

# Non profit, per una riforma del codice civile

Numerose leggi speciali hanno accolto e fa-

vorito in questi anni lo sviluppo del settore «privato-sociale». Ma è giunto il momento, con novella della disciplina del codice civile, di dare una normativa generale, valida per tutti i settori delle organizzazioni sociali senza scopo di lucro.

di Giulio Ponzanelli\*

Dividerò il mio intervento in cinque parti; la prima la intitolerei "La grande crescita del mondo del *non profit* negli ultimi vent'anni".

Mi sono infatti occupato prima dell'estate del '97 di un settore specifico di questo grande universo che racchiude le imprese *non profit*, cioè il settore delle fondazioni.

Una ricerca svolta e condotta in modo egregio da un centro di ricerca milanese individuava il numero delle fondazioni presenti in Italia in circa 900 nel periodo 1970/1972. Di queste 900 fondazioni, formalmente e giuridicamente esistenti, quasi un terzo non svolgeva più alcuna attività, ed esisteva quindi solamente sulla carta.

In questi venticinque anni il numero delle fondazioni è triplicato, senza considerare il tema delle fondazioni bancarie.

La società italiana, che è più povera della società americana ed è dotata di un sistema tributario, almeno fino ad oggi, meno generoso di quello americano, ha visto una progressiva crescita del numero delle fondazioni costituite.

Lo si vede nelle tante fondazioni nate, per esempio, nel settore della cultura, dell'assi-

stenza, della formazione.

Il secondo punto del mio discorso si svilupperà intorno a come ha reagito il legislatore di fronte a questa grande crescita del *non profit*.

Facciamo una rapida e sintetica ricognizione: nel 1991 si ha l'accoppiata vincente della legge quadro sul volontariato (legge 266) e di quella sulle cooperative sociali (legge 381). In materia di volontariato e di cooperazione sociale, dal 1991 ad oggi, tutte le Regioni si sono dotate di una legislazione specifica.

La legge sull'associazionismo sociale, che avrebbe dovuto rappresentare il tris perfetto negli obiettivi del legislatore, dovrebbe essere in dirittura d'arrivo. L'intervento legislativo non si ferma al 1991 (che pure è stata un'annata incredibile come raccolta legislativa), dal momento che ci sono già leggi regionali in materia di associazionismo sociale, per cui alcune Regioni hanno anticipato il legislatore nazionale; la legge in materia di teatri lirici, ovvero la trasformazione dei teatri lirici italiani in fondazioni; la legge sulle fondazioni bancarie, importantissima perché renderebbe le fondazio-

\* Ordinario di diritto privato comparato nell'Università di Brescia. Il presente articolo è il testo della relazione svolta presso il Centro Pastorale Paolo VI a Brescia, il 4 ottobre 1997, al convegno su *La nuova legislazione sulle Onlus e l'associazionismo sociale*.

ni bancarie assimilabili, quanto a ricchezza, alle fondazioni americane; infine vi è la disciplina tributaria sulle Onlus e gli enti non commerciali.

Quindi effettivamente in sei anni c'è stata un'intensa attività legislativa, sebbene non siano state variate le norme del codice civile.

**S**i sono infatti approvate importanti leggi speciali, ma non si è toccato il codice civile, che rappresenta ancora il nucleo storico della disciplina degli enti collettivi senza scopo di lucro.

Ci si potrebbe subito chiedere: «Come mai l'attività di produzione legislativa si è dimenticata proprio del centro del sistema, perché il codice non è stato oggetto di attenzione?».

Non è facile muoversi tra leggi speciali e leggi generali; certe leggi speciali derogano alla disciplina del codice civile, ed è difficile ritrovare omogeneità e coerenza normativa tra la legge generale e la legge speciale.

Il terzo punto del mio discorso vuole sottolineare come la disciplina che noi troviamo dall'articolo 11 all'articolo 42 del codice civile, che, ricordiamo, risale al 1942, appare una disciplina che ha subito un progresso rispetto allo *status quo ante*, ed è stata negli anni sempre più censurata, sempre più emendata, anche in termini di funzionalità. Il codice civile del 1942, in altri termini, fu un modello di chiara impronta napoleonica, con una evidente ostilità del centro, dell'autorità amministrativa verso gli enti interni, che difficilmente rapportava lo Stato e l'individuo e quello che, nell'articolo 2 della Costituzione, sono chiamate formazioni sociali, dove si svolge la personalità umana.

Ebbene, il modello del codice civile è chiaro, è un modello francofono, che non favorisce le formazioni sociali e si pone in contrasto con la Costituzione. Vi sono norme assolutamente obsolete, inadeguate nel codice civile, un sistema di controllo dirigi-

stico e autoritario; basti pensare al meccanismo con il quale si acquista la personalità giuridica e al riconoscimento amministrativo discrezionale, caratterizzato a volte da disparità di trattamento.

Si pensi ad altre norme obsolete, come l'articolo 17 del codice civile, abrogato dalla legge Bassanini nel maggio 1997, quando ormai tutti, debbo dire, non ci speravano più.

L'articolo 17 era un retaggio della tradizione risorgimentale, la famosa legge Siccardi contro la mano morta ecclesiastica, in un tempo in cui gli enti intermedi erano sostanzialmente tutti ecclesiastici.

Ebbene, queste censure al codice civile sono sotto gli occhi di tutti da tempo; già nel 1967 si fece un grande convegno a Roma con importanti studiosi di ispirazione cattolica, fra i quali il prof. Pietro Rescigno, ma esso non ebbe alcuna conseguenza.

Nel 1994 un ministro del Governo Ciampi, il prof. Sabino Cassese, tentò machiavellicamente di raggiungere l'obiettivo della modifica al codice civile attraverso non una legge in senso formale, ma una semplificazione dei processi amministrativi.

Il sistema Cassese era basato su tre punti: spostamento delle competenze dall'autorità amministrativa all'autorità giurisdizionale; abolizione del riconoscimento amministrativo; abolizione dell'articolo 17.

Ma il Consiglio di Stato, nella primavera del '94, bruciò il provvedimento per la ragione non troppo nascosta che il sistema amministrativo intende tenersi tutto il potere di controllo.

Dal '94 non si è fatto più niente, eccetto l'abrogazione dell'articolo 17 legge Siccardi del 1850, abrogazione che ha creato i presupposti affinché gli enti non profit possano ereditare beni immobili senza più alcuna autorizzazione.

Quarto punto: il raccordo con la legislazione tributaria.

Il decreto legislativo sulle Onlus prevede,

da una parte, una disciplina tributaria piú generosa, che permette il trasferimento di ricchezze da privati e dalle società a favore del non profit, e, dall'altra, un sistema che assicura alla autorità statale, alla autorità fiscale, penetranti strumenti di controllo.

Questi ultimi, forse, non saranno esercitati o saranno esercitati male, ma in ogni esperienza europea, anche nella piú liberale, il prezzo per la generosità tributaria non può non scontarsi con un momento successivo di controllo.

Sbaglia quella fetta di associazionismo, con cui spesso ho dovuto litigare, a pretendere privilegi anacronistici, a rifiutare ogni forma di controllo in quanto «espressione della società civile tendenzialmente libera».

Chi usufruisce di un trattamento fiscale agevolato deve sottostare a un sistema penetrante di controllo. In questo senso valuto positivamente l'intervento in materia fiscale sulle Onlus.

Nel mondo universitario si è sempre pensato che il civilista sia un giurista di serie A, mentre la figura del tributarista sia relegata ad un ruolo secondario. Pensiamo, ad esempio, al concetto che interessa oggi il mondo del non profit, quello di donazione. La donazione è definita dal codice civile e quindi bisogna chiedere all'esperto di diritto civile che cosa sia. Oggi, invece, il tributarista vede ridimensionata quella inferiorità culturale accademica, in quanto la disciplina delle Onlus detta tutta una serie di disposizioni di sua competenza.

Ma questo è fonte di grave incertezza, in quanto la disciplina delle Onlus introduce concetti che devono necessariamente accordarsi con le figure del diritto civile, con il quale spesso sono in conflitto.

Non solo, altra norma che a me non piace proprio è quella per la quale lo *status* di ente non commerciale si perde automaticamente qualora in un unico anno, in un unico esercizio, ci sia una prevalenza delle entrate, derivanti dall'attività commerciale.

Cioè in un anno, un ente per autofinanziarsi deve vendere, deve produrre beni, dispensare servizi, ma se non riesce per qualsiasi motivo a consumare, a devolvere in attività sociale il suo *profit* perde la qualità di ente non commerciale e diventa quindi un soggetto meno meritevole.

Mi pare che tutto ciò sia eccessivamente severo oltreché incoerente.

Credo molto nella sfida a ritrovare un punto di equilibrio tra normativa civilistica e normativa tributaria; spetterà, come dicono gli americani, alla *law in action*, ma non sarà cosa facile.

Quinto punto, le conclusioni.

Da una parte abbiamo una serie di leggi specifiche di settore dell'universo non profit, cioè una realtà molto eterogenea.

Ciascuna figura non profit ha chiesto una sua legge, una legge tagliata su misura. Ma queste leggi settoriali, che valorizzano privato e sociale – espressione cara a uno dei piú attenti studiosi della realtà associazionistica italiana, il sociologo Pierpaolo Donati – non hanno però un riferimento generale, una legge quadro di principio che valga per tutti i settori, per tutte le figure del non profit.

**L**a mia sensazione è che questi privilegi settoriali crescano ed emergano da esigenze condivisibili, ma alla fine producano una degenerazione, intesa come un eccesso di legislazione per disciplinare un fenomeno che in realtà è sostanzialmente omogeneo.

Sembra che le singole associazioni e i singoli momenti della società civile avessero edipicamente bisogno di una legge per essere riconosciuti, perdendo così di vista il centro, che nel nostro ordinamento giuridico è il codice civile.

Occorre quindi pensare finalmente ad un'organica riforma del codice civile che sia corrispondente ai principi del pluralismo ma, anche, alle nuove caratteristiche del mondo del non profit.