

È LEGGE LA DELEGA PER LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE

Emanuele Montemmarano

Il 25 maggio la Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 2617-B. È legge, dunque, la delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale.

Va, anzitutto, chiarito che si tratta di una legge delega, sicché la fase operativa della riforma prenderà il via soltanto dopo l'emanazione dei decreti delegati. È soltanto allora, sempreché le sorti del Governo e della legislatura lo consentiranno, che potrà vedere la luce una sorta di regolamentazione organica del welfare privato, affidata dall'art. 4 della legge di delegazione alla redazione di un «codice» per la raccolta e il coordinamento delle disposizioni in materia di disciplina degli enti del Terzo settore, con l'indicazione espressa delle norme abrogate a seguito della loro entrata in vigore.

Siamo, dunque, alla fase prodromica del procedimento legislativo, necessaria ma non sufficiente per pervenire all'assetto definitivo.

La nozione giuridica del Terzo settore

Il secondo periodo dell'art. 1 della legge definisce Terzo settore «il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi». Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. Le fondazioni bancarie sono considerate «enti che concorrono al perseguimento delle finalità della legge di riforma», ma ad esse non si applicano le sue disposizioni né i decreti attuativi.

La riforma dovrebbe andare a comporre, insieme al piano contro la povertà e la legge sulla disabilità, il Social Act, che si aggiungerebbe al Jobs Act nel caratterizzare gli interventi di diritto sociale del Governo. I pilastri su cui si fonda, accanto all'unitarietà della disciplina del welfare privato, sono costituiti da:

- revisione della disciplina del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche e non riconosciute;
- riordino della normativa sulle organizzazioni di volontariato e sul volontariato individuale;
- rilancio dell'impresa sociale;
- istituzione del «Servizio civile universale», aperto a tutti e su base volontaria, finalizzato alla difesa non armata della Patria ed alla promozione dei valori fondativi della Repubblica;
- attribuzione del ruolo di vigilanza, monitoraggio e controllo sugli enti del Terzo settore in esclusiva al Ministero del lavoro (e al Coni per i sodalizi sportivi?).

L'ultima riletture del Parlamento

La riletture da parte dei deputati si è resa necessaria per le modifiche apportate dal Senato al testo originariamente approvato dalla Camera. Le esigenze soddisfatte dalle modifiche rispetto alla prima stesura sono le seguenti:

— dare spazio non soltanto alle iniziative sociali intraprese in forma associata, ma anche all'autonoma iniziativa delle singole persone (a dire il vero, la legge si riferisce ai «cittadini» e non alle persone, con una scelta non proprio felice, che parrebbe escludere dal volontariato individuale i residenti cittadini di altri Stati o apolidi, ammessi peraltro al Servizio civile universale);

— estendere la nozione giuridica di «Terzo settore» alle azioni con finalità di semplice utilità sociale, senza limitarle a quelle con finalità anche civiche e solidaristiche;

— ricomprendere espressamente nel Terzo settore il volontariato e, più in genere, l'azione gratuita;

— riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti della legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali, senza limitazioni in favore di quella «pura», svolta senza alcuna finalità lucrativa;

— disciplinare il procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni, con un favore implicito per questa seconda forma di entificazione, magari orientata alla fondazione di partecipazione, una sorta di «mixtum» tra le due;

— coinvolgere anche i lavoratori, oltre agli associati e ai terzi, nella platea dei titolari dei diritti di informazione, per garantire la trasparenza dell'attività dei soggetti del Terzo settore;

— garantire, negli appalti pubblici, condizioni economiche non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro adottati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;

— promuovere un principio di proporzionalità tra i diversi trattamenti economici, con riguardo anche ai compensi attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo, ai dirigenti ed agli associati, al fine di garantire l'assenza di scopi lucrativi dissimulati da questi oneri;

— riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, appositamente accreditate, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore;

— introdurre criteri e limiti relativi al rimborso spese per le attività dei volontari, preservandone il carattere di gratuità e di estraneità alla prestazione lavorativa;

— riformare in modo più restrittivo il sistema dei centri di servizio per il volontariato costituiti con decreto del Ministro del lavoro, basato su organismi regionali o sovraregionali e sostenuto finanziariamente dalle fondazioni bancarie;

— sottolineare l'attività oggettivamente imprenditoriale delle imprese sociali, consentendo una, seppur limitata, remunerazione del capitale sociale;

— attribuire allo Stato le funzioni di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del Servizio civile universale.

La revisione del codice civile

La delega dovrà essere esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

— rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica, la cui competenza è attualmente ripartita tra Regioni e Prefetture; definire le informazioni obbligatorie da inserire negli statuti e negli atti costitutivi; prevedere obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell'ente, pure mediante la pubblicazione nel sito Internet; prevedere una disciplina per la conservazione del patrimonio;

— disciplinare, nel rispetto del principio di certezza nei rapporti con i terzi e di tutela dei creditori, il regime di responsabilità limitata degli enti riconosciuti come persone giuridiche e la responsabilità degli amministratori;

— assicurare il rispetto dei diritti degli associati, con particolare riguardo ai diritti di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti deliberativi, nonché il rispetto delle prerogative dell'assemblea, prevedendo limiti alla raccolta delle deleghe;

— prevedere che alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa si applichino le norme codicistiche sulle società, in quanto compatibili, seppure in coerenza con regimi fiscali e contabili semplificati;

— disciplinare il procedimento per ottenere la trasformazione diretta e la fusione tra associazioni e fondazioni, nel rispetto del principio generale della trasformabilità tra enti collettivi diversi introdotto dalla riforma del diritto societario (attualmente gli artt. 2500-septies e 2500-octies cod. civ. individuano le sole trasformazioni eterogenee da e in società di capitali consentite).

Volontariato e promozione sociale

Con i decreti delegati si dovrà provvedere (art. 5) al riordino ed alla revisione organica della disciplina vigente in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

— armonizzazione e coordinamento delle diverse discipline;

— introduzione di criteri e limiti relativi al rimborso spese per le attività dei volontari, preservandone il carattere di gratuità e di estraneità alla prestazione lavorativa;

— promozione della cultura del volontariato, specialmente tra i giovani, anche attraverso apposite iniziative da svolgere nell'ambito delle strutture e delle attività scolastiche;

— valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato e riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite dai volontari;

— previsione di un regime transitorio volto a disciplinare lo status giuridico delle società di mutuo soccorso, nell'eventualità che intendano rinunciare alla loro natura per continuare ad operare quali associazioni senza fini di lucro, con particolare riguardo alle condizioni per mantenere il possesso del proprio patrimonio, che dev'essere comunque volto al raggiungimento di finalità solidaristiche.

Le imprese sociali

La revisione della disciplina in materia di impresa sociale dovrà rispettare i seguenti principi e criteri direttivi:

— qualificazione dell'impresa sociale quale organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale, 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;

— individuazione dei settori in cui può essere svolta l'attività;

— acquisizione di diritto della qualifica di impresa sociale da parte delle cooperative sociali e dei loro consorzi;

— previsione di forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente, nonché previsione del divieto di ripartire eventuali avanzi di gestione per gli enti per i quali tale possibilità è esclusa per legge, anche qualora assumano la qualifica di impresa sociale;

— previsione per l'organizzazione che esercita l'impresa sociale dell'obbligo di redigere il bilancio ai sensi degli artt. 2423 segg. cod. civ., in quanto compatibili;

— previsione di specifici obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti;

— ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati, tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di pari opportunità e non discriminazione;

— g) possibilità per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche di assumere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, con divieto di assumerne la direzione, la presidenza o il controllo;

— coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività d'impresa svolte dalle onlus;

— previsione della nomina, in base a principi di terzietà, fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci.

Il Registro unico nazionale del Terzo settore

L'art. 4, comma 1, lett. m), della legge delega prevede l'istituzione del «Registro unico nazionale del Terzo settore», suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio. Il fine è 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.

L'iscrizione nel Registro è subordinata al possesso dei seguenti requisiti:

— esercizio di attività, da individuare per mezzo della decretazione attuativa, che tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nonché sulla base dei settori di attività già previsti dal D.Lgs. n. 460/1997 («onlus») e dal D.Lgs. n. 155/2006 («imprese sociali»);

— forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, uguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione, nel rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori, con facoltà di 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;

— divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente, fatte salve forme di remunerazione del capitale sociale che assicurino la prevalente destinazione degli utili al conseguimento dell'oggetto sociale, da assoggettare a condizioni e comunque nei limiti massimi previsti per le cooperative a mutualità prevalente.

L'iscrizione nel Registro dovrà essere obbligatoria per gli enti del Terzo settore 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 e che intendono avvalersi delle misure fiscali e di sostegno economico riservate a questi enti.

Il Servizio civile universale

L'art. 8 della legge delega affida ad un decreto attuativo la revisione della disciplina in materia di Servizio civile nazionale, mediante l'istituzione del «Servizio civile universale», nel rispetto dei seguenti principi e criteri:

— previsione di un meccanismo di programmazione, di norma triennale, dei contingenti di giovani italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, di età compresa tra 18 e 28 anni, che possono essere ammessi al Servizio tramite bando pubblico e delle relative procedure di selezione;

- definizione dello status giuridico dei giovani ammessi al Servizio, prevedendo l'instaurazione di un rapporto di servizio con lo Stato non assimilabile al rapporto di lavoro;
- attribuzione allo Stato delle funzioni di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del Servizio, con il coinvolgimento delle Regioni, di altri enti locali, di altri enti pubblici territoriali ed enti del Terzo settore; questi altri enti diversi dallo Stato potranno attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati;
- previsione di criteri e modalità di accreditamento degli enti di servizio civile universale, nonché di trasparenza delle procedure di gestione e di valutazione dell'attività svolta;
- previsione di un limite di durata del Servizio, non inferiore ad otto mesi complessivi e, comunque, non superiore ad un anno, che contempererà le finalità del Servizio con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti;
- possibilità che il Servizio sia prestato, in parte, in uno degli Stati membri dell'Unione europea nonché, per iniziative riconducibili alla promozione della pace e della non violenza ed alla cooperazione allo sviluppo, anche nei Paesi al di fuori dell'Unione europea;
- riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite durante l'espletamento del Servizio in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo;
- riordino e revisione della Consulta nazionale per il servizio civile, quale organismo di consultazione, riferimento e confronto per l'amministrazione, sulla base del principio di rappresentatività di tutti gli enti accreditati, anche con riferimento alla territorialità e alla rilevanza per ciascun settore di intervento.

Le agevolazioni fiscali e le misure di sostegno economico

È stato rettammente osservato che con la riforma si riconosce il «dna giuridico» del Terzo settore; si passa, cioè, da una definizione di natura residuale («è Terzo settore ciò che non è pubblico né privato a scopo di profitto») ad una nozione identitaria.

Ma questo bel vestito non può essere indossato da un fantasma. Il corpo da rivestire resterà un'illusoria visione se non gli si darà quella concretezza che finora, ad esempio, ha impedito all'impresa sociale di decollare. E la concretezza può essere attribuita soltanto da un insieme di misure fiscali e di sostegno economico che permettano ad enti senza fini di lucro di produrre beni e servizi nel mondo d'oggi, coniugando l'utilità sociale alla sostenibilità economica.

L'art. 9 della legge delega preconizza, così, per gli enti del Terzo settore il riordino e l'armonizzazione della disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- revisione complessiva della definizione di «ente non commerciale» ai fini fiscali e introduzione di un regime tributario di vantaggio;
- razionalizzazione e semplificazione del regime di deducibilità dal reddito complessivo e di detraibilità dall'imposta lorda sul reddito delle erogazioni liberali;
- completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del 5 per mille, con semplificazione ed accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi ed introduzione di obblighi di pubblicità delle risorse;
- razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati;
- previsione, per le imprese sociali della possibilità di accedere a forme di raccolta di capitali di rischio tramite portali telematici, in analogia a quanto previsto per le start-up innovative, nonché di misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale;
- istituzione, presso il Ministero del lavoro, di un Fondo destinato al finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni;

— introduzione di meccanismi volti alla diffusione dei «titoli di solidarietà» e di altre forme di finanza sociale;

— assegnazione agli enti di immobili pubblici inutilizzati e dei beni immobili e mobili confiscati alla criminalità organizzata;

— previsione di agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti;

— revisione della disciplina riguardante le onlus, in particolare prevedendo una migliore definizione delle attività istituzionali e di quelle connesse, fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali ed alle organizzazioni non governative.

Strumentali all'attuazione delle misure agevolative saranno il «Consiglio nazionale del Terzo settore» e la «Fondazione Italia Sociale». L'art. 5 della legge delega dispone l'istituzione del Consiglio quale organismo di consultazione degli enti a livello nazionale, con composizione che valorizzi il ruolo delle reti associative di secondo livello e consenta il superamento del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale. Il successivo art. 10 dispone l'istituzione della Fondazione con lo scopo di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore, caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori ed ai soggetti maggiormente svantaggiati. La Fondazione dovrà impiegare risorse provenienti prevalentemente da privati, anche mediante il ricorso ad iniziative donative per fini sociali e campagne di crowdfunding ed impegnarsi nella diffusione di modelli di welfare integrativi rispetto a quelli già assicurati dall'intervento pubblico, nonché allo sviluppo del microcredito e di altri strumenti di finanza sociale.

Pienamente condivisibile il piano riformatore. La legge delega costituisce un buon inizio, Ma è bene avvertire che senza le misure agevolative la riforma resterà un vuoto simulacro.