can be asserted only by them. The donors, or claimants of the bounty, if they can appear in Court at all, can appear only to complain of the Trustees. In all other situations, they are identified with, and personated by, the Trustees, and their rights are to be defended and maintained by them» (645-646).

<sup>245</sup> H.B. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, cit., p. 606, che colloca questi soggetti nella categoria dei *patrons* degli enti *nonprofit* (sul punto vedi *supra* nota n. 17); E. BRODY, *From the Dead Hand to the Living Dead: the Conundrum of Charitable – Donor Standing*, 41 *Georgia Law Review* 1183 (2007); I.J. GOODWIN, *Donor Standing to Enforce Charitable Gifts: Civil Society vs. Donor Empowerment*, 58 *Vanderbilt Law Review* 1093 (2005); G.A. MANNE, *Agency Costs and the Oversight of Charitable Organizations*, *Wisconsin Law Review* 227 (1999); R. ATKINSON, *Unsettled Standing: Who (else) Should Enforce the Duties of Charitable Fiduciaries*, 23 *Journal of Corporate Law* 655 (1998); K.L. KARST, *The Efficiency of the Charitable Dollar: An Unfulfilled State Responsibility*, 73 *Harvard Law Review* 433 (1960); M.G. BLASKO-C.S. CROSSLEY-D. LLOYD, *Standing to Sue in the Charitable Sector*, 28 *University of San Francisco Law Review* 37 (1993); B. GALLE, *Valuing the Right to Sue*, 60 (3) *The Journal of Law & Economics* 413 (August 2017).

<sup>246</sup> K.L. KARST, *The Efficiency of the Charitable Dollar: An Unfulfilled State Responsibility*, cit., p. 449; H.B. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, cit., p. 609, non condivide questo punto, sottolineando come sarebbe preferibile estendere la legittimazione ad agire ai *patrons* degli enti.

<sup>247</sup> R. ATKINSON, *Unsettled Standing: Who (else) Should Enforce the Duties of Charitable Fiduciaries*, cit., pp. 666 e 692.

Esaminando più nel dettaglio quanto sancito dalla giurisprudenza, in particolare statale, si può osservare come le corti, rispetto alle decisioni più risalenti, abbiano in alcuni casi ampliato i confini del *private standing*, individuandolo infatti in presenza di uno *special interest* dell'attore. Questo particolare interesse è stato riconosciuto anzitutto in capo ai componenti dell'organo direttivo (e ai *co-trustees* di un *charitable trust*) e ai *members* degli enti *nonprofit*<sup>248</sup>, i quali, superando l'originario orientamento restrittivo<sup>249</sup>, sono stati considerati legittimati ad agire nei confronti dei gestori per violazione dei loro doveri fiduciari. Tale interpretazione trova oggi conferma anche in alcune leggi statali che si esprimono sul punto<sup>250</sup> e nel *Model Nonprofit Corporation Act*<sup>251</sup>, che, con riferimento ai *members*, prevedono peraltro delle soglie di partecipazione minima per poter instaurare una *derivative suit*. Anche in materia di *charitable trust*, che per definizione non hanno *members*, lo *Uniform Trust Code*, legge modello in materia, ha esteso la legittimazione ad agire ad una particolare figura di beneficiari, le *charitable organizations* «expressly entitled to receive benefits under the terms of a charitable trust» (*Section* 110, lett. b).

Per quanto riguarda invece la categoria dei potenziali beneficiari delle *non profit organizations*, l'orientamento nettamente maggioritario continua ad adottare una interpretazione restrittiva dello *special interest*, non riconoscendolo in capo appunto ai *beneficiaries*<sup>252</sup>, i quali, in effetti, a differenza dei *members* e dei co-gestori, non sono identificabili a priori, specialmente in quei casi in cui le organizzazioni perseguono interessi generali (*charitable*) rivolti per definizione a destinatari né determinati, né determinabili *ex*

---

<sup>248</sup> M.G. BLASKO-C.S. CROSSLEY-D. LLOYD, *Standing to Sue in the Charitable Sector*, cit., p. 52; H.B. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, cit., p. 612; *Section* 6.02, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*.

<sup>249</sup> *Carroll v City of Beaumont*, 18 S.W. 2d 813, 820 (Tex. Civ. App. 1929). Analogamente anche il *Model Nonprofit Corporation Act*, nella versione del 1964, non riconosceva in capo ai *members* la legittimazione ad agire in *derivative suits*.

<sup>250</sup> M.G. BLASKO-C.S. CROSSLEY-D. LLOYD, *Standing to Sue in the Charitable Sector*, cit., p. 56; ALI, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 455.

<sup>251</sup> *Section* 502, *Model Nonprofit Corporation Act*<sup>4</sup>, cit.

<sup>252</sup> Sebbene una dottrina – minoritaria – abbia sostenuto come la nozione di *special interest*, nella lettura della giurisprudenza, si sia ampliata, individuando alcuni fattori in presenza dei quali le corti sarebbero più propense a darne una lettura estensiva. Si tratta di: «a) the extraordinary nature of the acts complained of and the remedy sought by the plaintiff; b) the presence of fraud or misconduct on the part of the charity or its directors; c) the state attorney general's availability or effectiveness; d) the nature of the benefitted class and its relationship to the charity». Cfr. M.G. BLASKO-C.S. CROSSLEY-D. LLOYD, *Standing to Sue in the Charitable Sector*, cit., p. 61.

*ante*<sup>253</sup>. Con riferimento a questi ultimi è quindi necessaria un'autorità pubblica che supervisioni sull'operato delle *non profit organizations* e che eserciti eventualmente le *derivative suits* al posto dei beneficiari non legittimati.

Sul punto costituisce un precedente importante, una pronuncia della Suprema Corte del Mississippi, la quale sottolinea che il riconoscimento ai beneficiari della legittimazione ad agire al fine di contestare «the business judgment of a properly elected board of governors of a corporation» porterebbe alla non ammissibile conseguenza che «an indefinite class of plaintiffs, who simply might receive benefit from acts of a charitable corporation, should have a legal voice in how the corporation is to be run, and further permit individuals from the benefitted public to improperly be deemed members of non-profit corporations, capable of instituting derivative suits against the corporate board of directors and causing the various courts of this state to dictate to charitable corporate officers how to manage their charitable corporations. This result offends the fundamental tenets of corporate law and the express intent of our state legislature»<sup>254</sup>. Medesime conclusioni sono state raggiunte anche con riferimento ai beneficiari dei *charitable trusts*, categoria dai confini troppo incerti per poter riconoscere lo *special interest* ad agire nei confronti dei gestori degli enti. Numerose in tal senso, con riferimento alle *charitable organizations*, sono le decisioni che hanno negato agli studenti uno *special interest* ad agire nei confronti delle scuole, dei *college* e delle università per contestare le modalità in cui l'attività di istruzione veniva svolta, pur essendone beneficiari: «the students are fluctuating, and no individual among our youth has a vested interest in the institution, which can be asserted in a court of justice. Neither the founders of the college, nor the youth for whose benefit it was founded, complain of the alteration made in this charter, or think themselves injured by it»<sup>255</sup>.

---

<sup>253</sup> Nelle *mutual benefit organizations*, che, a differenza delle *public benefit organizations*, perseguono gli interessi egoistici dei *members*, non vi è una categoria di beneficiari ulteriore rispetto a quella dei *members*.

<sup>254</sup> City of Picayune v. S. Reg'l Corp., 916 So. 2d 510, 528.

<sup>255</sup> Si tratta del caso, già citato (vedi *supra* nota n. 163), Trustees of Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S. 518 (1819). Ancora, sempre nel senso di escludere la legittimazione ad agire in capo agli studenti, si può ricordare la decisione della controversia Harvard Climate Coalition v. President & Harvard Coll., 60 N.E.3d 380 (Mass. App. Ct. 2016), nella quale la corte ha rigettato la domanda formulata da alcuni studenti che chiedevano di ingiungere ai gestori dell'Università di Harvard di abbandonare i propri investimenti in società che estraevano e commerciavano carburanti fossili, sostenendo che questo tipo di investimenti violassero i loro doveri fiduciari. I giudici hanno concluso in particolare che gli studenti non fossero titolari di uno *special interest*, così come elaborato dalla *charitable law*.

Passando a considerare la categoria dei *donors*, si può osservare come tradizionalmente la giurisprudenza non riconosca neanche nei loro confronti il *private standing* nelle azioni con le quali lamentino il mancato perseguimento dello scopo, ovvero le modalità di azione degli enti: una volta conclusa una donazione, il donatore di regola perde il controllo del bene donato<sup>256</sup>. Valgono con riferimento ai donatori le medesime osservazioni svolte in merito all'estensione della legittimazione ad agire ai potenziali beneficiari: riconoscere a qualunque donatore il diritto di instaurare un giudizio comporterebbe un ampliamento eccessivo delle controversie, anche pretestuose, sacrificando da ultimo gli enti stessi, che sarebbero costretti ad impiegare le proprie risorse per gestire i contenziosi più che per perseguire le proprie finalità<sup>257</sup>. Analogamente a quanto osservato per i *beneficiaries*, la non legittimazione dei *donors* si considera compensata grazie alla previsione di un'autorità pubblica competente ad esercitare tali azioni.

L'orientamento restrittivo tradizionale, specie in materia di *charitable trust*, è stato per certi versi attenuato grazie al riconoscimento della legittimazione ad agire del donatore nel caso in cui nell'atto di donazione a favore del *trust* abbia specificato le modalità con le quali utilizzare la donazione e si sia quindi riservato, in via espressa o implicita<sup>258</sup>, il diritto di agire nel caso in cui tali indicazioni non siano rispettate<sup>259</sup>. Sono andati nella medesima direzione lo *Uniform Trust Code*, recepito in numerosi ordinamenti statali<sup>260</sup>, e il *Restatement (Third) of Trust* che hanno previsto che il *settlor* di un *charitable trust*, che con l'atto di conferimento iniziale compie la prima

---

<sup>256</sup> E. BRODY, *From the Dead Hand to the Living Dead: the Conundrum of Charitable – Donor Standing*, cit., p. 1193.

<sup>257</sup> K.L. KARST, *The Efficiency of the Charitable Dollar: An Unfulfilled State Responsibility*, cit., p. 445.

<sup>258</sup> La mera previsione di un vincolo nell'utilizzo della donazione costituisce una riserva implicita del diritto di agire nel caso in cui il vincolo non sia rispettato (E. BRODY, *From the Dead Hand to the Living Dead: the Conundrum of Charitable – Donor Standing*, cit., p. 1193). Secondo alcuni autori, il riconoscimento del diritto dei donatori ad agire, anche se previsto in forma implicita, renderebbe opportuna la qualificazione delle donazioni a favore di *charitable trust* come contratti e non come atti unilaterali (come di regola sono i *gifts*). Si sono espressi in tal senso: R. CHESTER, *Grantor Standing to Enforce Charitable Transfers Under Section 405(c) of the Uniform Trust Code and Related law: How Important is it and How Extensive Should It Be?*, 37 *Real Property, Prob. & Trust. J.* 611 (2003); J.H. LANGBEIN, *The Contractarian Basis of the Law of Trusts*, 105 *Yale Law Journal* 625, 664 (1995).

<sup>259</sup> I.J. GOODWIN, *Donor Standing to Enforce Charitable Gifts: Civil Society vs. Donor Empowerment*, cit., p. 1093; ALI, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 474.

<sup>260</sup> ALI, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 479.

donazione a favore dello stesso, «may maintain a proceeding to enforce the trust», indipendentemente dalla riserva espressa o implicita di tale diritto<sup>261</sup>. L'ampliamento della legittimazione ad agire a favore del *settlor* e dei *donors* di *charitable trusts* non è stato accolto anche nei confronti delle *non profit corporations*<sup>262</sup>, in particolare a quelle rientranti nella *Section 501 (c) (3)*, le quali, come già ricordato, nell'ordinamento nordamericano rappresentano la maggioranza degli enti *nonprofit*. Nonostante le parziali aperture della giurisprudenza, di alcune leggi statali e delle leggi modello, non è venuta meno quindi la necessità di un'autorità pubblica che eserciti un controllo sull'attività delle organizzazioni, senza il quale, si è sottolineato, la stessa può essere considerata uno *sham*<sup>263</sup>.

Esaminata la prima ragione che giustifica la presenza di una forma di supervisione pubblica degli enti, occorre ricordare la seconda, non meno importante, che risiede nella circostanza che le *non profit organizations* sono destinatarie di importanti agevolazioni fiscali, soprattutto se rientranti nella *Section 501 (c) (3)*, tanto che lo Stato Federale può essere considerato uno dei principali donatori di tali enti (*foundation and charity assets are "public money" and that such entities therefore are subject to various public mandates or standards about their missions, operations, and decision-making*)<sup>264</sup>. Da questo motivo deriva l'evidente esigenza dell'ordinamento di supervisionare gli enti per verificare che rispettino effettivamente i requisiti imposti segnatamente dall'IRC.

---

<sup>261</sup> *Section 405 (c) Uniform Trust Code*: «the settlor of a charitable trust, among others, may maintain a proceeding to enforce the trust»; *Section 94 (2) Restatement (Third) of the Trust*: «a suit for the enforcement of a charitable trust may be maintained only by the Attorney General or other appropriate public officer or by a co-trustee or successor trustee, by a settlor, or by the trust».

<sup>262</sup> I.J. GOODWIN, *Donor Standing to Enforce Charitable Gifts: Civil Society vs. Donor Empowerment*, cit., p. 1145; ALI, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 481.

<sup>263</sup> R. ATKINSON, *Unsettled Standing: Who (else) Should Enforce the Duties of Charitable Fiduciaries*, cit., p. 692. Con questo termine si intende indicare lo svolgimento di un'attività fasulla, simulata, perché sprovvista di alcuna forma di supervisione e controllo.

<sup>264</sup> E. BRODY-J. TYLER, *Respecting Foundation and Charity Autonomy: How Public is Private Philanthropy?*, 85 *Chi.-Kent L. Rev.* 571 (2010), p. 571.

### 5. *Il sistema dei controlli pubblici sugli enti non profit: l'Attorney General e l'Internal Revenue Service*

Soffermandoci quindi sui soggetti competenti ad esercitare la funzione di supervisione degli enti *non profit*, occorre anzitutto richiamare l'autorità pubblica, la quale esercita il controllo su tali enti e tutela, al contempo, gli interessi dei soggetti privati – beneficiari e donatori – che, pur essendo direttamente coinvolti nella corretta gestione degli enti stessi, non dispongono di autonoma legittimazione ad agire nei loro confronti, sebbene con le attenuazioni già evidenziate nel paragrafo precedente. Si tratta della figura dall'*Attorney General*, che trova la propria origine nell'ordinamento inglese nella figura degli ufficiali della Corona, chiamati a rappresentare gli interessi di quei soggetti che non erano in grado di difenderli autonomamente, come accade appunto per gli interessi pubblici perseguiti dalle *charities*<sup>265</sup>. Come già sottolineato, tanto nel caso del *charitable trust*, quanto in quello delle *non profit charitable corporations*, si rivela dunque indispensabile la presenza di un soggetto terzo, esterno all'organizzazione dotato della funzione di vigilare sull'operato dei *trustees* (o dei *managers*), e di garantire che l'interesse di carattere generale, enunciato dall'ente nel proprio statuto o nel negozio istitutivo del *trust*, sia effettivamente perseguito<sup>266</sup>.

L'*Attorney General*, di nomina politica, è un'autorità statale, competente, in forza delle leggi e dei precedenti giurisprudenziali degli Stati<sup>267</sup>, nei confronti di tutti gli enti *non profit charitable*<sup>268</sup>, indipendentemente dalla forma giuridica prescelta. Nella *common law* statale la principale funzione dell'*Attorney General* è quella di rappresentare gli interessi delle *charities*, agendo

---

<sup>265</sup> K. CHAN, *The Role of the Attorney General in Charity Proceedings in Canada and in England and Wales*, 89 *Can. Bar. Rev.* 373 (2010), p. 375. Con riferimento all'ordinamento inglese si veda *supra* Cap. II, par. n. 3.

<sup>266</sup> E. BRODY-J. TYLER, *Respecting Foundation and Charity Autonomy: How Public is Private Philanthropy?*, 85 *Chi.-Kent L. Rev.* 571, (2010), p. 580; AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 367.

<sup>267</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 305; H. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, 129 *U. Pa. L. Rev.* 497, 600 (1981).

<sup>268</sup> H. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, cit., p. 600, sottolinea come il potere dell'*Attorney General* potrebbe essere esercitato anche nei confronti degli enti *non charitable*. In effetti, il *Model Nonprofit Corporation Act*, come si vedrà nel prosieguo, suggerisce una estensione dei poteri dell'*Attorney General* anche nei confronti delle *nonprofit corporation* (non *charitable*).

davanti alle corti<sup>269</sup>, tale competenza è confermata da molte leggi statali, tra le quali si può ricordare, ad esempio, la *Massachussets General Law*, che al *chapter 12, Section 8* così prevede: «The attorney general shall enforce the due application of funds given or appropriated to public charities within the commonwealth and prevent breaches of trust in the administration thereof». Le azioni che l'*Attorney General* è legittimato a promuovere concernono principalmente il corretto adempimento dei doveri fiduciari dei gestori e si accompagnano a una vasta gamma di rimedi che egli può sollecitare innanzi alle corti, parallelamente ai penetranti poteri di intervento riconosciuti ai giudici. Tra le misure richiedibili rientrano, a titolo esemplificativo, l'ordine di esibizione della documentazione contabile, la rimozione dei *trustees*, l'estinzione della *corporation*, il trasferimento dei beni di proprietà dell'ente, il reintegro delle perdite cagionate dalla violazione dei doveri fiduciari dei *trustees*, nonché l'annullamento degli effetti di atti compiuti in violazione del *duty of loyalty*, qualora da essi derivi un pregiudizio per l'ente. Inoltre, l'*Attorney General* può invocare l'applicazione delle dottrine di *deviation* e *cy pres*<sup>270</sup>.

I poteri dell'*Attorney General* sono elencati con formulazioni estensive anche dai modelli di legge uniforme, adottati da molti Stati<sup>271</sup>, come, ad esempio lo *Uniform Supervision of Trustees for Charitable Purposes Act*, il *Model Protection of Charitable Assets Act*, lo *Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act* e lo *Uniform Trust Code*. Anche le leggi modello elencano i poteri dell'*Attorney General* in termini ampi, legittimando il suo intervento tutte le volte che sia necessario tutelare un *charitable purpose*, con le modalità imposte dalle specificità del caso concreto. Il *Model Protection of Charitable Assets Act*, nella *Prefatory note 1*, ad esempio, spiega che «the Act states the broad duty of the Attorney General to represent the public interest in the protection of charitable assets. The Act states that the Attorney General may enforce the use of charitable assets for the purpose for which the assets were given; may take action to prevent or correct a breach

---

<sup>269</sup> Il *Restatement third of Trust, Section 94 (2)* (AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. Trusts*, American Law Institute Publishers, St Paul, 2007), ad esempio, dispone che «Under the common law, the role of the state attorney general is usually limited to bringing matters involving the protection of charitable assets to the attention of a court».

<sup>270</sup> Sul punto si veda *supra* par. n. 3. Sui poteri dell'*Attorney General* si veda M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 309.

<sup>271</sup> Sul punto si veda in particolare M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 311; AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 376.

of fiduciary duty in connection with the administration of the entity holding the assets or with respect to the charitable assets; and may intervene in an action brought to correct a misapplication of charitable assets, a departure from the purpose of the entity holding the charitable assets, or a breach of fiduciary duty».

La figura dell'*Attorney General* si ritrova anche nel *Model Nonprofit Corporation Act*, nell'ultima versione del 2021, che, sebbene non vi dedichi una sezione *ad hoc*, prevede le ipotesi al ricorrere delle quali è richiesto il suo intervento. La circostanza che la legge modello disciplini la figura dell'*Attorney General* è interessante perché supera la interpretazione tradizionale che lo contempla solo nei confronti delle *charitable organizations*<sup>272</sup>. Così, ad esempio, la *Section 304 (b) (3)* che sancisce il potere dell'*Attorney General* di contestare la riconducibilità di un atto posto in essere da una *non profit corporation* alla sua finalità statutaria; la *Section 1120* che prevede la possibilità che l'*Attorney General* chieda alla corte lo scioglimento dell'ente.

Una delle prescrizioni più importanti, introdotta a partire dagli anni '50 del XX secolo nelle leggi modello e in una minoranza di leggi statali<sup>273</sup> riguarda l'obbligo di trasmettere alcune informazioni all'ufficio dell'*Attorney General* per consentirgli di esercitare la sua funzione di controllo. Per gli enti che superino un certo patrimonio, si prevede in particolare l'obbligo di registrazione al momento della costituzione in un registro tenuto dall'autorità statale e, successivamente, si richiede di aggiornare le informazioni, comunicando «dissolution or termination; the disposition of all or substantially all of its property; a merger, conversion, or domestication; and a removal of the charity or of significant charitable assets from the state»<sup>274</sup>.

Sebbene il diritto di tutti gli Stati regolamenti la funzione dell'*Attorney General*, attribuendogli poteri ampi e incisivi, nonché imponendo obblighi informativi alle organizzazioni, ancorché ancora in via minoritaria, la dottrina ha rilevato come l'attività di controllo sia in concreto poco efficace a causa dell'assenza di una struttura organizzativa efficiente a supporto

---

<sup>272</sup> Come suggerito da H. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, 129 U. Pa. L. Rev. 497, 600 (1981). Cfr. *supra* nota n. 270.

<sup>273</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *The Search for Greater Accountability of Nonprofit Organizations: Recent legal Developments and Proposals for Change*, 76 Fordham Law Review, 609, 628 (2007).

<sup>274</sup> NATIONAL CONFERENCE OF COMMISSIONERS ON UNIFORM STATE LAWS, *Model Protection of Charitable Assets Act*, 2011, p. 8; M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 315.

dell'ufficio e della scarsezza di fondi<sup>275</sup>; la formulazione troppo poco severa dei doveri fiduciari dei gestori degli enti da parte delle legislazioni statali inoltre ha di fatto limitato l'intervento dell'*Attorney General* solo ai casi più gravi di *mala gestio*<sup>276</sup>, talvolta esercitata in modo non imparziale ma favorendo il partito politico di volta in volta rappresentato<sup>277</sup>. L'indebolimento del ruolo dell'*Attorney General* è stato causato inoltre dalla progressiva affermazione, a livello federale, dell'*Internal Revenue Service*, la seconda autorità a cui è demandata la funzione di supervisione delle *non profit organizations* e che oggi è sicuramente la più importante.

L'IRS è l'agenzia governativa che si occupa della riscossione dei tributi negli Stati Uniti e, per quanto qui di interesse, applica le disposizioni dell'IRC rivolte agli enti *non profit*: la centralità della sua funzione di controllo deriva dall'importanza che la normativa fiscale riveste nell'ordinamento nordamericano nel settore *non profit*, caratterizzato, come già osservato, da uno spiccato tassocentrismo. Il principale compito dell'IRS è stabilire se un ente possa beneficiare delle esenzioni fiscali elencate alle *Sections* 501 e seguenti dell'IRC e se dunque rientri in una delle categorie ivi elencate,

---

<sup>275</sup> K. L. KARST, *The Efficiency of the Charitable Dollar: An Unfulfilled State Responsibility*, 73 *Harv. L. Rev.* 433, 437 (1960); E. BRODY, *The Limits of Charity Fiduciary Law*, *Maryland Law Review* 1429 (1998).

<sup>276</sup> Insiste molto su questi profili H. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, cit., p. 601.

<sup>277</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 311, ad esempio sostituendo i gestori colpevoli di atti di *mala gestio* con soggetti vicini al partito politico di appartenenza dell'*Attorney General*.

Una reazione alla scarsa efficacia dell'attività dell'*Attorney General* è stata quella di ampliare la legittimazione ad agire contro i gestori degli enti per atti di *mala gestio*, includendo anche coloro che hanno effettuato una donazione. Disposizioni di questo tipo sono state introdotte in particolare in materia di *charitable trust*, dallo *Uniform Trust Code* e da alcune leggi statali, includendo il *settlor* of the trust tra i legittimati ad agire. Il primo alla *Section* 450 (c) prevede che «The settlor of a charitable trust, among others, may maintain a proceeding to enforce the trust» (NATIONAL CONFERENCE OF COMMISSIONERS ON UNIFORM STATE LAWS, *Uniform Trust Code*, 2023). Tra le leggi statali, si ricorda quella del Delaware che con la modifica del 2005 (75 *Del. Laws* 97), alla *Section* 3303 b) ha disposto che «A settlor may maintain an action to enforce a charitable or noncharitable trust under this section and may designate a person or persons, whether or not born at the time of such designation, to enforce a charitable or noncharitable trust under this section». La legge è reperibile all'indirizzo: <https://delcode.delaware.gov/title12/c033/index.html>. Sul punto si veda anche M.R. FREMONT-SMITH, *The Search for Greater Accountability of Nonprofit Organizations: Recent legal Developments and Proposals for Change*, 76 *Fordham Law Review*, 609, 621 (2007).

Sulla parzialità dell'*Attorney General*, dipendente dalla circostanza che si tratta di una nomina politica: E. BRODY, *The Legal Framework for Nonprofit Organizations*, in *The Non-profit Sector: a Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powel-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 249.

attraverso l'esame delle *Form* 1023 e 1024: la prima compilata dagli enti che richiedano di essere riconosciuti come esenti ai sensi della *Section* 501 (c) (3) e la seconda ai sensi della *Section* 501 (c) (4)<sup>278</sup>. Tra le informazioni che devono essere comunicate vi sono quelle necessarie per dimostrare di soddisfare l'*operational test* (si prevede l'indicazione della finalità e delle modalità attraverso le quali l'ente intende perseguirlo, i nomi degli amministratori, dei *manager* e dei *trustees*, i loro compensi) e di non rientrare nelle sottocategorie di *private foundation* e *operational private foundation*. A partire dal 1942 gli obblighi pubblicitari sono stati ampliati richiedendo agli enti rientranti nelle *Sections* 501 (c) (3) e (4) di inviare all'*IRS* annualmente un altro documento, la *Form* 990<sup>279</sup>, accessibile al pubblico, al pari delle *Form* 1023 e 1024<sup>280</sup>. Queste ultime devono essere accompagnate dalla *Schedule A*, nella quale si devono indicare i compensi dei cinque dipendenti e dei cinque consulenti più importanti, le operazioni in conflitto di interessi, i programmi di erogazione di fondi e informazioni relative a operazioni concluse con altre organizzazioni *non profit* e la *Schedule B*, dove è richiesto l'inserimento di informazioni relative alle donazioni ricevute che superino un certo importo<sup>281</sup>. Sono previste inoltre diverse versioni della *Form* 990 per le *private foundations* (che devono compilare la *Form* 990-PF) e per le organizzazioni con patrimoni e donazioni ricevute che non superano certe soglie (*Form* 990-EZ). I documenti inviati dagli enti sono raccolti in un registro tenuto dall'*IRS*, oggi consultabile anche online, e costituiscono la principale fonte di informazioni utilizzate dall'autorità federale per controllare gli enti e dal pubblico per selezionare gli enti a cui destinare le proprie donazioni<sup>282</sup>.

---

<sup>278</sup> Se inviata entro 27 mesi dalla costituzione, il regime fiscale di favore viene applicato retroattivamente a partire dalla data di costituzione, altrimenti solo a partire dalla data di invio della *Form*. M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 405.

<sup>279</sup> IRC *Section* 6033 (a). Sono escluse dall'obbligo le organizzazioni, diverse dalle *private foundations*, il cui reddito annuale lordo non supera 25.000 dollari.

<sup>280</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 416. L'accesso può essere negato qualora la comunicazione delle informazioni possa causare un danno all'ente o alla "national defense": IRC *Section* 6104(a)(1)(D); *Treas. Reg. Section* 301.6104(a)-5.

<sup>281</sup> Si richiede in particolare di indicare l'identità del donatore e l'importo della donazione. A differenza della *Form* 990, la *Schedule B* non è accessibile al pubblico. M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 417.

<sup>282</sup> I documenti indicati nel testo (*Forms* 1023, 1024, 900 nelle sue varie versioni e le *Schedules A* e *B*) sono le principali. Per un elenco completo dei documenti e delle informazioni richieste, a

L'attività di supervisione svolta dall'IRS è diretta principalmente a verificare che gli enti e, in particolare, i loro gestori, rispettino il divieto di distribuzione degli utili, articolato nei divieti di *private inurement*, *excess benefit* e *private benefit*<sup>283</sup>, le regole più severe previste per le *private foundations*, anche in materia di *governance*<sup>284</sup>, nonché la corretta applicazione dell'*UBIT* e quindi il rapporto tra le attività commerciali e la finalità principale degli enti. Il controllo si basa, come anticipato, anzitutto sulle informazioni contenute nelle *Form* 1023 e 1024, inviate al momento della prima iscrizione dell'ente e nella *Form* 990, nelle sue varie versioni, inviata annualmente, durante la vita dell'ente. L'autorità ha inoltre ampi poteri di indagine che esercita attraverso due modalità di *audit*: con la prima, la *office/correspondence audit*, richiede all'ente l'invio di documenti, con la seconda, la *field audit*, più incisiva, i funzionari dell'IRS si recano presso la sede dell'organizzazione e ne verificano direttamente la documentazione<sup>285</sup>. I poteri sanzionatori dell'autorità, qualora dagli accertamenti emerga una violazione della normativa, consistono nella revoca della qualifica di *exempt organization*, e, dal 1996, nelle cc.dd. *intermediate sanctions rules*, introdotte attraverso la modifica della *Section* 4958 IRC. Quest'ultima prevede una sanzione nei confronti delle *disqualified persons*<sup>286</sup> che abbiano ricevuto un beneficio, in violazione del divieto di *excess benefit*: in questo modo sono colpiti direttamente i soggetti che hanno ottenuto un vantaggio ingiusto, mentre l'organizzazione non subisce conseguenze negative, a differenza del caso di violazione del divieto di *private inurement*, la cui conseguenza, come anticipato, è la perdita della qualifica di ente esente ai sensi della *Section* 501 (c) IRC<sup>287</sup>.

---

seconda del tipo di ente si può consultare la pubblicazione dell'IRS, *Tax-Exempt Status for Your Organization*, 2024, consultabile all'indirizzo <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf>.

Sull'ampliamento degli obblighi informativi a carico degli enti: P. DOBKIN HALL, *A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Association, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000*, cit., p. 58.

<sup>283</sup> Sui quali si veda *supra* al paragrafo n. 3.

<sup>284</sup> Con riferimento in particolare al divieto assoluto di concludere operazioni in conflitto di interessi, sancito dalla *Section* 508 (e) (1) (B) dell'IRC. Sul punto cfr. H. HANSMANN, *Reforming Nonprofit Corporation Law*, cit., p. 602, il quale sottolinea che sarebbe preferibile estendere il divieto assoluto di concludere operazioni in conflitto di interesse – indipendentemente da ogni valutazione di convenienza dell'operazione stessa – a tutte le *nonprofit organizations*.

<sup>285</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 417.

<sup>286</sup> Il concetto di "disqualified person" comprende chiunque si trovi «in a position to exercise substantial influence» nei confronti dell'ente. Sul punto vedi *supra* nota n. 221.

<sup>287</sup> J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations, in The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 283.

Per quanto riguarda le *private foundations*, sono previste ulteriori sanzioni, alle *Sections* da 4940 a 4948 *IRC*, nel caso di violazione delle regole più severe previste nei loro confronti. I provvedimenti dell'*IRS* sono impugnabili sia avanti alla stessa autorità, chiedendone una revisione, sia, in caso di esito negativo, avanti alle corti<sup>288</sup>.

#### 6. *L'oggetto del controllo: la centralità del non distribution constraint e la – limitata – funzione del concetto di charitable purpose*

Avendo trattato delle ragioni che giustificano un'attività di controllo sugli enti *nonprofit* e delle autorità pubbliche che la esercitano, occorre ora soffermarsi sull'oggetto di tale attività di supervisione e verificare su quali aspetti la stessa si concentri, sia nel momento in cui le stesse accertano che gli enti abbiano i requisiti richiesti per poter essere qualificati come *non profit*, sia in occasione della verifica del corretto adempimento dei doveri fiduciari da parte dei loro gestori. In entrambi i casi l'analisi consentirà di comprendere, analogamente a quanto osservato con riferimento all'ordinamento inglese, quanto incisiva sia l'influenza pubblica, per mezzo delle autorità di controllo, sugli enti *non profit* e quindi quale sia il rapporto tra eterodeterminazione pubblica e autonomia privata degli enti.

È opportuno premettere, in via introduttiva, una considerazione di fondo relativa alla concezione degli enti *non profit* nell'ordinamento statunitense, in particolare così come delineata dai formanti dottrinale<sup>289</sup> e giurisprudenziale<sup>290</sup>. Entrambi, infatti, hanno costantemente ribadito la

---

<sup>288</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 421; IRS, *Tax-Exempt Status for Your Organization*, 2024, cit., p. 7.

<sup>289</sup> E. BRODY-J. TYLER, *Respecting Foundation and Charity Autonomy: How Public is Private Philanthropy?*, cit., p. 571 ss.

<sup>290</sup> È celebre la decisione della Corte Suprema *Trustees of Dartmouth College v. Woodward*, 17 U.S. 518 (4 Wheat.) (1819) (vedi *supra* nota n. 163), nella quale i giudici non hanno consentito allo Stato del New Hampshire di intervenire direttamente nella gestione del Dartmouth College sottolineando che lo statuto di una *nonprofit corporation* è un contratto tra i gestori (i *trustees*) e coloro che hanno effettuato delle donazioni a suo favore (i *donors*) ed è dunque protetto dalla *contract clause*, di cui all'art. II, *Section 10* della Costituzione, che non consentiva allo Stato di intervenire unilateralmente modificandone il contenuto. Nella specie il governatore lo Stato del New Hampshire, William Plumer, sulla base della considerazione che il College avesse natura pubblica, così come la sua finalità, sostituì unilateralmente il collegio dei dodici *trustees* con ventuno nuovi componenti e venticinque guardiani con potere di veto sulle decisioni dei *trustees*. La Corte Suprema, con solo un giudice dissenziente, nel rigettare il

natura eminentemente privatistica di tali enti, nonostante il fatto che essi possano svolgere attività di interesse generale e godano di forme di finanziamento pubblico, prevalentemente attraverso un articolato sistema di agevolazioni fiscali. L'accento posto sulla loro dimensione privatistica e sulla conseguente tutela dell'autonomia organizzativa nei confronti di possibili interferenze esterne si riflette, in maniera significativa, nell'approccio adottato in relazione alla finalità pubblica delle *charitable organizations*. A differenza del modello inglese, l'ordinamento statunitense non prevede una definizione autoritativa e prescrittiva delle finalità da perseguire: né l'IRS né altre autorità di controllo esercitano un'effettiva eterodeterminazione dei contenuti sostanziali della missione degli enti.

Tale impostazione trova conferma anche nella giurisprudenza, sia statale che federale, che ha costantemente riconosciuto un'ampia autonomia alle organizzazioni nella scelta dei propri *charitable purposes*<sup>291</sup>. L'attività di vigilanza, sia sotto il profilo della corretta gestione amministrativa sia con riferimento agli scopi perseguiti, si è incentrata, in via prevalente, sul rispetto del *non distribution constraint*<sup>292</sup>, principio cardine attorno al quale ruota l'intera disciplina fiscale degli enti *non profit* e che continua a costituire il fulcro del sistema normativo di riferimento<sup>293</sup>.

---

provvedimento del governatore, ha sottolineato che lo statuto del Dartmouth College «is not a grant of political power, an establishment of a civil institution to be employed in the administration of government, or a matter of government funds. It is, rather, a contract to which the donors, the trustees, and the Crown (to whose rights and obligations New Hampshire succeeds) were the original parties. It is a contract made on a valuable consideration. It is a contract for the security and disposition of property. It is a contract on the faith of which real and personal estate has been conveyed to the corporation. It is then a contract within the letter of the Constitution and within its spirit also». E ancora: «This [act] may be for the advantage of this college in particular, and may be for the advantage of literature in general; but it is not according to the will of the donors, and is subversive of that contract, on the faith of which their property was given».

<sup>291</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 120.

<sup>292</sup> E delle sue articolazioni nei già menzionati divieti di *private inurement*, *excess benefit* e *private benefit*. Si deve trattare inoltre – ma questo è ovvio – di attività non in contrasto con la legge.

<sup>293</sup> E. BRODY, *The Legal Framework for Nonprofit Organizations*, in *The Non-profit Sector: a Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powel-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 244; H. HANSMANN, *Reforming Agenda of Nonprofit Organizations*, in K. Hopt-D. Reuter (Eds.), *Stiftungsrecht in Europa*, Carl Heymanns Verlag, Köln, 2001, p. 267; M. HARDING, *Charity Law and the Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 11: «American charity law places little emphasis on general descriptions of charitable purpose and instead appeals primarily to disqualifying rules relating to 'for profit' purposes, the requirements of fundamental public policy, and

Per quanto riguarda in particolare i controlli gestori, le azioni di responsabilità promosse dagli *Attorney General* – già di per sé numericamente esigue – hanno riguardato quasi esclusivamente violazioni dei divieti di *express benefit* e *private inurement*, entrambi riconducibili al principio generale di non distribuzione degli utili. Anche l'*IRS*, nell'esercizio della propria funzione di vigilanza, focalizza il proprio intervento essenzialmente sulla verifica del rispetto di tale divieto da parte degli organi direttivi.

Questa attenzione pressoché esclusiva al requisito negativo della non distribuzione degli utili è coerente con la definizione generale di *non profit organization* prevista dal diritto statunitense<sup>294</sup>. Tuttavia, se si guarda alla categoria specifica delle *charitable organizations* di cui alla *Section 501(c)(3)* dell'*IRC*, tale approccio appare parzialmente in contrasto con la lettera della legge. Infatti, mentre le *non profit organizations* sono definite esclusivamente in termini negativi – come enti che non distribuiscono profitti ai membri – le *charitable organizations* sono soggette anche a un requisito positivo, consistente nel perseguimento di una finalità di interesse pubblico<sup>295</sup>. Eppure, nonostante ciò, né l'*IRS* né gli *Attorney General* sembrano attribuire centralità a tale aspetto sostanziale nell'attività di supervisione: i parametri di diligenza applicati si limitano, in concreto, alla verifica della conformità al divieto di distribuzione, trascurando di fatto ogni indagine sull'interesse generale perseguito da parte dell'ente.

Medesime osservazioni possono essere svolte con riferimento all'attività di controllo in relazione all'accertamento della finalità svolta dagli enti *charitable*<sup>296</sup>: specialmente l'*IRS*, nella verifica che tali enti rientrino in effetti

---

political activities”; M.R. FREMONT-SMITH, *The Search for Greater Accountability of Nonprofit Organizations: Recent Legal Developments and Proposals for Change*, 76 *Fordham Law Review*, 609, 617 (2007); M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 48.

<sup>294</sup> Le nonprofit corporations in forza delle principali leggi statali possono perseguire “any lawful purpose”. Sul punto vedi più ampiamente *supra* par. n. 2.

<sup>295</sup> La *Section 501 (c) (3)* definisce come charitable: «Corporations, and any community chest, fund, or foundation, organized and operated exclusively for religious, charitable, scientific, testing for public safety, literary, or educational purposes, or to foster national or international amateur sports competition (but only if no part of its activities involve the provision of athletic facilities or equipment), or for the prevention of cruelty to children or animals». Anche le leggi statali, come approfondito *supra* al par. n. 2, definiscono le *charitable organizations* sulla base del requisito positivo della finalità (*charitable*) perseguita.

<sup>296</sup> Per quelli *non charitable* questo profilo non è rilevante, non essendo agli stessi richiesto che perseguano una particolare finalità.

nella categoria di cui alla *Section 501 (c) (3)*, non dà all'elemento finalistico un vero e proprio valore discrezionale<sup>297</sup>. A tal proposito, occorre evidenziare come il *charitable purpose* elencato tra gli obiettivi di cui alla *Section 501 (c) (3)*, che devono essere perseguiti dall'ente per poter rientrare nella categoria di *exempt organization*<sup>298</sup> («for religious, charitable, scientific, testing for public safety, literary, or educational purposes, or to foster national or international amateur sports competition (but only if no part of its activities involve the provision of athletic facilities or equipment), or for the prevention of cruelty to children or animals» [corsivo aggiunto]), e dal quale deriva la generale denominazione di questi enti come *charities*, sia inteso dall'IRS in senso ampio, quale categoria residuale «in its generally accepted legal sense, and therefore [it] is not to be construed as limited by the separate enumeration in section 501(c)(3) of other tax-exempt purposes which may fall within the broad outlines of charity as developed by judicial decisions»<sup>299</sup>.

Da questo punto di vista si può notare quindi un distanziamento dell'ordinamento statunitense da quello inglese<sup>300</sup>, che, specialmente con la riforma del *Charities Act*, a partire dal 2006, ha al contrario rafforzato l'elemento finalistico del *charitable purpose*, prevedendo l'ulteriore requisito del *public benefit*, come descritto in modo piuttosto dettagliato dalla *Charity Commission*, e sul quale si sono concentrate le successive riflessioni della dottrina e della giurisprudenza: nel sistema nordamericano è rimasta prevalente la natura privatistica degli enti *non profit charitable*, natura che, come sottolineato da alcuni autori, se superata, attraverso una maggiore eteronomia pubblicistica, comprometterebbe irrimediabilmente il suo carattere pluralistico e la sua indipendenza. Caratteristiche queste ultime che hanno consentito di salvaguardare, attraverso l'azione del *nonprofit sector*, «fundamental American

---

<sup>297</sup> P. DOBKIN HALL, *A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Association, and Non-profit Organizations in the United States, 1600-2000*, cit., p. 57, osserva come «American charities law has become singularly nonprescriptive about the substance of charitable activities, concerning itself almost entirely with formal issues of fiduciary behavior. As a result, the range of purposes for which nonprofits are created is virtually unlimited».

<sup>298</sup> E devono risultare secondo l'*organizational e operational test*. Sul punto si veda *supra* al par. n. 3.

<sup>299</sup> *Treasury Regulation Section 1.501 (c) (3)-1 (d) (2)*, p. 15.

<sup>300</sup> Nonostante la disciplina statunitense sulle *nonprofit organizations* derivi da quella inglese. I precedenti inglesi, specialmente in materia di *charitable trust*, sono stati seguiti durante l'epoca coloniale, per poi discostarsene successivamente nella configurazione del sistema *nonprofit* nordamericano moderno. Cfr. B. SOSKIS, *A History of Associational Life and the Nonprofit Sector in the United States*, cit., p. 23 ss.

values such as individual choice and initiative; advancing civilization and promoting general welfare; multiplying, rather than concentrating, sources of power; representing society's preference for reasonable discretion rather than government-imposed uniformity; enhancing the vibrancy of our democracy through their capacity to challenge conventional wisdom; and allowing charities-particularly, but not only, religious organizations-freedom to choose their missions and to make their decisions without government involvement»<sup>301</sup>.

### 6.1. *I limiti di public policy*

Nel contesto statunitense, caratterizzato da una marcata concezione privatistica degli enti *non profit* e da un conseguente contenimento del ruolo delle autorità pubbliche nella determinazione delle loro finalità, l'unico strumento giuridico impiegato per porre un limite a determinate modalità di esercizio delle attività da parte delle *charities* è rappresentato dalla dottrina della *public policy*<sup>302</sup>. Le autorità di controllo, in particolare l'IRS, convalidata in ciò dalle corti, hanno infatti escluso la possibilità di riconoscere natura *charitable* ad attività in contrasto con principi fondamentali e consolidati dell'ordinamento, anche in assenza di un divieto legislativo espresso.

La *public policy* opera, pertanto, come limite residuale e di chiusura del sistema, attivabile solo in casi in cui la lesione dell'interesse pubblico sia evidente e sostanzialmente incontestabile. L'applicazione più significativa di tale principio ha riguardato l'estensione del divieto di discriminazione razziale agli enti privati, comprese le *charities*, sebbene originariamente tale divieto fosse previsto espressamente solo nei confronti degli enti pubblici<sup>303</sup>.

---

<sup>301</sup> E. BRODY-J. TYLER, *Respecting Foundation and Charity Autonomy: How Public is Private Philanthropy?*, cit., p. 616; E. BRODY, *The Limits of Charity Law*, cit., p. 1407, sottolinea: «Charity management is located in the private sector precisely because society prefers reasonable discretion exercised by different participants under different conditions to the uniformity of government-directed action»; J. DOUGLAS, *Political Theories of Nonprofit Organizations*, in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*<sup>1</sup>, W.W. Powell (Ed.), 1987, p. 47: «The classic pluralistic argument is that a voluntary nonprofit sector permits a greater diversity of social provisions than the State itself can achieve».

<sup>302</sup> Tale orientamento è stato recepito dalla *Section 1.01 del Restatement of Charitable Nonprofit Organizations (Definition of a Charity)*, che alla lett. c) stabilisce: «A purpose is not charitable if it is unlawful, its performance requires the commission of criminal or tortious activity, or it is otherwise contrary to fundamental public policy».

<sup>303</sup> A. PARACHIN, *Regulating Charitable Activities through the Requirement for Charitable*

Il caso paradigmatico in tal senso è quello della Bob Jones University, una scuola privata a orientamento religioso, che fino al 1971 era qualificata come *exempt organization*. Con il *Revenue Ruling 71-447*<sup>304</sup>, l'IRS escluse dal novero delle *charities* le scuole che adottassero criteri di ammissione discriminatori: la Bob Jones University ne venne colpita in quanto vietava l'ammissione di studenti coinvolti o favorevoli a relazioni interrazziali (non consentendo l'accesso agli studenti «engaged in an interracial marriage or known to advocate interracial marriage or dating»), in ossequio – secondo l'istituzione – ai propri principi religiosi.

L'università impugnò il provvedimento dell'IRS sostenendo che esso violasse la *Religion Clause* del Primo Emendamento, eccedendo le competenze dell'autorità. La vicenda giunse fino alla Corte Suprema<sup>305</sup>, che confermò la legittimità dell'operato dell'IRS. In particolare, la Corte ritenne che l'IRS non avesse ecceduto le proprie attribuzioni, essendo competente all'applicazione dell'IRC in coerenza con l'evoluzione dei valori sociali<sup>306</sup>. Nel merito, la Corte affermò l'impossibilità di attribuire natura *charitable* a un ente che violi chiaramente una *public policy* fondamentale, ribadendo che tale limite debba essere applicato solo in casi evidenti e non controversi («only where there is no doubt that the organization's activities violate fundamental public policy»<sup>307</sup>). In tale ottica, fu riconosciuto che il principio di non discriminazione razziale costituisce ormai un elemento strutturale e immanente del diritto statunitense, prevalente persino rispetto alla libertà religiosa tutelata dal Primo Emendamento. Come affermato dalla Corte: «the governmental interest at stake here is compelling [...]; the Government has a fundamental, overriding interest in eradicating racial discrimination in education [...]. That governmental interest substantially outweighs whatever burden denial of tax benefits places on petitioners' exercise of their religious beliefs. The interests asserted by petitioners cannot be accommodated with that compelling governmental interest»<sup>308</sup>.

---

*Purposes: Square Peg Meets Round Hole*, in *Debates in Charity Law*, J. Picton-J. Sigafos (Eds.), Hart Publishing, Oxford, 2023, p. 135; M. GALSTON, *Public Policy Constraints on Charitable Organizations*, 3 *Virginia Tax Review* 291 (1984).

<sup>304</sup> Reperibile all'indirizzo <https://www.irs.gov/pub/irs-tege/rr71-447.pdf>.

<sup>305</sup> Bob Jones Univ. v. United States, 461 U.S. 574 (1983).

<sup>306</sup> «In an area as complex as the tax system, the agency Congress vests with administrative responsibility must be able to exercise its authority to meet changing conditions and new problems», Bob Jones Univ. v. United States, 461 U.S. 574, 596 (1983).

<sup>307</sup> Bob Jones Univ. v. United States, cit., 598.

<sup>308</sup> Bob Jones Univ. v. United States, cit., 592-593: «But there can no longer be any doubt that

È importante sottolineare che la violazione della *public policy* non comporta il divieto di operare per l'ente, ma esclusivamente la perdita dello *status* di *charity* e, conseguentemente, dei benefici fiscali correlati. In tal senso, la dottrina della *public policy*, così come interpretata dalla Corte Suprema, conferma l'assenza di un'effettiva eteronomia delle finalità *charitable* da parte delle autorità pubbliche<sup>309</sup>. Essa si configura come *remedy of last resort*, utilizzata unicamente in presenza di violazioni manifeste e gravemente lesive dell'interesse pubblico, senza che si determini un'ingerenza nel contenuto delle finalità perseguite dagli enti («it should be invoked in clear cases in which the harm to the public is substantially incontestable and does not depend upon the idiosyncratic inferences of a few judicial minds»<sup>310</sup>). Corti e IRS non definiscono in positivo il concetto di *charity*, ma stabiliscono un limite esterno alle modalità di svolgimento delle attività degli enti.

A completamento di questa analisi, si segnala una posizione dottrinale secondo la quale, nella qualificazione degli enti come *charitable*, dovrebbe operare un ulteriore criterio selettivo volto a favorire le organizzazioni che destinano almeno parte significativa della propria attività a vantaggio delle fasce sociali più deboli<sup>311</sup>. Un'indicazione in tal senso si rinviene in alcune

---

racial discrimination in education violates deeply and widely accepted views of elementary justice. Prior to 1954, public education in many places still was conducted under the pall of Plessy v. Ferguson, 163 U. S. 537 (1896); racial segregation in primary and secondary education prevailed in many parts of the country. See, e.g., Segregation and the Fourteenth Amendment in the States (B. Reams & P. Wilson eds. 1975). This Court's decision in Brown v. Board of Education, 347 U. S. 483 (1954), signalled an end to that era. Over the past quarter of a century, every pronouncement of this Court and myriad Acts of Congress and Executive Orders attest a firm national policy to prohibit racial segregation and discrimination in public education. An unbroken line of cases following Brown v. Board of Education establishes beyond doubt this Court's view that racial discrimination in education violates a most fundamental national public policy, as well as rights of individuals. "The right of a student not to be segregated on racial grounds in schools ... is indeed so fundamental and pervasive that it is embraced in the concept of due process of law". Cooper v. Aaron, 358 U. S. 1, 358 U. S. 19 (1958). In Norwood v. Harrison, 413 U. S. 455, 413 U. S. 468-469 (1973), we dealt with a nonpublic institution: "[A] private school -- even one that discriminates -- fulfills an important educational function; however, ... [that] legitimate educational function cannot be isolated from discriminatory practices ... [D]iscriminatory treatment exerts a pervasive influence on the entire educational process"».

<sup>309</sup> A. PARACHIN, *Regulating Charitable Activities through the Requirement for Charitable Purposes: Square Peg Meets Round Hole*, cit., p. 137.

<sup>310</sup> A. PARACHIN, *Regulating Charitable Activities through the Requirement for Charitable Purposes: Square Peg Meets Round Hole*, cit., p. 133.

<sup>311</sup> R. REICH, *A Failure of Philanthropy: American Charity Shortchanges the Poor, and Public Policy is Partly to Blame*, 2 Stanford Social Innovation Rev. 26 (2005); ALI, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 18.

misure adottate dalla presidenza Bush nel 2001, all'indomani degli attentati dell'11 settembre, che subordinavano la deducibilità delle donazioni al requisito che almeno il 75% delle risorse raccolte fosse destinato a soggetti economicamente svantaggiati. Tali interventi, pur avendo un chiaro effetto orientativo sull'attività degli enti, non hanno modificato la definizione normativa di *charity* né sono stati recepiti stabilmente dal legislatore o dall'IRC, restando misure di carattere eccezionale<sup>312</sup>.

In conclusione, il ricorso alla *public policy* evidenzia come, nel sistema statunitense di *common law*, manchi una teoria sistematica e coerente in grado di guidare stabilmente l'interprete nella qualificazione sostanziale delle finalità *charitable*: l'intervento delle autorità resta limitato a un controllo negativo, che si attiva soltanto in presenza di violazioni manifeste dei principi fondamentali dell'ordinamento<sup>313</sup>.

## 7. I sistemi inglese e statunitense a confronto

A conclusione dei due capitoli dedicati all'esame del terzo settore nella *common law* inglese e statunitense, prima di soffermarci sul nostro ordinamento, è utile svolgere qualche riflessione conclusiva sui sistemi stranieri analizzati. A tal proposito occorre anzitutto sottolineare come dall'analisi condotta sia emerso che gli stessi presentino alcune analogie: la disciplina nordamericana deriva del resto storicamente da quella inglese, ancorché, come sottolineato nel testo, se ne sia successivamente allontanata. E in effetti entrambi gli ordinamenti condividono la medesima impostazione che si basa su una tendenziale neutralità delle forme<sup>314</sup>, in forza della quale gli enti *non profit* e quelli *for profit* possono assumere le medesime strutture giuridiche e svolgere attività di impresa, a condizione che i primi rispettino il divieto di

---

<sup>312</sup> J. SIMON-H. DALE-L. CHISOLM, *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), cit., p. 278; ALI, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, cit., p. 18; M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 93.

<sup>313</sup> L'orientamento della giurisprudenza e dell'IRS è stato recepito anche dal *Restatement of Charitable Nonprofit Organizations* che alla *Section 1.01. Definition of a Charity*, lett. (c), prevede: «A purpose is not charitable if it is unlawful. Its performance requires the commission of criminal or tortious activity, or it is otherwise contrary to fundamental public policy»

<sup>314</sup> La neutralità è tendenziale e non assoluta perché, ad esempio, le *corporations not for profit* non sono composte da *shareholders* ma da *members*, i quali, a differenza dei primi, non hanno diritto di ricevere gli eventuali utili conseguiti dalla *corporation*.

distribuzione degli utili tra i propri membri; in secondo luogo, i due sistemi conoscono la suddivisione non solo tra enti *for profit* e *non profit* ma anche, all'interno di questi ultimi, tra enti – esclusivamente – *non profit* ed enti *charitable*, i quali si distinguono perché perseguono una finalità qualificata. In terzo luogo, sia in Inghilterra che negli Stati Uniti esiste da sempre un legame tra il terzo settore e la disciplina tributaria, attraverso la previsione di agevolazioni fiscali a favore degli enti senza scopo di lucro e segnatamente di quelli che sono qualificabili come *charities* perché appunto sono volti alla realizzazione di scopi generali, a favore della comunità. I due sistemi, infine, prevedono delle autorità di controllo pubblico sugli enti la cui presenza è in entrambi i casi giustificata, da un lato, dalla limitata legittimazione ad agire dei privati nei confronti degli enti, e, dall'altro lato, dalla necessità degli ordinamenti di accertare che le organizzazioni, finanziate dallo Stato attraverso il sistema di agevolazioni fiscali, rispettino effettivamente le disposizioni previste nei loro confronti dalla legge. E le autorità pubbliche di controllo sono per certi versi, da un punto di vista formale assimilabili: in entrambi gli ordinamenti è presente la figura dell'*Attorney General*, il cui monopolio è stato progressivamente superato dall'affermazione di un'altra autorità, la *Charity Commission* in un caso e l'*IRS* nell'altro.

Passando quindi ad esaminare le principali differenze tra i due sistemi, occorre sottolineare anzitutto come queste ultime superino le analogie e riguardino inoltre non solo alcune caratteristiche generali degli ordinamenti, ma anche, più specificamente, la disciplina dei controlli pubblici sugli enti e segnatamente le modalità con cui le autorità incaricate della loro supervisione esercitano i loro poteri incidendo più o meno sull'autonomia delle organizzazioni.

Ebbene, occorre al proposito sottolineare come una prima importante differenza riguardi la concezione generale del *third sector* nei due ordinamenti: mentre il *non profit sector* e in particolare la *charity law* inglese sono da sempre caratterizzati da grande organicità e unitarietà nelle elaborazioni dei formanti giurisprudenziale, dottrinale e legislativo, ruotando almeno sin dallo *Statute of Elisabeth*, e quindi dall'inizio del XVII secolo, attorno all'istituto del *charitable trust*, il terzo settore nell'ordinamento d'oltreoceano non è mai stato concepito come unitario nella riflessione della dottrina e della giurisprudenza, perlomeno fino alla metà del '900, così come del resto anche nel formante legislativo, il quale arriva ad una compiuta sistematizzazione della materia solo a partire dagli anni '50 del '900, con le riforme fiscali che hanno disegnato l'impostazione che ancora oggi caratterizza i tratti fondamentali del *third sector* nordamericano. E proprio da quest'ultimo dato si arriva alla seconda principale difformità

tra i due sistemi di *common law*, difformità che riguarda la struttura delle due discipline e che ha consentito di collocare quello inglese tra i *civil-law regulatory regimes* e quello nordamericano tra i *tax-law regulatory regimes*: al carattere fondamentale sostanzialista del primo si contrappone quello tassocentrico del secondo. Mentre la *charity law* inglese si è da sempre soffermata principalmente sullo scopo perseguito dagli enti, sia nella disciplina legislativa, a partire dallo *Statute of Elisabeth*, sia nella applicazione giurisprudenziale e nella riflessione dottrinale, al contrario l'ordinamento nordamericano ha posto in primo piano gli aspetti fiscali del *non profit sector*, concependo anzitutto gli enti del terzo settore come enti che beneficino di una agevolazione fiscale e si identificano principalmente nel divieto di distribuzione degli utili ai loro componenti (*non distribution constraint*).

E tali differenze si riflettono, come si anticipava, anche sul sistema dei controlli pubblici dei due ordinamenti: se è possibile rinvenire una analogia nella compresenza di due autorità esterne (*Attorney General* e *Charity Commission* o *IRS*) e nei motivi che ne giustificano la previsione, le stesse al contempo presentano molte differenze, sia formali, che sostanziali. Partendo dalle prime, occorre mettere in rilievo come la *Charity Commission* e l'*IRS* abbiano una natura profondamente diversa: la prima, che può essere definita come l'autorità indipendente delle *charities*, è appunto indipendente dal Governo ed è preposta esclusivamente alla supervisione degli enti caritatevoli. L'*IRS*, diversamente, è l'agenzia governativa federale deputata alla riscossione dei tributi negli Stati Uniti d'America, con competenza generale (e non solo limitata agli enti *non profit*), dovendo assicurare la corretta applicazione dell'*IRC* e la normativa tributaria nel suo complesso. Non stupisce quindi che l'oggetto del controllo delle due autorità sia orientato nell'un caso alla disciplina sostanziale delle *charities* contenuta nel *Charities Act* e, nell'altro, nella disciplina fiscale racchiusa nell'*IRC*: nell'un caso al requisito posto al centro della riforma delle *charities*, il *public benefit*, e nell'altro il rispetto del *non distribution constraint*, dal quale fondamentale deriva il beneficio fiscale. Mentre l'attenzione della *Charity Commission* è rivolta allo scopo delle *charities*, sia al momento della registrazione, sia durante la loro vita, quella dell'*IRS* si focalizza, coerentemente con la sua natura, sulla disciplina fiscale degli enti, e rivolge poca attenzione alla loro finalità, concepandola in senso ampio e generale anche laddove l'*IRC* richieda effettivamente che gli enti perseguano uno scopo qualificato (come nel caso delle *charities*, di cui alla *Section 501 (c) (3)*). La *Section 501 (c) (3)* del resto elenca alcune finalità, tra le quali appunto quella *charitable*, ma non richiede – né espressamente, né implicitamente – che sia perseguito il

*public benefit*, inteso come requisito ulteriore rispetto all'attività svolta: la disciplina nordamericana, a differenza di quella inglese, non richiede un *dual step test*.

Sempre esaminando l'attività di controllo delle due autorità, è possibile rilevare come quella della *Charity Commission* sia molto più incisiva rispetto all'IRS perché dotata di poteri più ampi e penetranti, assimilabili, come sottolineato dal *Charities Act*, a quelli di un organo giurisdizionale, comprendenti anche quelli di *inherent jurisdiction*. La Commissione, nella sua più recente configurazione, può infatti sanzionare gli enti e i *trustees*, sostituire questi ultimi qualora non siano diligenti e indicare ai gestori come amministrare al meglio la *charity*. L'IRS al contrario è dotata di pochi poteri e pochi strumenti nei confronti delle organizzazioni *non profit*: si tratta principalmente del potere di cancellazione dal registro come sanzione per il mancato rispetto della disciplina fiscale e, in alcuni limitati casi, il potere di infliggere sanzioni nei confronti dei soggetti (le *disqualified persons*) che abbiano ricevuto un beneficio, in violazione del divieto di *excess benefit*<sup>315</sup>.

Ma il potere che ha reso ancora più incisiva l'attività della *Charity Commission* e che la allontana ulteriormente dalla IRS nordamericana, è quello regolamentare, sancito dal *Charities Act*, alla *Section 17*, in forza della quale la Commissione pubblica una *guidance* che definisce e chiarisce il concetto di *public benefit* e che deve essere seguita dai *trustees* delle *charities* per poter essere *compliant* con la *law of charity*. In tal modo si accentua la eteronomia degli enti caritatevoli da parte dell'autorità e si assiste ad un chiaro *shift* dell'ordinamento inglese verso un'impostazione *public-law oriented*. Sebbene anche l'ordinamento d'oltreoceano abbia individuato un limite nella qualificazione di un obiettivo come *charitable*, segnatamente attraverso la dottrina della *public policy*, va osservato come quest'ultima costituisca pur sempre un rimedio residuale che è stato utilizzato in via eccezionale dall'IRS, la quale è al contrario sprovvista di un potere regolamentare generale circa la definizione del *charitable purpose*. L'impostazione statunitense è orientata verso una maggiore salvaguardia

---

<sup>315</sup> Cfr. *supra* par. n. 5.

K. CHAN, *The Public-Private Nature of Charity Law*, cit., p. 125, osserva come nei *tax-law regimes* (l'Autrice si riferisce nello specifico all'ordinamento canadese, ma le sue osservazioni sono estendibili agli ordinamenti che adottano una impostazione tassocentrica in generale e dunque anche a quello statunitense) l'interesse che le Autorità di controllo vogliono tutelare «is not a public interest in properly and effectively administered charity property, but a public interest in the integrity of the tax base» [corsivo aggiunto].

dell'autonomia degli enti e può essere dunque qualificata come *private-law oriented*. E del resto tale esigenza di autonomia rispetto al potere centrale è da sempre insita nella cultura americana, che sin dal tempo delle colonie *viewed the function of government as that of preserving liberties, not of imposing burdens*<sup>316</sup>.

L'analisi comparatistica sin qui condotta sarà utile per esaminare nel prossimo capitolo l'ordinamento italiano: dopo una introduzione sul sistema dei controlli degli enti *non profit* nel sistema codicistico e delle leggi speciali, l'attenzione sarà rivolta alle caratteristiche del sistema delineato dalla Riforma del Terzo Settore.

---

<sup>316</sup> M.R. FREMONT-SMITH, *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, cit., p. 117.



## CAPITOLO IV

# L'ORDINAMENTO ITALIANO: LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

SOMMARIO: 1. Dal controllo “repressivo” dello Stato all’assetto pre-Riforma del Terzo settore. – 2. La Riforma del Terzo settore. – 3. La nuova nozione di ETS: alcuni spunti comparatistici. – 4. Le forme di controllo del Codice del Terzo Settore. Gli obblighi informativi e i controlli interni. – 5. I controlli pubblici esterni. – 6. L’oggetto del controllo esterno. – 7. Alcuni spunti conclusivi.

### 1. *Dal controllo “repressivo” dello Stato all’assetto pre-Riforma del Terzo settore*

L’originale impostazione del codice civile e dell’ordinamento italiano era dominata da una profonda diffidenza verso i corpi intermedi, espressione della volontà, comune a molti Stati a partire dal XVIII secolo, di limitare i privilegi e le immunità della Chiesa e la diffusione della manomorta ecclesiastica. Gli ordinamenti volevano infatti porre un limite alla concentrazione della ricchezza in capo agli enti morali e alla sua immobilizzazione<sup>317</sup>, nonché affermare l’autorità dello Stato sulla Chiesa, della quale la maggior parte delle persone giuridiche private erano espressione<sup>318</sup>.

La nascita di tale atteggiamento viene ricondotta tradizionalmente all’ordinamento francese e segnatamente al pensiero illuminista e quindi

---

<sup>317</sup> M.V. DE GIORGI, *Le persone giuridiche in generale. Le associazioni e le fondazioni*, in *Tratt. dir. priv. Rescigno*, 2, Utet, Torino, 1999, p. 344 ss.

<sup>318</sup> A. QUARANTA, *Acquisti degli enti non profit e sistema dei controlli*, *Quaderni della Rassegna di diritto civile diretta da Pietro Perlingeri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002, p. 24; S. CASSESE, *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contr. e impr.*, 1993, p. 3, parla di Stato “padrone” delle persone giuridiche; AN. FUSARO, *Le associazioni e «les associations»*, in *Giur. It.*, 1995, p. 5; M. CLARICH, *Profili pubblicistici della regolazione del terzo settore*, in *Il terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, An. Fusaro (a cura di), Genova University Press, Genova, 2022, p. 45.

successivamente dei rivoluzionari<sup>319</sup>, che temevano che i corpi intermedi potessero ostacolare la circolazione dei beni e che rappresentassero un vincolo alla moderna concezione della proprietà<sup>320</sup>, vincolo da rimuovere per affermare pienamente il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta<sup>321</sup>. Non desta stupore quindi la circostanza che il codice civile francese non regoli le organizzazioni senza scopo di lucro, dedicandovi solo una disposizione che se ne occupa indirettamente, subordinando ad autorizzazione amministrativa le disposizioni *inter vivos* o *mortis causa* fatte a favore delle istituzioni di pubblica utilità<sup>322</sup>. Tuttavia, mentre il sistema francese ha abbandonato questa impostazione quasi un secolo dopo la codificazione napoleonica, nel 1901, con la legge che disciplina le associazioni<sup>323</sup>, quello italiano ha mantenuto un pedante<sup>324</sup> sistema di controlli pubblici più a lungo, superandolo solo con leggi speciali a partire dagli anni '90 del XX secolo. La citata legge francese del 1901 e poi quella sulle fondazioni del 1987<sup>325</sup>, che rappresentano ancora oggi la principale fonte legislativa in materia, riconoscono infatti in forma generalizzata tali enti collettivi, liberandoli dal regime arbitrario dell'autorizzazione statale<sup>326</sup>.

---

<sup>319</sup> Il legislatore francese, nel decreto del 18 agosto 1792, afferma che «un Etat vraiment libre ne doit souffrir dans son sein aucune corporation, pas même celle qui [...] ont bien mérité de la patrie».

<sup>320</sup> S. CASSESE, *Le persone giuridiche e lo Stato*, cit., p. 5; AN. FUSARO, *Le associazioni e «les associations»*, in *Giur. It.*, 1995, p. 5; A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995, p. 29.

<sup>321</sup> Così recita il noto art. 544 *Code civil*, nella versione originale del 1804 («La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue...»). Sul tema C. DEBBASCH-J. BOURDON, *Les associations*<sup>9</sup>, Presses Universitaires de France, Parigi, 2006, p. 18.

<sup>322</sup> Si tratta dell'art. 910 *Code civil*, che dispone: «Les dispositions entre-vifs ou par testament, au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissement d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par un arrêté du Gouvernement».

<sup>323</sup> *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*. La legge, ponendo fine al silenzio del *code civil*, da un lato fornisce un riconoscimento generalizzato alle associazioni, proclamando il principio di libertà di formazione (art. 2) e, dall'altro, sancisce la regola dell'autorizzazione legislativa per le congregazioni religiose, recependo l'avversione sul piano politico nei loro confronti (art. 13). AN. FUSARO, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Cedam, Padova, 1991, p. 27.

<sup>324</sup> Così definisce la disciplina codicistica degli enti *non profit* M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 288 e in *Enti del primo e del terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pacini Giuridica, Pisa, p. 29.

<sup>325</sup> *Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat*.

<sup>326</sup> AN. FUSARO, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, cit., p. 26; I. COMBES, *Foundations in France*, in *Developments in Foundation law in Europe*, c. Prele (Ed.), Springer, Olanda, 2014, p. 72.

Il nostro ordinamento ha previsto per lungo tempo invece un controllo pervasivo dello Stato dal momento della istituzione degli enti, fino a comprendere tutte le operazioni di trasformazione, le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto e gli atti negoziali<sup>327</sup>. La personalità giuridica poteva essere acquisita solo previa autorizzazione statale, sulla base di una valutazione della meritevolezza degli scopi e dell'adeguatezza del patrimonio<sup>328</sup>; il prefetto o le differenti autorità pubbliche competenti esercitavano inoltre un controllo sulla gestione, richiedendo l'approvazione di atti fondamentali (come, ad esempio, per le modifiche statutarie e lo scioglimento). Il rigore della disciplina ha portato alla diffusione nella prassi degli enti non riconosciuti, che sfuggivano al sistema dei controlli previsto per quelli riconosciuti e ai quali la dottrina e la giurisprudenza hanno progressivamente riconosciuto la qualifica di soggetti di diritto, ancorché sprovvisti della personalità<sup>329</sup>, contribuendo al declino della demarcazione tra gruppi che ne erano provvisti o meno e alla dissoluzione altresì del legame tra personalità e soggettività giuridica<sup>330</sup>.

Accanto all'espansione del terzo settore, il percorso italiano verso la "liberazione" degli enti *non profit* dal controllo totalizzante dello Stato, ha visto protagonisti, da un lato, come anticipato, il legislatore che, anche in risposta alla diffusione delle organizzazioni del terzo settore, ha emanato numerose leggi speciali<sup>331</sup> e, dall'altro lato, la dottrina che ha criticato e interpretato restrittivamente le disposizioni che prevedevano forme di controllo statale nei confronti degli enti<sup>332</sup>.

<sup>327</sup> Si veda, *ex multis*, M.V. DE GIORGI, *Il (criticato) sistema per il riconoscimento degli enti del primo libro c.c.*, in *Studium iuris*, 1997, p. 703 ss.; A. QUARANTA, *Acquisti degli enti non profit e sistema dei controlli*, cit., p. 12.

<sup>328</sup> M. BASILE, *Le persone giuridiche*<sup>2</sup>, in *Trattato di diritto privato*, G. Iudica-P. Zatti (a cura di), Giuffrè, Milano, 2014, p. 18; AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, in *Trattato Cicu-Messineo*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 24.

<sup>329</sup> F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, p. 200 ss.; Id., *Persone giuridiche*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2006, p. 1 ss.; M. BASILE, *Le persone giuridiche*<sup>2</sup>, cit., p. 19 ss.; M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali*, cit., p. 36.

<sup>330</sup> F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., p. 290 ss.; M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali*, cit., p. 37.

<sup>331</sup> M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali*, cit., p. 29.

<sup>332</sup> S. CASSESE, *L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici*, in *Contr. e impr.*, 1996, p.

La legislazione speciale, con riferimento a singole categorie di enti, supera quindi l'idea dello Stato "padrone" delle persone giuridiche, seppur in modo discontinuo e frammentario<sup>333</sup>, e, in linea con lo spirito pluralista della Carta Costituzionale, valorizza la diversa natura e le finalità delle organizzazioni, riconoscendone da un lato vantaggi e incentivi e, dall'altro, regimi speciali. Gli esempi più importanti di questi interventi normativi sono la legge quadro sul volontariato (l. 11 agosto 1991, n. 266)<sup>334</sup>, che ha definito le nuove organizzazioni di volontariato sulla base dell'attività svolta e degli scopi perseguiti<sup>335</sup>, richiedendo altresì essenziali requisiti strutturali e un onere pubblicitario<sup>336</sup>. La legge ha introdotto anche un sistema di controlli pubblici finalizzati alla verifica della permanenza dei requisiti di legge e dell'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte degli enti iscritti: si tratta di una supervisione giustificata dal trattamento privilegiato riservato alle organizzazioni di volontariato e volto sostanzialmente all'accertamento della sussistenza delle caratteristiche richieste appunto per godere dei predetti privilegi e che si distanzia profondamente quindi da quei

---

142; M.V. DE GIORGI, *L'abrogazione dell'art. 17 del codice civile*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997, p. 1312 ss. Per maggiori riferimenti bibliografici si rinvia ad A. QUARANTA, *Acquisti degli enti non profit e sistema dei controlli*, cit., p. 30 ss.

<sup>333</sup> La dottrina ha criticato questa modalità frammentaria di intervento, perché ha creato situazioni talvolta discriminanti tra le organizzazioni senza scopo di lucro. Cfr. le osservazioni svolte da P. RESCIGNO, *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giur. It.*, 1993, IV, c. 1 ss.; ID., *Associazioni e fondazioni: note a margine di un progetto di riforma*, in *Impresa e mercato*, *Scritti in onore di G. Minervini*, I, *Teoria generale, soggetti, obbligazioni*, Napoli, 1996, p. 251 ss.; M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali*, cit., p. 68.

<sup>334</sup> AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, in *Trattato Cicu-Messineo*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 29; M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali*, cit., p. 66; AA.VV., *Commento alla legge-quadro sul volontariato*, Brusciuglia (a cura di), in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 793; PANUCCIO, *Volontariato*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 1081.

<sup>335</sup> I primi due commi dell'art. 3 della legge quadro sul volontariato così prevedevano: «1. È considerato organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. 2. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico». E l'art. 2, primo comma: «Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà».

<sup>336</sup> L'art. 6 della legge quadro sul volontariato prevedeva l'istituzione di registri regionali la cui iscrizione era condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali.

controlli motivati essenzialmente dalla volontà di reprimere e circoscrivere la diffusione dei corpi intermedi<sup>337</sup>. Risale al medesimo anno la legge sulle cooperative sociali (l. 8 novembre 1991, n. 381), anch'esse identificate facendo riferimento all'attività e alle finalità degli enti<sup>338</sup> e al 1997 il d.lgs. sulle Onlus (d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460), che, secondo uno schema per certi versi debitore del *third sector* statunitense, introduce una figura, quella delle Onlus, anzitutto tributaria, attorno alla quale è costruita poi la disciplina civilistica<sup>339</sup>. Analogamente alle già citate leggi speciali, anche il d.lgs. 460 ha prescritto espressamente il divieto di lucro soggettivo, anche indiretto, e ha elencato le attività che possono essere intraprese dagli enti, nonché le loro finalità<sup>340</sup>. Il controllo sulla sussistenza dei presupposti del regime privilegiato è demandato ad un organismo *ad hoc*: la c.d. *Authority* del terzo settore, istituita con d.p.c.m. del 26 settembre 2000, la quale «esercita i poteri di indirizzo, promozione, vigilanza e ispezione per la uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il terzo settore e gli enti non commerciali»<sup>341</sup>. Attraverso la legislazione speciale si valorizza dunque l'assetto pluralista della nostra Costituzione, introducendo nuovi enti, individuati sulla base delle attività svolte e delle finalità perseguite e, per quanto riguarda il sistema dei controlli, si assiste all'affermazione di una supervisione pubblica volta non più, come accennato, alla repressione dei corpi intermedi, quanto piuttosto alla verifica della effettiva sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per poter beneficiare degli incentivi previsti: in questo quadro l'avvicinamento all'impostazione dei modelli di *common law* inglese e statunitense è evidente, specie se si ha riguardo alla *Authority* del terzo settore, che richiama l'esempio della *Charity Commission* d'oltremania<sup>342</sup>.

---

<sup>337</sup> A. QUARANTA, *Acquisti degli enti non profit e sistema dei controlli*, cit., p. 144. A conferma del carattere non repressivo dei controlli sulle organizzazioni di volontariato, l'Autrice sottolinea inoltre che all'eventuale cancellazione dai Registri non consegue l'estinzione dell'ente, ma soltanto la perdita del predetto trattamento privilegiato.

<sup>338</sup> Le cooperative sociali sono organizzazioni costituite per gestire servizi socio-sanitari ed educativi e svolgere attività di vario genere. Lo scopo è quello di assicurare la promozione e l'integrazione sociale di cittadini che si trovino in condizioni svantaggiate per problemi psico-fisici.

<sup>339</sup> AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 27.

<sup>340</sup> M.V. DE GIORGI, *Onlus*, in *Digesto disc. priv., Sez. civ.*, Utet, Torino, 2000, p. 587 ss.

<sup>341</sup> Così dispone l'art. 3, primo comma, lett. a) del Regolamento che disciplina l'organizzazione interna e il funzionamento dell'*Authority* (d.p.c.m. 21 marzo 2001, n. 329).

<sup>342</sup> M. STALTERI, *Enti non profit e tutela della fiducia. Esperienza inglese e prospettive della riforma italiana*, Giappichelli, Torino, p. 285.

Oltre che con le leggi speciali, il legislatore contribuisce a superare l'impostazione tradizionale, intervenendo anche direttamente con l'abrogazione di alcune delle disposizioni codicistiche che prevedevano il controllo dello Stato, come ad esempio l'art. 17 c.c.<sup>343</sup> e gli artt. 600 e 786 c.c.<sup>344</sup>, e che la legislazione speciale aveva già in parte superato<sup>345</sup>. Il d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361 introduce infine la nuova modalità di riconoscimento semi-automatico degli enti, per la quale come noto è richiesta la sola legalità dell'attività svolta<sup>346</sup> e l'adeguatezza del patrimonio<sup>347</sup> che devono essere accertate dalle Prefetture, secondo la competenza per territorio, segnando dunque il definitivo arretramento del controllo dello Stato nei confronti di tutti gli enti *non profit*<sup>348</sup>, per lo meno fino all'entrata in vigore della Riforma del Terzo

---

<sup>343</sup> L'art. 17 c.c. richiedeva l'autorizzazione governativa per l'acquisto di beni immobili, l'accettazione di donazione. Eredità o legati («La persona giuridica non può acquistare beni immobili, né accettare donazioni o eredità, né conseguire legati senza l'autorizzazione governativa. Senza questa autorizzazione l'acquisto e l'accettazione non hanno effetto»). La disposizione è stata abrogata dall'art. 13, l. 15 maggio 1997, n. 127. Sul tema, *ex multis*, cfr. M. TAMPONI, *Persone giuridiche*, in *Commentario Schlesinger*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 259 ss.; D. VITTORIA, *L'abrogazione dell'art. 17 c.c.: l'incidenza sull'assetto normativo degli enti del I libro del codice civile*, in *Contr. e impr.*, 1998, p. 314 ss.; U. CARNEVALI, *L'abrogazione dell'art. 17 del codice civile*, in *I contratti*, 1997, p. 229 ss.; G. PONZANELLI, *Abrogazione dell'art. 17 c.c.: verso una riforma degli enti non profit?*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 841 ss.; M.V. DE GIORGI, *L'autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche: ingloriosa fine di un istituto secolare*, cit., p. 1010 ss.; A. QUARANTA, *Acquisti degli enti non profit e sistema dei controlli*, cit., *passim*.

<sup>344</sup> Queste disposizioni imponevano agli enti non riconosciuti destinatari di disposizione testamentaria o di donazione di chiedere entro un anno il riconoscimento della personalità giuridica. L'art. 1, l. 22 giugno 2000, n. 192 ha espressamente abrogato entrambi gli articoli, dopo che l'art. 5, secondo comma, l. 11 agosto 1991, n. 266 (sulle organizzazioni di volontariato) ne aveva già escluso l'applicazione. Sul tema cfr. G. PONZANELLI, *Abrogati gli artt. 600 e 786 c.c.*, in *Corr. giur.*, 2000, p. 1272 ss.; M. TAMPONI, *Persone giuridiche*, cit., p. 266.

<sup>345</sup> L'art. 5, secondo comma, della legge-quadro sul volontariato, ad esempio, aveva esteso alle formazioni non riconosciute di volontariato della capacità di acquistare immobili e accettare liberalità.

<sup>346</sup> Confermando peraltro la tesi maggioritaria già affermatisi in dottrina, in forza della quale non era necessario che gli enti perseguissero anche una finalità qualificata di utilità sociale. Sul punto si veda *supra* Cap. I, par. n. 1 e in dottrina, *ex multis*: M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, in *Commentario Scialoja-Branca-Galgano*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2023, p. 7; A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alla tipologia*, Jovene, Napoli, 1995, p. 141 ss.; M.V. DE GIORGI, *La scelta degli enti privati: riconoscimento civilistico e/o registrazione speciale?*, in *Nuova giur. comm.*, 2001, II, p. 88.

<sup>347</sup> Fattore che ha lasciato una certa discrezionalità nella valutazione da parte delle diverse Prefetture. G. PONZANELLI-V. MONTANI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al codice del terzo settore*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, A. Fici (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 39.

<sup>348</sup> M. BASILE, *Le persone giuridiche*<sup>2</sup>, cit., p. 202 ss.; M. TAMPONI, *Persone giuridiche*, cit., p. 77 ss.; M.V. DE GIORGI, *La riforma del procedimento per l'attribuzione della personalità giuridica agli*

Settore, come si vedrà nel prosieguo. L'impostazione della disciplina degli enti *non profit* pre-Riforma vede dunque, da un lato, il codice civile che fornisce un modello neutro, adattabile ad ogni tipo di attività e di scopo – non lucrativo – tracciando una disciplina generale che si applica a tutte le organizzazioni e, dall'altro lato, le legislazioni speciali che, laddove non vi derogano, si sommano alle disposizioni codicistiche<sup>349</sup>.

## 2. La Riforma del Terzo settore

Su questo impianto generale si inserisce la Riforma del Terzo settore del 2017<sup>350</sup>, introdotta con la legge delega 6 giugno 2016, n. 106<sup>351</sup>, che, all'art.

---

enti regolati nel primo libro c.c., in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2000, p. 1321; AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 29; G. PONZANELLI, *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli Enti del Libro Primo del Codice Civile*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 52.

<sup>349</sup> M.V. DE GIORGI, *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali*, cit., p. 42.

<sup>350</sup> AN. FUSARO, *La revisione della disciplina degli Enti del libro primo del codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, pp. 1358 ss.; ID., *Attuazione o correzione della riforma degli enti del terzo settore?*, in *Pol. Dir.*, 4, 2019, pp. 673 ss.; ID., *Le fondazioni tra gli Enti del Terzo Settore*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1-2, 2019, pp. 1 ss.; A. ALBANESE, *I rapporti fra soggetti "non profit" e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, 2014, p. 153 ss.; E. ROSSI-L. GORI, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, 2, p. 23; S. BENVENUTI-S. MARTINI, *La crisi del "welfare" pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, 2, p. 22; M.V. DE GIORGI, *Terzo settore. Il tempo delle riforme*, in *Studium iuris*, 2017, p. 142, ora in *Enti del primo libro e del terzo settore*, cit., pp. 347 ss.; G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, cit., pp. 726 ss.; R. BRIGANTI, *La Riforma della disciplina del "Terzo settore" tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, 5, 2018, p. 1 ss.; M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del Terzo Settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 1 ss.; M. COSTANZA, *Verso la tipizzazione degli enti del libro I*, in *Liber Amicorum Pietro Rescigno*, I, Napoli, 2018, p. 663 ss.; P. DE CARLI, *Enti del Terzo settore: una nozione innovativa e la necessità di alcune correzioni*, in *Iustitia*, 2018, p. 155 ss.; M. GORGONI (a cura di), *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit.; L. GORI-F. ZANDONAI, *I confini del Terzo settore: una mappa costantemente da riscrivere*, in *Impr. Soc.*, 2018, n. 11; F. LOFFREDO, *Gli enti del Terzo settore*, Milano, 2018; G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 675; M. RENNA, *L'impatto sociale del terzo settore: finalità, attività e governance*, in *Riv. dir. impr.*, 2021, p. 363; E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, p. 708; A. BUSANI-D. CORSICO, *Atto costitutivo e Statuti degli enti del terzo settore*, Milano, 2020; P.L. CONSORTI-L. GORI-E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, cit., 2021.

<sup>351</sup> G. PONZANELLI, *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, p.

1, secondo comma, ha delegato il Governo ad attuare la revisione del codice civile in materia di enti *non profit* (lett. a)), la revisione e il riordino della disciplina speciale (lett. b)) e la revisione della disciplina in materia di impresa sociale (lett. c)), con la finalità 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, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione». La delega è stata in seguito attuata con due decreti legislativi: il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, di seguito anche CTS) e il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, in tema di impresa sociale, da leggere congiuntamente perché, da un lato, le disposizioni del CTS si applicano, se non derogate, anche all'impresa sociale, e, dall'altro, più in generale, l'impresa sociale è ricompresa nel Terzo settore e ne rappresenta l'espressione "più imprenditoriale"<sup>352</sup>; il Governo non si è invece occupato della revisione e dell'ammmodernamento del codice civile, limitandosi ad inserire l'art. 42-*bis* c.c. sulle trasformazioni, fusioni e scissioni degli enti *non profit*<sup>353</sup>.

Tra le innovazioni più importanti della Riforma si segnala l'introduzione della generale categoria di Ente del Terzo settore (anche ETS), che si contrappone agli enti senza scopo di lucro di cui al primo Libro del codice civile e che costituisce una "famiglia unitaria", identificata in particolare dalla caratterizzazione finalistica dell'attività indirizzata necessariamente verso un fine civico, solidaristico e di utilità sociale. Si passa quindi dalla definizione in negativo degli enti del primo Libro del codice civile, il cui tratto differenziale individuato dall'elaborazione dottrinale è l'assenza dello scopo di lucro<sup>354</sup>, alla definizione in positivo degli ETS, incentrata non solo sul divieto

---

726; V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, in *Jus*, 2017, p. 145 ss.

<sup>352</sup> V. MONTANI, *Il diritto degli enti del terzo settore: prospettive di comparazione*, cit., p. 374; A. CETRA, *Enti del terzo settore e attività di impresa*, in *Riv. dir. soc.*, 4, 2019, p. 671 ss.

<sup>353</sup> Sull'art. 42-*bis* c.c. si veda *ex multis*: M.V. DE GIORGI-A. LAUDONIO, *Le persone giuridiche, II, Vicende estintive e modificative*, in *Trattato Iudica-Zatti*, Milano, 2020, p. 777 ss.; AN. FUSARO, *Trasformazione, fusione, scissione degli enti del libro primo e degli ETS*, in *Riv. not.*, 1, 2018, p. 7.

<sup>354</sup> In questo campo è evidente l'influenza dell'ordinamento nordamericano e in particolare degli studi di H.B. HANSMANN, *The Role of Nonprofit Enterprise*, 5 *The Yale Law Journal* 835 (1980). Nella dottrina italiana si ricordano G. PONZANELLI, *Le "non profit organizations"*, Giuffrè, Milano, 1985; ID., *Le "nuove frontiere" del primo e quinto libro del codice civile*, in ID. (a cura di), *Gli enti non profit in Italia*, Cedam, Padova, 1994, p. 1; D. PREITE, *La destinazione dei risultati nei contratti associativi*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 11; G. MARASÀ, *Società ed enti economici senza scopo*

di lucro soggettivo, che viene anzi rinnovato con una previsione espressa<sup>355</sup>, ma anche sulla finalità degli enti. Gli altri elementi costitutivi degli enti sono la forma giuridica, associativa o fondazionale (con estensione alle forme del quinto Libro del codice civile per l'impresa sociale), lo svolgimento di una o più attività di interesse generale e l'iscrizione nel Registro Unico del Terzo settore (RUNTS). All'interno della famiglia unitaria di ETS il Codice propone poi alcuni enti "tipici" che riproducono alcune delle tipologie già contemplate dalla legislazione speciale che vengono di fatto riassorbite<sup>356</sup>: si tratta delle organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale<sup>357</sup>, enti filantropici, imprese sociali, reti associative e società di mutuo soccorso. Queste ultime si caratterizzano per la forma giuridica<sup>358</sup>, per la *governance*<sup>359</sup>, per le modalità organizzative attraverso le quali vengono svolte le attività di interesse generale<sup>360</sup> e nella destinazione dell'attività<sup>361</sup>.

Il codice ha inoltre introdotto un nuovo procedimento di riconoscimento della personalità giuridica degli ETS che si affianca a quello previsto per gli enti del Libro I del codice civile, ancora regolato dal d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361 e che è volto a garantire una maggiore celerità, certezza e semplificazione. Lo stesso vede come protagonista la figura del notaio, il quale verifica i requisiti di costituzione dell'ente, la sussistenza del patrimonio minimo

---

*di lucro*, in G. Ponzanelli (a cura di), *Gli enti non profit in Italia*, cit., p. 185; Id., *Le società senza scopo di lucro*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 330.

<sup>355</sup> Il divieto di distribuzione degli utili si connota inoltre di un elemento positivo, obbligando a destinare tutte le entrate nel patrimonio dell'ente per il miglior perseguimento dell'attività e dello scopo statutario. Anche in caso di estinzione dell'ETS, il suo patrimonio dovrà essere devoluto ad altro ETS senza possibilità di distribuzione ai suoi membri (art. 9, CTS). Cfr. V. MONTANI-G. PONZANELLI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al Codice del Terzo settore*, cit., p. 37.

<sup>356</sup> AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 39.

<sup>357</sup> M. RENNA, *Associazioni di promozione sociale ed enti filantropici nello sviluppo del Terzo settore*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2021, p. 503; M. RENNA, *Le associazioni di promozione sociale nel codice del Terzo settore*, in *Luiss Law Review*, 2022, p. 134 ss.

<sup>358</sup> Le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le reti associative possono assumere solo la forma associativa; gli enti filantropici indifferentemente quella associativa e fondazionale; mentre per l'impresa sociale sono ammesse indifferentemente le forme associative, fondazionali e societarie.

<sup>359</sup> Si prevede un organo assembleare e uno amministrativo, o esclusivamente il secondo, e l'elettività assembleare delle cariche in modo più o meno integrale. Cfr. V. MONTANI, *Associazioni e fondazioni del Terzo settore: le regole di governance*, in *Jus*, 2023, p. 114 ss.

<sup>360</sup> Con azione volontaria o erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

<sup>361</sup> V. MONTANI-G. PONZANELLI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al Codice del Terzo settore*, cit., p. 37.

richiesto dalla legge, che è ora fissato dalla legge in euro 15.000 per le associazioni e in euro 30.000 per le fondazioni, superando definitivamente tra l'altro la discrezionalità prefettizia che caratterizza ancora il regime del d.p.r. n. 361<sup>362</sup>. Il nuovo procedimento prevede inoltre un sistema di registrazione nel Registro Unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) che si basa sulla mera verifica formale degli atti trasmessi dal notaio e che dà espressamente efficacia costitutiva all'iscrizione<sup>363</sup>. Il Registro è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed è gestito su base regionale; esso è informatico, pubblico e accessibile telematicamente. Con il RUNTS il legislatore ha inteso creare un registro unitario in cui far confluire i molteplici registri esistenti in precedenza per semplificare e rendere omogeneo il sistema di pubblicità<sup>364</sup>.

La Riforma accoglie inoltre gli approdi ormai pacifici a cui è giunta la dottrina, anche grazie agli studi dell'ordinamento statunitense, circa la compatibilità tra gli enti senza scopo di lucro e lo svolgimento di attività imprenditoriale<sup>365</sup>. Questo profilo, insieme alla già menzionata fissazione di soglie minime di patrimonio, nonché al procedimento di omologazione del notaio per il riconoscimento della personalità giuridica e alla iscrizione in un registro unitario hanno contribuito ad avvicinare ancor più gli enti *non profit* e quelli societari, di cui al quinto Libro del codice civile<sup>366</sup>. Sempre nella

<sup>362</sup> M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, cit., p. 148 ss.

<sup>363</sup> V. MONTANI-G. PONZANELLI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al Codice del Terzo settore*, cit., p. 41.

<sup>364</sup> M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, cit., p. 258.

<sup>365</sup> AN. FUSARO, *Le organizzazioni a scopo non lucrativo nella Law and Economics*, in *Contr. e impr.*, 2017, pp. 57 ss.; ID., *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 158; G. PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, cit., pp. 177 ss.; M.V. DE GIORGI, *Fondamenti di diritto degli "enti non profit"*, Padova, 1997, pp. 90 ss.; F. GALGANO, *Le associazioni. Le fondazioni. I comitati*, cit., pp. 24 ss.; A. BARBA, *Associazione, fondazione e titolarità di impresa*, Napoli, 1996, pp. 43 ss.; A. ZOPPINI, *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Napoli, 1995, pp. 164 ss.; A. CETRA, *L'associazione non riconosciuta che esercita un'impresa commerciale non è una società di fatto tra gli associati*, in *Giur. comm.*, 1999, II, p. 442 ss.; ID., *L'impresa collettiva non societaria*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 4 ss.; M. BASILE, *Le persone giuridiche*<sup>2</sup>, cit., p. 86 ss.; G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in ID., *Imprese sociali, altri enti del Terzo settore, società benefit*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 27 ss.; M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, cit., p. 49 ss.

<sup>366</sup> AN FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 43, parla di «assottigliamento della distanza tra il non profit e il comparto contrassegnato dal lucro soggettivo»; M. TAMPONI, *Introduzione*, in *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette, I quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, Gruppo24ore, Milano, 2017, p. 11.

L'avvicinamento tra enti *non profit* e enti del Libro V del codice civile è un tema del quale la

medesima linea di tendenza può essere collocata la previsione di controlli interni modulati sulla base della grandezza dell'ente e persino il vero e proprio trapianto di norme giuridiche del quinto Libro del codice civile agli ETS, come ad esempio quelle sulla responsabilità degli amministratori <sup>367</sup>, arrivando all'esito contraddittorio per cui vi sarebbe maggiore vicinanza tra gli ETS e gli enti societari rispetto a quanto accade tra questi ultimi e gli enti del primo Libro, nonostante gli ETS, necessariamente indirizzati ad una finalità di utilità sociale, siano quelli più distanti dagli enti del quinto Libro <sup>368</sup>.

È utile mettere in evidenza infine una ulteriore peculiarità della Riforma, particolarmente interessante da un punto di vista comparatistico, che riguarda la sua multidisciplinarietà: la disciplina degli ETS comprende anche gli aspetti tributari <sup>369</sup> e in particolare prevede un sistema di agevolazioni fiscali per gli enti, agevolazioni che si plasmano sulle diverse tipologie di ETS e sulle differenti attività esercitate, e per coloro che effettuano

---

dottrina si è occupata da tempo, a partire dagli studi che hanno confermato la possibilità che gli enti *non profit* svolgano attività d'impresa (*ex multis*, si può ricordare: M. CAMPOBASSO, *Associazioni e attività d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, p. 581; A. CETRA, *L'associazione non riconosciuta che esercita un'impresa commerciale non è una società di fatto tra gli associati*, in *Giur. comm.*, 1999, II, p. 442 ss.; ID., *L'impresa collettiva non societaria*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 4 ss.; M. BASILE, *Le persone giuridiche*<sup>2</sup>, cit., p. 89 ss.). Del resto, tale fenomeno è studiato anche dalla prospettiva opposta, relativa cioè all'accostamento degli enti societari al perseguimento di interessi sociali non solo lucrativi. La letteratura sul tema è molto vasta, senza pretesa di esaustività si può ricordare: U. TOMBARI, *"Potere" e "interessi" nella grande impresa azionaria*, Milano, 2018, e gli ampi riferimenti dottrinali in esso raccolti; AA. VV., *La S.p.A. nell'epoca della sostenibilità e della transizione tecnologica*, Marchetti P.-Rossi S.P.-Strampelli G.-Urbani F.-Ventoruzzo M. (a cura di), Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024.

<sup>367</sup> C. IBBA, *Codice del terzo settore e diritto societario*, in *Riv. Soc.*, 2019, p. 62 ss., parla di "societarizzazione" degli enti del terzo settore. La dottrina è stata per lo più critica rispetto a questo travaso di disposizioni nel CTS; *ex multis*, si veda G.B. BARILLÀ, *Poteri di gestione e poteri di rappresentanza degli amministratori di enti non profit*, Torino, 2020, p. 37; ID., *Enti del terzo settore e diritto societario*, Torino, 2022, p. 56; C. IBBA, *Codice del terzo settore e diritto societario*, cit., p. 66; M. CEOLIN, *Il c.d. codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ.*, 2018, p. 37; A. MIGNOZZI, *L'assenza di un regime di responsabilità dell'organo gestorio negli enti del terzo settore: mero rinvio o disciplina sui generis?*, in *Contratto e Impr.*, 2019, p. 1217 ss.

<sup>368</sup> AN. FUSARO, *Gli Enti del terzo settore*, cit., p. 43.

<sup>369</sup> AN. FUSARO, *Gli Enti del terzo settore*, cit., p. 50; G. PONZANELLI-V. MONTANI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al codice del terzo settore*, cit., p. 38. La Riforma in tal modo ripristina l'ordine tradizionale che vede il diritto civile come fondatore di categorie giuridiche sulle quali si innesta il diritto tributario, ordine che era stato invertito con la legge sulle Onlus, che era anzitutto una normativa tributaria (sul punto v. *supra* nota n. 341).

erogazioni liberali in favore di determinati enti del Terzo settore di natura non commerciale<sup>370</sup>.

Delineate le principali linee della Riforma, nel prossimo paragrafo ci si soffermerà più nel dettaglio sulla nozione di ETS, cercando di collocarla nel panorama comparatistico già esaminato; l'analisi si incentrerà in seguito sul sistema di controlli disciplinato dal Codice del Terzo settore.

### 3. La nuova nozione di ETS: alcuni spunti comparatistici

Tra gli aspetti più innovativi della Riforma, come già si è accennato, vi è senz'altro l'introduzione della nuova categoria di Ente del Terzo settore, caratterizzata non solo, in negativo, dall'assenza di scopo di lucro, ma anche, in positivo, dalle attività svolte e dalle finalità perseguite. Si supera così, da un lato, la definizione degli enti del Libro I del codice civile, elaborata in sede dottrinale, incentrata sul requisito negativo del *non distribution constraint*, nonché, dall'altro, l'impostazione della legislazione speciale degli anni '90 del secolo scorso, nella quale "la caratterizzazione finalistica rimaneva mero parametro selettivo per l'applicazione di benefici fiscali e norme di favore, senza corrispondere ad una qualifica civilistica ed unitaria"<sup>371</sup>.

Andando ad esaminare più nel dettaglio la nozione di ETS, occorre sottolineare come la stessa comprenda quegli enti di diritto privato<sup>372</sup> identificati anzitutto sulla base delle attività svolte: l'art. 5 CTS, seguendo una tecnica normativa analoga a quella utilizzata in materia di Onlus, individua un

---

<sup>370</sup> G. GIRELLI, *Il regime fiscale del terzo settore*, in *Il codice del terzo settore*<sup>2</sup>, M. Gorgoni (a cura di), Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 473 ss. La normativa fiscale introdotta dalla Riforma è subordinata in parte alla autorizzazione della Commissione Europa (art. 104, secondo comma, CTS), sulla base della disciplina degli aiuti di Stato (art. 108, par. 3, TFUE). In data 7 marzo 2025 la Commissione Europea – DG Concorrenza ha pubblicato una *comfort letter* circa la compatibilità della disciplina fiscale degli Enti del Terzo settore con le disposizioni europee (il testo si può consultare all'indirizzo: <https://terzjus.it/articoli/eccola-comfort-letter-inviata-dalla-dg-competition-della-ue-al-mlps-relativa-ai-nuovi-regimi-fiscali-degli-ets/>).

<sup>371</sup> G. PONZANELLI-V. MONTANI, *Dal "groviglio di leggi speciali" al codice del Terzo settore*, cit., p. 36.

<sup>372</sup> L'art. 4, secondo comma, CTS esclude espressamente che le amministrazioni pubbliche possano essere qualificate come Enti del Terzo settore. Al primo comma, inoltre, la disposizione utilizza la formula residuale "altri enti di carattere privato diversi dalle società" sottolineando chiaramente il carattere necessariamente privato degli enti.

elenco tassativo<sup>373</sup> di ventisei attività considerate di interesse generale<sup>374</sup> che

---

<sup>373</sup> In tal senso A. FICI, *L'attività degli enti del Terzo settore*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), cit., p. 75.

<sup>374</sup> L'elenco comprende le seguenti attività: «a) interventi e servizi sociali ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, e interventi, servizi e prestazioni di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e alla legge 22 giugno 2016, n. 112, e successive modificazioni; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni; d) educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, e successive modificazioni, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi, alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281, nonché alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; g) formazione universitaria e post-universitaria; h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo; j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario, ai sensi dell'articolo 16, comma 5, della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni; k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa; m) servizi strumentali ad enti del Terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al settanta per cento da enti del Terzo settore; n) cooperazione allo sviluppo, ai sensi della legge 11 agosto 2014, n. 125, e successive modificazioni; o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale, da intendersi come un rapporto commerciale con un produttore operante in un'area economica svantaggiata, situata, di norma, in un Paese in via di sviluppo, sulla base di un accordo di lunga durata finalizzato a promuovere l'accesso del produttore al mercato e che preveda il pagamento di un prezzo equo, misure di sviluppo in favore del produttore e l'obbligo del produttore di garantire condizioni di lavoro sicure, nel rispetto delle normative nazionali ed internazionali, in modo da permettere ai lavoratori di condurre un'esistenza libera e dignitosa, e di rispettare i diritti sindacali, nonché di impegnarsi per il contrasto del lavoro infantile; p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106; q) alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; s) agricoltura sociale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni; t)

coincidono solo parzialmente a quelle indicate nel decreto legislativo sull'impresa sociale e che devono essere svolte in via principale dagli ETS. Per rispondere ad una esigenza di elasticità avvertita dagli ETS, la disposizione precisa inoltre che l'elencazione può essere integrata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>375</sup>, mentre l'art. 6 prevede la possibilità di esercitare attività diverse, purché siano secondarie e strumentali a quelle principali<sup>376</sup>. Non sono mancati autori che hanno sottolineato come la predeterminazione in via tassativa delle attività di interesse generale si ponga in contrasto con le esigenze di autonomia degli enti e con la natura stessa del fenomeno regolato, che si colloca piuttosto in un territorio che non va ordinato, ma piuttosto semplicemente conosciuto, altrimenti rischiando di comprometterne la spontaneità<sup>377</sup>. È pur vero, del resto, che l'elencazione delle

---

organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche; u) beneficenza, sostegno a distanza, cessione gratuita di alimenti o prodotti di cui alla legge 19 agosto 2016, n. 166, e successive modificazioni, o erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate o di attività di interesse generale a norma del presente articolo; v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata; w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori e degli utenti delle attività di interesse generale di cui al presente articolo, promozione delle pari opportunità e delle iniziative di aiuto reciproco, incluse le banche dei tempi di cui all'articolo 27 della legge 8 marzo 2000, n. 53, e i gruppi di acquisto solidale di cui all'articolo 1, comma 266, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; x) cura di procedure di adozione internazionale ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184; y) protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata».

<sup>375</sup> Il rinvio ad una fonte secondaria ha suscitato dubbi di legittimità costituzionale. Cfr. M. CEOLIN, *Codice del terzo settore*, cit., p. 70; M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 46.

<sup>376</sup> AN. FUSARO, *Gli Enti del terzo settore*, cit., p. 69.

<sup>377</sup> M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, cit., p. 44; D. CALDIORLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 9, osserva: «Sebbene l'elenco delle attività di interesse generale risponda alla necessità di escludere margini di apprezzamento discrezionale, così da impedire che possano acquisire vantaggi economici, enti che non svolgono effettivamente attività a beneficio della collettività, forse l'operazione più corretta sarebbe stata quella di indicare dei criteri che permettessero di identificare l'interesse generale nei diversi contesti, piuttosto che effettuare un elenco chiuso di attività. Deve infatti considerarsi che l'interesse generale ha una natura contingente, in quanto oggetto di mutamenti nel tempo e che la circostanza che venga rimessa alla mera facoltà ministeriale l'aggiornamento delle attività, può costituire un limite non solo alla "fantasia creatrice della società civile organizzata" ma anche allo sviluppo di un sistema di welfare capace di dare risposte efficienti e rapide ai bisogni emergenti, soprattutto ove si consideri la lentezza che caratterizza l'apparato pubblico e la scarsità delle risorse di cui dispone».

attività di interesse generale è così ampia da risultare difficile pensare ad ambiti che ne possano rimanere effettivamente del tutto esclusi.

Innovando rispetto all'impostazione precedente, cristallizzata nel d.p.r. 361 del 2000, la Riforma richiede anche un secondo requisito, relativo alla finalità perseguita dagli enti: dall'accertamento della mera legalità dell'attività, si passa così al controllo sullo scopo. Si tratta dell'art. 4 CTS che circo-scrive le finalità perseguibili dagli enti in quelle civiche, solidaristiche e di utilità sociale e consente così di collocare gli enti del Terzo settore nelle cc.dd. *public benefit organizations*<sup>378</sup>, avvicinandoli inoltre a categorie pubblicistiche per quanto riguarda appunto il carattere degli interessi perseguiti<sup>379</sup> e mettendo in luce, tra l'altro, secondo autorevole dottrina, l'inadeguatezza della disciplina privatistica rispetto alle finalità<sup>380</sup>. Nonostante la finalità di utilità sociale sia stata considerata la matrice fondante della riforma, l'interpretazione maggioritaria ha considerato tale requisito più formale che reale: il formante dottrinale italiano ha presto sottolineato come la triade finalistica (finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale) non abbia un effettivo valore precettivo, esauendosi di conseguenza la verifica della natura di ETS nell'accertamento delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS<sup>381</sup>.

---

<sup>378</sup> A. FICI (Eds.), *The Law of Third Sectors Organizations in Europe*, Springer-Giappichelli, Cham-Torino, 2023; A. FICI-M. RENNA, *La legislazione sul terzo settore in Europa: il quadro attuale e le prospettive future*, in *Verso un diritto europeo del terzo settore*, Fondazione Terzjus ETS, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, cit., p. 50, a tal proposito osserva che «Si usa discorrere suggestivamente di realizzazione diffusa dell'interesse generale e di costituzionalizzazione della libertà di iniziativa sociale che in comune hanno la smitizzazione dell'idea che interesse pubblico equivalga a interesse perseguibile da un soggetto pubblico».

<sup>379</sup> E contribuendo a segnare, come già si rilevava nel Cap. I, il superamento o comunque il carattere sempre più sfumato tra il diritto pubblico e il diritto privato. M. CLARICH-B. BOSCHETTI, *Il Codice del terzo settore: un nuovo paradigma*, cit., p. 37, osservano che «questa nozione, quella di interesse generale è posta al confine tra interesse pubblico e interesse privato» e ancora a p. 39 sottolineano come la Riforma «ridisegni i rapporti tra autonomia privata e etero-regolamentazione».

<sup>380</sup> AN. FUSARO, *Gli Enti del terzo settore*, cit., p. 71.

<sup>381</sup> G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in Id., *Imprese sociali, altri enti del Terzo settore, società benefit*, cit., p. 33; M. TAMPONI, *Sub art. 12 cod. civ.*, in Id., *Persone giuridiche. Artt. 11-35*, cit., p. 77 ss. Non sono mancati, del resto, tentativi di ricostruire la disciplina volti a dare efficacia precettiva all'elemento finalistico, ad esempio valorizzando le modalità dell'azione (sul punto si veda *infra* il paragrafo n. 7, per quanto riguarda i riferimenti all'attività della *Charity Commission* inglese). AN. FUSARO, *Gli Enti del terzo settore*, cit., p. 71, osserva a tal proposito che una «efficace

Richiamate le principali caratteristiche degli enti del Terzo settore, appare ora opportuno reconsiderarle in chiave comparatistica, alla luce delle affinità che esse presentano con le esperienze giuridiche di *common law*, in particolare quella inglese e statunitense. In primo luogo, si evidenzia una significativa prossimità con il modello inglese, laddove la centralità attribuita alla finalità di utilità sociale nella definizione degli ETS richiama da vicino la nozione di *public benefit* propria del diritto inglese, concetto che ha assunto un ruolo cardine a seguito della riforma del *Charities Act*. L'ordinamento italiano, inoltre, al pari di quello d'oltremontana, ha introdotto una sorta di *dual step test* nell'accertamento della natura di ente del Terzo settore, richiedendo non solo lo svolgimento di attività predeterminate, ma anche il perseguimento di una finalità generale. Analogamente, si ricorda, il *Charities Act* chiede che l'attività della *charity* rientri in una delle *heads of charity* previste dalla *Section 3* e che in ogni caso sia perseguita una finalità di *public benefit* (*Section 2*). Anche la formulazione delle attività di interesse generale (art. 5 CTS) e delle *heads of charity* presenta dei profili di somiglianza: le materie considerate dalle disposizioni sono in parte analoghe<sup>382</sup>, così come entrambe comprendono anche le finalità o le attività non espressamente citate, purché *analogous* ad una delle ipotesi nominate, come indicato dalla *Section 3(1)*, ovvero riconducibili a quelle espressamente elencate, come precisato dalla Relazione Illustrativa del d.lgs. 117 del 2017<sup>383</sup>; solo la

---

esemplificazione è offerta in ambito sanitario, attraverso il riferimento al modello ideale delle cure prestate dal medico o dall'infermiere a favore di paziente che sia persona cara; in negativo, riesce calzante l'esempio dei risparmi tattici, come quelli perseguiti dal centro di riabilitazione che non somministri fisioterapia ai degenti nei fine settimana in ragione dei costi superiori da affrontare», ma lo stesso Autore rileva che «si tratta di spunti certamente apprezzabili, che tuttavia faticano a fornire parametri affidabili per rilevare l'eventuale difetto di utilità e sanzionare giuridicamente le condotte». Il valore non precettivo della triade finalistica è visto con favore da quella dottrina che ha visto la predeterminazione tassativa delle attività (e delle finalità) degli enti possa comprometterne la necessaria spontaneità. M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, cit., p. 44.

<sup>382</sup> Delle dodici descritte dalla *Section 3(1)*, undici possono essere ricondotte a quelle previste dall'art. 5 CTS. Ad esclusione di quella descritta alla lett. l) *Section 3(1)*: «the promotion of the efficiency of the armed forces of the Crown or of the efficiency of the police, fire and rescue services or ambulance services».

<sup>383</sup> La *Section 3(1)*, lett. m) prevede che sono compresi tutti gli scopi «(ii) that may reasonably be regarded as analogous to, or within the spirit of, any purposes falling within any of paragraphs (a) to (l)» e la Relazione Illustrativa ha chiarito che «molte attività non nominate non devono ritenersi, solo per questo, escluse, perché potrebbero rientrare in una o più attività individuate nell'elenco. Ad esempio, l'attività di "promozione sociale" potrebbe collocarsi, tra le altre nelle lettere a), e), f), i) dell'articolo 5, comma I, a seconda di quale sia il suo oggetto specifico.

disposizione italiana prevede invece la possibilità che l'elenco sia aggiornato per mezzo di una fonte secondaria. A livello stilistico, la vicinanza delle due discipline è meno marcata: mentre l'elenco del *Charities Act* è uniforme, quello del CTS è piuttosto disomogeneo perché si alternano categorie molto generali ad altre più specifiche e con riferimenti normativi puntuali<sup>384</sup>. Ma il dato che in generale avvicina le due discipline riguarda la presenza in entrambi gli ordinamenti di una nozione unitaria, sostanzialistica e anzitutto civilistica di ente (ETS e *charity*) che consente di collocarli tra i sistemi che già abbiamo definito come *civil law oriented*<sup>385</sup>.

La nozione di ETS e segnatamente la relativa complessiva disciplina presenta del resto anche alcuni profili rinvenibili nel sistema statunitense, come ad esempio l'attenzione anche ai profili fiscali, richiamati in parte anche dal CTS, ancorché il legislatore italiano, come già evidenziato, si muova da una opposta prospettiva che si concentra anzitutto sul piano civilistico e solo successivamente su quello tributario<sup>386</sup>.

#### 4. *Le forme di controllo del Codice del Terzo Settore. Gli obblighi informativi e i controlli interni*

Passando quindi ad esaminare il sistema di supervisione delineato dal Codice del Terzo settore, occorre anzitutto sottolineare come uno degli obiettivi individuati dalla legge delega fosse proprio quello di definire le forme di controllo sugli enti del Terzo settore ispirate anche alla trasparenza<sup>387</sup>. Il CTS ha in effetti predisposto in modo strutturato dei controlli interni ed esterni, il cui risultato è quello di una disciplina nel complesso più

---

D'altronde compaiono nell'elenco formule, come quella di cui alla lettera w), che si prestano ad includere varie attività di interesse generale non specificamente individuate nell'elenco».

<sup>384</sup> M. CEOLIN, *Codice del terzo settore*, cit., p. 69.

<sup>385</sup> Sul punto si veda *supra* Cap. II, par. n. 1.

<sup>386</sup> V. MONTANI, *Prospettive di comparazione*, cit., p. 445.

<sup>387</sup> F. BOSETTI, *Il Registro Unico nazionale del Terzo settore*, in *Il Codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), cit., p. 402. L'art. 4, lett. d), del d.lgs. 6 giugno 2016, n. 106 chiedeva al Governo di «definire forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti, prevedendo strumenti idonei a garantire il rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori, con facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato».

rigorosa che poggia a ben vedere su ragioni affatto diverse da quelle che avevano motivato i controlli sugli enti *non profit* nell'impostazione dell'ordinamento antecedente alle leggi speciali della fine degli anni '90 del secolo scorso. La supervisione degli enti prevista dalla Riforma rappresenta infatti, in un certo modo, la contropartita delle agevolazioni concesse sul piano tributario, amministrativo e finanziario: queste ultime possono essere applicate a condizione che gli enti siano *compliant* con i requisiti previsti dal CTS e tale *compliance* è assicurata appunto dalla vigilanza esercitata da organi interni e da autorità esterne<sup>388</sup>. Non si tratta più di un controllo volto a limitare e reprimere l'attività del *non profit*, quanto piuttosto a promuoverla assicurandone lo svolgimento in linea con il dettato normativo. L'irrigidimento del sistema di supervisione è motivato inoltre dall'assenza di coinvolgimento dei destinatari nella verifica dei risultati e dai margini di incertezza che avvolgono ancora le reazioni avverso le decisioni gestorie degli enti<sup>389</sup>. A tal proposito occorre ricordare che il Codice del Terzo settore, sebbene abbia inasprito la disciplina della responsabilità degli amministratori di ETS, rinviando alle regole previste per le società per azioni<sup>390</sup>, tuttavia non ha esteso la legittimazione ad agire ai loro beneficiari. In questo senso si è espresso criticamente anche il Consiglio di Stato nel parere reso in sede consultiva sul testo del Codice del Terzo settore, segnalando l'assenza di strumenti di tutela azionabili da parte degli oblatori e dei beneficiari degli ETS, nel caso di scelte gestorie distrattive delle risorse degli enti: tale lacuna limiterebbe la concreta operatività di strumenti di controllo diffuso<sup>391</sup>.

---

<sup>388</sup> V. MONTANI, *Associazioni e fondazioni nel terzo settore: le regole di governance*, in *Jus – Vita e pensiero*, 2022, p. 123.

<sup>389</sup> AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 71. In tal senso è confermato quel rapporto di proporzionalità inversa tra i controlli interni (i.e. la legittimazione ad agire nei confronti degli amministratori) ed esterni agli enti: maggiori sono i controlli esterni, meno rigorosi saranno quelli interni e viceversa. Cfr. AN. FUSARO, *Le fondazioni in Europa: i modelli*, in *Le fondazioni. Prospettive italiane ed europee*, G. Resta (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 49.

<sup>390</sup> Sul tema *ex multis*: A. MIGNOZZI, *La responsabilità civile degli amministratori degli enti del Terzo settore. Profili ricostruttivi*, in *Teoria e storia del diritto privato*, 2019, p. 1 ss.; Id., *L'assenza di un regime di responsabilità dell'organo gestorio negli enti del Terzo settore. Mero rinvio o disciplina sui generis?*, in *Contr. e impr.*, 2019, p. 3; C. IBBA, *Codice del Terzo settore e diritto societario*, cit., p. 63 ss.; G. BARILLA, *La responsabilità degli amministratori di fondazioni tra diritto societario e Codice del Terzo settore*, in *Riv. soc.*, 2019, p. 1046 ss.; Id., *Poteri di gestione e poteri di rappresentanza degli amministratori di enti non profit. Tra Codice del Terzo settore e diritto societario*, Giappichelli, Torino, 2020; Id., *Enti del terzo settore e diritto societario. Una riflessione su principi generali e caratteristiche tipologiche*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 56 ss.

<sup>391</sup> Cons. Stato, Comm. spec., parere del 14 giugno 2017, n. 1405. Il parere lamenta in particolare l'assenza di disposizioni specifiche sul punto, ovvero di coordinate applicative idonee a

Volgendo l'attenzione quindi alla disciplina prevista dal CTS, occorre ricordare anzitutto le nuove regole di pubblicità, volte a promuovere la trasparenza, che, come già ricordato, è uno dei presupposti delle forme di controllo sugli enti. In tale prospettiva, la Riforma ha introdotto il Registro unico del Terzo settore (RUNTS), nel quale è confluita la molteplicità di registri già esistenti, semplificando e rendendo omogenea la situazione precedente<sup>392</sup>. Il Registro è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è gestito su base regionale ed è informatico, pubblico e accessibile in modalità telematica<sup>393</sup>. La pubblicità nel Registro ha anzitutto efficacia costitutiva della qualifica di ente del Terzo settore, come stabilito dall'art. 4 CTS e dall'art. 7 d.m. 160 del 2020<sup>394</sup>, e dichiarativa per quanto riguarda tutti gli altri documenti per i quali è previsto il deposito: il bilancio sociale per gli enti con entrate superiori a un milione di euro (art. 14, primo comma, CTS), gli emolumenti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti e agli associati per gli enti con entrate superiori a centomila euro annui (art. 14, secondo comma, CTS), nonché le convenzioni stipulate con

---

richiamare «schemi tratti dal diritto comune». La dottrina (A. NERVI, *Controlli interni e responsabilità*, cit., p. 535) ha ipotizzato diverse chiavi di lettura di tali affermazioni, ipotizzando in particolare due chiavi di lettura: «La prima di esse presuppone una diversa nozione di danno, che superi la dimensione strettamente patrimoniale propria delle dinamiche societarie, e che attinge agli interessi di rilievo costituzionale, i quali vengono certamente in gioco nelle attività proprie del terzo settore. In questa prospettiva, la condotta distrattiva di risorse dell'ente verrebbe a costituire fatto lesivo sia dell'interesse altruistico perseguito dall'oblato mediante l'erogazione liberale sia dell'interesse (eventualmente, anche patrimoniale) del beneficiario a ricevere la prestazione erogata dall'ente. La seconda chiave di lettura, invece, si radica sul concetto di destinazione patrimoniale e muove dall'assunto secondo cui le risorse conferite all'ente sono vincolate al perseguimento delle sue finalità istituzionali [...]. In questa prospettiva si potrebbe quindi ipotizzare l'esistenza – in capo al finanziatore – di un interesse giuridicamente rilevante al corretto impiego delle risorse ad esso conferite, ed al contempo uno speculare interesse – in capo al beneficiario – ad usufruire dei beni e/o servizi che l'ente è preordinato ad erogare ed in vista dei quali ha percepito le erogazioni dagli oblatori».

<sup>392</sup> Il Registro Unico sostituisce gli oltre trecento registri, albi, anagrafi degli enti non profit esistenti. F. DE FELICE-G. DI PIERDOMENICO, *Il ruolo del notaio*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), cit., p. 540.

<sup>393</sup> M. CEOLIN, *Codice del terzo settore*, cit., p. 258.

<sup>394</sup> Si tratta del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sul funzionamento del Registro, adottato secondo quanto previsto dall'art. 53 CTS.

Le informazioni che devono essere comunicate in sede di iscrizione corrispondono con quelle che devono essere contenute anche nell'atto costitutivo ai sensi dell'art. 21 CTS, con aggiunta, come stabilito dall'art. 8 d.m. 160 del 2020, dell'indicazione della forma giuridica, della data di costituzione, del codice fiscale o della partita IVA e la precisazione del possesso o meno della personalità giuridica.

la P.A. (art. 56 CTS). I menzionati obblighi informativi consentono sia, da un lato, l'esercizio di un controllo diffuso da parte dei cittadini, i quali avranno modo così di conoscere le attività svolte e le finalità degli enti, potendo ad esempio destinare il proprio cinque per mille in modo maggiormente consapevole<sup>395</sup>, sia dall'altro, la supervisione degli enti in particolare da parte di autorità esterne.

Per quanto riguarda la disciplina dei controlli interni, occorre osservare anzitutto come il legislatore abbia attinto ampiamente alle regole previste per le società per azioni, a conferma ancora una volta di quel fenomeno di avvicinamento tra mondo *non profit* e *for profit* del quale si è già fatto cenno. Il modello organizzativo di riferimento è in particolare quello tradizionale, ove l'organo di controllo interno coincide con il collegio sindacale. Quest'ultimo è obbligatorio per le fondazioni, ai sensi dell'art. 30, primo comma, CTS, mentre nelle associazioni è necessario solo se vengono superati alcuni limiti quantitativi, elencati all'art. 30, secondo comma, CTS<sup>396</sup>.

Il sistema dei controlli interni include anche la revisione dei conti, che può essere affidata ad un revisore legale o a una società di revisione (art. 31 CTS) e, al pari del collegio sindacale nelle associazioni, è obbligatoria, sia per le associazioni che per le fondazioni, al superamento di alcuni parametri quantitativi<sup>397</sup>. Si ricorda infine il potere di denuncia al Tribunale e la possibilità di presentare esposti da parte degli associati (art. 29 CTS), richiamando così rispettivamente gli artt. 2409 e 2408 c.c. in tema di società di capitali, stabilendo anche in questo caso delle soglie quantitative<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup> AN FUSARO, *Gli Enti del terzo settore*, cit., p. 262.

<sup>396</sup> Si tratta del: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 150.000 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 300.000 euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 7 unità. L'obbligo viene meno se per due esercizi le predette soglie non vengono superate.

<sup>397</sup> Si tratta del: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 1.500.000 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 3 milioni di euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 20 unità. Anche in questo caso l'obbligo viene meno se per due esercizi le predette soglie non vengono superate.

<sup>398</sup> A. NERVI, *Controlli interni e responsabilità*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), cit., p. 527, evidenzia la contraddittorietà delle soglie quantitative previste, essendo stabilita una soglia più bassa (un ventesimo degli associati) per esercitare il potere di denuncia più incisivo, ex art. 2408, secondo comma, c.c., che obbliga l'organo di controllo ad attivarsi immediatamente. Al contrario, almeno nelle associazioni con un numero di associati superiore a cinquecento, viene fissata una soglia più elevata (un decimo) per esercitare il potere di denuncia meno incisivo, che obbliga l'organo di controllo a relazionare all'assemblea in occasione della sua convocazione annuale.

Oggetto del controllo interno è la conformità dell'ente a tutta la disciplina delineata dal CTS e segnatamente la devoluzione del patrimonio, conformemente a quanto previsto dall'art. 8 CTS, l'assenza dello scopo di lucro, la conformità del bilancio sociale alle linee guida, l'adeguatezza della struttura organizzativa e del sistema amministrativo e contabile. Gli organi di controllo sono volti, inoltre, a monitorare le finalità, a vigilare sulle violazioni di legge o statuto, sul rispetto dei limiti allo svolgimento di attività diverse, ai sensi dell'art. 6 CTS e sull'effettivo svolgimento delle attività di interesse generale (art. 5), nonché circa l'adeguatezza del sistema di controllo interno<sup>399</sup>.

### 5. I controlli pubblici esterni

Passando quindi ad esaminare i controlli svolti da autorità pubbliche, esterne agli enti, occorre anzitutto ricordare l'attività dell'Ufficio del Registro istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, articolato in diversi Uffici regionali, il quale è competente in generale della tenuta del Registro Unico del Terzo Settore e rappresenta dunque una novità della Riforma. L'Ufficio del Registro si occupa di verificare la regolarità delle iscrizioni all'interno del RUNTS in occasione anzitutto dell'iscrizione degli enti, sia di nuova costituzione, sia nel caso in cui siano già esistenti, con o senza personalità giuridica<sup>400</sup>, controllando in tale occasione che siano sussistenti i requisiti previsti dal Codice. L'Ufficio è altresì chiamato a verificare la presenza dei requisiti di legge nel caso in cui il notaio non abbia ritenuto sussistenti le condizioni per la costituzione dell'ente o il patrimonio minimo, ai sensi dell'art. 22, terzo comma, CTS. In tutti i casi l'Ufficio, ai sensi dell'art. 47, terzo comma, CTS, può iscrivere l'ente, rifiutare l'iscrizione con provvedimento motivato ovvero invitare l'ente a completare o rettificare la domanda ovvero ad integrare la documentazione. Avverso il diniego di iscrizione è ammesso il ricorso avanti al tribunale amministrativo competente per territorio (art. 47, sesto comma).

L'Ufficio del Registro è altresì competente ad effettuare controlli periodici per verificare la permanenza dei requisiti di legge, durante la vita dell'ente: l'art. 21 d.m. 106 del 2020 prevede a tal fine che l'Ufficio svolga,

---

<sup>399</sup> AN. FUSARO, *Gli Enti del terzo settore*, cit., p. 264, nota n. 19; A. NERVI, *Controlli interni e responsabilità*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), cit., p. 524.

<sup>400</sup> Così come previsto dagli artt. 16 e 17 del d.m. 160 del 2020 e dell'art. 22, secondo comma, CTS.

con cadenza triennale, una attività di revisione improntata a criteri di uniformità nell'applicazione della disciplina e di efficacia dell'azione<sup>401</sup>. Si tratta di controlli obbligatori, ai sensi dell'art. 93 CTS, che possono essere effettuati sia d'ufficio, sia sulla base di segnalazioni, con modalità libere, tra le quali ad esempio accertamenti documentali, visite ed ispezioni: l'accertamento della mancanza dei requisiti può portare alla cancellazione dal Registro, ai sensi dell'art. 50 CTS<sup>402</sup>. L'art. 90 CTS attribuisce infine all'Ufficio del Registro la competenza a svolgere i controlli sulle fondazioni stabiliti dagli artt. 25, 26 e 28 c.c., relativi alla supervisione che l'autorità governativa effettua nei confronti delle fondazioni di cui al I Libro del codice civile: si tratta di poteri e controlli sull'amministrazione delle fondazioni (art. 25 c.c.); sul relativo coordinamento di attività e sull'unificazione di amministrazione (art. 26 c.c.) e sulle loro trasformazioni (art. 28 c.c.). Lo scopo di tali prerogative è quello di preservare lo scopo impresso dal fondatore, anche in considerazione della circostanza che le fondazioni sono di regola sprovviste del substrato associativo che di regola esercita un controllo sull'attività dell'ente<sup>403</sup>.

Tra le autorità pubbliche che hanno il potere di controllare gli ETS, il Codice del Terzo settore menziona anche, all'art. 92, il Ministero del lavoro, che, al fine di garantire l'uniforme applicazione della disciplina legislativa, vigila sul sistema di registrazione degli ETS (lett. a), promuove l'autocontrollo degli ETS autorizzandone l'esercizio da parte delle reti associative nazionali (lett. b) e predispone e trasmette alle Camere periodicamente una relazione sulle attività di vigilanza, monitoraggio e controllo (lett. c). Si tratta, come è stato osservato, di una serie di affermazioni generali dalle quali deriva un potere di controllo del Ministero pressoché inesistente, essendo lo stesso privo di poteri sanzionatori e limitato esclusivamente a vigilare sul sistema di registrazione, a monitorare il funzionamento degli uffici del RUNTS e a favorire l'autocontrollo per mezzo delle reti associative<sup>404</sup>.

I controlli pubblici comprendono poi, come ricordato dall'art. 92, secondo comma, CTS, quelli esercitati dalle amministrazioni pubbliche competenti ad

---

<sup>401</sup> N. RICCARDELLI, *Commento all'articolo 21*, in *Il registro unico nazionale del terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020*, n. 106, A. Fici-N. Riccardelli (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 229.

<sup>402</sup> M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, cit., p. 425.

<sup>403</sup> M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, cit., p. 417.

<sup>404</sup> M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, cit., p. 421.

accertare la conformità delle attività di cui all'art. 5 CTS alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, nonché, ai sensi dell'art. 94 CTS, i controlli fiscali svolti dall'amministrazione finanziaria<sup>405</sup>, la quale può, in presenza di violazioni, disconoscere la spettanza del regime fiscale di favore<sup>406</sup>. Tra le autorità esterne agli enti che esercitano una forma di controllo sugli stessi va menzionata inoltre la figura del notaio, che svolge un ruolo fondamentale nel nuovo sistema delineato dalla Riforma, essendo chiamato a iscrivere gli enti nel RUNTS, con acquisizione della personalità giuridica, ai sensi dell'art. 22 CTS e 16, 17 e 18 d.m. 106 del 2020: si replica così la disciplina del controllo notarile sugli atti delle società di capitali<sup>407</sup>. L'intervento del notaio è richiesto in particolare nei casi in cui gli enti chiedano di essere iscritti come ETS con personalità giuridica: si può trattare di enti di nuova costituzione, di enti già esistenti ma privi di personalità giuridica, di enti non dotati di personalità giuridica e non iscritti al RUNTS, di enti già dotati di personalità giuridica ai sensi del d.p.r. 361 del 2000 che intendano conseguire la qualifica di ETS. In tutti questi casi il notaio deve applicare la procedura prevista dall'art. 22 CTS e provvedere quindi alla verifica della sussistenza dei requisiti di legge e del patrimonio minimo.

Il quadro è completato infine dalle forme di controllo esercitate dal Consiglio Nazionale del Terzo Settore (art. 60, c. 1, lett. e, CTS), dagli Organismi territoriali di controllo (art. 65 CTS), dall'Organismo nazionale di controllo (art. 64 CTS) e dalle reti associative e i centri di assistenza al volontariato

---

<sup>405</sup> La disposizione prevede in particolare che l'amministrazione finanziaria effettua un controllo in tema di destinazione del patrimonio durante la vita dell'ente (art. 8), di devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento (art. 9), di bilancio (art. 13), libri obbligatori (art. 15), di ammissione degli associati e carattere aperto degli enti (art. 23), delle assemblee (art. 24) e del possesso dei requisiti per fruire delle agevolazioni fiscali previste per i soggetti iscritti al RUNTS.

<sup>406</sup> L'Amministrazione Finanziaria può disporre ispezioni, verifiche, accessi, inviare questionari, richiedere copie o estratti di documenti. Per quanto riguarda i rapporti con l'Ufficio nazionale del RUNTS, occorre sottolineare che quest'ultimo trasmette all'Amministrazione Finanziaria gli esiti dei controlli di competenza, ai fini dell'eventuale assunzione dei conseguenti provvedimenti (art. 94, c. 1). A seguito dell'attività di controllo, l'Amministrazione Finanziaria trasmette all'ufficio del RUNTS ogni elemento utile ai fini della valutazione in merito all'eventuale cancellazione dal RUNTS di cui all'art. 45 ove ne ricorrano i presupposti (art. 94, c. 2). La Circolare dell'Agenzia delle Entrate, 8 agosto 2019, n. 19, al punto 2.3.3 prevede che l'attività di controllo è esercitata nei confronti dei «soggetti che apparentemente si presentano come *non profit*, ma in realtà svolgono vere e proprie attività commerciali».

<sup>407</sup> F. DE FELICE-G. DI PIERDOMENICO, *Il ruolo del notaio*, cit., p. 542.

(art. 93, quinto comma, CTS), con svolgono controlli con la finalità di promuovere l'autonomia del Terzo settore<sup>408</sup>. Si deve ricordare infine la competenza del Pubblico Ministero ad attivare il meccanismo di controllo ai sensi dell'art. 2409 c.c. (art. 29 CTS)<sup>409</sup>.

È da segnalare infine che entro la fine del 2025 entrerà in vigore il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che, ai sensi dell'art. 96 CTS, definirà le forme, i contenuti, i termini e le modalità di esercizio delle funzioni di vigilanza, controllo e monitoraggio sugli ETS, ad esclusione delle imprese sociali e delle società di mutuo soccorso. Il decreto distingue i controlli in ordinari, programmati (con cadenza triennale) e straordinari (riservati agli uffici del RUNTS e attivati a seguito di esigenze istruttorie o segnalazioni). Lo stesso decreto definisce inoltre le forme di raccordo con altre amministrazioni interessate, i requisiti e le procedure per individuare le Reti associative nazionali e i centri di servizio per il volontariato da autorizzare all'esercizio dei controlli nonché i criteri per l'attribuzione delle risorse finanziarie legate all'esercizio dei controlli, graduate in relazione alla dimensione economica degli ETS controllati<sup>410</sup>.

## 6. L'oggetto del controllo esterno

L'analisi dei controlli interni ed esterni predisposti dal Codice del Terzo settore consente di osservare come in generale la supervisione sugli enti del Terzo settore risulti rafforzata, ancorché, come già sottolineato, si tratti di un controllo non più volto a reprimere il fenomeno, ma, piuttosto, a promuoverlo predisponendo gli strumenti necessari per assicurare che gli enti rispettino la nuova disciplina, a favore dell'interesse ultimo del Terzo settore che è quello di promuovere attività di interesse generale e finalità pubbliche. L'autonomia degli enti risulta quindi ridimensionata, in linea del resto con i principi informativi della Riforma che, da un lato, ha appunto vincolato gli ETS allo svolgimento di determinate attività, all'adozione di precise regole organizzative e di *governance*<sup>411</sup> e, dall'altro lato, ha predisposto una serie di incentivi e benefici primariamente fiscali.

---

<sup>408</sup> AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 264.

<sup>409</sup> A. NERVI, *Controlli interni e responsabilità*, cit., p. 528.

<sup>410</sup> Informazioni tratte dal sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/comunicati/pagine/terzo-settore-disposizione-141-milioni-di-euro-le-iniziative-ets>.

<sup>411</sup> V. MONTANI, *Associazioni e fondazioni del Terzo settore: le regole di governance*, cit., p. 114 ss.

Per quanto riguarda l'oggetto dei controlli esterni, svolti da soggetti pubblici, è utile operare una distinzione tra le diverse autorità citate nel precedente paragrafo e in particolare tra l'Ufficio del Registro e il notaio, da una parte, e le restanti amministrazioni pubbliche menzionate dal CTS, dall'altra. Queste ultime svolgono infatti una supervisione sugli enti limitata ai profili che sono di loro competenza: è il caso ad esempio dell'amministrazione finanziaria, di cui all'art. 94 CTS, volto a verificare appunto la corretta osservanza del particolare statuto tributario riservato agli ETS<sup>412</sup>; la prevalenza o non delle attività commerciali (art. 79); la destinazione del patrimonio e l'assenza dello scopo di lucro (art. 8); la devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento (art. 9); le scritture contabili e il bilancio (art. 13); i libri sociali obbligatori (art. 15)<sup>413</sup>. Così ancora le amministrazioni pubbliche richiamate dall'art. 92, secondo comma, CTS, il cui controllo è circoscritto ad accertare la conformità delle attività di cui all'art. 5 alle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio<sup>414</sup>.

I controlli esercitati dall'Ufficio del Registro e dal notaio, al contrario, hanno una portata più generale, essendo volti a verificare che gli enti abbiano tutti i requisiti richiesti per poter essere qualificati come ETS, sia al momento della loro iscrizione nel Registro, sia, con particolare riferimento all'Ufficio del Registro, durante la vita degli enti, dovendo quest'ultimo svolgere controlli periodici circa la loro conformità con il CTS<sup>415</sup>. Ebbene, andando ad esaminare più nel dettaglio la natura della supervisione esercitata anzitutto dal notaio, occorre valutare quanto previsto dall'art. 22 CTS e dalle disposizioni attuative del d.m. n. 160 del 2020. Ai sensi del secondo comma dell'art. 22, il notaio deve accertare «la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente, ed in particolare dalle disposizioni del presente Codice con riferimento alla sua natura di ente del Terzo settore, nonché del patrimonio minimo di cui al comma 4<sup>416</sup>»;

---

<sup>412</sup> G. PONZANELLI, *Enti del Terzo settore: un primo commento*, in *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*, I quaderni della fondazione italiana del notariato, cit., p. 17.

<sup>413</sup> AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 264, nota n. 17.

<sup>414</sup> M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, cit., p. 418 ad esempio osserva: «potrà ben accadere che un ente territoriale accerti un utilizzo non congruo di un immobile concesso ad un Ets, da cui potrebbe certamente conseguire la revoca della concessione all'uso del medesimo».

<sup>415</sup> G. PONZANELLI, *Enti del Terzo settore: un primo commento*, in *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*, I quaderni della fondazione italiana del notariato, cit., p. 17.

<sup>416</sup> Patrimonio minimo che, come già ricordato, è oggi fissato in misura determinata dal legislatore, differenziandosi da quanto previsto dal d.p.r. n. 361 del 2000 che dispone invece che il

medesima regola si applica alle modificazioni dell'atto costitutivo (art. 22, sesto comma, CTS). Qualora il pubblico ufficiale accerti che l'atto costitutivo contenga clausole non consentite dal CTS, dovrebbe evitare di domandarne l'iscrizione<sup>417</sup>. In tutti i casi, si tratta di una valutazione di legalità formale e sostanziale<sup>418</sup>, volta a verificare la sussistenza dei requisiti richiesti dal CTS, come, ad esempio, l'assenza dello scopo di lucro, il patrimonio minimo, il carattere secondario delle attività diverse, l'organizzazione interna dell'ente, la *governance* e così via. Il controllo riguarda anche, ovviamente, le attività svolte, che devono rientrare necessariamente nell'elenco di cui all'art. 5 CTS, e le finalità perseguite, di cui all'art. 4 CTS. Con riferimento alle attività, si è osservato come sia necessario che l'atto costitutivo richiami quelle elencate in via tassativa dal CTS, senza poter tuttavia inserire pedissequamente tutte le attività di cui alla disposizione<sup>419</sup>, o «di un numero di esse tale da rendere indefinito l'oggetto sociale»<sup>420</sup>. Per quanto riguarda le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, di cui all'art. 4 CTS, occorre sottolineare come il controllo del notaio in questo caso sia più apparente che reale: il requisito dello scopo di utilità pubblica degli enti, sebbene sia espressamente indicato dalla normativa e, anzi, costituisca per certi versi il principio ispiratore della Riforma, non è stato considerato come

---

patrimonio debba essere "adeguato", dando adito a problemi di certezza giuridica dei quali si è già fatto cenno.

<sup>417</sup> A differenza della disciplina delle società quindi il notaio dovrebbe comunque ricevere l'atto, salvo poi rifiutarne l'iscrizione del Registro. Cfr. F. DE FELICE-G. DI PIERDOMENICO, *Il ruolo del notaio*, cit., p. 539 ss.; AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 220.

<sup>418</sup> C. CAVICCHIONI, *La riforma del Terzo settore, l'acquisto della personalità giuridica, il ruolo del notaio*, in *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*, cit., p. 42 ss.

<sup>419</sup> N. ATLANTE-G. SEPIO-E.M. SIRONI, *Atto costitutivo e statuto, nuovo sistema per il riconoscimento della personalità giuridica e pubblicità degli enti del terzo settore*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 104-2020/I, Approvato dalla Commissione Studi d'Impresa l'11 giugno 2020, p. 6.

<sup>420</sup> Nota Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 12 aprile 2019, n. 3650: «La varietà dei possibili settori di attività individuati come "di interesse generale" testimonia della volontà del legislatore di garantire agli enti un'ampia autonomia nell'individuazione della/delle attività attraverso le quali, nel rispetto delle norme particolari che ne disciplinano l'esercizio, meglio conseguire le finalità associative in armonia con la natura, le caratteristiche, la "vocazione" dell'ente. Tale autonomia, d'altro canto, non può portare ad eludere gli obblighi di trasparenza e conoscibilità nei confronti dei terzi o il diritto degli associati (anche futuri) di aderire ad una compagine di cui siano chiaramente individuate (e ragionevolmente collegate tra loro) attività e finalità. Sarà sempre possibile modificare l'oggetto sociale inserendo nuove attività o eliminando attività che l'ente non ritiene più di svolgere. Tuttavia, ciò dovrà essere il frutto di una precisa scelta degli associati, da assumersi alla luce e nel rispetto delle regole organizzative di cui l'ente si è dotato secondo caratteristiche di democraticità e trasparenza».

effettivamente precettivo<sup>421</sup>, esaurendosi lo stesso di fatto nel requisito delle attività di interesse generale, già individuate dal legislatore<sup>422</sup>. Si tratta di un concetto “valvola”, ontologicamente tanto indeterminato da perdere contenuto precettivo e che, sebbene contribuisca a rendere il Terzo settore un insieme di rapporti giuridici finalizzati (*goal oriented*) e a giustificarne quindi la deformazione della disciplina comune che sarebbe altrimenti loro applicabile<sup>423</sup>, tuttavia non costituisce l’oggetto del controllo esterno sugli ETS. Quest’ultimo in concreto riguarda quindi – solo – l’attività svolta, che del resto rappresenta una limitazione piuttosto relativa: l’elenco individuato dall’art. 5 CTS è molto ampio, tanto da risultare difficile immaginare delle attività che non siano ivi riconducibili.

Medesime considerazioni possono essere condotte in relazione al controllo esercitato dall’Ufficio del Registro<sup>424</sup> in sede di costituzione degli enti che non richiedano il riconoscimento della personalità giuridica, durante gli accertamenti periodici posti in essere nel corso della vita degli enti e nel caso in cui sia richiesta l’iscrizione di un ente nei confronti del quale il notaio abbia rifiutato di provvedere all’iscrizione stessa (art. 22, secondo comma, CTS): l’art. 93, terzo comma, CTS prevede che l’Ufficio accerti: «a) la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all’iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore; b) il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale; c) l’adempimento degli obblighi derivanti dall’iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore». Analogamente a quanto osservato con riferimento al controllo notarile, il requisito finalistico non costituisce neanche in questo caso l’oggetto di un accertamento distinto rispetto a quello delle attività generale: la triade finalistica si esaurisce nell’accertamento delle attività di interesse generale.

## 7. Alcuni spunti conclusivi

L’analisi condotta sulla Riforma del Terzo settore, con particolare

---

<sup>421</sup> Vedi *supra* par. n. 3.

<sup>422</sup> Vi è dunque una presuntiva coincidenza tra attività di interesse generale e finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Cfr. A. MAZZULLO, *Il nuovo codice del terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 36.

<sup>423</sup> M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, cit., p. 48.

<sup>424</sup> Si tratta, come nel caso del notaio, di un controllo di legittimità sostanziale, con lo scopo di valutare se sia stata rispettata la relativa disciplina. Cfr. R. COSTI, *Le linee portanti dell’ordinamento del terzo settore*, in *Analisi giuridica dell’economia*, 2018, p. 9.

attenzione al sistema dei controlli esterni predisposto dal legislatore, consente di trarre alcune riflessioni conclusive, ripercorrendone i tratti salienti in una prospettiva sia nazionale che comparatistica.

Dal punto di vista interno, la Riforma ha introdotto per la prima volta una nozione generale di Ente del Terzo settore, la quale fa perno sul dato sostanziale delle attività svolte e delle finalità perseguite, collegando ai profili civilistici una disciplina di favore. In tal senso gli ETS possono essere collocati a pieno titolo nelle *public benefit organizations* (o PBO)<sup>425</sup> che vengono appunto identificate sulla base della finalità generale perseguita, avendo il compito di contribuire al bene comune<sup>426</sup> e all'interesse generale, attuando così il principio di sussidiarietà orizzontale<sup>427</sup>.

Questa impostazione solleva interrogativi interessanti, soprattutto per come l'affidamento a soggetti privati di attività di interesse generale metta in discussione la tradizionale dicotomia tra diritto pubblico e diritto privato, un tema già oggetto di ampio dibattito, in particolare in ambito comparatistico<sup>428</sup>. La Riforma segna una rinuncia statale al monopolio nella cura degli interessi collettivi, riconoscendo il ruolo attivo della società civile<sup>429</sup>. L'identità *non profit* si arricchisce così di una dimensione pubblicistica, che determina un generale spostamento della disciplina verso il diritto pubblico e una progressiva affermazione di profili di etero-regolamentazione, con un conseguente ridimensionamento dell'autonomia degli enti<sup>430</sup>, come del resto già accade in molti altri ambiti dell'ordinamento, ove si assiste a tale commistione tra natura privata dei soggetti e natura pubblica degli interessi perseguiti<sup>431</sup>.

Tale limitazione della libertà degli ETS è il "prezzo da pagare" per

<sup>425</sup> A. FICI (Eds.), *The Law of Third Sectors Organizations in Europe*, cit., 2023, *passim*.

<sup>426</sup> M. GRAZIADEI, *La nozione di valore, gli spazi del diritto, e il terzo settore. una riflessione d'insieme*, in *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, cit., p. 1.

<sup>427</sup> A. FICI, *Identità e funzione degli enti del terzo settore nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, cit., p. 55 ss.; F. SANCHINI, *Profili costituzionali del terzo settore*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021, *passim*.

<sup>428</sup> Sul punto si rinvia a quanto osservato già nel Cap. I, par. n. 1.

<sup>429</sup> M. CLARICH, *Profili pubblicistici della regolazione del terzo settore*, in *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, cit., p. 48; D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 23 ss.

<sup>430</sup> In chiave critica: M. GORGONI, *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, cit., p. 57 ss.

<sup>431</sup> Si pensi ad esempio al settore delle banche o degli intermediari finanziari, nel quale la disciplina pubblicistica di derivazione interna ed europea penetra in profondità e condizione l'attività degli operatori. Sul punto M. CLARICH, *Profili pubblicistici della regolazione del terzo settore*, in *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, cit., p. 49.

accedere al sistema di agevolazioni e incentivi predisposto dalla Riforma, restando comunque salva la possibilità per le organizzazioni di optare per la disciplina del I Libro del codice civile, ove la autonomia degli enti resta sovrana, specie per gli enti non riconosciuti.

In questa prospettiva, l'istituzione di un sistema di controlli esterni da parte di soggetti pubblici – in particolare il notaio e l'Ufficio del Registro – si colloca coerentemente con questo nuovo assetto. Tali controlli, non più meramente repressivi, mirano a promuovere la qualità e l'affidabilità del settore, verificando il rispetto delle condizioni formali e sostanziali richieste dalla normativa, sin dalla fase di iscrizione nel RUNTS fino all'eventuale cancellazione.

Il fulcro della supervisione esterna è l'accertamento delle attività di interesse generale e della finalità pubblica degli enti. Tuttavia, come emerso nel corso della trattazione, solo il primo dei due requisiti viene concretamente sottoposto a verifica. Le attività svolte devono rientrare tra quelle indicate (o comunque riconducibili) all'art. 5 CTS; tale elenco, sebbene ampio e diversificato, limita comunque la libertà degli enti, escludendo attività con finalità meramente egoistiche o prive di rilevanza collettiva. Diversamente, la verifica circa il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale è rimasta finora piuttosto formale, nonostante alcuni tentativi di conferirle un significato più prescrittivo<sup>432</sup>.

Queste considerazioni generali consentono di ampliare l'analisi in chiave comparata.

Anzitutto, come anticipato all'inizio del presente paragrafo, si può osservare come la Riforma consenta di accostare gli ETS alle *charities* inglesi, specie alla luce della riforma del *Charities Act*. Come già evidenziato nel paragrafo n. 3, la definizione di ETS – incentrata sulle attività di interesse generale e delle finalità pubbliche – richiama quella di *charity*, con particolare riferimento al *double step test* che ha ad oggetto la riconducibilità delle attività nelle *heads of charity* e il perseguimento del *public benefit*. In entrambi i casi si tratta di una nozione anzitutto civilistica e

---

<sup>432</sup> AN. FUSARO, *Gli enti del terzo settore*, cit., p. 71, cita quella dottrina che ha cercato di dare un contenuto precettivo al requisito della finalità, valorizzando le modalità dell'azione, come del resto si suggerirà alla fine del presente paragrafo: «efficace esemplificazione è offerta in ambito sanitario, attraverso il riferimento al modello ideale delle cure prestate dal medico o dall'infermiere a favore di paziente che sia persona cara; in negativo, riesce calzante l'esempio dei risparmi tattici, come quelli perseguiti dal centro di riabilitazione che non somministri fisioterapia ai degenti nei fine settimana in ragione dei costi superiori da affrontare». L'Autore osserva tuttavia che «si tratta di spunti certamente apprezzabili, che tuttavia faticano a fornire parametri affidabili per rilevare l'eventuale difetto di utilità e sanzionare giuridicamente le condotte».

sostanziale alla quale solo successivamente sono riconosciute delle conseguenze in ambito – anche – fiscale, in entrambi i casi gli enti di diritto privato sono messi al servizio del perseguimento di interessi pubblici. Così, il Terzo settore italiano pare discostarsi dal modello nordamericano, al quale si era inizialmente ispirato, e che ancora ruota attorno al vincolo del *non distribution constraint*, dando minore rilevanza alla dimensione finalistico-pubblica.

Sul fronte dei controlli pubblici, si riscontrano analogie tra i tre ordinamenti considerati: la necessità di supervisionare attività con impatto pubblico e benefici fiscali, unita all'assenza di legittimazione generalizzata da parte di donatori e beneficiari in caso di *mala gestio*. Il principio di trasparenza, attuato in Italia attraverso il RUNTS, trova corrispettivi nel registro delle *exempt organizations* tenuto dall'IRS negli Stati Uniti e nel registro delle *charities* curato dalla *Charity Commission* nel Regno Unito.

Tuttavia, mentre l'Ufficio del Registro non è indipendente, essendo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al pari dell'IRS, agenzia governativa dipendente dal Dipartimento del Tesoro, la *Charity Commission* è l'autorità indipendente del *charity sector*, analogamente a come nel nostro ordinamento è ad esempio previsto per i mercati finanziari<sup>433</sup>. E peraltro i poteri dell'autorità inglese sono ben più ampi di quelli riconosciuti in capo all'IRS e all'Ufficio del Registro: la prima è dotata, oltre che di poteri sanzionatori, come la cancellazione dal registro delle *charities* che non abbiano i requisiti richiesti, di poteri istruttori e di indagine, anche di veri e propri poteri para-giurisdizionali, di *inherent jurisdiction*. La *Commission* può infatti sostituirsi ai gestori delle *charities* nell'adozione di certe decisioni, può indicare come ritiene che sia meglio gestire le organizzazioni, può sostituire i *trustees*, e così via.

Ciò che maggiormente differenzia il modello inglese da quello italiano è l'oggetto della supervisione: in Inghilterra, lo scopo delle *charities* deve identificarsi nel *public benefit*, che costituisce il criterio centrale per la qualificazione degli enti. La *Commission* contribuisce a definire, anche attraverso strumenti regolatori, i contenuti e le modalità di realizzazione di tale beneficio pubblico. Il *double step test* inglese ha dunque un'effettiva valenza discriminante, in grado di escludere enti che non perseguano concretamente interessi pubblici, anche se formalmente conformi.

La eteronomia attuata dal sistema inglese è dunque ben più elevata di

---

<sup>433</sup> R. COSTI, *Le linee portanti dell'ordinamento del terzo settore*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2018, p. 18; D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 125.

quanto accada nel nostro ordinamento, ovvero in quello statunitense, ponendo l'autorità pubblica inglese definire la nozione di *public benefit* e dunque circoscrivere l'azione del *charitable sector*. Niente di tutto questo si è verificato o si può verificare nell'attuale concezione della triade finalistica di cui all'art. 4 CTS, né tantomeno nel contesto nordamericano, ove l'IRS non dà un'effettiva portata precettiva alla circostanza che lo scopo delle *exempt organizations* rientranti nella *Section 501 (3) (c)* sia *charitable*, né è richiesto il perseguimento di un *public benefit*, quale requisito ulteriore.

Le ragioni poste alla base di questa concezione della finalità degli ETS sono molteplici: da un lato, sicuramente, la eccessiva vaghezza dei concetti di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, dall'altro, la preferenza di un modello che lasci margini di autonomia alle organizzazioni, rispecchiandone la necessaria spontaneità, richiamando del resto quanto già la dottrina d'oltreoceano aveva osservato circa la intrinseca natura e la funzione del *charitable sector* come strumento di pluralismo sociale, partecipazione democratica e creatività istituzionale<sup>434</sup>.

Tuttavia, sebbene la riforma abbia lasciato spazio all'autonomia del settore, non si può trascurare l'esigenza di evitare il rischio che la libertà di autodeterminazione degli ETS si possa tradurre, nei fatti, in una disconnessione rispetto alla funzione pubblica che dovrebbe caratterizzarne l'azione. È proprio su questo punto che risulta utile volgere lo sguardo al modello inglese e al ruolo svolto dalla *Charity Commission* nel garantire la coerenza tra finalità e beneficio pubblico.

Esaminando più da vicino l'attività dell'autorità inglese in merito alla definizione del concetto di *public benefit*, emerge come gli interventi finora adottati non abbiano delimitato in senso stretto tale nozione, selezionando determinate finalità ed escludendone altre. Al contrario, le *guidances* e le

---

<sup>434</sup> E. BRODY-J. TYLER, *Respecting Foundation and Charity Autonomy: How Public is Private Philanthropy?*, cit., p. 616, sottolinea come il *non profit sector* svolga la funzione di «advancing civilization and promoting general welfare; multiplying, rather than concentrating, sources of power; representing society's preference for reasonable discretion rather than government-imposed uniformity; enhancing the vibrancy of our democracy through their capacity to challenge conventional wisdom; and allowing charities-particularly, but not only, religious organizations-freedom to choose their missions and to make their decisions without government involvement»; E. BRODY, *The Limits of Charity Law*, cit., p. 1407, sottolinea: «Charity management is located in the private sector precisely because society prefers reasonable discretion exercised by different participants under different conditions to the uniformity of government-directed action»; J. DOUGLAS, *Political Theories of Nonprofit Organizations*, in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*<sup>1</sup>, W.W. Powell (Ed.), 1987, p. 47: «The classic pluralistic argument is that a voluntary non-profit sector permits a greater diversity of social provisions than the State itself can achieve».

decisioni della Commissione si sono concentrate principalmente sull'individuazione delle modalità attraverso cui gli scopi caritatevoli – già identificati nelle tradizionali *heads of charity* – devono essere perseguiti per risultare coerenti con il bene pubblico. In altre parole, non si è trattato di stabilire quali scopi siano meritevoli di tutela, bensì di delineare il *come* debbano essere realizzati. Un esempio emblematico è quello delle organizzazioni che svolgono attività educative: per essere considerate realmente a beneficio della collettività, non possono escludere del tutto le classi sociali meno abbienti dai potenziali beneficiari, anche qualora le attività svolte rientrino formalmente nelle *heads of charity*.

Tale approccio regolatorio, fondato più sulla qualificazione delle modalità attuative che sulla selezione degli scopi, costituisce una forma peculiare di eteronomia che, sebbene limitata, assume un ruolo importante nel garantire che le attività delle *charities* siano effettivamente orientate al *public benefit*. Ed è proprio questa logica che potrebbe suggerire, anche nel contesto italiano, una possibile evoluzione interpretativa della triade finalistica di cui all'art. 4 CTS.

In tale prospettiva, sarebbe forse auspicabile che anche nel nostro ordinamento si cominciasse a riflettere su un modello di controllo volto non tanto a determinare il contenuto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, quanto piuttosto a orientare le modalità attraverso cui tali finalità vengono concretamente perseguite dagli ETS. Ad esempio, potrebbe rivelarsi utile – se non necessario – che l'Ufficio del Registro Unico rifiutasse l'iscrizione a quegli enti che, pur operando formalmente in ambiti di interesse generale, impongano costi d'accesso eccessivi alle proprie attività, senza prevedere adeguati meccanismi di inclusione per le fasce economicamente svantaggiate. Ciò equivarrebbe, in sostanza, a un allineamento sostanziale dell'azione degli ETS ai principi di solidarietà e di equità, valorizzando l'idea di bene comune come valore accessibile al più ampio numero possibile di persone.

Una simile lettura del requisito finalistico – potremmo definirla una lettura *attenuata* o *all'inglese* – non comporterebbe un'imposizione eterodiretta del contenuto degli scopi perseguiti, ma si limiterebbe a richiedere che tali scopi vengano realizzati secondo criteri che ne garantiscano la coerenza con i valori costituzionali e con la logica del pubblico beneficio. In tal modo, non si lederebbe neppure l'autonomia delle organizzazioni, né si ostacolerebbe quella “fantasia creatrice della società civile organizzata”<sup>435</sup> che rappresenta una delle ricchezze del Terzo settore.

---

<sup>435</sup> S. ZAMAGNI, *Introduzione: slegare il terzo settore*, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 21.

Va da sé che, per implementare un simile modello regolatorio, sarebbe però necessario prevedere l'istituzione di un'autorità indipendente del settore, capace di esercitare con terzietà funzioni di controllo e indirizzo, sul modello della *Charity Commission* inglese. Solo un ente dotato di autonomia funzionale e decisionale potrebbe infatti bilanciare efficacemente la tutela dell'autonomia del settore con l'esigenza di garantire la congruenza effettiva degli ETS alla loro funzione pubblica.



## CONCLUSIONI

Nell'introduzione di questo lavoro si è fatto cenno alla difficoltà di tracciare una nozione unitaria di terzo settore, specialmente secondo una prospettiva comparatistica. Tale complessità è emersa con chiarezza nel corso dei capitoli, nei quali sono state analizzate le profonde differenze esistenti tra gli ordinamenti presi in considerazione: dalla *charity law* inglese al *non profit sector* nordamericano al settore *non profit* italiano, da non molto arricchito della nuova categoria del Terzo settore.

La comparazione ha però permesso anche di individuare alcune linee comuni tra gli ordinamenti analizzati, contribuendo così a una più consapevole collocazione della Riforma italiana nel contesto di esperienze straniere. Tra queste linee condivise, rileva in particolare la distinzione tra due categorie di enti *non profit*: da un lato, quelli caratterizzati dalla sola assenza di scopo di lucro soggettivo; dall'altro, quelli che perseguono finalità qualificate, riconducibili ai concetti di *charitable purpose*<sup>436</sup>, *public benefit* o, secondo il lessico italiano, a finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Tutti e tre gli ordinamenti esaminati riconoscono dunque una categoria di enti privati al servizio del bene comune. Questa categoria si inserisce in un movimento giuridico più ampio, già richiamato nel capitolo introduttivo, volto a coinvolgere i soggetti privati nella promozione del benessere collettivo. Ciò comporta una crescente commistione tra diritto privato e diritto

---

<sup>436</sup> Si fa riferimento alla nozione di exempt organization contenuta nella *Section 501 (c) (3)* IRC che, si ricorda, si riferisce a quegli enti che perseguono «religious, charitable, scientific, testing for public safety, literary, or educational purposes, or to foster national or international amateur sports competition (but only if no part of its activities involve the provision of athletic facilities or equipment), or for the prevention of cruelty to children or animals, no part of the net earnings of which inures to the benefit of any private shareholder or individual, no substantial part of the activities of which is carrying on propaganda, or otherwise attempting, to influence legislation (except as otherwise provided in subsection (h)), and which does not participate in, or intervene in (including the publishing or distributing of statements), any political campaign on behalf of (or in opposition to) any candidate for public office».

pubblico, che mette in discussione la tradizionale separazione tra le due sfere, particolarmente cara ai sistemi di *civil law*.

Sebbene questa tipologia di ente sia riconosciuta in tutti gli ordinamenti analizzati, essa viene definita secondo approcci differenti. Il modello statunitense adotta una prospettiva principalmente fiscale: l'*Internal Revenue Code* individua gli enti in funzione delle agevolazioni tributarie cui hanno diritto. Al contrario, i modelli inglese e italiano si fondano su un impianto civilistico, che definisce primariamente le caratteristiche sostanziali degli enti, le attività che essi possono svolgere e le finalità che devono perseguire, con conseguenze anche di natura tributaria. Il primo modello può dunque essere definito *tax-based regulatory regime*, mentre i secondi rientrano nell'ambito dei *civil-law regulatory regimes*.

Un altro elemento centrale emerso nel corso dell'analisi è la progressiva ibridazione tra diritto pubblico e diritto privato, ben visibile nella disciplina dei controlli esterni sulle organizzazioni. In tutti gli ordinamenti esaminati, sono previsti meccanismi di vigilanza volti, da un lato, a verificare che le agevolazioni siano effettivamente concesse a enti che rispettano le regole; dall'altro, a supplire alla debole posizione giuridica di donatori e beneficiari in caso di *mala gestio*. Così, il Regno Unito affida la supervisione alla *Charity Commission* (e in misura oggi molto ridotta all'*Attorney General*), gli Stati Uniti all'*IRS* e, seppur marginalmente, all'*Attorney General*, mentre in Italia la Riforma del Terzo settore ha attribuito il controllo all'Ufficio del Registro e al notaio.

Oltre alle differenze strutturali tra queste autorità – la *Charity Commission* è un ente indipendente, mentre l'*IRS* e l'Ufficio del Registro sono organi governativi – l'analisi ha evidenziato anche divergenze significative nelle modalità concrete di esercizio della funzione di vigilanza, in particolare con riferimento alla definizione delle attività e delle finalità ammesse.

In tal senso, si è visto come l'ordinamento inglese, soprattutto a partire dalla riforma del 2006, abbia rafforzato i poteri della *Charity Commission*, attribuendole competenze sia regolatorie sia para-giurisdizionali nella determinazione del *public benefit*. Le *charities* sono dunque tenute a svolgere una delle attività elencate nelle *heads of charities* e a dimostrare il perseguimento di un *public benefit*, secondo quanto stabilito dalla Commissione stessa.

All'opposto, l'ordinamento statunitense appare meno invasivo: l'*IRS* si limita a verificare il rispetto del *non distribution constraint* e non interviene nella definizione delle finalità perseguite, purché esse rientrino nell'ambito dell'"interesse pubblico", come indicato nella Sezione 501(c)(3) del *IRC*, che include anche la categoria residuale del *charitable purpose*.

Si delineano, dunque, due visioni opposte: una più prescrittiva e orientata all'eteronomia (modello inglese), l'altra più permissiva e centrata sull'autonomia degli enti (modello statunitense). Queste visioni riflettono un dibattito presente anche in Italia: da un lato, vi sono coloro che auspicano una regolazione meno invasiva, per salvaguardare la "fantasia creatrice della società civile organizzata"<sup>437</sup>; dall'altro, chi ritiene indispensabile un controllo sulle finalità perseguite per garantire il reale orientamento degli enti al bene comune.

La Riforma italiana del Terzo settore sembra aver scelto la via dell'eteronomia, sia in relazione alle attività sia – almeno formalmente – alle finalità degli enti. Tuttavia, l'analisi del funzionamento concreto dei controlli ha evidenziato che l'eteronomia riguarda prevalentemente le attività, mentre le finalità rimangono in larga parte affidate all'autonomia degli enti, avvicinando, per questo profilo, il modello italiano a quello statunitense.

L'indagine comparata ha dunque sollevato un interrogativo finale: è auspicabile un modello che determini in modo più vincolante anche le finalità degli Enti del Terzo settore? La prospettiva comparatistica può offrire spunti utili per rispondere. In particolare, lo studio del sistema inglese mostra come la *Charity Commission*, pur esercitando un controllo rigoroso, non seleziona direttamente le finalità ritenute di *public benefit*, ma utilizza tale requisito per valutare le modalità di attuazione delle attività previste.

Anche nel modello più orientato all'eteronomia, quindi, non si assiste a un'ingerenza diretta nel merito delle finalità. Un approccio simile potrebbe risultare vantaggioso anche per l'ordinamento italiano, garantendo che le attività di interesse generale siano realmente orientate a fini civili, solidaristici e di utilità sociale, senza tuttavia soffocare l'autonomia e la spontaneità che costituiscono la linfa vitale del Terzo settore.

---

<sup>437</sup> S. ZAMAGNI, *Introduzione: slegare il terzo settore*, in S. Zamagni (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 21.



## BIBLIOGRAFIA

- ALBANESE A., *I rapporti fra soggetti "non profit" e pubbliche amministrazioni nel d.d.l. delega di riforma del Terzo settore: la difficile attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Non profit*, 2014, p. 3.
- AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement of the Law. Charitable Nonprofit Organizations*, American Law Institute Publishers, St Paul, 2021.
- ARCHIBUGI F., *Il privato collettivo*, Luiss University Press, Roma, 2022.
- ATKINSON R., *Unsettled Standing: Who (else) Should Enforce the Duties of Charitable Fiduciaries*, 23 *Journal of Corporate Law* 655 (1998).
- ATLANTE N.-SEPIO G.-SIRONI E.M., *Atto costitutivo e statuto, nuovo sistema per il riconoscimento della personalità giuridica e pubblicità degli enti del terzo settore*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 104-2020/I, Approvato dalla Commissione Studi d'Impresa l'11 giugno 2020.
- BARBA A., *Associazione, fondazione e titolarità di impresa*, Jovene, Napoli, 1996.
- BARKER K.-JENSEN D. (Eds.), *Private Law. Key Encounters with Public Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- BARILLA G.B., *Enti del terzo settore e diritto societario. Una riflessione su principi generali e caratteristiche tipologiche*, Giappichelli, Torino, 2022.
- BARILLA G.B., *La responsabilità degli amministratori di fondazioni tra diritto societario e Codice del Terzo settore*, in *Riv. soc.*, 2019, p. 1046.
- BARILLA G.B., *Poteri di gestione e poteri di rappresentanza degli amministratori di enti non profit*, Giappichelli, Torino, 2020.
- BASILE M., *Le persone giuridiche*<sup>2</sup>, in *Trattato di diritto privato*, G. Iudica-P. Zatti (a cura di), Giuffrè, Milano, 2014.
- BASSANIN F.-TREU T.-VITTADINI G. (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Il Mulino, Bologna, 2021.
- BEASER L.J.-CLARK Jr. W.H., *Foreword to the Fourth Edition*, in *Model Non profit Corporation Act*, American Bar Association-Business Law Section, 2022.
- BENACCHIO G.A.-GRAZIADEI M. (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, Atti del IV Congresso nazionale SIRD, Trento, 24-26 settembre 2015.
- BENVENUTI S.-MARTINI S., *La crisi del "welfare" pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la*

- via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, 2, p. 22.
- BITTKER B.I.-RAHDERT G.K., *The Exemption of Nonprofit Organizations from Federal Income Taxation*, 85 *Yale Law Journal* 299 (1976).
- BLASKO M.G.-CROSSLEY C.S.-LLOYD D., *Standing to Sue in the Charitable Sector*, 28 *University of San Francisco Law Review* 37 (1993).
- BOSETTI F., *Il Registro Unico nazionale del Terzo settore*, in *Il Codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 402.
- BREEN OONAGH B., *Regulatory Reviews: Revolutionary Re-imagining of Charity Law or Simply Restatements of Convenience?*, 35 (5) *Voluntas* (2024).
- BRIGANTI R., *La Riforma della disciplina del "Terzo settore" tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, 5, 2018, p. 1.
- BRODY E.-TYLER J., *Respecting Foundation and Charity Autonomy: How Public is Private Philanthropy?*, 85 *Chi.-Kent L. Rev.* 571 (2010).
- BRODY E., *From the Dead Hand to the Living Dead: the Conundrum of Charitable – Donor Standing*, 41 *Georgia Law Review* 1183 (2007).
- BRODY E., *The Legal Framework for Nonprofit Organizations*, in *The Non-profit Sector: a Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powel-R. Steinberg (Eds.), Yale University Press, New Heaven, 2006, p. 243.
- BRODY E., *The Limits of Charity Fiduciary Law*, 57 *Maryland law Review* 400 (1998).
- BRUSCUGLIA L. (a cura di), *Commento alla legge-quadro sul volontariato*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 793.
- BUSANI A.-CORSICO D., *Atto costitutivo e Statuti degli enti del terzo settore*, Ipsoa, Milano, 2020.
- BUTTERFIELD K., *The Making of Tocqueville's America: Law and Association in the Early United States*, University of Chicago Press, Chicago, 2015.
- CALDIROLA D., *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.
- CALDIROLA D., *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 2.
- CAMPOBASSO M., *Associazioni e attività d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, p. 581.
- CARNEVALI U., *L'abrogazione dell'art. 17 del codice civile*, in *I contratti*, 1997, p. 229.
- CASSESE S., *Le persone giuridiche e lo Stato*, in *Contr. e impr.*, 1993, p. 1.
- CAVICCHIONI C., *La riforma del Terzo settore, l'acquisto della personalità giuridica, il ruolo del notaio*, in *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*, I quaderni della Fondazione Italiana del Notariato, Gruppo24Ore, Milano, p. 42.
- CEOLIN M., *Codice del Terzo settore*, in *Commentario Scialoja-Branca-Galgano*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2023.
- CEOLIN M., *Il c.d. Codice del Terzo Settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 1.

- CEOLIN M., *Scopo lucrativo e struttura degli enti*, Esi, Napoli, 2016.
- CETRA A., *Enti del terzo settore e attività di impresa*, in *Riv. dir. soc.*, 4, 2019, p. 671.
- CETRA A., *L'associazione non riconosciuta che esercita un'impresa commerciale non è una società di fatto tra gli associati*, in *Giur. comm.*, 1999, II, p. 442.
- CETRA A., *L'impresa collettiva non societaria*, Giappichelli, Torino, 2003.
- CHAN K., *The Public-Private Nature of Charity Law*, Hart, Oxford, 2016.
- CHAN K., *The Role of the Attorney General in Charity Proceedings in Canada and in England and Wales*, 89 *Can. Bar. Rev.* 373 (2010).
- CHAN K., *Not-for-profit organizations, public law and private law*, in Harding M. (Ed.), *Research Handbook on Not-For-Profit Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2018, p. 211.
- CHARITY COMMISSION, *Equality Act guidance for charities*, August 2011.
- CHARITY COMMISSION, *Guidance Official warnings to charities and trustees: Q and A*, reperibile all'indirizzo [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80606ee5274a2e8ab4fcb1/Official\\_warnings\\_to\\_charities\\_and\\_trustees\\_Q\\_and\\_A.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80606ee5274a2e8ab4fcb1/Official_warnings_to_charities_and_trustees_Q_and_A.pdf).
- CHARITY COMMISSION, *Public Benefit: Running a Charity (PB2)*, reperibile all'indirizzo [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a82a212ed915d74e3402c6d/PB2\\_Running\\_a\\_charity.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a82a212ed915d74e3402c6d/PB2_Running_a_charity.pdf).
- CHARITY COMMISSION, *Trustees, trading and tax. How charities may lawfully trade*, 24 febbraio 2016, consultabile all'indirizzo <https://www.gov.uk/government/publications/trustees-trading-and-tax-how-charities-may-lawfully-trade-cc35/trustees-trading-and-tax-how-charities-may-lawfully-trade#trading-by-charities>.
- CHESTER R., *Grantor Standing to Enforce Charitable Transfers Under Section 405(c) of the Uniform Trust Code and Related law: How Important is it and How Extensive Should It Be?*, 37 *Real Property, Prob. & Trust. Journal* 611 (2003).
- CLARICH M.-BOSCHETTI B., *Il Codice del Terzo Settore: un nuovo paradigma*, in *Jus – online*, 3, 2018, p. 41.
- CLARICH M., *Profili pubblicistici della regolazione del terzo settore*, in *Il terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, A. Fusaro (a cura di), Genova University Press, Genova, 2022, p. 45.
- COLE DURHAM JR. W.-SCHARFFS B.G.-DURHAM M.W., *An Introduction To The Law And Regulation Of Non-Profit Organizations In The United States*, in *International Charity Law Comparative Seminar Beijing, China, October 12-14, 2004*, p. 8.
- COMBES I., *Foundations in France*, in *Developments in Foundation law in Europe*, C. Prele (Ed.), Springer, Olanda, 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *A Map of Social Enterprises and Their Eco-Systems in Europe*, 2015, reperibile all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b556d0e5-8907-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>.
- CONSORTI P.L.-GORI L.-ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2021.
- COSTANZA M., *Verso la tipizzazione degli enti del libro I*, in *Liber Amicorum Pietro Rescigno*, I, Napoli, 2018, p. 663.

- COSTI R., *Le linee portanti dell'ordinamento del terzo settore*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2018, p. 9.
- CROCKER R., *Mrs Russel Sage: Women's Activism and Philanthropy in Gilded Age and progressive Era in America*, Indiana University Press, Bloomington, 2006.
- DE CARLI P., *Enti del Terzo settore: una nozione innovativa e la necessità di alcune correzioni*, in *Iustitia*, 2018, p. 155.
- DE FELICE F.-DI PIERDOMENICO G., *Il ruolo del notaio*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 540.
- DE GIORGI M.V.-LAUDONIO A., *Le persone giuridiche, II, Vicende estintive e modificative*, in *Trattato Iudica-Zatti*, Milano, 2020, p. 777.
- DE GIORGI M.V., *Enti del primo e del terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.
- DE GIORGI M.V., *Fondamenti di diritto degli "enti non profit"*, Padova, 1997.
- DE GIORGI M.V., *Fondazioni di famiglia e attività d'impresa*, in *Enti del primo libro e del terzo settore. Ventun scritti tra due secoli*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 121.
- DE GIORGI M.V., *Il (criticato) sistema per il riconoscimento degli enti del primo libro c.c.*, in *Studium iuris*, 1997, p. 703.
- DE GIORGI M.V., *Il nuovo diritto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio di leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 288.
- DE GIORGI M.V., *L'abrogazione dell'art. 17 del codice civile*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997, p. 1312.
- DE GIORGI M.V., *La riforma del procedimento per l'attribuzione della personalità giuridica agli enti regolati nel primo libro c.c.*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2000, p. 1321.
- DE GIORGI M.V., *La scelta degli enti privati: riconoscimento civilistico e/o registrazione speciale?*, in *Nuova giur. comm.*, 2001, II, p. 88.
- DE GIORGI M.V., *Le persone giuridiche in generale. Le associazioni e le fondazioni*, in *Tratt. Dir. priv. Rescigno*, 2, Utet, Torino, 1999, p. 344.
- DE GIORGI M.V., *Onlus*, in *Digesto disc. priv., Sez. civ.*, Utet, Torino, 2000, p. 587.
- DE GIORGI M.V., *Terzo settore. Il tempo delle riforme*, in *Studium iuris*, 2017, p. 142.
- DE TOCQUEVILLE A., *De la Democratie en Amerique*, Librairie de Charles Gosselin, 1835.
- DEBBASCH C.-BOURDON J., *Les associations*<sup>9</sup>, Presses Universitaires de France, Parigi, 2006.
- DI RAIMO R., *Le associazioni non riconosciute*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995.
- DI RUSSO A., *American Nonprofit Law in Comparative Perspective*, 10 *Wash. U. Global Stud. Law Rev.* 39 (2011).
- DOBKIN HALL P., *A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Association, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000*, in *The Nonprofit*

- Sector: A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), Yale University Press, New Heaven, 2006, p. 32.
- DONATI F.-SANCHINI F. (a cura di), *Il codice del terzo settore*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.
- EDIE J.A., *Good and not so good governance of nonprofit organizations: factual observations from the USA*, in *Comparative Corporate Governance of Non-profit Organizations*, K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 20.
- ETZIONI A., *The Third Sector and Domestic Missions*, *Public Administration Review* 314 (1973).
- EVERS A.-LAVILLE J.-L., *Defining the Third Sector in Europe*, in *The Third Sector in Europe*, A. Evers, J.-L. Laville (Eds.), Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2004, p. 11.
- EVERS A., J.-LAVILLE L. (Eds.), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2004.
- FAJARDO GARCÍA G., *Social Economy and Third Sector in Spanish Law. Convergences and Divergences*, in *The law of Third Sector Organizations in Europe*, A. Fici (Ed.), Springer, Cham, 2023, p. 215.
- FERLAZZO NATOLI L.-MONTESANO P., *Enti non profit. Respicere finem*, in *Fisco*, 1996, p. 9873.
- FICI A. (a cura di), *Diritto dell'economia sociale. Teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016.
- FICI A. (Eds.), *The Law of Third Sectors Organizations in Europe*, Springer-Giappichelli, Cham-Torino, 2023.
- FICI A., *Identità e funzione degli enti del terzo settore nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, A. Fusaro (a cura di), Genova University Press, Genova, 2022, p. 55.
- FICI A., *Il terzo settore italiano in prospettiva europea (prima parte)*, in *Diritto ed Economia del Terzo Settore*, p. 3.
- FICI A., *Introduzione*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, A. Fici (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 19.
- FICI A., *L'attività degli enti del Terzo settore*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 65.
- FICI A., *Public benefit status and CMD systems for associations and non-profit organizations in the EU*, Studio del Parlamento Europeo, 2023, reperibile all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.
- FICI A., *Recognition and Legal Forms of Social Enterprise in Europe: A Critical Analysis from a Comparative Law Perspective*, 27 *European Business Law Review* 639 (2016).

- FICI A.-RENN A. M., *La legislazione sul terzo settore in Europa: il quadro attuale e le prospettive future*, in *Verso un diritto europeo del terzo settore*, Fondazione Terzjus ETS, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.
- FICI A.-RICCARDELLI N. (a cura di), *Il registro unico nazionale del terzo settore. Commento al d.m. 15 settembre 2020*, n. 106, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.
- FISHMAN J.J., *Nonprofit organizations in the United States*, in *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*, in K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 131.
- FREEDLAND M.-AUBY J.B. (Eds.), *The Public law/Private Law Divide. Une entente assez cordiale?*, Oxford, 2006.
- FREMONTH-SMITH M.R., *Governing Nonprofit Organization. Federal and State law and Regulation*, Harvard University Press, Cambridge – Massachussets, 2004.
- FREMONT-SMITH M.R., *The Search for Greater Accountability of Nonprofit Organizations: Recent legal Developments and Proposals for Change*, 76 *Fordham Law Review* 609 (2007).
- FRIES R., *The Charity Commission for England and Wales*, in *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*, K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 898.
- FRUMKIN, *On being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*, Harvard University Press, Harvard, 2002.
- FUSARO AN., *Attuazione o correzione della riforma degli enti del terzo settore?*, in *Pol. dir.*, 4, 2019, p. 673.
- FUSARO AN., *Gli enti del terzo settore*, in *Trattato Cicu-Messineo*, Giuffrè, Milano, 2022.
- FUSARO AN. (a cura di), *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, Genova University Press, Genova, 2022.
- FUSARO AN., *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Cedam, Padova, 1991.
- FUSARO AN., *La fondazione di famiglia in Italia e all'estero*, in *Riv. not.*, 2010, p. 26.
- FUSARO AN., *La revisione della disciplina degli Enti del libro primo del codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 6, 2019, p. 1358.
- FUSARO AN., *Le associazioni e «les associations»*, in *Giur. It.*, 1995, p. 5.
- FUSARO AN., *Le fondazioni in Europa: i modelli*, in *Le fondazioni. Prospettive italiane ed europee*, G. Resta (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 49.
- FUSARO AN., *Le fondazioni tra gli Enti del Terzo Settore*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1-2, 2019, p. 1.
- FUSARO AN., *Trasformazione, fusione, scissione degli enti del libro primo e degli ETS*, in *Riv. not.*, 2018, n. 1, p. 7.
- FUSARO AN., *Uno sguardo comparatistico sul diritto delle fondazioni*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2012, p. 327.
- GALGANO F., *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, Sub. artt. 36-38, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna, 1967.

- GALGANO F., *Persone giuridiche*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2006.
- GALLE B., *Valuing the Right to Sue*, 60 *The Journal of Law & Economics* 413 (2017).
- GALSTON M., *Public Policy Constraints on Charitable Organizations*, 3 *Virginia Tax Review* 291 (1984).
- GIRELLI G., *Il regime fiscale del terzo settore*, in *Il codice del terzo settore*<sup>2</sup>, M. Gorgoni (a cura di), Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 473.
- GOBBI, *Profili del non profit*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, II, p. 29.
- GOODWIN I.J., *Donor Standing to Enforce Charitable Gifts: Civil Society vs. Donor Empowerment*, 58 *Vanderbilt Law Review* 1093 (2005).
- GORGONI M. (a cura di), *Il codice del terzo settore*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.
- GORGONI M., *Il Codice del Terzo settore tra luci e ombre*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 46.
- GORI L.-SENSI G. (a cura di), *La trasparenza per gli enti del terzo settore*, Pisa University Press, Pisa, 2022.
- GORI L.-ZANDONAI F., *I confini del Terzo settore: una mappa costantemente da riscrivere*, in *Impr. Soc.*, 2018, n. 11.
- GRAZIADEI M., *La nozione di valore, gli spazi del diritto, e il terzo settore. una riflessione d'insieme*, in *Il Terzo settore tra pubblico e privato nel prisma della comparazione*, An. Fusaro (a cura di), Genova University Press, Genova, 2022, p. 1.
- GRAZIADEI M., *Le fondazioni nel contesto europeo: le prospettive all'orizzonte*, in *Contratto e impr. Europa*, 2021, p. 563.
- GRAZIADEI M., *Verso un diritto europeo in materia di associazioni senza scopo di lucro*, in *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, C. Tenella Sillani-I. Maspes-C. Valditara (a cura di), Giappichelli, Torino, 2024, p. 107.
- HACKNEY J., *Charities and Public Benefit*, *Law. Quart. Rev.* 347 (2008).
- HAMMACK D.C.-RATHGEB SMITH S., *Foundations in the United States: Dimensions for International Comparison*, 62 *American Behavioral Scientist* 1614 (2018).
- HAMMACK D.C., *Nonprofit Organizations in American History*, 45 (11) *American Behavioral Scientist* 1641 (2002).
- HANSMANN H., *Reforming Nonprofit Corporation Law*, 129 *U. Pa. L. Rev.* 497 (1981).
- HANSMANN H., *The ownership of enterprise*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- HANSMANN H.B., *The Role of Nonprofit Enterprise*, 89 *Yale Law Journal* 835 (1980).
- HARDING M., *Charity Law and the Liberal State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- HARDING M. (Ed.), *Research Handbook on Not-For-Profit Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2018.
- HARDING M.-O'CONNELL A.-STEWART M. (Eds.), *Not-For-Profit Law. Theoretical and Comparative Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

- HAYTON D.-MATTHEWS P.-MITCHELL C., *Law of Trusts and Trustees*, Butterworths Law, Londra, 2010.
- HEMEL D.J., *Tangled Up in Tax. The Nonprofit Sector and the Federal Tax System*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>3</sup>, W.W. Powell-P. Bromley (Eds.), Stanford University Press, Stanford, 2019, p. 150.
- HEPAJ E., *Le forme di tutela “non contenziosa” in materia di trust: giurisdizioni a confronto*, in *Trusts e attività fiduciarie*, 2020, p. 381.
- HIEZ D., *La loi sur l'économie sociale et solidaire: un regard juridique bienveillant*, *Revue internationale de l'économie sociale* 334 (2014).
- HOPT K.J., *The board of nonprofit organizations: some corporate governance thoughts from Europe*, in *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*, K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 538.
- HOPT K.J.-VON HIPPEL T. (Eds.), *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*, in Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- HORVATH A.-POWELL W.W., *Seeing like a philanthropist. From the Business of Benevolence to the Benevolence of Business*, in *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*<sup>3</sup>, W.W. Powell-P. Bromley (Eds.), Stanford University press, Stanford, 2019, p. 107.
- IBBA C., *Codice del terzo settore e diritto societario*, in *Riv. Soc.*, 2019, p. 62.
- IRS, *Tax-Exempt Status for Your Organization*, Publication 557, Rev. January 2024, consultabile all'indirizzo [www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf).
- JENSEN D., *The boundary between not-for-profits and government*, in Harding M. (Ed.), *Research Handbook on Not-For-Profit Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2018, p. 153.
- KARST K.L., *The Efficiency of the Charitable Dollar: An Unfulfilled State Responsibility*, 73 *Harvard Law Review* 433 (1960).
- LANGBEIN J.H., *The Contractarian Basis of the Law of Trusts*, 105 *Yale Law Journal* 625 (1995).
- LAZZARO C., *La riforma del Terzo Settore tra “povertà del linguaggio giuridico” e criticità applicative*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024.
- LEFF B.M., *The boundary between the not-for-profit and business sectors: social enterprise and hybrid models*, in Harding M. (Ed.), *Research Handbook on Not-For-Profit Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, 2018, p. 171.
- LEVITT T., *The Third Sector: new Tactics for a Responsive Society*, Amacom, New York, 1973.
- LOFFREDO F., *Gli enti del Terzo settore*, Giuffrè, Milano, 2018.
- LUPOI M., *Istituzioni del diritto dei trust negli ordinamenti di origine e in Italia*, Cedam, Padova, 2020.

- LUXTON P., *A Three-Part Invention: Public Benefit Under the Charity Commission, The Charity Law & Practice Review* 11 (2009).
- LUXTON P., *Making Law? Parliament v the Charity Commission*, Politeia, 2009.
- LUXTON P., *The Law of Charities*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- MACLENNAN A., *Blackstone's Guide to the Charities Act 2006*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- MAGGIOLO, *Il tipo della fondazione non riconosciuta nell'atto di destinazione ex art. 2645-ter cod. civ.*, in *Riv. not.*, 2007, p. 1150.
- MANNE G.A., *Agency Costs and the Oversight of Charitable Organizations*, *Wisconsin Law Review* 227 (1999).
- MARASÀ G., *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 675.
- MARASÀ G. (a cura di), *Imprese sociali, altri enti del Terzo settore, società benefit*, Giappichelli, Torino, 2019.
- MARASÀ G., *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Id.*, *Imprese sociali, altri enti del Terzo settore, società benefit*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 27.
- MARASÀ G., *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Giappichelli, Torino, 2019.
- MARASÀ G., *Le società senza scopo di lucro*, Giuffrè, Milano, 1984.
- MARASÀ G., *Società ed enti economici senza scopo di lucro*, in G. Ponzanelli (a cura di), *Gli enti non profit in Italia*, Cedam, Padova, 1994, p. 185.
- MARCELLI V.M., *La legge francese sull'economia sociale*, in *Diritto dell'economia sociale. Teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, A. Fici (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 225.
- MARCHETTI P.-ROSSI S.P.-STRAMPELLI G.-URBANI F.-VENTORUZZO M. (a cura di), *La S.p.A. nell'epoca della sostenibilità e della transizione tecnologica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024.
- MARINI G., *Ripensare le dicotomie, al di là di pubblico e privato*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2024, p. 345.
- MATERA P.-ZAMBRANO V. (a cura di), *Non profit, persona, mercato*, Milano, Giuffrè, 2005.
- MAZZULLO A., *Il nuovo codice del terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2017.
- McKENNA A., *Appealing the regulator: experience from the Charity Tribunal for England and Wales*, in *Not-For-Profit Law. Theoretical and Comparative Perspectives*, M. Harding-A. O'Connell-M. Stewart (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 336.
- MERRYMAN J.H., *The Public Law-Private Law Distinction in European and American Law*, 17 *J. Pub. L.* 3 (1968).
- MICHAELS R.C.-JANSEN N., *Private Law and the State: Comparative Perceptions and Historical Observations*, Duke Law School Legal Studies, Research Paper Series, Research Paper No. 136, January 2007.

- MIGNOZZI A., *L'assenza di un regime di responsabilità dell'organo gestorio negli enti del terzo settore: mero rinvio o disciplina sui generis?*, in *Contratto e Impr.*, 2019, p. 1217.
- MIGNOZZI A., *La responsabilità civile degli amministratori degli enti del Terzo settore. Profili ricostruttivi*, in *Teoria e storia del diritto privato*, 2019, p. 1 ss.
- MONTANI V., *Associazioni e fondazioni del Terzo settore: le regole di governance*, in *Jus*, 2023, p. 114.
- MONTANI V., *Il diritto degli enti del terzo settore: prospettive di comparazione*, in *Il codice del terzo settore*, F. Donati-F. Sanchini (a cura di), Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. 380.
- MONTANI V., *Il terzo settore nel prisma della comparazione. Aggiornamenti sull'esperienza nordamericana (Parte II)*, in *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, C. Tenella Sillani, I. Maspes, C. Valditara (a cura di), Giappichelli, Torino, 2024, p. 66.
- MONTANI V., *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, in *Jus*, 2017, p. 145.
- MONZÓN-MARQUELLO, *Economía pública, social y cooperativa*, 2012, p. 75.
- MOORE D.-HADZI-MICEVA K.-BULLAIN N., *Europe: Overview of Public Benefit Status. A Comparative Overview of Public Benefit Status in Europe*, 11 *The International Journal of Not-for-Profit Law* 1 (2008).
- MORGAN G.G., *Public benefit and charitable status: assessing a 20-year process of reforming the primary legal framework for voluntary activity in the UK*, 3 *Voluntary Sector Review* 67 (2012).
- MORGAN G.G., *The use of charitable status as a basis for regulation of nonprofit accounting*, 2 *Voluntary Sector Review* 209 (2010).
- MORRIS D., *Charities and the Modern Equality Framework—Heading for a Collision?*, 65 *Current Legal Problems* 302 (2012).
- MORRIS D., *Recent developments in charity taxation in the United Kingdom: the law gives and the law takes away*, in *Not-For-Profit Law. Theoretical And Comparative Perspectives*, M. Harding-A. O'Connell-M. Stewart (Eds.), Cambridge, Cambridge University press, 2014, p. 254.
- MULLEN M.-LEVINSON J., *Companies Limited by Guarantee*, Jordans, Bristol, 2014.
- NAPOLITANO, *Le associazioni private "a rilievo pubblicistico"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, p. 583.
- NATIONAL CONFERENCE OF COMMISSIONERS ON UNIFORM STATE LAWS, *Uniform Trust Code*, 2023.
- NERVI A., *Controlli interni e responsabilità*, in *Il codice del terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), cit., p. 535.
- NOTE, *The Macaroni Monopoly: The Developing Concept of Unrelated Business Income of Exempt Organizations*, 81 (6) *Harvard Law Review* 1283.

- NUZHAT M., *Defining "Charity" and "Charitable Purposes" in the United Kingdom*, *Voluntas* 36 (2008).
- O'HALLORAN K., *The Profits of Charity*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- OLECK H., *Non-Profit Corporations, Organizations, Associations*<sup>5</sup>, Englewood Cliff, New Jersey, 1988.
- OLECK H., *The nature of non profit organizations*, 10 *Univ. of Toledo Law Rev.* 972 (1979).
- PALAZZO D., *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, Giappichelli, Torino, 2022.
- PANUCCIO, *Volontariato*, in *Enc. Dir.*, XLVI, 1993, p. 1081.
- PARACHIN A., *Public benefit, discrimination and the definition of charity*, in *Private Law. Key Encounters with Public Law*, K. Barker-D. Jensen (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 183.
- PARACHIN A., *Regulating Charitable Activities through the Requirement for Charitable Purposes: Square Peg Meets Round Hole*, in *Debates in Charity Law*, J. Picton-J. Sigafoos (Eds.), Hart Publishing, Oxford, 2023, p. 135.
- PENNER J.E., *The Law of trusts*<sup>10</sup>, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- PHELPS E.S. (Eds.), *Altruism, Morality and Economic Theory*, Sage Foundation, New York, 1977.
- PICARDA H., *Harmonising nonprofit law in the European Union: an English perspective and digest*, in *Comparative Corporate Governance of Non-Profit Organizations*, K.J. Hopt-T. Von Hippel (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 185.
- PICTON J.-SIGAFOOS J. (Eds.), *Debates in Charity Law*, Hart Publishing, Oxford, 2023.
- PIRONTI A., *L'evoluzione del terzo settore nel Regno Unito tra fine di solidarietà e attività d'impresa*, in *Riv. dir. impresa*, 2007, p. 462.
- PIRONTI A., *La riforma della Charity Law inglese*, in *Trusts e attività fiduciarie*, 2008, p. 499.
- PISTELLI F. (a cura di), *Diritto pubblico e diritto privato: la grande "dicotomia" ieri e oggi*, in *Dialoghi sul nostro tempo, Persona e mercato*, 2023.
- PONZANELLI G.-MONTANI V., *Dal "groviglio di leggi speciali" al codice del terzo settore*, in *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, A. Fici (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 39.
- PONZANELLI G., *Abrogati gli artt. 600 e 786 c.c.*, in *Corr. giur.*, 2000, p. 1272.
- PONZANELLI G., *Abrogazione dell'art. 17 c.c.: verso una riforma degli enti non profit?*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 841.
- PONZANELLI G., *Enti del Terzo settore: un primo commento*, in *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale delle liberalità indirette*, I *Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, Gruppo24ore, Milano, 2017, p. 17.

- PONZANELLI G., *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Giappichelli, Torino, 2001.
- PONZANELLI G. (a cura di), *Gli enti non profit in Italia*, Cedam, Padova, 1994.
- PONZANELLI G., *La nuova disciplina sul riconoscimento della personalità giuridica degli Enti del Libro Primo del Codice Civile*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 52.
- PONZANELLI G., *Le “non profit organizations”*, Quaderni di giurisprudenza commerciale, Giuffrè, Milano, 1985.
- PONZANELLI G., *Le “nuove frontiere” del primo e quinto libro del codice civile*, in Id. (a cura di), *Gli enti non profit in Italia*, Cedam, Padova, 1994, p. 1.
- PONZANELLI G., *Terzo settore: la legge delega di riforma*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017, p. 726.
- POPULIZIO I., *Per un modello teorico della «grande dicotomia» tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2013, p. 343.
- POWELL W.W.-BROMLEY P. (Eds.), *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*<sup>3</sup>, Stanford University press, Stanford, 2019.
- POWEL W.W.-STEINBERG R. (Eds.), *The Non-Profit Sector: a Research Handbook*<sup>2</sup>, Yale University Press, New Heaven, 2006.
- PREITE D., *La destinazione dei risultati nei contratti associativi*, Giuffrè, Milano, 1988.
- PRELE C. (Ed.), *Developments in Foundation law in Europe*, Springer, Olanda, 2014.
- QUADRI E., *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, p. 708.
- QUARANTA A., *Acquisti degli enti non profit e sistema dei controlli*, Quaderni della Rassegna di diritto civile diretta da Pietro Perlingeri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002.
- REICH R., *A Failure of Philanthropy: American Charity Shortchanges the Poor, and Public Policy is Partly to Blame*, *Stanford Social Innovation Rev.*, 2 (2005), 26.
- RENNA M., *Associazioni di promozione sociale ed enti filantropici nello sviluppo del Terzo settore*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2021, p. 503.
- RENNA M., *Le associazioni di promozione sociale nel codice del Terzo settore*, in *Luis Law Review*, 2022, p. 134.
- RENNA M., *L'impatto sociale del terzo settore: finalità, attività e governance*, in *Riv. dir. impr.*, 2021, p. 363.
- RESTA G. (a cura di), *Le fondazioni. Prospettive italiane ed europee*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- RESCIGNO P., *Associazioni e fondazioni: note a margine di un progetto di riforma*, in *Impresa e mercato, Scritti in onore di G. Minervini*, I, Teoria generale, soggetti, obbligazioni, Napoli, 1996, p. 251.
- RESCIGNO P., *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giur. It.*, 1993, IV, c. 1.
- RICCARDELLI N., *Commento all'articolo 21*, in *Il registro unico nazionale del terzo*

- settore. *Commento al d.m. 15 settembre 2020, n. 106*, A. Fici-N. Riccardelli (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 229.
- ROBBINS K.C., *The Non Profit Sector in Historical Perspective: Traditions of Philantropy in the West*, in *The Non-Profit Sector: a Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg (Eds.), Yale University Press, New Heaven, 2006, p. 13.
- ROSE-ACKERMAN S., *The Economics of Non-Profit Institutions. Studies in Structures and Policy*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1986.
- ROSSI E.-GORI L., *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, 2, p. 23.
- SALAMON L., *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (1987).
- SALAMON L.M.-ANHEIER H.K., *Introduction: In Search of the Nonprofit Sector*, in *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, L.M. Salamon, H.K. Anheier (Eds.), Manchester University Press, Manchester, 1997.
- SALAMON L.M.-ANHEIER H.K., *The emerging nonprofit Sector: An overview*, Manchester University Press, Manchester, 1996.
- SALAMON L.M.-ANHEIER H.K. (Eds.), *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997.
- SALAMON L.M.-SOKOLOWSKI W., *Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector*, in *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*, B. Enjolras, L.M. Salamon, K.H. Sivesind, A. Zimmer, Springer, Cham, 2018.
- SANCHINI F., *Profili costituzionali del terzo settore*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021.
- SIMON J.-DALE H.-CHISOLM L., *The Federal Tax Treatment of Charitable Organizations*, in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*<sup>2</sup>, W.W. Powell-R. Steinberg, Yale University Press, New Heaven, p. 267.
- SISSON R.G., *Comment: Relaxing the Dead Hand's Grip: Charitable Efficiency And The Doctrine Of Cy Pres.*, 74 Va. L. Rev. 635 (1988).
- SOSKIS B., *A History of Associational Life and the Nonprofit Sector in the United States*, in *The Nonprofit Sector. A Research handbook*<sup>3</sup>, W. Powell-P. Bromley (Eds.), Stanford University Press, Stanford, 2019, p. 18.
- STALTERI M., *Enti non profit e tutela della fiducia. Esperienza inglese e prospettive della riforma italiana*, Giappichelli, Torino, 2002.
- SYNGE M., *Independent Schools Council v Charity Commission for England and Wales [2011] UKUT 421 (TCC)*, 75 Mod. L. Rev. 624 (2012).
- SYNGE M., *The "New" Public Benefit Requirement. Making Sense of Charity Law?*, Hart Publishing, Oxford, 2017.
- TAMPONI M., *Introduzione*, in *La riforma del c.d. Terzo settore e l'imposizione fiscale*

- delle liberalità indirette, I quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, Gruppo24ore, Milano, 2017, p. 11.
- TAMPONI M., *Persone giuridiche*, in *Commentario Schlesinger*, Giuffrè, Milano, 2018.
- TENELLA SILLANI C.-MASPES I.-VALDITARA C. (a cura di), *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, Giappichelli, Torino, 2024,
- TOMBARI U., *“Potere” e “interessi” nella grande impresa azionaria*, Giuffrè, Milano, 2018.
- VECCHIO G., *Le istituzioni della sussidiarietà. Oltre la distinzione tra pubblico e privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022.
- VITTORIA D., *L’abrogazione dell’art. 17 c.c.: l’incidenza sull’assetto normativo degli enti del I libro del codice civile*, in *Contr. e impr.*, 1998, p. 314.
- WEISBROD B.A., *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, 1988.
- WEISBROD B.A. (Ed.), *To Profit or not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- WEISBROD B.A., *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three Sector Economy*, in *Altruism, Morality and Economic Theory*, E.S. Phelps (Eds.), Sage Foundation, New York, 1977.
- WEST E., *Companies Limited by Guarantee*, 2004, Jordans.
- WESTENBERGER M.C., *A Path to “Inure” Peace: Consolidating the Perplexities of the Private Inurement and Private Benefit Doctrines*, 92 *Wash. U. L. Rev.* 227 (2014).
- ZAMAGNI S. (a cura di), *Libro bianco sul terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2011
- ZAMAGNI S., *Non profit come economia civile*, in *Scenari e strumenti per il terzo settore*, Matacena (a cura di), 1999.
- ZOPPINI A., *Le fondazioni. Dalla tipicità alle tipologie*, Jovene, Napoli, 1995.
- ZOPPINI A., *Prospettiva generale sul codice degli enti del terzo settore*, in *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità*, C. Tenella Sillani, I. Maspes, C. Valditara (a cura di), Giappichelli, Torino, 2024, p. 134.
- ZOPPINI A., *Riformato il sistema di riconoscimento delle persone giuridiche*, in *Corr. giur.*, 2001, p. 296.
- ZUNZ O., *Philanthropy in America. A History*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2012.

## GIURISPRUDENZA

A-G v Brown (1818) 1 Swans 265 (Ch) 290).  
A-G v St Cross Hospital (1854) 18 Beav 503 (Ch).  
Bob Jones Univ. v. United States, 461 U.S. 574 (1983).  
Bowman v Secular Society Ltd [1917] AC 406 (HL) 441.  
Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954).  
Carrol v City of Beaumont, 18 S.W. 2d 813, 820 (Tex. Civ. App. 1929).  
Catholic Care (Diocese of Leeds) v The Charity Commission for England and Wales [2010] EWHC 520 (Ch).  
City of Picayune v. S. Reg'l Corp., 916 So. 2d 510.  
Commissioners for Special Purposes of the Income Tax v Pemsel [1891] AC 531.  
Cons. Stato, comm. spec., parere del 14 giugno 2017, n. 1405.  
Dingle v. Turner [1972] AC 601.  
Gibson v. South American Stores Ltd. [1950] Ch 177.  
Gilmour v Coats [1949] AC 426 (HL) 443.  
Harvard Climate Coalition v. President & Harvard Coll., 60 N.E.3d 380 (Mass. App. Ct. 2016).  
Independent Schools Council v Charity Commission [2011] UKUT 421 (TCC).  
IRC v Baddeley [1955] AC 572.  
Jones T. Eaton Co. [1973] SCR 635.  
Jones v Williams (1767) 2 Amb 651, 27 ER 422 (Ch).  
Morice v Bishop of Durham (1804) 9 Ves 399 (Ch) 539.  
Muman v Nagasena [1999] 4 All ER 178 (CA) 183).  
National Anti – Vivisection Society v IRC [1948] AC 31 (HL) 44.  
Oppenheim v Tobacco Securities Trust Co Ltd [1951] AC 297 (HL) 314.  
Public Trustee v Cooper [2001] W.T.L.R. 901 (20 December 1999).  
Re Cohn [1952] 3 DLR 833 (NSSC).  
Re Gosling (1900) 48 WR 300.  
Re Hampton Fuel Allotment Charity [1989] Ch 484 (CA) 494.  
Re Hetherington [1990] Ch 1.  
Re Koettgen's Will Trusts [1954] 1 Ch 252.  
Re Resch's Will Trusts [1969] 1 AC 514.  
Re Segalman [1996] Ch 171; Re Scarisbrick [1951] Ch 622.

Roche's Beach, Inc. v. Commissioner, 96 F.2d 776, 779 (2d Cir. 1938).

Trustees of Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S. 518 (1819).

Verge v. Somerville [1924] AC 496 (Privy Council), 499.





Finito di stampare nel mese di settembre 2025  
nella Stampatre s.r.l. di Torino  
Via Bologna, 220



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E STORIA DEL DIRITTO

Studi di Diritto Privato

---

**Per i tipi di Giuffrè**

1. ROMANO PAVONI G., *Le deliberazioni delle assemblee delle società*. Prefazione di F.M. De Francesco (1951), 8°, p. XIV-412.
2. ARDAU G., *La risoluzione per inadempimento del contratto di lavoro* (1954), 8°, p. XII-369.
3. ROMANO PAVONI G., *Teoria delle società - Tipi - Costituzione* (1953), 8°, p. XI-650.
4. SCALFI G.G., *Personalità delle società di persone registrate* (1954), 8°, p. VIII-56.
5. TRIMARCHI P., *Invalidità delle deliberazioni di assemblea di società per azioni* (1958), 8°, p. XII-261.
6. SENA G., *Il voto nella assemblea delle società per azioni* (1961), 8°, p. IX-488.
7. CATTANEO G., *La responsabilità del professionista* (1958), 8°, p. XI-424.
8. CESSARI A., *L'interposizione fraudolenta nel diritto del lavoro* (1959), 8°, p. 204.
9. AMORTH G., *L'obbligazione solidale* (1959), 8°, p. VI-336.
10. CASELLA M., *Il contratto e l'interpretazione* (1961), 8°, p. VIII-220.
11. TRIMARCHI P., *Rischio e responsabilità oggettiva* (1961), 8°, p. XXIV-386.
12. RIVOLTA G.C.M., *La partecipazione sociale* (1964), 8°, p. XVIII-425.
13. TRIMARCHI P., *L'arricchimento senza causa* (1962), 8°, p. XIV-172.
14. CATTANEO G., *La cooperazione del creditore all'adempimento* (1964), 8°, p. VIII-172.
15. SMURAGLIA C., *Il comportamento concludente nel rapporto di lavoro* (1963), 8°, p. IV-160.
16. CESSARI A., *L'interpretazione dei contratti collettivi* (1963), 8°, p. IV-250.
17. JAEGER P.G., *L'interesse sociale* (1963; rist. 1972), 8°, p. IV-250.
18. PELOSI A.C., *La patria potestà* (1965), 8°, p. VIII-398.
19. CESSARI A., *Il «favor» verso il prestatore di lavoro subordinato* (1966), 8°, p. VII-218.
20. TRIMARCHI P., *Causalità e danno* (1967), 8°, p. XII-224.
21. SMURAGLIA C., *La persona del prestatore nel rapporto di lavoro* (1967), 8°, p. VIII-448.
22. AMORTH G., *Errore e inadempimento nel contratto* (1967), 8°, p. VIII-160.
23. RIVOLTA G.C.M., *L'esercizio dell'impresa nel fallimento* (1969), 8°, p. XXII-458.
24. CARNEVALI U., *La donazione modale* (1969), 8°, p. VIII-300.
25. PEREGO E., *«Favor legis» e testamento* (1970), 8°, p. VIII-324.
26. SARACINI F., *Nullità e sostituzione di clausole contrattuali* (1971), 8°, p. XII-392.
27. ZICCARDI F., *Le norme interpretative speciali* (1972), 8°, p. VIII-292.
28. DENOZZA F., *Responsabilità dei soci e rischio d'impresa nelle società personali* (1973), 8°, p. IV-284.
29. CARNEVALI U., *La responsabilità del produttore* (1974; nuova ediz. 1979), 8°, p. VIII-440.
30. SBISÀ G., *La promessa al pubblico* (1974), 8°, p. XII-304.
31. LA VILLA G., *L'oggetto sociale* (1974), 8°, p. VIII-438.
32. PEREGO E., *I vincoli preliminari e il contratto* (1974), 8°, p. XII-244.
33. CASELLA M., *Nullità parziale del contratto e inserzione automatica di clausole* (1974), 8°, p. IV-252.
34. PELOSI A.C., *La proprietà risolubile nella teoria del negozio condizionato* (1975), 8°, p. VIII-476.
35. ZICCARDI F., *L'induzione all'inadempimento* (1975; nuova ediz. 1979), 8°, p. VIII-316.
36. SAVI G.P., *Il fallimento dell'imprenditore defunto* (1976), 8°, p. XII-365.

37. *Carteggio Jhering-Gerber (1849-1872)* a cura di M.G. LOSANO (1977), 8°, p. LXX-736.
38. UBERTAZZI L.C., *Invenzione e innovazione* (1978), 8°, p. IV-260.
39. FRANCESCHELLI V., *La separazione di fatto* (1978), 8°, p. VIII-264.
40. LANZILLO R., *Il matrimonio putativo* (1978), 8°, p. XII-412.
41. DELL'AQUILA E., *L'acquisto della proprietà per accessione, unione, commistione e specificazione* (1979), 8°, p. X-256.
42. SARACINI E., *Il termine e le sue funzioni* (1979), 8°, p. IV-236.
43. PEREGO E., *La simulazione nel matrimonio civile* (1980), 8°, p. VIII-140.
44. DELL'AQUILA E., *La correttezza nel diritto privato* (1980), 8°, p. VIII-164.
45. COSTANZA M., *Il contratto atipico* (1981), 8°, p. VIII-288.
46. CASELLA P., *Le obbligazioni convertibili in azioni* (1983), 8°, p. XII-320.
47. BONILINI G., *Il danno non patrimoniale* (1983), 8°, p. XII-556.
48. PEREGO E., *La libertà del consenso nel matrimonio civile* (1983), 8°, p. VIII-116.
49. SACCHI R., *Il principio di maggioranza nel concordato e nell'amministrazione controllata* (1984), 8°, p. IV-514.
50. BONILINI G., *La prelazione volontaria* (1984), 8°, p. IV-212.
51. *La giurisprudenza forense e dottrinale come fonte di diritto* (1985), 8°, p. IV-348.
52. LIEBMAN S., *Contributo allo studio della contrattazione collettiva nell'ordinamento giuridico italiano* (1986), 8°, p. VIII-164.
53. DI MARTINO P., *Gli acquisti in regime di comunione legale fra coniugi* (1987), 8°, p. VIII-260.
54. MATTEI U., *Tutela inibitoria e tutela risarcitoria* (1987), 8°, p. XII-420.
55. PREITE D., *La destinazione dei risultati nei contratti associativi* (1988), 8°, p. IV-456.
56. MATTEI U., *Stare decisis* (1988), 8°, p. IV-382.
57. COSTANZA M., *Profili dell'interpretazione del contratto secondo buona fede* (1989), 8°, p. VIII-188.
58. TENELLA SILLANI C., *Il risarcimento del danno da lesione del possesso* (1989), 8°, p. IV-188.
59. MUNARI A., *Il Leasing Finanziario nella teoria dei crediti di scopo* (1989), 8°, p. VI-344.
60. BONILINI G., *Autonomia testamentaria e legato* (1990), 8°, p. IV-236.
61. CHIANALE A., *Obbligazione di dare e trasferimento della proprietà* (1990), 8°, p. IV-436.
62. CANDIAN A., *Il contratto di trasferimento di volumetria* (1990), 8°, p. VIII-240.
63. ARRIGONI A., *Moneta e bilancio d'esercizio* (1991), 8°, p. VIII-152.
64. GALLO P., *Sopravvenienza contrattuale e problemi di gestione del contratto* (1992), 8°, p. VIII-452.
65. PREITE D., *L'"abuso" della regola di maggioranza nelle deliberazioni assembleari delle società per azioni* (1992), 8°, p. XII-308.
66. SCARPELLI F., *Lavoratore subordinato e autotutela collettiva* (1993), 8°, p. VIII-354.
67. CHIANALE A., *Diritto soggettivo e tutela in forma specifica* (1993), 8°, p. VIII-242.
68. RIMINI E., *La mancata attuazione dei conferimenti in natura nelle società per azioni* (1993), 8°, p. VIII-204.
69. LIEBMAN S., *Individuale e collettivo nel contratto di lavoro* (1993), 8°, p. VIII-276.
70. VILLA G., *Contratto e violazione di norme imperative* (1993), 8°, p. VIII-276.
71. TENELLA SILLANI C., *I "limiti verticali" della proprietà fondiaria* (1994), 8°, p. VI-644.
72. CASTELVETRI L., *Il diritto del lavoro delle origini* (1994), 8°, p. VIII-398.
73. MORA A., *Il contratto di divisione* (1995), 8°, p. VIII-420.
74. POZZO B., *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità* (1996), 8°, p. XVI-450.
75. DAMBROSIO L., *Il negozio di accertamento* (1996), 8°, p. X-260.
76. GUGLIELMETTI G., *L'invenzione di software* (1996; seconda ediz. 1997), 8°, p. X-368.
77. GALLO P., *Pene private e responsabilità civili* (1996), 8°, p. X-224.
78. TOFFOLETTO A., *Il risarcimento del danno nel sistema delle sanzioni per la violazione della normativa antitrust* (1996), 8°, p. XIV-404.
79. ZAMPERETTI G.M., *La società unipersonale a responsabilità limitata. Organizzazione interna e procedimenti decisionali* (1996), 8°, p. X-182.
80. FRASSI P.A.E., *Creazioni utili e diritto d'autore.*

- Programmi per elaboratore e raccolte di dati* (1997), 8°, p. X-406.
81. COURIR E., *Limiti alla responsabilità imprenditoriale e rischi dei terzi* (1997), 8°, p. XIV-324.
  82. ROSSI S., *Il voto extrassembleare nelle società di capitali* (1997), 8°, p. XX-492.
  83. VENOSTA F., *La forma dei negozi preparatori e revocatori* (1997), 8°, p. X-316.
  84. GITTI G., *L'oggetto della transazione* (1999), 8°, p. VIII-386.
  85. MAFFEIS D., *Contratti illeciti o immorali e restituzioni* (1999), 8°, p. VIII-166.
  86. VILLA G., *Inadempimento e contratto plurilaterale* (1999), 8°, p. VIII-242.
  87. DELFINI F., *Autonomia privata e rischio contrattuale* (1999), 8°, p. XIV-404.
  88. MARCHETTI C., *La "Nexus of contracts" theory. Teorie e visioni del diritto societario* (2000), 8°, p. VI-258.
  89. BASINI G.F., *Le promesse premiali* (2000), 8°, p. VIII-394.
  90. CATERINA R., *I diritti sulle cose limitati nel tempo* (2000), 8°, p. VI-352.
  91. FESTI F., *La clausola compromissoria* (2001), 8°, p. X-412.
  92. MORA A., *Il comodato modale* (2001), 8°, p. IV-164.
  93. RONDINONE N., *L'«attività» nel codice civile* (2001), 8°, p. XXII-798.
  94. CANDIAN A., *Le garanzie mobiliari. Modelli e problemi nella prospettiva europea* (2001), 8°, p. X-402.
  95. BASINI G.F., *Risoluzione del contratto e sanzione dell'inadempiente* (2001), 8°, p. VI-266.
  96. CATERINA R., *Impium praesidium. Le ragioni a favore e contro l'usucapione* (2001), 8°, p. X-290.
  97. GIANOLA A., *Atto gratuito, atto liberale. Ai limiti della donazione* (2002), 8°, p. XII-402.
  98. MONTI A., *Buona fede e assicurazione* (2002), 8°, p. XII-284.
  99. RIMINI E., *Il controllo contrattuale* (2002), 8°, p. VIII-322.
  100. DE LORENZI V., *Rappresentanza diretta volontaria nella conclusione dei contratti e analisi economica del diritto* (2002), 8°, p. XII-392.
  101. AMBROSOLI M., *La sopravvenienza contrattuale* (2002), 8°, p. X-474.
  102. DACCÒ A., *L'accentramento della tesoreria nei gruppi di società* (2002), 8°, p. X-342.
  103. MAFFEIS D., *Conflitto di interessi nel contratto e rimedi* (2002), 8°, p. XIV-572.
  104. *Scritti in memoria di Giovanni Cattaneo* (2002), tre tomi, 8°, p. XXVIII-2096.
  105. *Quale futuro per il diritto del lavoro?* (2002), 8°, p. XIV-378.
  106. CERINI D., *Assicurazione e garanzia del credito. Prospettive di comparazione* (2003), 8°, p. XII-302.
  107. DI GREGORIO V., *Programmazione dei rapporti familiari e libertà di contrarre* (2003), 8°, p. VIII-234.
  108. DEL CONTE M., *Cessazione dell'impresa e responsabilità del datore di lavoro* (2003), 8°, p. VIII-174.
  109. POZZO B., *L'acquisto di azioni proprie. La storia di un problema in un'analisi di diritto comparato* (2003), 8°, p. XX-556.
  110. TULLIO A., *La finanza di progetto: profili civilistici* (2003), 8°, p. VIII-346.
  111. SARTORI F., *Le regole di condotta degli intermediari finanziari. Disciplina e forme di tutela* (2004), 8°, p. XII-432.
  112. MUSY A.M., *La comparazione giuridica nell'età della globalizzazione. Riflessioni metodologiche e dati empirici sulla circolazione del modello nordamericano in Italia* (2004), 8°, p. VIII-180.
  113. VICARI A., *Gli azionisti nella fusione di società* (2004), 8°, p. X-400.
  114. RAFFI A., *Tutela del lavoratore nel trasferimento di azienda tra normativa nazionale e normativa comunitaria* (2004), 8°, p. VIII-178.
  115. COPPOLA C., *La rinuncia ai diritti futuri* (2005), 8°, p. XII-308.
  116. DUVIA P., *La denuntiatio nella prelazione volontaria* (2005), 8°, p. VI-162.
  117. PARODI N., *L'uscita programmata dal contratto* (2005), 8°, p. XII-266.
  118. TENELLA SILLANI C., *L'arbitrato di equità. Modelli, regole, prassi* (2006), 8°, p. VIII-402.
  119. BOSCATI A., *Il dirigente dello Stato. Contratto di lavoro e organizzazione* (2006), 8°, p. XII-348.
  120. VICARI A., *L'assistenza finanziaria per l'acquisto del controllo delle società di capitali* (2006), 8°, p. X-264.

121. FESTI F., *Il divieto di "venire contro il fatto proprio"* (2007), 8°, p. VIII-248.
122. MAFFEIS D., *Offerta al pubblico e divieto di discriminazione* (2007), 8°, p. XII-420.
123. GUERINONI E., *Incompletezza e completamento del contratto* (2007), 8°, p. X-236.
124. PANZARINI E., *Il contratto di opzione. I. Struttura e funzioni* (2007), 8°, p. XXXVI-422.
125. BENATTI F., *Correggere e punire dalla law of torts all'inadempimento del contratto* (2008), 8°, p. VI-352.
126. ROMEO C., *I presupposti sostanziali della domanda di adempimento* (2008), 8°, p. X-322.
127. TINA A., *L'esonero da responsabilità degli amministratori di S.p.A.* (2008), 8°, p. XIV-432.
128. GIANOLA A., *L'integrità del consenso dai diritti nazionali al diritto europeo. Immaginando i vizi del XXI secolo* (2008), 8°, p. XIV-710.
129. MENICHINO C., *Clausole di irresponsabilità contrattuale* (2008), 8°, p. XVIII-382.
130. CENINI M., *Gli acquisti a non domino* (2009), 8°, p. XII-296.
131. CERCHIA R.E., *Uno per tutti, tutti per uno. Itinerari della responsabilità solidale nel diritto comparato* (2009), 8°, p. XIV-296.
132. BACCETTI N., *Creditori extracontrattuali, patrimoni destinati e gruppi di società* (2009), 8°, p. XVI-708.
133. TOFFOLETTI L., *Progresso tecnico e bilanciamento di interessi nell'applicazione dei divieti antitrust* (2009), 8°, p. XIV-254.
134. GITTI G., *La conciliazione collettiva* (2009), 8°, p. X-352.
135. GALLARATI A., *Il trust come organizzazione complessa* (2010), 8°, p. XVI-362.
136. CARRIERO G., *Scritti di diritto dell'economia* (2010), 8°, p. XIV-338.
137. *Studi in memoria di Paola A.E. Frassi* (2010), 8°, p. XVI-768.
138. *Cinque anni di applicazione della legge sulla procreazione medicalmente assistita: problemi e responsabilità*, a cura di M. DOSSETTI, M. LUPO e M. MORETTI (2010), 8°, p. VIII-306.
139. BENATTI F., *Le forme della proprietà. Studi di diritto comparato* (2010), 8°, p. VI-238.
140. DUVIA P., *Il principio di conformità nella conclusione del contratto* (2012), 8°, p. VI-226.
141. AMBROSOLI M., *Inadempimento del contratto e risarcimento del danno* (2012), 8°, p. X-302.
142. CERCHIA R.E., *Quando il vincolo contrattuale si scioglie. Unicità e pluralità di temi e problemi nella prospettiva europea* (2012), 8°, p. X-340.
143. CASTELLI L., *Disciplina antitrust e illecito civile* (2012), 8°, p. VIII-236.
144. AREZZO E., *Tutela brevettuale e autoriale dei programmi per elaboratore: profili e critica di una dicotomia normativa* (2012), 8°, p. XII-304.
145. GIUDICI S., *Il marchio decettivo* (2012), 8°, p. VIII-164.
146. TAGLIAFERRI V., *Il diritto delle successioni e le nuove regole di assegnazione della ricchezza* (2012), 8°, p. VI-264.
147. DALMARTELLO A., *Private placement e circolazione di strumenti finanziari* (2013), 8°, p. X-284.
148. S.I.R.D. - SOCIETÀ ITALIANA PER LA RICERCA NEL DIRITTO COMPARATO, *Rapports Nationaux Italiens. Au XIX<sup>e</sup> congrès international de droit Comparé - Vienne 2014 - Italian National Reports. To the XIX<sup>th</sup> international congress of Comparative Law - Vienna 2014* (2014), 8°, p. XII-886.
149. *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro. Atti del Convegno internazionale di studio Università di Milano 26-27 giugno 2014*, a cura di M.T. CARINCI (2015), 8°, p. X-456.
150. FERRARI C., *Il rapporto tra contenuto ed effetti del contratto nell'ottica della compatibilità* (2015), 8°, p. X-326.
151. *PROSPETTIVE E LIMITI DELL'AUTONOMIA PRIVATA, Studi in onore di Giorgio De Nova* (2015), 4 tomi, 8°, p. XXX-3376.
152. BALBUSSO S., *Il regresso nella solidarietà debitoria* (2016), 8°, p. X-702.
153. CENINI M., *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione e garanzie* (2017), 8°, p. VIII-228.
154. *UN GIURISTA DI SUCCESSO, Studi in onore di Antonio Gambaro*, a cura di U. MATTEI, A. CANDIAN, B. POZZO, A. MONTI e C. MARCHETTI (2017), due tomi, 8°, p. XXVIII-926.
155. CARINCI M.T., *L'evoluzione della disciplina del licenziamento. Giappone ed Europa a confronto* (2017), 8°, p. X-182.

156. MARINELLI F., *Il licenziamento discriminatorio e per motivo illecito. Contributo allo studio delle fattispecie* (2017), 8°, p. XII-218.
157. FONDRIESCHI A.F., *Contratti relazionali e tutela del rapporto contrattuale* (2017), 8°, p. X-374.
158. VELLISCIG L., *Assicurazione e "autoassicurazione" nella gestione dei rischi sanitari. Studio di diritto comparato* (2018), 8°, p. XIV-338.
159. PEDERSOLI E., *Il collegio sindacale nelle società per azioni bancarie* (2018), 8°, p. X-312.
160. PANZARINI E., *Il contratto di opzione. Effetti e disciplina* (2018), 8°, p. X-330.
161. CASTELLI E., *Prescrizione e impedimenti di fatto* (2023), seconda edizione, 8°, p. VI-190.
162. DI MICCO D., *Regolare la globalizzazione. Contributo giuridico-comparante all'analisi del fenomeno globale* (2018), 8°, p. XIV-210.
163. MASIERI C.M., *Linee guida e responsabilità civile del medico. Dall'esperienza americana alla legge Gelli-Bianco* (2019), 8°, p. X-508.
164. *Esiste uno "stile giuridico" neoliberale? Atti dei seminari per Francesco Denozza*, a cura di R. SACCHI e A. TOFFOLETTO (2019), 8°, p. VIII-464.
165. MASPES I., *Limiti all'autonomia negoziale nei gruppi di società. Contratti costitutivi, regolamenti e contratti infragruppo* (2019), 8°, p. VI-190.
166. *Il Welfare aziendale oggi: il dibattito de iure condendo. Atti delle Giornate di Studio della Sezione di Diritto del Lavoro e della Previdenza Sociale*, a cura di G. LUDOVICO e M. SQUEGLIA (2019), 8°, p. X-260.
167. *Tecniche e strategie difensive nel processo civile tra storia e attualità*, a cura di N. DONADIO e A. MANIACI (2020), 8°, p. VI-350.
168. VERCELLONE A., *Il community land trust. Autonomia privata, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana* (2020), 8°, p. VIII-248.
169. BACHELET V., *Abuso di dipendenza economica e squilibrio nei contratti tra imprese. Norma, sistema, tutele, prospettive* (2020), 8°, p. XII-412.
170. TERRANOVA G., *La sostituzione del trustee. Un'analisi di diritto comparato* (2020), 8°, p. X-238.
171. MANZONI P., *Il patrimonio netto nelle società ordinarie e bancarie e i principi contabili IAS/FRS* (2020), 8°, p. XII-244.
172. INGRAO A., *Il mercato delle ore di lavoro. Interposizione nei rapporti di lavoro autonomo* (2020), 8°, p. X-214.
173. VENOSTA F., *"Contatto sociale" e affidamento* (2021), 8°, p. VIII-206.
174. SARDINI A., *Danno e interesse negativo* (2023), 8°, p. XII-266.
175. MASPES I., *Il contratto e i suoi effetti nei confronti dei terzi* (2022), 8°, p. VI-196.
176. REGAZZONI L., *La garanzia nel diritto dei contratti. Logiche economiche, scelte legislative e autonomia privata* (2022), 8°, p. XII-438.
177. REALI A., *La disciplina dei trusts nell'ordinamento italiano* (2023), 8°, p. X-626.
178. LUDOVICO G., *Lavori agili e subordinazioni* (2023), 8°, p. X-442.

## Per i tipi di Giappichelli

179. CALONI A., *Risoluzione per inadempimento e comportamento contraddittorio* (2024), p. X-238.
180. PARODI N., *I contratti fiduciari riservati* (2024), p. X-326.
181. TENELLA SILLANI C., MASPES I., VALDITARA C., *Gli enti del terzo settore. Storia, comparazione, attualità. Atti del convegno per la presentazione del volume di Andrea Fusaro "Gli enti del terzo settore. Profili civili"*, Milano, 2022 - Università degli Studi di Milano, 2 ottobre 2023 (2024), p. VI-218.
182. SIMONCINI G.R., *La libertà sindacale dei militari. Profili di specialità nel bilanciamento tra principi costituzionali* (2024), p. XVI-288.
183. MARINELLI F., TOMASSETTI P. (a cura di), *Il diritto di whistleblowing. Una lettura lavoristica* (2025), p. XXIV-232.
184. SQUEGLIA M. (a cura di), *Le attualità nel diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro* (2025), p. XX-268.

185. TERRANOVA G., *Gli enti non lucrativi tra autonomia ed eteronomia. Il sistema dei controlli pubblici dagli ordinamenti inglese e statunitense alla Riforma italiana del Terzo settore* (2025), p. VIII-152.