

La riforma del Terzo settore e il sistema di registrazione degli enti non profit

di Giovanni Bartoli, Valentina Menegatti, Cristiana Ranieri

SOMMARIO: 1. Note introduttive e iter della Riforma. – 2. Registro unico del Terzo settore. – 3. La riconduzione a sintesi dei casi regionali ad un modello di Registro unico. – 4. Analisi normativa regionale: i casi di Liguria, Lombardia e Piemonte. – 5. Osservazioni conclusive di scenario.

1. Note introduttive e iter della Riforma

La legislazione italiana in materia di Terzo settore si è sviluppata dagli anni '80 attraverso l'emanazione di una serie di atti normativi volti a disciplinare singole tipologie di organizzazione. Questa tendenza ha determinato un panorama legislativo molto variegato e frammentato, in una pluralità di fonti, che oggi appare desueto, specialmente nella regolamentazione di situazioni e rapporti, collocati in una realtà in continua evoluzione. Costituiscono esempio a tale riguardo la legge n. 266/1991 sulle organizzazioni di volontariato, la legge n. 381/1991 sulla cooperazione sociale, la legge n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale, la legge n. 155/2006 relativa all'impresa sociale, oltreché il decreto legislativo n. 460/1997 sulle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

Parallelamente, lo Stato, per sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, nonché la coesione e la protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, per valorizzare crescita ed occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, comma 4 della Costituzione, ha delegato il Governo ad adottare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di Riforma del Terzo settore, anche al fine di rendere più attuale il quadro normativo che regola la vita delle organizzazioni non profit.

Attraverso il presente contributo si procederà ad illustrare i tratti più importanti dell'iter di Riforma, soffermandosi brevemente sui principali contenuti del nuovo testo, approvato il 30 marzo dal Senato "Delega al governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale". In successione si analizzeranno in particolare gli aspetti relativi alla registrazione degli enti del Terzo settore in registri/albi pubblici.

L'iter di Riforma del Terzo settore prende avvio il 12 aprile 2014 con la redazione delle "Linee Guida per una Riforma del Terzo settore", e l'indizione da parte del Presidente del Consiglio di una consultazione *on line*¹, nel tentativo di coinvolgere

¹ Tale consultazione, sulla base della predisposizione delle Linee guida contenenti i principi ispiratori della Riforma del Terzo settore, si è tenuta tra il 13 maggio ed il 13 giugno 2014. Il Report sulla consultazione è stato pubblicato sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

tutti i soggetti interessati, anche al fine di arrivare ad un testo ampiamente condiviso². Concluso tale momento partecipativo il 10 luglio 2014, il Consiglio dei Ministri ha varato il disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, presentato alla Camera dei Deputati il 22 agosto del medesimo anno.

Successivamente ha avuto inizio un complesso iter parlamentare, tuttora in corso. Alla Camera il Disegno di legge, assegnato alla Commissione Affari Istituzionali, è stato approvato il 9 aprile 2015 ed è giunto al Senato il 13 aprile. Dopo una pausa durata quasi un anno, l'approvazione in seconda lettura del Senato del Disegno di legge n. 1870 è avvenuta il 30 marzo 2016 e rappresenta un ulteriore tassello ai fini del completamento del suddetto iter di Riforma.

Il Disegno di legge approvato prevede alcune modifiche di particolare rilievo riportate e descritte di seguito³.

Il testo contiene una definizione di Terzo settore che, secondo l'interpretazione maggiormente accreditata, è il complesso degli enti privati costituiti per perseguire senza scopo di lucro finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, che, in attuazione del principio di sussidiarietà e coerentemente con i propri statuti o atti costitutivi promuovono e realizzano attività di interesse generale, attraverso forme di azione volontaria e gratuita, di mutualità o produzione o scambio di beni o servizi.

Giova ribadire che non rientrano nella nozione suddetta le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e le rappresentanze di categorie economiche. Per quanto riguarda le fondazioni bancarie, enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi.

Sono definiti alcuni principi generali come la tutela del diritto di associazione, delle formazioni sociali liberamente costituite, la valorizzazione dell'iniziativa economica privata, il riconoscimento dell'autonomia statutaria degli enti. In particolare attraverso la decretazione attuativa ai fini della semplificazione e riordino della normativa si provvederà alla revisione del Titolo II del libro primo del Codice civile in materia appunto di associazioni, fondazioni ed altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute, nonché alla stesura di un Codice del Terzo Settore che conterrà disposizioni generali applicabili a tutti gli enti. Tale Codice dovrà inoltre prevedere la definizione del Registro nazionale del Terzo settore e le modalità di iscrizione oltre che la partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche.

Si prevede inoltre una revisione nonché armonizzazione della normativa in materia di volontariato e promozione sociale.

² Si segnala inoltre che nell'ambito di tale processo si sono effettuate delle audizioni di soggetti che ne hanno specificatamente fatto richiesta in qualità di rappresentanti del mondo del terzo settore, della finanza etica, di enti di ricerca tra cui si segnala Pietro Antonio Varesi, *Audizione dell'ISFOL presso la Camera dei deputati XII Commissione (Affari sociali): Disegno di Legge 2617 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio Civile universale"*, 13 novembre 2014.

³ Per un approfondimento sul percorso di Riforma si veda tra gli altri: Mancini F., Menegatti V., Ranieri C., *Processo di riforma del Terzo settore: Iter, questioni definitorie ed esigenze di governance*, Osservatorio Isfol, IV (2014), Rubbettino n. 3-4, pp. 81-96. Isfol.

Altro tassello importante è rappresentato dal riordino della disciplina sull'impresa sociale, che viene definita "organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, e destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d), adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività e quindi rientra nel complesso degli enti del Terzo settore. E' interessante la previsione dell'aumento delle categorie di lavoratori svantaggiati, volto a ricomprendere le nuove forme di esclusione e a rischio di emarginazione sociale⁴.

La Riforma del servizio civile nazionale, ora denominato servizio civile universale, contemplerà anche l'accesso dei cittadini stranieri regolarmente residenti, prevedendo uno status giuridico specifico per i volontari in servizio civile. Il progetto si svilupperà per una durata variabile compresa tra otto mesi e un anno e potrà essere riconosciuto a fini formativi e lavorativi.

Le funzioni di monitoraggio, vigilanza e controllo pubblico competono al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali che una volta all'anno dovrà presentare una relazione al Parlamento sull'attività svolta. Andranno inoltre indicate modalità di autocontrollo, attraverso il coinvolgimento delle reti di secondo livello e del centro servizi per il volontariato.

Infine per quanto riguarda il tema della fiscalità e del sostegno economico è prevista la semplificazione della normativa e l'istituzione di misure di supporto come alcuni strumenti di finanza sociale, quali l'agevolazione delle donazioni, la costituzione di un Fondo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, l'istituzione della Fondazione Italia Sociale, nonché il consolidamento del cinque per mille.

2. Registro unico del Terzo settore

Da più parti è stata manifestata l'esigenza di semplificare e razionalizzare la materia relativa alla registrazione dei soggetti che operano nel settore non profit, i quali sono chiamati ad iscriversi c/o registri/albi articolati sui livelli nazionale/regionale/locale, poiché l'iscrizione è condizione necessaria per avere rapporti con la pubblica amministrazione, che gestisce i registri di propria competenza, in base a disposizioni normative spesso disomogenee, rendendo complicato un criterio uniforme e trasparente di collegamento.

La materia infatti è diversamente e variamente regolata dalla legislazione nazionale, nonché caratterizzata da una significativa diversità e disomogeneità regionale, che necessariamente si riflette sui territori. E' presente a livello centrale un Registro nazionale, per le associazioni di promozione sociale; un Albo nazionale, per

⁴. Rispetto alla materia si segnala che il tema dello svantaggio rileva non solo dal punto di vista degli impatti sociali (che nello specifico sono variamente trattati nel testo del Disegno di Legge Delega) ma anche in riferimento alle importanti intersezioni con la Riforma della Costituzione per ciò che concerne i livelli essenziali: si veda, tra gli altri, Occhicupo G., I livelli essenziali delle prestazioni e l'accesso al lavoro delle persone svantaggiate, in Osservatorio Isfol, Rubbettino, n. 4, 2015, pp.97 e ss."

le cooperative; un'Anagrafe unica, per le ONLUS; nessun Registro nazionale, per le organizzazioni del volontariato, a fronte di tanti registri territoriali.

Sulla base delle esigenze sopra manifestate l'articolo 4, comma 1, lettera m) è la norma di riferimento introdotta nel Disegno di Riforma, che prevede al fine di "riorganizzare il sistema di registrazione degli enti e di tutti gli atti di gestione rilevanti, secondo criteri di semplificazione e tenuto conto delle finalità e delle caratteristiche di specifici elenchi nazionali di settore..." la costituzione di un Registro unico del Terzo settore, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

L'iscrizione al suddetto è subordinata al possesso di requisiti previsti dalle lettere b), c), d) ed e) ed è obbligatoria per tutti gli enti del Terzo settore che si avvalgono, prevalentemente o stabilmente, di finanziamenti pubblici, fondi privati, raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni, o fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale, oppure che esercitano attività in regime di convenzione o accreditamento con enti pubblici o che intendano avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9.

Il passaggio maggiormente significativo rispetto all'emanazione delle Linee guida di Riforma è rappresentato da un ulteriore sforzo di semplificazione che, infatti, con la creazione di un Registro unico "anche al fine di favorirne la piena conoscibilità su tutto il territorio nazionale", assicurando la trasparenza delle informazioni degli enti, la diffusione di una cultura dell'*accountability*, attribuendo legittimazione ai soggetti di Terzo settore sia nei rapporti interni che esterni.

Scendendo all'analisi nel dettaglio della previsione normativa il passaggio al cd. Registro unico sarebbe rilevante per quanto riguarda almeno tre aspetti:

- 1) l'iscrizione;
- 2) la tenuta del registro;
- 3) rapporti tra pubblica amministrazione ed enti di terzo settore/partecipazione degli enti non profit alla definizione di politiche pubbliche.

In particolare, per quanto riguarda il primo punto, la legge delega all'articolo 4 subordina l'iscrizione al registro al possesso dei requisiti previsti ai sensi della lettera b), c), d) ed e). Sulla base dell'articolo 18 della Costituzione (libertà di associazione), tale adempimento dovrebbe avvenire a seguito di una manifestazione di volontà da parte degli enti. Ove tale volontà non si manifesti, pur in possesso dei requisiti indicati dalla legge, l'ente potrebbe senz'altro svolgere la propria attività, ovviamente non beneficiando del *favor* previsto dalla normativa. Infatti, come già accennato, la suddetta legge prescrive l'obbligatorietà dell'iscrizione soltanto per gli enti che si avvalgono prevalentemente o stabilmente di finanziamenti pubblici, di fondi privati raccolti attraverso pubbliche sottoscrizioni o di fondi europei destinati al sostegno dell'economia sociale o che esercitano attività in regime di convenzione o di accreditamento con enti pubblici o che intendono avvalersi delle agevolazioni dell'articolo 9.

Il secondo punto ha ad oggetto la tenuta dei registri. Su tale aspetto sono intervenute sostanziali modifiche rispetto alla versione contenuta nel testo del Disegno di legge n. 2617 discusso ed emendato alla Camera, il quale prevedeva una apposita "struttura di missione", deputata al controllo, promozione e vigilanza dell'attività degli enti. La legge delega licenziata dal Senato (2617) conferma l'istituzione del Registro presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. La scelta del legislatore nel definire il testo attualmente in discussione ha accolto le

critiche mosse al requisito della transitorietà riferito alle suddette "strutture di missione" evidenziando l'esigenza di garantire una effettiva razionalizzazione degli enti, strettamente connessa con la stabilità di un organismo che si occupa della tenuta degli stessi registri.

L'articolazione dei registri dovrà necessariamente avvenire a livello regionale, anche se il Disegno di legge delega non lo stabilisce, ma si desume sulla base dei principi richiamati nella Riforma del Titolo V della Costituzione (legge Costituzionale n. 3 del 2001) che, per quanto riguarda la materia dei servizi sociali, all'articolo 117, lettera m) attribuisce la competenza esclusiva alle Regioni, lasciando allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti sociali da garantire sul territorio nazionale.

Occorre segnalare che alcune normative a livello regionale, hanno già riordinato le disposizioni relative al Terzo settore e "sussunto" un modello di registro già avviato nei territori di riferimento, anticipando il disegno del Legislatore espresso nello spirito della Riforma del Terzo settore.

Il tema della registrazione rileva anche dal punto di vista dei rapporti tra enti di Terzo settore e Pubblica amministrazione, che è il principale richiedente/acquirente dei servizi offerti dalle organizzazioni di Terzo settore.

Significativo appare in proposito il riferimento contenuto nell'articolo 4, lettera o) del disegno di legge delega in cui si sostiene la valorizzazione degli enti nella fase programmatica territoriale dei servizi socio-assistenziali. Pertanto l'istituzione di un Registro unico favorirebbe altresì la partecipazione degli enti alle procedure di consultazione pubblica, concernenti l'attuazione di politiche pubbliche in cui il ruolo svolto da tali soggetti risulti particolarmente significativo.

In particolare, dal momento che l'iscrizione al registro unico avverrà attraverso l'inserimento dei dati tramite un interfaccia *web*, l'amministrazione potrebbe anche informare gli iscritti sui tempi della consultazione, stabilendo altresì un termine entro cui inviare le eventuali osservazioni. Tale procedura consultiva potrebbe favorire il coinvolgimento trasparente ed immediato di un consistente numero di enti afferenti al Terzo settore, senza sostituirsi alle numerose procedure di partecipazione già attive sia a livello regionale che locale.

Il riconoscimento degli enti del terzo settore nei rapporti con la pubblica amministrazione è stato affermato con l'emanazione della legge quadro n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", in particolare l'articolo 5, in linea con il principio di sussidiarietà, disciplina la promozione dei soggetti operanti nel Terzo settore e sollecita gli enti pubblici a promuovere il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano agli enti del terzo settore la piena espressione della propria progettualità⁵. Con l'emanazione del D.P.C.M. 30 marzo 2001 poi si è proceduto a disciplinare i rapporti tra i comuni e loro forme associate con i soggetti del terzo settore e sulla base di tale testo le Regioni hanno adottato indirizzi specifici per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento al tema dell'affidamento dei servizi.

Tuttavia occorre segnalare che con riguardo agli strumenti giuridici per disciplinare le forme di collaborazione tra enti e pubbliche amministrazioni le discipline settoriali avevano già disciplinato il tema in oggetto. In particolare l'articolo

⁵ Successivamente il D.P.C.M. 30 marzo 2001 ha disciplinato nello specifico i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.

7 della legge n. 266/1991 e l'articolo 30 della legge n. 383/2000 consentono agli enti pubblici (Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni e gli altri enti pubblici), di stipulare convenzioni, rispettivamente, con le organizzazioni di volontariato e con le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno 6 mesi negli appositi registri regionali, per lo svolgimento delle attività previste dallo statuto verso terzi.

Tali convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività stabilite dalle stesse convenzioni. Inoltre, si prevedono forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità nonché ulteriori requisiti di carattere generale (fra gli altri: attitudine e capacità operativa; rispetto dei diritti e dignità degli utenti; modalità di rimborso spese; copertura assicurativa). Le norme ora citate consentono agli enti pubblici di derogare⁶ alla disciplina generale dei contratti della Pubblica amministrazione e, quindi, di affidare alle associazioni iscritte nei registri regionali di riferimento l'esecuzione di servizi pubblici, senza dover passare da gare di appalto o altre procedure di affidamento e concorsuali, come stabilito dal Codice appalti.

Gli enti pubblici possono inoltre stipulare convenzioni anche con le cooperative sociali di tipo B che svolgono attività diverse da quelle socio-sanitarie ed educative ovvero attività agricole, industriali, commerciali o di servizi, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate in base all'articolo 5, comma 1, della legge n. 381/1991. In tale ambito si prevede la stipula di convenzioni per la fornitura di determinati beni e servizi, in deroga alla normativa del Codice dei contratti, purché detti affidamenti siano di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria. Anche i consorzi di cooperative sociali possono stipulare le convenzioni, purché costituiti al 70% da cooperative sociali e a condizione che le attività convenzionate siano svolte esclusivamente da cooperative sociali di inserimento lavorativo. L'iscrizione all'Albo regionale è condizione necessaria per la stipula delle suddette convenzioni.

3. La riconduzione a sintesi dei casi regionali ad un modello di Registro unico

L'attività di ricerca dedicata alla dimensione normativa del Terzo settore svolta dall'Isfol⁷ attraverso la raccolta, la classificazione e l'analisi delle norme e delle procedure in essere a livello locale, regionale e nazionale ha sviluppato una ricostruzione dello scenario normativo a livello nazionale ed un'analisi della normativa regionale, maggiormente significativa, che istituisce il sistema di registrazione degli enti che perseguono finalità sociali attraverso l'iscrizione in registri, albi, elenchi. Sono stati quindi evidenziati i riferimenti alle fasi in cui si compone la procedura di iscrizione e gestione dei Registri utile e necessaria per eventuali azioni di monitoraggio. Questo lavoro, nel complesso, costituisce una

⁶In dettaglio, il riferimento è riconducibile alle Note sul Disegno di Legge A.S. n. 1870 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale", Servizi Studi del Senato, maggio 2015, n. 212.

⁷Il riferimento è al Piano di attività che l'Istituto realizza su committenza della DG Terzo settore e responsabilità sociale delle imprese – MLPS, a valere sul PON Inlusione 2020, e con particolare riguardo alle azioni volte alla sistematizzazione delle basi conoscitive dell'economia sociale nonché a sostenere la sperimentazione del Registro unico del Terzo settore.

premessa necessaria per fornire alcune basi informative a cui ricondurre le tipologie di modelli nella definizione del processo di Riforma.

Occorre segnalare che alcune normative a livello regionale, della cui disamina viene data illustrazione nel testo, hanno già riordinato le disposizioni relative al Terzo settore e assunto un modello di Registro unico o unificato tra i registri di competenza avviando sperimentazioni nei territori di pertinenza che hanno anticipato per molti versi il disegno del Legislatore espresso nella Riforma.

La maggior parte delle norme analizzate, in particolare nei casi regionali specificatamente trattati in seguito, contiene una descrizione puntuale e variamente dettagliata dei contenuti del procedimento di iscrizione, vincolata a termini perentori e al possesso di requisiti nonché ai momenti successivi legati alla tenuta del Registro, come: mantenimento, modifica e cancellazione. Nell'ottica della creazione di un modello unitario di registro si evidenziano riferimenti al sistema di vigilanza e controllo di competenza dell'amministrazione regionale. Tale potere viene esercitato mediante accertamenti documentali, richieste di dati ed informazioni, visite ed ispezioni sull'effettiva esistenza e permanenza dei requisiti nonché sulle attività, anche avvalendosi degli enti locali. Non si sono rilevati nell'analisi effettuata in ottica comparativa, standard omogenei.

È importante evidenziare a tale proposito, come già detto, che il tema della registrazione rileva anche dal punto di vista dei rapporti tra enti di Terzo settore e la Pubblica amministrazione. L'iscrizione del Registro è condizione necessaria per poter usufruire dei benefici e forme di sostegno oltre ad accedere a rapporti convenzionali: i soggetti iscritti possono partecipare alle procedure di consultazione e partecipazione ai fini della elaborazione delle politiche regionali e locali e possono altresì stipulare convenzioni e/o accordi con la Regione, gli enti locali e gli altri enti pubblici. La procedura di registrazione degli enti potrebbe favorire il coinvolgimento, trasparente ed immediato, di un consistente numero di enti operanti nel settore, senza sostituirsi alle numerose procedure di partecipazione già attive a livello regionale e locale. C'è inoltre da dire che in tali operazioni rileva l'obbligo di pubblicizzarne la volontà sulla base del principio di trasparenza e imparzialità della Pubblica amministrazione, dandone comunicazione a tutte le organizzazioni attive nel territorio iscritte al Registro ed operanti nel settore.

Ulteriori aspetti di rilevanza del modello di Registro unico riguardano l'applicazione dello stesso ai fini di una qualificazione di forme di accesso che variamente contengono elementi volti alla verifica e al controllo della qualità delle prestazioni e delle modalità di erogazione, dei processi e delle procedure di rendicontazione. È quanto si evidenzia nell'ambito di processi di programmazione partecipata quali Piani di zona, Tavoli di programmazione regionale; Gestione di fondi dedicati; di realizzazione di progetti e interventi, come nel caso di Affidamenti, Convenzioni, Coprogettazione⁸; di sedi di rappresentanza in Osservatori, Comitati, Consulte. Ciò ricomprende il modello di Registrazione degli enti come strumento di governance nel disegno in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale e per promuovere forme di amministrazione condivisa.

⁸ Su questo particolare istituto è dedicata una precipua attenzione nell'ambito delle attività dedicate all'analisi normativa in corso di svolgimento. Ed in particolare dei riflessi degli orientamenti proposti dall'ANAC nelle Linee guida recentemente approvate sugli affidamenti di servizi a enti del Terzo settore.

In questo quadro, emergono esperienze di sperimentazione e sviluppo di strumenti normativi correlati ai sistemi di registrazione degli enti non profit, puntando al tempo stesso sulla qualificazione degli interventi sociali e sulla partecipazione di soggetti del Terzo settore e delle reti di collaborazione. A tale proposito si evidenziano i modelli di co-progettazione e le spinte sul versante delle operazioni di appalto e affidamento di servizi che fanno leva sull'introduzione di dispositivi di clausole sociali per l'inclusione lavorativa e lo sviluppo di servizi sociali di interesse generale (derivanti da Direttive europee).

A tal proposito, l'analisi esplorativa condotta sui meccanismi e le procedure di iscrizione e tenuta dei registri (disposizioni normative, nelle leggi regionali e successivi atti di attuazione), mette in evidenza come nell'ambito di procedure di tipo formali siano incardinati elementi di valutazione dell'effettiva operatività delle organizzazioni da parte di numerosi soggetti della Pubblica amministrazione a cui sono demandati compiti di regolamentazione e controllo delle organizzazioni di Terzo settore (quali: amministrazione nazionale; amministrazione regionale; amministrazione locale; camere di commercio; agenzia delle entrate; altre agenzie del Terzo settore).

Nelle modalità formali di tenuta e aggiornamento di Albi e Registri è ulteriormente definita l'importanza del possesso e l'invarianza di tali requisiti nel merito del quale si dispone, inoltre, la conferma all'iscrizione attraverso ulteriori approfondimenti e verifiche sulla natura e sulla operatività delle organizzazioni. Sul mantenimento dei requisiti spetta all'amministrazione controllare l'effettiva congruità.

Nella ricognizione condotta a livello territoriale sui meccanismi di iscrizione e di registrazione, nonché delle modalità di controllo e revisione, emerge che vi siano esperienze regionali di norme che si muovono innescando in tale direzione una serie di riflessioni su detti ruoli e funzioni nella previsione di processi di accreditamento incardinati nella creazione di Albi e Registri.

L'aggiornamento normativo evidenzia una eterogeneità a livello delle singole regioni. Si segnala che le fonti normative sono di diverso grado e natura ad es. trattasi di leggi regionali settoriali ma anche finanziarie e/o di armonizzazione e semplificazione amministrativa. Ad es.: alcune regioni hanno raccolto nelle disposizioni di testi unici l'insieme dei differenti profili giuridico/organizzativi del Terzo settore: ad es. in Liguria sulle norme in materia di "volontariato, promozione sociale, cooperative sociali con parte dedicata alle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali, mutuo soccorso, fondazioni con finalità sociale, istituti di patronato con finalità sociale, enti o organismi facenti capo a confessioni religiose con prevalenti finalità sociali"; così come in Lombardia su: "volontariato, associazionismo, cooperazione sociale, mutuo soccorso nonché l'erogazione di contributi a particolari strutture associative per persone appartenenti a target particolari quali cechi, sordi, mutilati e invalidi."

Nella disamina delle regioni che risultano aver intrapreso la via della semplificazione normativa, individuate sulla base di una produzione di atti che ha teso a disciplinare organicamente e attraverso la semplificazione giuridica il settore⁹, sono

⁹ Dalla ricognizione normativa effettuata per l'aggiornamento del data base normativo documentale del sistema informativo delle organizzazioni non profit, le Regioni che hanno adottato discipline organiche e di semplificazione o ancora meglio testi unici, si evidenziano:

state studiate dettagliatamente quelle realtà che più delle altre hanno evidenziato istanze di governance innovativa. Tra le realtà regionali esaminate una particolare nota di commento è rivolta ai casi che hanno disciplinato un Registro unico del Terzo settore istituito nella della Regione Liguria e della Regione Piemonte, rispettivamente, dall'art. 13 comma 1 della legge regionale n. 42/2002 "Testo unico delle norme sul Terzo settore"; e dall'art. 55, comma 5 della legge n. 3 del 2015 "Disposizioni regionali in materia di semplificazione".

Allo scopo di semplificare la lettura dei modelli, sono stati estratti dai testi normativi, articoli e commi riguardanti l'istituzione del Registro, le procedure, le applicazioni dello strumento, accompagnati da commenti esplicativi o note di richiamo con rimando al testo integrale.

Nell'analisi delle tipologie dei modelli territoriali sono stati, dunque, considerati dei parametri base: l'istituzione del registro e in successione analitica le procedure per la tenuta dei registri, quali iscrizione, revisione, controllo, cancellazione, nonché la considerazione degli ambiti nei quali tali specifiche disposizioni normative rilevano ai fini della partecipazione/presenza del Terzo settore alla programmazione e realizzazione di politiche pubbliche, di policy e di interventi ad esse collegati.

Si è scelto di procedere ad un'analisi sistematica dei testi normativi focalizzando l'attenzione sugli aspetti di seguito esemplificati:

A) Istituzione registro, ovvero la disposizione specifica: i soggetti coloro i quali hanno diritto a iscriversi sulla base della presenza di requisiti *ex lege*; l'articolazione anagrafica interna e settoriale, le incompatibilità; le norme transitorie; le competenze legislative per l'attuazione delle disposizioni;

B) Procedure iscrizione, revisione, controllo del/dei Registro/i ovvero: i contenuti e i processi relativi alle istruttorie, dall'istanza di iscrizione alla verifica dei requisiti per il mantenimento in vita nel Registro/Albo/Elenco; le competenze amministrative e di gestione. Il rimando a successivi atti di regolazione e/o indirizzo su criteri e requisiti.

C) Applicazioni dello strumento, ovvero le disposizioni di attuazione e le qualificazione in merito all'effettività delle disposizioni che riguardano il compimento di atti e procedure di natura amministrativa e negoziale; l'accesso a benefici e sgravi fiscali; la partecipazione negli organi di rappresentanza di consultazione, programmazione e realizzazione delle politiche a livello locale.

- Emilia Romagna: LR 8/2014 – Legge di semplificazione della disciplina regionale in materia di volontariato, associazionismo di promozione sociale, servizio civile, istituzione della giornata della cittadinanza solidale.

- Friuli Venezia Giulia: LR 23/2012 - Disciplina organica sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale.

- Liguria: LR 42/2012 - Testo Unico delle norme sul Terzo Settore; dedica il Titolo III al Registro Unico del Terzo settore.

- Lombardia: LR 1/2008 - Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso.

- Marche: LR 16/2014 - Disposizioni per l'attuazione delle politiche regionali per la promozione della cultura della legalità.

- Molise: LR 13/2014 - Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali.

- Piemonte: LR 3/2015 - Disposizioni regionali in materia di semplificazione.

- Toscana: LR 41/2005 - Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

- Umbria: LR 11/2015 - Testo unico in materia di sanità e servizi sociali.

Nella prospettiva di riconduzione a sintesi dei casi regionali al modello di Registro unico sul Terzo settore nello spirito della Riforma, i parametri utilizzati sono rappresentati essenzialmente dalla presenza nelle norme di riferimento delle seguenti peculiarità:

- scelta di riunire in un'unica disposizione normativa la pluralità di soggetti che operano nel Terzo settore;
- definizione di modalità di iscrizione, cancellazione e revisione improntate alla semplificazione, informatizzazione e accertamento preventivo della sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi per l'iscrizione al registro;
- attenzione sulle procedure relative a tutte le fasi di iscrizione, revisione, controllo;
- finalità di semplificare l'architettura organizzativa in merito alle competenze di gestione e tenuta;
- intento di valorizzare e rafforzare le reti di collaborazione e qualificare la governance complessiva.

4. Analisi normativa regionale: i casi di Liguria, Lombardia e Piemonte

La Legge regionale della Liguria n.42 del 2012 "Testo unico delle norme sul Terzo settore" dedica il Titolo III al Registro regionale del Terzo settore, previsto specificatamente all'art. 13¹⁰. Il medesimo istituisce presso la Regione il Registro del

¹⁰ Legge Regione Liguria n. 42 del 2012, Art. 13 (Registro regionale del Terzo Settore)

1. E' istituito presso la Regione il Registro regionale del Terzo Settore, suddiviso in specifiche sezioni, così denominate:

- a) sezione delle organizzazioni di volontariato;
- b) sezione delle associazioni di promozione sociale;
- c) sezione delle cooperative sociali con parte dedicata alle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali;
- d) sezione delle società di mutuo soccorso;
- e) sezione delle fondazioni con prevalenti finalità sociali;
- f) sezione degli istituti di patronato con prevalenti finalità sociali;
- g) sezione degli enti e organismi facenti capo alle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese con prevalenti finalità sociali.

2. Possono presentare istanza di iscrizione nella corrispondente sezione del Registro i soggetti del Terzo Settore aventi sede legale in Liguria, che risultino, ad esclusione delle cooperative sociali e delle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali, costituiti ed effettivamente operanti da almeno un anno.

2 bis. Le disposizioni di cui al comma 2 non si applicano ai soggetti per i quali sia diversamente previsto da disposizioni legislative nazionali. (4)

3. La verifica delle dichiarazioni e delle autocertificazioni prodotte ai fini dell'iscrizione e della permanenza nel Registro avviene attraverso controlli a campione, ai sensi del [decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445](#) (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e successive modificazioni ed integrazioni.

4. L'iscrizione di un soggetto in una sezione del Registro regionale di cui al presente testo unico è incompatibile con l'iscrizione nelle altre sezioni dello stesso Registro.

5. La Regione provvede alla pubblicazione annuale del Registro regionale nel sito web della Regione Liguria.

6. La Regione, gli enti locali e gli enti del settore regionale allargato di cui all'[articolo 25, comma 2, della legge regionale 24 gennaio 2006, n. 2](#) (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria - legge finanziaria 2006) e successive modificazioni ed integrazioni, valorizzano il Registro regionale e la Banca dati del Terzo Settore di cui all'articolo 41 per la stipula di

Terzo settore suddiviso in specifiche sezioni dedicate a: volontariato, promozione sociale, cooperative sociali con parte dedicata alle imprese sociali diverse dalle cooperative sociali, mutuo soccorso, fondazioni con finalità sociale, istituti di patronato con finalità sociale, enti o organismi facenti capo a confessioni religiose con prevalenti finalità sociali. L'iscrizione in una sezione del Registro è incompatibile con altre sezioni dello stesso. Nello specifico del volontariato l'iscrizione al Registro, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, si estende anche alle articolazioni territoriali autonome. All'art. 6 comma 9, è dettata analoga disciplina per le associazioni di promozione sociale, aventi i requisiti di legge. Infatti, è prevista l'iscrizione in una sezione di registro suddivisa in due parti, ovvero quella delle APS che operano a livello regionale o infraregionale, cioè contenente l'iscrizione delle articolazioni territoriali e dei circoli ad esso affiliati.

Per le cooperative sociali la sezione è articolata all'art. 15, nelle seguenti parti: servizi socio-sanitari ed educativi; attività agricole commerciali o industriali finalizzate all'inserimento socio-lavorativo di persone svantaggiate; consorzi costituiti da cooperative; imprese sociali diverse dalle cooperative.

La Giunta regionale con delibera approva ai fini della semplificazione schemi "tipo" riguardanti iscrizione, bilancio, rendiconto, autocertificazione e formulario per altre informazioni.

Per i soggetti del Terzo settore che operano nel campo della protezione civile, la procedura di accreditamento è espletata presso un apposito elenco regionale competente in materia.

Allo scopo di favorire inserimento e aggiornamento informativo dei soggetti interessati, è istituita la Banca dati del Terzo settore nella quale sono conservati elementi relativi all'iscrizione e all'esistenza in vita, nonché alla cancellazione degli enti.

Il Titolo III si occupa delle procedure di iscrizione, revisione e controllo. In particolare, il comma 3 dell'art. 13 stabilisce che per l'iscrizione e la permanenza nel Registro l'ente può subire verifiche e controlli a campione, secondo quanto stabilito dal DPR 28 dicembre 2000 n. 445. Compete alla Regione la pubblicazione annuale del Registro nel sito web. L'iscrizione nel Registro regionale, secondo quanto stabilito dall'art. 17, è vincolata alla seguente procedura: presentazione di istanza sottoscritta dal legale rappresentante corredata da atto costitutivo, statuto, bilancio o rendiconto dell'ultimo anno di attività contenete specifiche distinzioni nelle fonti di entrate, autocertificazione di cui al DPR sopra richiamato. Le procedure di iscrizione al registro avvengono entro termini perentori disciplinati dalla legge e la perdita dei requisiti necessari all'iscrizione o il mancato rispetto degli obblighi previsti determinano la cancellazione dal medesimo. Alla tenuta del registro (iscrizione, modifica e cancellazione) intervengono, per quanto di competenza, le Commissioni del Terzo settore istituite per ciascuna sezione. Mentre in materia di controlli e vigilanza la competenza è attribuita alla Regione, che esercita funzioni attraverso accertamenti documentali, richiesta dati e documentazioni, visite ispettive.

Regione, enti locali ed enti strumentali valorizzano il Registro regionale e la Banca dati ai fini della stipula di contratti, convenzioni e Patti con le organizzazioni del

contratti, convenzioni e patti con le organizzazioni del Terzo Settore, per la concessione di incentivi e agevolazioni e, in genere, quali strumenti per l'esercizio delle proprie funzioni con riferimento ai valori sociali e per la promozione del capitale sociale diffuso nei territori di competenza.

Terzo settore (art. 13, comma 6). La Regione riconosce comunque il valore delle reti di collaborazione anche tra soggetti diversi da quelli iscritti. Secondo l'art. 17, l'iscrizione costituisce presupposto per la stipula di accordi e convenzioni, istituti giuridici diversi dal ricorso al bando di appalti, nonché al fine di accedere ai contributi previsti dallo stesso testo normativo.

I lavoratori che operano nelle organizzazioni di volontariato e nelle associazioni di promozione sociale iscritte nel Registro, esercitano i loro diritti nella fruizione di forme di flessibilità lavorativa, in linea con i contratti collettivi, compatibili con l'organizzazione aziendale.

I privati senza finalità di profitto nell'esercizio della funzione sociale, iscritti nelle competenti sezioni del Registro, possono partecipare a processi di co-progettazione di servizi e interventi anche in collaborazione con organizzazioni pubbliche (art. 30).

La costituzione di un Registro unico del Terzo settore risponde altresì all'esigenza di strutturare una banca dati costantemente aggiornata¹¹, sia dal punto di vista degli enti che ne fanno parte, che dell'attività da essi concretamente svolta.

In Lombardia, la Legge Regionale 14 febbraio 2008, n. 1 riunisce una serie di disposizioni in materia di Terzo settore riguardanti volontariato, associazionismo, cooperazione sociale, mutuo soccorso, nonché erogazione di contributi a particolari strutture associative per persone appartenenti a *target* svantaggiati quali cechi, sordi, mutilati e invalidi (Capo I oggetto del Testo Unico)¹².

L'articolo 5 istituisce il Registro generale delle organizzazioni di volontariato e la contestuale approvazione di modello suddiviso in sezioni, secondo le attività di cui al comma 1 dell'articolo 3. Alla Giunta regionale compete l'approvazione del modello, nonché l'emanazione di disposizioni in merito alle attività di vigilanza sulle organizzazioni di volontariato iscritte nel Registro. I requisiti di cui al terzo comma dell'articolo 4 conferiscono diritto all'iscrizione nel Registro del volontariato. Nel caso in cui vengano meno i requisiti necessari per l'iscrizione o la cessazione delle attività, questi comportano la cancellazione dallo stesso, disposta con Decreto del Dirigente competente.

All'articolo 16 comma 1 è stabilito che presso ogni Provincia è istituito il Registro delle associazioni di promozione sociale, operanti nel territorio. All'interno è istituita una apposita sezione nella quale sono iscritte le associazioni di promozione sociale, in possesso dei requisiti soggettivi e statutari di cui agli articoli 2 e 3 della legge n.

¹¹ La legge regionale della Liguria n. 6/2012 all'articolo 41 prevede una banca dati del terzo settore, in cui vengono conservati i dati relativi al Registro unico, prevedendo contestualmente misure atte a favorire l'aggiornamento informatico dei dati da parte dei soggetti interessati.

¹² CAPO I OGGETTO DEL TESTO UNICO Art. 1 (Oggetto del testo unico)

1. Il presente testo unico, redatto ai sensi della legge regionale 9 marzo 2006, n. 7 (Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici), riunisce le disposizioni di legge regionali in materia di terzo settore riguardanti:

- a) le organizzazioni di volontariato;
- b) le associazioni;
- c) le cooperative sociali;
- d) le società di mutuo soccorso;
- e) le associazioni familiari;

f) l'erogazione di contributi alle articolazioni regionali e provinciali dell'unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti, dell'ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi, dell'associazione nazionale fra mutilati ed invalidi di guerra, della associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra, dell'associazione nazionale mutilati ed invalidi civili, dell'associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro e dell'unione nazionale mutilati per servizio

383/2000. Al secondo comma si stabilisce l'istituzione presso la Regione del registro regionale delle associazioni, che prevede un'apposita sezione per le APS, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, della legge n. 383/2000.

È di competenza del Consiglio regionale, su proposta della Giunta, secondo quanto stabilito dall'art. 20 approvare le disposizioni che consentono a Regione e Provincia di procedere all'iscrizione nei registri di rispettiva competenza. Con lo stesso provvedimento sono espletate le attività di vigilanza e controllo delle strutture iscritte.

È facoltà del Presidente della Giunta delegare un Assessore alla tenuta del Registro secondo le disposizioni di cui all'art. 16.

Per quanto riguarda la cooperazione sociale, l'art. 27 al comma 1 istituisce l'Albo regionale identificato nella struttura dell'oggetto di cui all'art. 26. La Regione, oltre a stabilire i requisiti per l'iscrizione e la permanenza all'Albo, determina il complesso delle procedure prevedendo il raccordo con le Camere di Commercio.

La Regione, in applicazione dei principi e degli obiettivi riguardanti le politiche regionali per la famiglia, e in attuazione del principio di sussidiarietà e decentramento, ha altresì istituito un apposito Registro per l'iscrizione delle Associazioni familiari censite sul territorio, il cui aggiornamento è curato dalla Direzione regionale competente.

La LR 3/2008 contiene le disposizioni che riguardano l'istituzione dei registri e, in dettaglio: all'art. 11, lettera p) affida alla Regione le funzioni relative alla tenuta del Registro regionale delle associazioni di cui al Capo III; del Registro regionale delle associazioni di solidarietà familiare di cui al Capo VI e della Sezione regionale del Registro generale regionale del volontariato di cui al Capo II della citata LR 1/2008; all'art. 12, lettera c) affida alle Province le funzioni relative alla tenuta delle Sezioni provinciali del Registro generale regionale del volontariato di cui al Capo II e dei registri provinciali delle associazioni di cui al Capo III della citata LR 1/2008.

Sul versante delle procedure di tenuta dei registri, così come citate dal Testo unico, sono evidenziate le fasi di iscrizione, revisione e controllo. Infatti nell'articolo 5, che istituisce il Registro generale delle organizzazioni di volontariato, ai commi 3, 4, 5 e 7 si specifica che per quanto riguarda l'iscrizione, la domanda è inoltrata al Presidente della Giunta e contestualmente al Sindaco per l'espressione del parere che attesti l'esistenza e l'operatività dell'organizzazione. I tempi del procedimento indicati sono di 60 giorni e, qualora prima dell'iscrizione disposta con Decreto del Dirigente competente (entro i 90 giorni) siano richiesti chiarimenti e integrazioni per la valutazione, il termine può essere sospeso. Le associazioni iscritte sono tenute a documentare alla Regione, entro il 30 maggio di ogni anno, il mantenimento dei requisiti di iscrizione, le attività svolte, il rendiconto.

Per l'iscrizione ai registri regionali e provinciali delle associazioni di promozione sociale (art.17) sono dettagliati ulteriori requisiti rispetto a quelli citati all'art.16. In particolare si evidenzia la territorialità (sede), l'operatività (da almeno un anno) e la democraticità in complementarietà ai requisiti statutari. Ai commi 4 e 5 si specifica che la domanda di iscrizione deve contenere i requisiti predeterminati, corredata da apposita documentazione. Infine, si contempla la pubblicità dell'elenco delle associazioni iscritte e la relativa revisione da svolgere ogni 2 anni. Rispetto a ciò, alle associazioni è fatto obbligo di comunicare variazioni riguardanti la permanenza dei requisiti richiesti e, in caso del venir meno degli stessi o di cessazione di attività si prevede la cancellazione.

Per le cooperative sociali l'articolo 27 comma 3 del Testo unico, affida la titolarità della tenuta dell'Albo alle Camere di commercio. Ad esse è attribuita la competenza per l'iscrizione, la verifica dei requisiti, il mantenimento e la tenuta, e infine la cancellazione.

Per le associazioni di volontariato, l'iscrizione al Registro consente il compimento di una serie di atti amministrativi e negoziali con la PA. A titolo esemplificativo si possono citare alcuni esempi: la partecipazione alla programmazione dei servizi locali e regionali (art. 6, comma 1); la stipula di convenzioni con la Regione e gli altri Enti pubblici (art. 9, comma 1); la nomina di rappresentanti di organizzazioni nel Comitato di gestione del Fondo speciale (art. 11), la Conferenza regionale del volontariato (art. 12), nonostante in questo ultimo caso vengano coinvolte anche organizzazioni non iscritte ai registri. Alcuni aspetti di non secondaria importanza, possono riguardare l'accesso a programmi di formazione e qualificazione professionale (art. 7).

Per le associazioni di promozione sociale, si possono citare: l'ammissione a finanziamento regionale per programmi e interventi promozionali (art. 21, comma 2); la realizzazioni di progetti (art. 24) e di iniziative legate alla formazione (art. 23), la partecipazione alla Conferenza regionale (art. 22).

Per le cooperative sociali l'iscrizione all'Albo, secondo i requisiti di cui dell'art. 27 comma 1, costituisce condizione per accedere alle agevolazioni previste dalla normativa regionale e per la stipulazione di convenzioni in deroga alle ordinarie regole per i contratti con le amministrazioni pubbliche che operano in ambito regionale.

Infine nell'ambito della promozione dell'associazionismo familiare, la Regione ha disposto che le organizzazioni iscritte nel Registro possano eleggere un numero massimo di tre rappresentanti nella consulta regionale.

La Regione Piemonte con legge n. 3 del 2015, recante "Disposizioni regionali in materia di semplificazione" costituisce il provvedimento fondamentale in materia di Registro, e sue articolazioni, per le organizzazioni del Terzo settore.

Il Capo XIII "Semplificazioni in materie di Politiche sociali" contempla all'art. 55 l'istituzione del Registro unico delle organizzazioni del Terzo settore¹³, la Regione

¹³ Legge Regione Piemonte Legge n. 3 del 2015, Art. 55 (*Istituzione del Registro unico delle organizzazioni del terzo settore*)

1. La Regione, al fine di consentire ai cittadini e alle istituzioni la migliore conoscenza e fruizione delle attività promosse dalle organizzazioni senza scopo di lucro e il rispetto della pubblica fede, istituisce il Registro unico delle organizzazioni del terzo settore, di seguito denominato Registro.

2. Nel Registro sono inserite automaticamente le organizzazioni iscritte:

a) al registro regionale delle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3 della legge regionale 29 agosto 1994, n. 38 (Valorizzazione e promozione del volontariato);

b) al registro regionale delle associazioni di promozione sociale della Regione di cui all'articolo 6 della legge regionale 7 febbraio 2006, n. 7 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale);

c) al registro regionale delle persone giuridiche di cui agli articoli 3, 5 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione

delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

3. Il registro non ha valore di pubblicità costitutiva, essendo riservata alle procedure di cui alle disposizioni normative richiamate al comma 2.

4. La Giunta regionale, con proprio provvedimento, definisce le modalità di pubblicazione telematica del Registro, i dati e le informazioni in esso riportate e i termini, non superiori ai cinque giorni lavorativi, entro i quali le direzioni regionali competenti e gli uffici provinciali preposti alla

infatti di concerto alle amministrazioni provinciali, promuove le procedure di omologazione, iscrizione, mantenimento e cancellazione (art. 55 comma 5).

Per quanto riguarda i registri delle organizzazioni di volontariato, l'istituzione dello stesso costituisce un ambito unitario, ma ripartito nelle sezioni provinciali. Sono definite le aree di intervento che corrispondono a sezioni di attività, quali: socio-assistenziale, sanitaria, educativa, sportiva, tutela dell'ambiente e simili.

E' contemplata l'incompatibilità tra iscrizione al Registro del volontariato e iscrizione al Registro delle associazioni di promozione sociale, secondo quanto stabilito dalla legge 7 dicembre 2000, n. 383.

Anche per le associazioni di promozione sociale, il Registro si articola in specifiche sezioni. Le disposizioni normative prevedono esplicitamente l'incompatibilità con l'iscrizione nei registri di volontariato, e contemporaneamente indicano una serie di requisiti da osservare per l'iscrizione: indicazione della sede legale regionale, costituzione ed espletamento delle attività da almeno sei mesi, oltreché i requisiti richiesti dalla legge.

In riferimento al Registro delle persone giuridiche, secondo quanto disposto dal DPR 361 del 2000 si prevede che il Registro sia formato da una sezione generale ed una analitica. Nella prima sono iscritte le persone giuridiche con la sola indicazione della loro denominazione; nella seconda sono iscritti per ogni persona elementi, di cui alle indicazioni fornite dall'art. 4: data dell'atto costitutivo, denominazione, scopo, patrimonio, durata, qualora sia determinata, sede della persona giuridica, cognome, nome e codice fiscale degli amministratori, con menzione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza.

Al comma 2 dell'art. 4 si specifica inoltre che devono essere iscritte le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto, il trasferimento della sede, l'istituzione di sedi secondarie, la sostituzione degli amministratori, con indicazione di quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, le delibere di scioglimento, i provvedimenti che dispongono lo scioglimento o l'accertamento di estinzione, il cognome e il nome del liquidatore, nonché tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento.

In merito alle competenze di Regioni e Province autonome, il riconoscimento delle persone giuridiche che operano nelle materie attribuite alla competenza regionale di cui al DPR 616 del 1977¹⁴ è determinato dall'iscrizione al Registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa Regione.

conservazione, gestione ed aggiornamento di cui all'articolo 8, comma 2, della l.r. 7/2006, devono iscriverne le organizzazioni ed aggiornare i dati ad essi pervenuti.

5. La Regione promuove, di concerto con le amministrazioni provinciali, l'omologazione delle procedure di iscrizione, di mantenimento dell'iscrizione e di cancellazione dai registri di cui al comma 2.

6. La Regione promuove l'implementazione del Registro, concordando con le amministrazioni pubbliche del territorio, tramite apposite convenzioni, le modalità e i tempi di inserimento e aggiornamento delle informazioni relative alle organizzazioni del terzo settore iscritte ai fini fiscali o amministrativi a registri, elenchi, albi ed anagrafi.

7. Il Registro non ha valore di pubblicità costitutiva anche in relazione alle organizzazioni del terzo settore iscritte a seguito delle convenzioni di cui al comma 6, essendo essa riservata alle procedure dettate dalle disposizioni normative di riferimento.

¹⁴ Articolo 14 Persone giuridiche private.

E' delegato alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative di organi centrali e periferici dello Stato concernenti le persone giuridiche di cui all'art. 12 del codice civile che operano esclusivamente

Con l'istituzione del Registro unico del Terzo settore sono automaticamente iscritte nel Registro le organizzazioni del volontariato, delle associazioni di promozione sociale, delle persone giuridiche secondo quanto disposto dalle leggi citate. E' compito della Giunta regionale definire modalità di pubblicazione telematica del registro, dati e informazioni in esso riportati, conservazione, gestione e aggiornamento (art. 55 comma 4). Per quanto riguarda modalità e i tempi di inserimento e aggiornamento delle informazioni relative alle organizzazioni del Terzo settore iscritte ai fini fiscali o amministrativi a registri, elenchi, albi ed anagrafi, la Regione promuove l'implementazione del Registro unico, con le amministrazioni pubbliche territoriali (art. 55, comma 6). Nell'articolo 56 si evidenzia che ai fini dell'agevolazione di informazioni relative a qualità personali e fatti, contenute in albi, elenchi e registri, le amministrazioni sono tenute a consentire alle stesse che procedono, la consultazione telematica degli archivi informatici, nel rispetto della tutela alla riservatezza. Nelle more di una Riforma del Terzo settore ancora in itinere, si segnala che la legge regionale di semplificazione ha previsto l'introduzione di specifici procedimenti allo scopo di uniformare il regime fiscale e tributario delle organizzazioni che operano nel settore.

Giova rammentare che l'iscrizione delle organizzazioni al Registro rileva soprattutto a fini fiscali e tributari e non assolve a finalità di pubblicità costitutiva.

5. Osservazioni conclusive di scenario

Come anticipato in precedenza, un nodo molto importante che dovrà trovare soluzione nei decreti attuativi è senz'altro rappresentato dai profili giuridici della transizione dai registri regionali e provinciali verso un Registro Unico, in tale ottica assume particolare rilievo la ricostruzione di una mappatura puntuale e costantemente aggiornata dell'articolazione territoriale dei registri sia per condividere e diffondere esempi di buone pratiche, che per accompagnarne il processo di Riforma attraverso azioni di sistema e nell'ottica del mainstreaming.

La realizzazione di approfondimenti finalizzati alla sperimentazione del Registro unico del Terzo settore ed allo sviluppo della conoscenza del fenomeno dell'economia sociale si inserisce in un complesso impianto progettuale che riguarda la sistematizzazione delle basi conoscitive ponderando criteri nella formulazione delle analisi e dei modelli avanzati che si integrano nel quadro istituzionale della programmazione e delle azioni di sistema da realizzare, fornendo quindi un contributo all'osservazione del fenomeno con analisi sull'evoluzione dello stesso in ordine agli ecosistemi di sviluppo. Gli approfondimenti concorrono a tale obiettivo sostenendo la DG III Settore nell'attività di coordinamento e indirizzo istituzionale per una migliore governance dei processi. Nel complesso, si tratta di una strategia che insiste sulla necessità di rafforzare la capacità amministrativa, integrando nel quadro di sviluppo e sostenibilità dell'azione all'analisi dei modelli di registrazione e tenuta dei registri quella della qualificazione dei soggetti di Terzo settore. Una sperimentazione di Registro unico che possa al tempo stesso rispondere ad esigenze di tipo istituzionale-

nelle materie di cui al presente decreto e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola Regione.

amministrativo e rafforzare l'infrastrutturazione sociale del Paese in modo da essere utilmente fruito in sede di definizione e attuazione delle politiche d'inclusione sociale.

Coerentemente con il processo di riordino auspicato nella Riforma sul Terzo settore e l'impresa sociale, è centrale nella strategia di azione individuata la necessità di creare un registro unificato delle organizzazioni di Terzo settore. La creazione di un Registro unico del Terzo settore, previsto dal progetto di Riforma, può avere un forte impatto sull'infrastrutturazione sociale del Paese e attraverso l'adozione di criteri e la definizione di standard comuni sul territorio costituisce, in definitiva, un nucleo centrale dell'Azione di sistema i cui obiettivi operativi si riterranno completati nella definizione di procedure standard ivi compresa la sostenibilità di un progetto informatico¹⁵. Nella congruità degli obiettivi, la realizzazione di un'anagrafica unica rappresenta un cardine delle potenzialità dello strumento di registrazione degli enti senza il quale non possono rendersi analizzabili alcune dimensioni che identificano le unità organizzative del Terzo settore e loro specifici profili strettamente interconnessi con riguardo all'effettività delle disposizioni.

La disamina evidenzia alcune applicazioni regionali che nell'emanazione di normative sul Terzo settore hanno tenuto conto della necessaria complementarità tra l'introduzione di criteri sociali per la qualificazione dei rapporti tra PA e Terzo settore e la previsione di procedure di registrazione le cui disposizioni sono connesse a processi e strumenti di rendicontazione sociale.

In tale scenario, non poco sono da considerare, dal punto di vista della governance, le criticità di ordine sistemico che a loro volta sono considerate nel quadro di afferenza di cui all'art. 4 del Disegno di Legge Delega: «valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali, di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale improntati al rispetto di requisiti minimi di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione».

A livello nazionale, dato il quadro estremamente variegato, si evidenzia la necessità di una omogeneizzazione/armonizzazione della materia attraverso la previsione di requisiti minimi e ulteriori opzioni sulla qualità richiedendo ulteriori sforzi affinché le leve di intervento istituzionale, e le risorse disponibili, vengano finalizzate in maniera coerente e corretta. Tale necessità è tra l'altro stressata dall'emergere di modalità "opache a rischio corruttivo" (Cantone 2015) nei sistemi di affidamento di servizi e prestazioni sociali al Terzo settore e alle cooperative sociali. Su tali questioni, l'attenzione alla relazione tra *accountability* e trasparenza emerge, e si rafforza, trasversalmente alla disciplina sul Terzo settore e l'impresa sociale e a quella sugli Appalti pubblici.

L'iter della Riforma sul Terzo settore ha messo in evidenza la pluralità di temi diversi che a loro volta, nella prospettiva di attuare una governance pubblica, appaiono interrelati tra loro. Esemplicando: il tema dei servizi, degli impatti sociali attesi sui sistemi territoriali e degli attori coinvolti. La stessa Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC, 2015) nella consultazione indetta sulle linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali pone un

¹⁵ Si veda in proposito: Anna Elisa Carbone, *Il SIONP: «capitale pubblico» del non profit*, «Osservatorio Isfol», II (2012), Rubbettino n. 1, pp. 131-145.

accento specifico alla necessità di "(...) coordinare l'emananda disciplina generale riguardante il Terzo settore (D.d.l. n.1870 approvato alla Camera dei deputati il 9.4.2015) con la normativa dell'Unione Europea e quella nazionale. In particolare, nell'armonizzazione perseguita dalla Riforma sul Terzo settore (così come nel testo ANAC) una riflessione specifica è esposta al profilo delle soluzioni tecnico-amministrative che ricomprendono la necessità di precisare modelli che nelle disposizioni procedurali integrino strumenti di verifica (ex ante ed ex post) degli interventi pubblici e dell'operato delle organizzazioni del Terzo settore nel merito della natura dell'interesse generale e dell'utilità sociale (tra l'altro fondativa, nell'impianto statutario, delle organizzazioni).

Nello scenario delle riforme emergono trasversalmente alle questioni novellate dall'ANAC e dal Governo sulla qualificazione e la trasparenza riferimenti che vanno ad impattare sui sistemi di accountability e accreditamento con riferimento alle procedure di iscrizione nei registri/albi/elenchi.

L'ampia produzione di leggi locali che regolano il rapporto tra istituzioni pubbliche e Terzo settore ha prodotto sistemi di *accountability* alquanto eterogenei fra loro soprattutto per quanto riguarda le modalità attraverso le quali procedere all'iscrizione ai registri locali. Diversità di impostazioni, accompagnate dalla progressiva introduzione di nuovi criteri e parametri di qualità, sono fattori che si combinano tra loro dando origine a un ventaglio di forme organizzative di gestione del sistema che influiscono sui modelli di accreditamento locali.

In sede di decretazione attuativa occorrerebbe prevedere non da ultimo che l'iscrizione a livello regionale avvenga in modo omogeneo tanto per ciò che concerne i requisiti, quanto per le modalità. Particolarmente significativo sarà anche l'interesse sulla gestione del momento di transizione e messa a sistema riferita esplicitamente alla necessità di omologazione dei meccanismi di iscrizione, revisione e controllo. Ulteriore aspetto riguarda la previsione di strumenti informatici per coadiuvare il passaggio delle informazioni anagrafiche nonché per la comunicazione delle vicende relative ai registri. I decreti delegati che daranno attuazione ai principi contenuti nella legge cornice, dovrebbero successivamente definire, accanto ad un sistema di requisiti "generali" un sistema di requisiti "specifici", afferenti ad ogni tipologia di organizzazione e, soprattutto, prevedere momenti valutativi o processi di revisione per controllare o verificare la persistenza dei suddetti requisiti nel tempo.

Nel quadro delle questioni, si rafforza quella relativa alla definizione del modello di registrazione degli enti e dei suoi risvolti procedurali, e in merito agli effetti, sul piano operativo, dell'iscrizione al Registro/i, e nei meccanismi di controllo e revisione, determinando, in modo concreto, elementi di qualificazione del settore in un più complesso ambito delle politiche di welfare.

Alcune questioni da esplorare sono relative a problemi di ordine interpretativo che impattano sui campi applicativi (del complesso degli istituti citati) e sulle procedure idonee a qualificarne l'adozione. Le stesse definizioni incidono sulla delimitazione degli ambiti di intervento in cui si muovono le organizzazioni in essi ricomprese, dalle agevolazioni fiscali e di accesso al credito, alla loro qualificazione per l'ammissione a rapporti negoziali con la PA e/o a processi di rappresentanza per la programmazione degli interventi. L'esigenza di incentivare processi di qualificazione dei requisiti e regolamentare le questioni relative alla definizione della natura fondativa/identitaria del Terzo settore attraverso l'istituzione di registri nazionali e regionali è, tra l'altro, non poco considerata (Iref, 2014; Vivaldi, 2014; Travaglini,

2015)¹⁶.

In tale disegno è altresì strategico il dialogo tra il livello nazionale, anche interistituzionale tra le competenze afferenti a diverse Istituzioni pubbliche sulla materia e quello regionale, nella governance multilivello.

¹⁶ Su tale dibattito si segnalano tra gli altri i contributi di: Iref, [*I registri delle associazioni di promozione sociale. Analisi comparata dei meccanismi d'iscrizione, controllo e revisione dei registri*](#), I Libri del Forum, 2014; Vivaldi, E. *Il Registro nazionale del Terzo settore in Riforma del Terzo settore (Disegno di Legge delega al Governo per la Riforma del Terzo settore)*, Non Profit; N. 3, 2014; Travaglini, C., *Il Registro Unico del Terzo settore. Una grande occasione per conoscenza e trasparenza: una proposta di attuazione*, Aiccon, Le giornate di Bertinoro per l'economia civile, 9-10 ottobre 2015