

dossier

è nato il Terzo settore

IN CASO DI MANCATO RICEVIMENTO INVIARE ALL'UFFICIO DI CNP ROSETO (MILANO) PER LA RESTITUZIONE AL MITTENTE CHE S'IMPEGNA A PAGARE IL DIRITTO FISSO DOVUTO



LA MAPPA DELLE NOVITA'
Cosa cambia con la riforma

LUCI E OMBRE
Le voci critiche del non profit

IL REBUS DEI DECRETI
Adesso è battaglia su come
il Governo attuerà la legge

Rivista a cura dei Centri servizi per il volontariato di:
Bologna, Brescia, Cremona, L'Aquila, Lazio, Marche,
Messina, Milano, Palermo, Rovigo, Torino e CSVnet Lombardia



Centro Servizi per il Volontariato
della provincia di Bologna

www.volabo.it



BRESCIA VOLONTARIATO
Centro Servizi per il Volontariato di Brescia

www.csvbs.it



CISVOL - Centro di Servizio al Volontariato

www.cisvol.it



Centro di Servizio per il Volontariato
della provincia dell'Aquila

www.csvaq.it



Centri di Servizio per il
Volontariato del Lazio

www.volontariato.lazio.it



Centro Servizi per il Volontariato

www.csv.marche.it



www.cesvmessina.it



CENTRO SERVIZI PER IL VOLONTARIATO - CITTA' METROPOLITANA DI MILANO

www.ciessevi.org



www.cesvop.org



Centro di Servizio
per il Volontariato
di Rovigo



CENTRO SERVIZI
PER IL VOLONTARIATO



CSVnet
LOMBARDIA
Coordinamento Regionale
dei Centri di Servizio per il Volontariato



Vdossier

rivista periodica

dei Centri di servizio per il volontariato di: Bologna, Brescia, Cremona, L'Aquila, Lazio, Marche, Messina, Milano, Palermo, Rovigo, Torino e CSVnet Lombardia

Giugno 2016

anno 7

numero 1

ISSN2239-1096

Registrazione del Tribunale di Milano

n. 550 del 01/10/2001

Editore

Associazione Ciessevi

piazza Castello 3

20121 Milano

tel. 02.45475850

fax 02.45475458

email comunicazione@ciessevi.org

www.ciessevi.org

Direttore Responsabile

Ivan Nissoli

Redazione

Paola Atzei

Elisabetta Bianchetti

Valentina De Felice

Paolo Marelli

Marta Moroni

Alessandro Prandi

Alessandro Seminati

Paola Springhetti

Hanno collaborato:

Gianluca Cantisani

Christian Gretter

Carlo Mazzini

Massimo Mezzabotta

Lorena Moretti

Giovanni Moro

Licio Palazzini

Immagine di copertina: © 2005 - 2015 123RF Limited

Progetto editoriale

Paolo Marelli

Progetto grafico

Francesco Camagna

Simona Corvaia

Stampa

Fabbrica dei Segni coop. Sociale

via Baranzate 72/74 20026 Novate Milanese (MI)

Stampa in carta certificata FSC (Forest Stewardship Council) che garantisce tra l'altro che legno e derivati non provengano da foreste ad alto valore di conservazione, dal taglio illegale o a raso e da aree dove sono violati i diritti civili e le tradizioni locali.

Inchiostri derivati da fonti rinnovabili (oli vegetali).

È consentita la riproduzione totale, o parziale, dei soli articoli purché sia citata la fonte.

Si ringraziano inoltre gli autori e gli interlocutori per il prezioso contributo a titolo gratuito.

L'editoriale

Una riforma che riorganizza la giungla del Terzo settore in attesa dei decreti delegati **5**

L'analisi

Crescita continua degli enti. E sempre più donne e giovani impegnati nella solidarietà **9**

Moro

In 12 articoli le regole per smascherare la falsa solidarietà **15**

Venturi

La cultura del dono è rivista in chiave più aperta nel nome del "civismo" **21**

Il giurista

Via libera alla definizione che identifica il Terzo settore in base al fine sociale **27**

Il notaio

I decreti attuativi puntino a un doppio obiettivo: norme chiare e semplificazione **32**

La svolta

Il principio di sussidiarietà sancito anche per legge. Così si attua la Costituzione **37**

Propersi

Codice civile fermo al 1943. Adesso occorre aggiornarlo. E serve il registro unico **41**

La critica

Odv in un limbo fiscale. La lunga lista dei quesiti senza ancora una risposta **47**

Obiettivo su

Servizio civile universale: una risorsa per le associazioni ma anche un impegno **52**

La sfida

Trasparenza ora il Governo vari un portale online. Il diritto di sapere è di tutti **57**

Lezione americana

È l'ora del settore plurale. Assicura un equilibrio tra pubblico e privato **62**

Voce ai protagonisti

Dai Centri di servizio alle organizzazioni di volontariato, dalle associazioni di promozione sociale alle pubbliche assistenze, dalle cooperative sociali alle imprese sociali, dalle fondazioni alle associazioni sportive **71**



L'editoriale

Una riforma che riorganizza la giungla del Terzo settore in attesa dei decreti delegati

Questo numero di “Vdossier” esce dopo la pubblicazione della **legge 106 sulla Gazzetta ufficiale del 18 giugno 2016 “Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale”**.

Il numero è quindi interamente dedicato a questo, nella speranza di fornire materiali di approfondimento e di discussione, anche in vista dei decreti delegati che dovranno sciogliere alcuni nodi della riforma e sui quali è necessaria un’ampia discussione. L’annuncio di una legge sul “cosiddetto” Terzo settore aveva destato interesse, perché si rilevavano necessità di semplificazione ed armonizzazione delle numerosissime leggi di settore, promulgate quasi tutte nei primi anni ‘90. Gli intenti dichiarati dal Governo sono sempre stati molto espliciti e si potrebbero riassumere in due macro obiettivi: valorizzazione del principio di sussidiarietà e centralità delle capacità produttive ed occupazionali di tutti gli enti del Terzo settore. Nel processo di costruzione del disegno di legge, si è proceduto nel compito di far convivere gli obiettivi dichiarati dal Governo e le aspettative delle or-

ganizzazioni del Terzo settore, non sempre con esiti positivi. Il risultato finale appare come una legge centrata sulla regolazione delle potenzialità e sulla necessità di controllo di un mondo produttivo, più che sulla promozione e sullo sviluppo di nuove forme di cittadinanza e partecipazione. Le organizzazioni di volontariato e i volontariati, nelle forme che si stanno moltiplicando, non possono essere guardate, sostenute e sorvegliate nello stesso modo delle organizzazioni produttive di beni e servizi, per quanto di interesse generale.

Non si può dire che la Legge Delega metta al centro il volontariato. Anche l'art. 5, che è espressamente dedicato ad "Attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso", affronta prevalentemente il tema della revisione del sistema dei Centri di Servizio, che non esaurisce le aspettative di attenzione e supporto del volontariato. Tuttavia, ripercussioni per le organizzazioni di volontariato e di promozione sociale si possono rintracciare anche in altre parti del testo. Per l'art. 5, la legge quadro sul volontariato (266/91) e la legge sulla promozione sociale (383/2000), dovranno essere sottoposte ad una "revisione organica", per ora individuata solo attraverso alcuni criteri generali. Il più significativo è quello che impegna il Governo ad armonizzare e coordinare le leggi suddette, valorizzando i principi di gratuità, democraticità e partecipazione, le tutele dello status di volontario e segnalano la specificità della organizzazioni di volontariato di cui alla legge 266/91 e di quelle operanti nella protezione civile.

Il sostegno alle attività degli enti del Terzo settore viene, per lo più, affrontato attraverso agevolazioni e sostegno economico, anche attraverso il riordino e l'armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio. Per le associazioni di volontariato e di promozione sociale, viene istituito un fondo destinato a sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale, che a regime dovrà essere di 17,3 milioni nel 2016 e di 20 milioni dal 2017. Sarebbe però utile comprenderne le modalità di utilizzo: bisognerebbe infatti evitare la riproposizione di modalità di assegnazione attraverso uno o più bandi nazionali, metodo che in passato ha evidenziato insufficienze e provocato frammentarietà degli interventi. Sarebbe invece opportuna un'articolazione regionale ed una modalità di destinazione rinnovata e moderna dei fondi finalizzati davvero al

sostegno delle attività delle associazioni e non progetti ex novo.

La legge sottolinea inoltre la necessità di promuovere l'assegnazione degli immobili pubblici inutilizzati, nonché dei beni immobili e mobili confiscati alla criminalità organizzata e di prevedere agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti di cui alla presente legge.

La riforma del 5 per mille ("strutturale", dice il testo) prevede la razionalizzazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso. Si auspica che questa riforma affronti i nodi, anche rilevati dalla Corte dei Conti (Delibera 14/2013 e segg.), con particolare attenzione al cosiddetto "tetto di spesa annuo".

L'ultima segnalazione è dedicata all'iscrizione nel registro unico nazionale del Terzo settore, 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 o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9». In pratica quasi tutte le organizzazioni di volontariato.

Ovviamente i Registri esistono già e sono regionali, ma devono assumere requisiti uniformi all'interno del Registro unico nazionale. Anche questo punto suscita alcuni interrogativi: le associazioni di volontariato e di promozione sociale si dovranno iscrivere al nuovo Registro Unico sia se già iscritte ai Registri regionali sia se non lo sono? Quali sono le procedure possibili per evitare che il Registro Unico diventi solo una sorta di anagrafe priva di effettiva utilità?

Lasciamo gli approfondimenti di questi e degli altri punti della riforma agli interventi raccolti in queste pagine. Ma, in sintesi possiamo dire che sarà utile procedere ad un processo di "ripulitura" salvaguardando, precisando, e valorizzando le caratteristiche della cittadinanza attiva organizzata, che presta attività gratuite e volontarie, e distinguendo queste dalle innumerevoli e utili attività di impresa sociale /cooperativa. Perché l'impresa sociale non è la centralità del Terzo settore, ma uno dei suoi soggetti. 🙌



L'analisi

Crescita continua degli enti E sempre più donne e giovani impegnati nella solidarietà

di **Paolo Marelli**

Articolato, complesso e ancora poco conosciuto: è il mondo del non profit in Italia. Una realtà sfuggente per via dell'eterogeneità degli enti che la compongono e per la mancanza di indagini dettagliate in grado di fotografare tutte le sfaccettature del Terzo settore, un pilastro importante sia per la tenuta economica sia per lo sviluppo sociale del Paese.

Oggi sono sempre più richieste nuove forme di welfare e molte attività rilevanti sono svolte quasi esclusivamente grazie al lavoro volontario e da soggetti istituzionali che non si pongono fini di lucro. In questa prospettiva, l'Istat ha deciso di raccogliere la sfida e, a dieci anni dall'ultimo Censimento delle istituzioni non profit, ha scelto

L'Istat ha disegnato l'identikit del Terzo settore in Italia. Un ventaglio di realtà attive soprattutto nei campi della cultura, sport, istruzione e sanità

di coinvolgere in questa nuova rilevazione il ventaglio più ampio possibile di soggetti.

In dieci anni, però, molto è cambiato in un Terzo settore caratterizzato da grande mobilità e diver-

sificazione dell'impegno: alcune realtà sono cresciute, in termini di addetti e di attività; altre invece sono ancora piccole, magari perché nate da poco; alcune sono radicate su un territorio molto ampio e i destinatari dei loro servizi sono davvero numerosi; altre invece sono attive in spazi circoscritti, addirittura singoli quartieri cittadini, o hanno un target molto specifico, anche se importante.

Il terzo Censimento del non profit (il primo è del 1999, il secondo del 2001) ha aiutato la politica sia a livello nazionale che a livello locale, così come le istituzioni tout court, a conoscere l'attuale posizionamento del Terzo settore nel quadro delle politiche sociali in Italia, a valorizzare il contributo fornito alla ricchezza del Paese, a misurare il peso economico del lavoro volontario e, infine, ad avviare iniziative concrete di sostegno al non profit. Ecco perché l'obiettivo conoscitivo dell'indagine non si è fermato alla pura dimensione economica, ma ha puntato a rilevare l'impatto delle organizzazioni censite in termini di coesione sociale, cittadinanza attiva e partecipazione sui territori di riferimento.

Sempre stando ai dati raccolti dall'Istat, con il nono "Censimento Generale dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni", in Italia operano 301.191 unità, il 28% in più di enti non profit rispetto all'ultima rilevazione, con una crescita del personale impiegato pari al 39,4 per cento. «I numeri - osserva il presidente dell'Istat, Antonio Golini - evidenziano la dinamicità del Terzo settore e la sua capacità di creare occupazione e crescita economica. Dalla rilevazione emerge come questo sia un comparto tra pubblico e privato di grande valenza sociale per le sue caratteristiche di ascolto dei cittadini e delle imprese, per soddisfare i loro bisogni sociali, ricreativi, sportivi, sanitari e altro ancora. Non va poi sottovalutato il numero rilevante di persone che sostengono attivamente le organizzazioni non profit attraverso il prezioso contributo come volontari».

Non profit, traino per l'occupazione in rosa

Il settore conta sul contributo lavorativo di 4,7 milioni di volontari, 681 mila dipendenti, 270 mila lavoratori esterni e 5 mila lavoratori temporanei. Sono inoltre presenti altre tipologie di risorse umane che prestano a vario titolo la loro attività nelle istituzioni rilevate: 19 mila

lavoratori comandati/distaccati, 40 mila religiosi e 19 mila giovani del servizio civile.

La componente femminile è di 1,8 milioni di volontarie, 494 mila dipendenti, 142 mila lavoratrici esterne, 3 mila lavoratrici temporanee, 9 mila comandate/distaccate, 26 mila religiose e 10 mila giovani del servizio civile. Il non profit si conferma quindi traino per l'occupazione femminile.

La categoria professionale più rappresentata, con il 27,5% dei lavoratori retribuiti, dipendenti ed esterni, è quella delle professioni tecniche (infermieri, fisioterapisti e mediatori interculturali). Seguono le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi con il 24,1% (operatori socio sanitari, assistenti socio-assistenziali e assistenti domiciliari) e le professioni intellettuali e scientifiche.

Chi sono i volontari: età e titolo di studio

I volontari sono nel complesso giovani: 950 mila hanno meno di 29 anni (il 4% ha meno di 18 anni) a fronte di 704 mila con più di 64 anni (14,8%). Il 43,2% ha tra i 30 e i 54 anni. Cultura, sport, ricreazione e ambiente sono i settori con una spiccata presenza giovanile. Più anziani i volontari che operano nei settori delle relazioni sindacali, seguito dall'assistenza sociale e protezione civile. Per quanto riguarda il titolo di studio: il 50,1% dei volontari ha un diploma di scuola superiore, il 29,4% la licenza media, mentre i laureati sono il 20,5%. Invece più della metà dei volontari è occupato (55,4%); poco più di un quarto è ritirato dal mondo del lavoro (27,8%) e il restante 16,8% è in altra condizione occupazionale (studenti, casalinghe, in cerca di occupazione, inattivi).

Fotografia in cifre dei servizi erogati in Italia

Inoltre, per la prima volta, l'Istat ha fotografato i servizi erogati dalle realtà del Terzo settore. I più diffusi sono:

- nella cultura, sport e ricreazione: organizzazione di eventi sportivi (23,7%), di corsi per la pratica sportiva (20%) e di eventi, feste, sagre e altre manifestazioni (19,7%);
- nell'istruzione e ricerca: servizi per le scuole dell'infanzia e la formazione (35,3%) e aggiornamento professionale (28,2%);

- nella sanità: donazione di sangue, organi, tessuti e midollo (33,6%) e soccorso e trasporto sanitario (19%);
- nell'assistenza sociale e protezione civile: integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio (27,5%) e sostegno socio-educativo (24,2%);
- nell'ambiente: interventi di salvaguardia del territorio (47%) e soccorso e ospitalità degli animali (22,4%);
- nello sviluppo economico e coesione sociale: il servizio maggiormente erogato (49,3%) è l'inserimento lavorativo in impresa o cooperativa.

Le risorse economiche fra pubblico e privato

Il totale delle entrate di bilancio delle istituzioni non profit è pari a 64 miliardi di euro, mentre le uscite totali (spese del personale, acquisto di beni e servizi, sussidi contributi ed erogazione a terzi) ammontano a 57 miliardi di euro.

Le regioni con il maggior volume, sia di entrate che di uscite, sono la Lombardia (oltre 17 miliardi di euro di entrate e oltre 15 miliardi di euro di uscite), e il Lazio (quasi 15 miliardi di entrate e quasi 12 miliardi di uscite). Nell'insieme i valori delle due regioni rappresentano circa il 50% del totale complessivo.

La principale fonte di finanziamento è di provenienza privata (per l'86,1% delle istituzioni), mentre il 13,9% ha entrate di fonte prevalentemente pubblica. Su base regionale, in Sardegna (26,2%) e nella provincia autonoma di Trento (26,3%) si registra il maggior numero di enti che fanno più ricorso agli stanziamenti pubblici; in Veneto (10,9%) ed Emilia-Romagna (9,6%) sono localizzate le realtà maggiormente orientate ai finanziamenti privati.

I settori che utilizzano di più fondi pubblici sono sanità (36,1%), assistenza sociale e protezione civile (32,8%), sviluppo economico e coesione sociale (29,9%).

Quelli maggiormente sostenuti da introiti privati sono religione (95,5%), relazioni sindacali e rappresentanza di interessi (95,3%), cooperazione e solidarietà internazionale e cultura sport e ricreazione (entrambe 90,1%).

Inoltre le istituzioni non profit censite sono state distinte in relazione

al tipo di attività svolta, tra unità market, che operano prevalentemente sul mercato e sono orientate alla produzione di beni e servizi vendibili, e unità non market. I risultati della rilevazione del censimento mostrano che le istituzioni non market costituiscono il 69,4% del settore non profit italiano. Rispetto al censimento del 1999 (in cui erano rilevate le stesse informazioni) si registra un incremento di 5,3 punti percentuali.

Il tipo di attività produttiva è connesso al settore di attività in cui l'istituzione opera.

I settori che registrano una quota di istituzioni market superiore al valore nazionale sono sviluppo economico e coesione sociale (58%), sanità (50,6%), assistenza sociale e protezione civile (43,6%) e istruzione e ricerca (40,8%).

Comunicazione, innovazione e tecnologia

Da ultimo c'è da sottolineare che gli enti non profit che utilizzano almeno uno strumento di comunicazione sono 205.792 (68,3%). Infatti, il 60,9% delle realtà del Terzo settore prediligono il sito internet, mentre il 54,2% adotta comunicati e brochure informative e il 30,6% sceglie i social network come veicolo per condividere idee e creare community sul web, seguito dalla pubblicità (29,8%) e dalla newsletter periodica (15,2%). Il 43,3% delle istituzioni censite che impiega strumenti di comunicazione opera prevalentemente nei settori cultura, sport e ricreazione.

Analizzando infine la diffusione degli strumenti di comunicazione innovativi (quali social network, blog, forum e chat) sono le istituzioni non profit che erogano servizi di assistenza nelle emergenze (18,2%) e protezione degli animali (18,3%) a impiegare maggiormente i social network per la loro strategia comunicativa, mentre piattaforme tematiche come blog, forum e chat sono utilizzate nei servizi di organizzazione dell'attività di partiti politici e nel settore della protezione ambientale.

I dati sono disponibili anche a livello locale nel datawarehouse dell'Istat, al tema "Censimento industria, istituzioni pubbliche e non profit 2011" accessibile al link dedicato: <http://censimentoindustria-eservizi.istat.it/>. 



Moro

In 12 articoli le regole per smascherare la falsa solidarietà

di **Giovanni Moro**, presidente di FONDACA

Dare una valutazione, seppure iniziale, del contenuto della legge delega di riforma del Terzo settore non è facile, ma è un esercizio che anche chi – come me – non è esperto di legislazione non può esimersi dal compiere.

Dal mio punto di osservazione, la riforma ha un elemento di innovazione del massimo rilievo non solo giuridico, ma anche culturale e politico, a suo modo più importante di altri elementi, positivi, negativi o incerti che siano.

Mi riferisco al fatto che finalmente ciò che viene considerato decisivo per qualificare la utilità sociale delle organizzazioni di Terzo settore sono le attività svolte, la loro connessione con l'interesse generale

Per il sociologo, autore del libro "Contro il non profit", con la nuova legge, gli enti riceveranno sostegno per ciò che fanno, per come lo fanno e con quali risultati nel tempo

e i loro effetti, ad esempio in termini di diritti tutelati, beni comuni protetti, soggetti deboli ed emarginati sostenuti nell'acquisizione della loro autonomia.

Potrà sembrare banale, ma non lo è affatto. Il messaggio della legge è che non esistono organizzazioni “buone” di per sé, cioè semplicemente per la loro forma giuridica, per il fatto che non distribuiscono utili tra i soci o perché nel loro statuto sono riportate finalità nobilissime. Esse invece sono meritevoli di attenzione e di sostegno per quello che fanno, per come lo fanno e per i risultati che producono in termini di interesse generale. È precisamente quello che dice il principio di sussidiarietà dell’articolo 118 della Costituzione.

Ciò che fa la differenza, quindi, è, ad esempio, che in un ristorante lavorino ragazzi down, che un circolo sportivo operi in una periferia abbandonata, che un servizio sanitario o educativo sia accessibile dal punto di vista dei costi. È il tema principale su cui ho riflettuto nel libro *Contro il non profit*, che, senza averlo previsto, ha accompagnato il dibattito pubblico sulla discussione del Parlamento.

Questo vale anche per il volontariato. La normativa sulle Onlus dichiarava di utilità sociale qualunque organizzazione volontaria, allo stesso titolo.

Quello che oggi viene sancito, invece, è che – per semplificare – i volontari che fanno l’assistenza domiciliare ai malati terminali hanno un valore sociale molto più alto di quelli che organizzano sagre gastronomiche, per quanto piacevoli e meritevoli di non essere torturate dal punto di vista burocratico e fiscale. È un elemento di riflessione che il mondo del volontariato non può eludere e che mi auguro che non venga ignorato.

La definizione di Terzo settore nella riforma

Certo, la definizione di Terzo settore data nel primo articolo della legge non comprende solo questo elemento delle attività, ma anche i due tradizionali criteri della forma giuridica e delle finalità statutarie. Ciò manterrà un’area di incertezza su chi è e chi non è Terzo settore (anche per questo continuo a usare le virgolette). Tuttavia, ci sono due elementi che vanno messi sull’altro piatto della bilancia.

Il primo è che è previsto che le attività di interesse generale siano precisamente definite e soprattutto aggiornate nel corso del tempo. Si tratta della proposta di FONDACA (Fondazione per la cittadinanza attiva, un think tank europeo che si è costituito nel novembre del 2001

ed ha sede a Roma. La Fondazione utilizza la cittadinanza come punto di osservazione delle trasformazioni in corso nelle società contemporanee e nei sistemi democratici) avanzò a suo tempo: istituire un “Codice delle attività di interesse generale” e aggiornarlo sulla base della evoluzione della società e della vita della comunità politica.

Per esempio, nel dopoguerra portare i bambini in vacanza era strettamente connesso con l’interesse generale, ma oggi non si può dire lo stesso; al contrario, la difesa dell’acqua pubblica ha assunto questo profilo, specie dopo il referendum di qualche anno fa. Il secondo elemento è che viene prevista una valutazione dell’impatto sociale delle attività realizzate.

La definizione di questa operazione contenuta nella legge è molto riduttiva, ma il principio è fondamentale, anzitutto sul piano della cultura pubblica. La utilità sociale di un’attività, alla fin fine, sta nel fatto che abbia prodotto risultati verificabili in termini di interesse generale.

Naturalmente una valutazione della riforma non può limitarsi solo a questo aspetto, per quanto importante. Penso che vadano aggiunti alcuni altri elementi positivi, alcune criticità e alcuni punti interrogativi, riguardanti elementi oscuri o ambigui di cui occorre chiarire il segno.

Gli aspetti positivi della nuova normativa

Collocherei senz’altro tra gli elementi positivi della nuova normativa la liberazione dal paradigma fiscale e puramente economico che ha dominato fino a questo momento, con la previsione della riforma del codice civile.

Il superamento del valore assoluto di norme che riconoscevano alcuni tipi di organizzazioni a scapito di altre (pur essendoci in questo anche aspetti positivi), cosicché nessuno sia di Terzo settore per legge; la semplificazione normativa e amministrativa (testo unico, registro unico).

Le criticità che non vanno sottovalutate

Per venire alle criticità, è utile chiedersi la ragione dell’iter lungo e sofferto di una legge su cui tutti, a parole, erano d’accordo: due anni

di discussioni, audizioni, ipotesi alternative, emendamenti e controemendamenti, ping-pong tra Camera e Senato. Ciò, a mio parere, è stato dovuto, oltre che all'incertezza sulla "cosa", anche al fatto che la definizione della legge ha dovuto tenere conto di interessi e preoccupazioni divergenti, quando non contrapposti, ciascuno dei quali reclamava il proprio spazio.

Questo ha dato luogo a una specie di "lottizzazione" di articoli e commi della normativa, nella quale si è cercato di tenere insieme logiche su cui non è stata fatta una scelta politica, ma che è davvero difficile far convivere.

Nella legge, ad esempio, si può trovare la istanza di garantire la gratuità dell'impegno dei cittadini, ma anche quella di sviluppare la dimensione imprenditoriale e professionale del lavoro; la volontà di proteggere il sistema di welfare come garanzia dei diritti sociali ma anche quella di farne un business (è il nuovo tentativo di introdurre la impresa sociale come "rivoluzione dall'alto", già fallito nel 2006); il riconoscimento della libertà della iniziativa civica per l'interesse generale ma anche la creazione di una specie di "Confindustria del Terzo settore" con compiti di rappresentanza e delega a controllare gli associati (dimenticando quanto è avvenuto pochi mesi fa con Mafia Capitale). Davvero non sarà facile venire a capo di queste divergenze.

Gli elementi distintivi del vecchio assetto

Né può essere ignorata la riproposizione di tre elementi distintivi del vecchio assetto, connessi l'uno all'altro: l'idea che il Terzo settore opera essenzialmente nel welfare (e pertanto è gestito da uno specifico ministero); quella che la sua attività consiste principalmente nella erogazione di servizi; e quella che riduce la sussidiarietà a produzione di questi servizi per conto delle istituzioni pubbliche (qualcuno la chiama "sussidiarietà strumentale") e non un principio di responsabilità civica per l'interesse generale, che si manifesta in una molteplicità di forme che spesso non comportano alcun tipo di servizio.

I punti interrogativi e un giudizio finale

Quanto ai punti interrogativi, di cui spero che si capirà più avanti, voglio segnalare i seguenti: definire in che modo si eviterà che il vo-

lontariato sia in realtà un lavoro sottopagato; determinare le condizioni di accesso al cinque per mille, superando le assurdità del sistema attuale; chiarire il senso della istituzione della Fondazione Italia sociale; spiegare perché rappresentanti di imprese private e istituzioni pubbliche avranno cariche nelle imprese sociali. Vedremo.

Il giudizio finale sulla legge di riforma, in ogni caso, non può che essere sospeso. E non solo perché il destino di molti degli elementi citati fin qui è affidato alla definizione dei decreti delegati, sui quali mi auguro che i diretti interessati abbiano da dire e vengano ascoltati; ma anche perché è il modo in cui le previsioni normative saranno utilizzate e messe in opera che farà, alla fine, la differenza.

Non dimentichiamo mai che, come ho avuto modo di ripetere tante volte, i molti problemi che il Terzo settore ha mostrato potevano essere evitati anche senza una legge e potranno ancora verificarsi in presenza di una nuova normativa, fosse pure la migliore del mondo. Che i risultati di questa operazione siano ottimi o modesti, in altre parole, dipende da tutti noi. 🙏

GRANDANGOLO

Giovanni Moro

Contro il non profit

Laterza, 2014

Con Lucia Mazzuca, Roberto Ranucci

La moneta della discordia.

L'euro e i cittadini dieci anni dopo

Cooper, 2015

Cittadinanza attiva

e qualità della democrazia

Carocci, 2013

Cittadini in Europa.

L'attivismo civico e

l'esperimento democratico comunitario

Carocci, 2009

Con Ilaria Vannini

La società civile tra eredità e sfide. Rapporto sull'Italia del Civil society index

Rubbettino, 2008

Anni Settanta

Giulio Einaudi editore, 2007

Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva

Carocci, 2005

web

www.fondaca.org



Venturi

La cultura del dono è rivista in chiave più aperta nel nome del "civismo"

di **Elisabetta Bianchetti**

Una riforma organica con un valore orizzontale, cioè risolutivo. Mentre la sua verticalità sarà decisa dall'attuazione dei decreti. Paolo Venturi non ha dubbi in merito alla legge che riforma il Terzo settore italiano del futuro. Una riflessione che per il direttore di Aiccon (Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Co-

Per il direttore di Aiccon, le imprese sociali di seconda generazione allargherebbero l'inclusione sociale verso nuovi soggetti vulnerabili

operazione e del Non Profit - il Centro di studi promosso dall'Università di Bologna e dalle organizzazioni appartenenti all'Alleanza delle Cooperative Italiane «Non può che essere positivo. Basti pensare che il tema del volontariato, dell'associazionismo e delle fondazioni è fermo al libro primo, titolo secondo, del codice civile che è datato 1942. E questo è un primo elemento di soddisfazione».

E, intervenendo su questa nuova legge, spiega qual è la cultura del dono e della solidarietà che emerge dalla nuo-

va legge: «Oltre a essere riformato, il Terzo settore, è anche stato ridefinito all'articolo 1. Infatti, all'interno di questo riordino, un posto di rilievo è occupato dalla cultura del dono e dal volontariato. Quest'ultimo è esteso anche al civismo che incorpora al suo interno forme di volontariato e di dono, quindi di relazionalità gratuita spesa in favore di un interesse generale che coincide in molti casi con esperienze di senso delle persone. Questo civismo - prosegue Venturi - è entrato a pieno titolo all'interno del perimetro del sociale e del Terzo settore di fianco alla solidarietà, al mutualismo e all'utilità sociale dilatandone così l'area d'azione. Un volontariato rivisto in una chiave più aperta: quindi non solo il volontariato organizzato, quello ancorato a strutture definite, ma anche quello spontaneo che si esprime con modelli e modalità diverse e che incorpora sempre di più elementi produttivi e di condivisione. Infatti queste nuove forme di socialità attivano nuove modalità di scambio lasciando inalterata la finalità sociale o l'aspetto donativo. Sono nuove forme di mutualismo attivate da legami deboli che spesso incrociano attività commerciali

imprenditoriali. Inoltre l'articolo 5 - continua - ribadisce come il volontariato sia un pezzo importante del servizio "pubblico", non nel senso di statale ma di interesse generale, e ne preserva l'identità, e, allo stesso tempo, ne supera la visione "ristretta". Ma come tutti sappiamo il disegno di legge delinea i principi, mentre saranno poi i decreti a definirne il perimetro regolatorio».

Quali sono i nervi scoperti del non profit che questa riforma va disciplinare e riordinare?

La prima complessità di questa riforma riguarda il come saranno coniugate in direttive queste esigenze di innovazione del Terzo settore.

La seconda concerne invece il crescente civismo che sta nascendo dentro il volontariato, un fenomeno disarticolato dalle tradizionali forme organizzative e che si esprime con nuove configurazioni che nascono da motivazioni diverse e che riguardano in particolare i giovani. Quindi il volontariato e il dono hanno un forte riconoscimento in questa legge anche perché questa riforma passa da una logica "concessoria", dove lo Stato "autorizza" a fare del bene, a una logica di "ricono-

scimento”, provando a smantellarne gli eccessi burocratici, un vero e proprio elemento ostativo nel “fare del bene”.

Come secondo lei la riforma ridisegna il concetto di gratuità?

È un tema che si giocherà molto sulla questione dei rimborsi spese per i volontari, piuttosto che su come la dimensione commerciale si leghi all’attività gratuita degli enti. La riforma amplia inoltre la visione del volontariato organizzato riconoscendo anche gli organismi di secondo livello. Tra questi i Centri di servizio per il volontariato che ricevono un ruolo più ampio diventando dei veri e propri “hub” territoriali del Terzo settore. Cioè luoghi di servizio e di supporto del volontariato presenti in tutte le forme organizzative e giuridiche che compongono il non profit e quindi non più solo per le organizzazioni di volontariato.

Il Terzo Settore, quello che lei in un articolo sul Sole 24 Ore ha definito la “terra di mezzo”, trova in questo impianto normativo un terreno fertile di crescita? Questo testo riuscirà a favorire il rilancio delle imprese sociali e del benessere che

queste sapranno produrre nelle comunità di appartenenza?

La riforma supera la visione obsoleta e dicotomica fra la dimensione sociale e la dimensione imprenditoriale. Un concetto antico e spesso alimentato da un’idea “terzosettorista” basata sul concetto che esista un trade off tra imprenditorialità e socialità, come se l’imprenditorialità non fosse uno strumento per perseguire la socialità. Questa riforma invece riconosce e amplia la biodiversità imprenditoriale per perseguire finalità di interesse generale e quindi lo scambio di beni e servizi favorito da forme di remunerazione limitate del capitale. Questo è un aspetto fondamentale perché rompe con la logica Stato-mercato e introduce, a pieno titolo, l’imprenditorialità nell’area del valore sociale, cioè la cosiddetta economia civile. Un’economia che porterebbe a incentivare anche nuove figure occupazionali che, altrimenti, non troverebbero spazio nei modelli for profit. C’è poi da aggiungere che queste imprese sociali di seconda generazione dilaterrebbero i meccanismi di inclusione sociale in favore di nuovi soggetti vulnerabili. Oggi, diversamente rispetto a dieci anni fa, non ci

troviamo di fronte solo all'accoglienza dei soggetti svantaggiati, ma siamo di fronte a una nuova figura della nostra società che è la vulnerabilità, che coinvolge molte persone. Una vulnerabilità frutto di una società con un alto tasso di incertezza, questa logica postula situazioni economiche che vedono la comunità diventare "imprenditore" attraverso dei meccanismi inclusivi.

Attraverso l'inclusione dei cittadini nel processo produttivo si garantisce la costruzione di un welfare caratterizzato da alti livelli di qualità e realmente democratico e capacitante. In passato l'innovazione nasceva da un processo di "distruzione creatrice" ed era privilegio di grandi imprese capaci di accedere a ingenti capitali; oggi lo scenario è cambiato. L'innovazione nasce in nuovi luoghi, network, comunità, non necessariamente motivate dalla massimizzazione del profitto, come per esempio i numerosi "community hub" delle nostre città. Oggi sono le reti di relazioni i motori per generare nuovi percorsi di sviluppo pensiamo a tutti quei luoghi, virtuali o no, che permettono alle persone di condividere mezzi e fini per la promozione dello sviluppo. La

sfida quindi è quella di promuovere nuove forme imprenditoriali, nell'economia di mercato e non fuori, che hanno come obiettivo lo sviluppo economico ed umano della comunità.

Questa riforma non ha risolto però il problema del non profit produttivo e mi riferisco alle associazioni e alle fondazioni che praticano attività di impresa sociale anche se non possono avere o acquisire utili. Questi soggetti se voglio incorporare alcuni vantaggi in termini finanziari, si troveranno di fronte a un bivio, se diventare imprese sociali o cooperative sociali o srl. Un punto, questo, non risolto e che lascia dei vuoti.

Rispetto alla legge di dieci anni fa sull'impresa sociale, che non ha dato i frutti sperati, cosa è cambiato con questa riforma?

In questi anni mi sono occupato molto di un tema oggi diventato mainstream, quello dell'ibridazione. L'origine di questi studi nasceva dall'evidenza che le imprese sociali andavano a cercare soluzioni "ibride" proprio per superare i limiti della Legge 155/06: vincoli legati in gran parte alla remunerazione del capitale, o all'ampliamento dei settori

di attività, oppure a nuovi modelli partecipativi di governance. La legge 155 (quella sull'Impresa sociale) è fallita innanzitutto perché gli enti che assumevano la qualifica di impresa sociale si trovavano senza valore aggiunto sia in termini fiscali sia in termini di funzionamento imprenditoriale.

Gli ibridi organizzativi invece introducono un nuovo modo di fare impresa perché il loro obiettivo principale è ottenere miglioramenti di natura sociale a livello sistemico (innovazione sociale) attraverso un'attività commerciale. La riforma ha cercato di incorporare questi marcatori di ibridazione per sviluppare anche nel nostro Paese nuove aziende svincolate dalla suddivisione classica Stato-mercato, pubblico e commerciale, capaci di leggere e anticipare quelli che sono i cambiamenti in atto nella società. Speriamo quindi che in futuro potremo avere delle imprese sociali capaci di attrarre maggiori risorse e un capitale umano più qualificato per orientare le decisioni all'interno dei consigli di amministrazione e operare in settori nuovi e diversi rispetto ai soliti. La miccia è stata innescata, ora la parola passa al

Governo che, attraverso i decreti, dovrà stabilirne l'attuazione per vincere questa partita. Questa è una riforma che ha un valore orizzontale, cioè definitorio, la verticalità invece la vedremo poi con l'attuazione dei decreti. 🙌

GRANDANGOLO

Paolo Venturi, Flaviano Zandonai

**Ibridi organizzativi:
l'innovazione sociale
generata dal gruppo
cooperativo Cgm**

Il Mulino, 2014

Marco Ruffino, Paolo Venturi

**La formazione continua
nella cooperazione
Le politiche e l'attività di
Fon.Coop: valori, risultati,
prospettive**

Il Mulino, 2015

Paolo Venturi, Flaviano Zandonai – Iris Network
**L'Impresa Sociale in Italia.
Pluralità dei modelli**

e contributi alla ripresa
Altrecconomia, 2012

web

www.aiccon.it



Il giurista

Via libera alla definizione che identifica il Terzo settore in base al fine sociale

di **Lorena Moretti**

Alceste Santuari, docente di Diritto dell'Economia degli Enti Non Profit nel corso di laurea magistrale in Management dell'economia sociale all'Università di Bologna - Campus Forlì, spiega il senso della scelta fatta con questa legge nel contesto della società italiana: «Non è la prima volta che il legislatore tenta una riforma in tema

Alceste Santuari, docente di diritto dell'economia, analizza quale impatto avrà la riforma sull'amministrazione di una realtà non profit

di Terzo settore, poiché dal 1996 in poi, si sono succeduti vari tentativi di mettervi mano.

Quello attuale è un tentativo meritevole di attenzione, che dice di un'intenzione del Governo di intervenire in un mondo che forse ha bisogno di una diversa "cultura".

Inoltre il governo ha deciso di intervenire con uno strumento apprezzabile, e cioè la legge delega, anche per il dibattito che ha promosso, perché una norma discussa in Parlamento permette appunto il meccanismo delle audizioni, la costruzione di com-

missioni e una dialettica attorno al tema.

Certamente, nella natura stessa della legge delega si nascondono una serie di difficoltà da considerare, in quanto molto dipenderà dalle scelte che farà il Governo con l'adozione dei decreti legislativi».

Santuari svolge le sue ricerche nell'ambito del diritto dell'economia e del diritto sanitario europeo e internazionale, con particolare riferimento alla regolazione pubblica in economia, agli enti non profit e alle istituzioni socio-sanitarie, ai rapporti tra questi e la pubblica amministrazione (comuni, Asl, Regioni).

«Alcune realtà che compongono il Terzo settore - sottolinea - come le fondazioni, le cooperative e le imprese sociali, hanno avuto oggi, nel bene o nel male, un enorme sviluppo; non possiamo nasconderci che i servizi socio-assistenziali, sanitari ed educativi sono oggi erogati o garantiti da tali soggetti. Su questa realtà il disegno di legge interviene nella funzione di aumentare le garanzie dei cittadini, per avere alcuni elementi di chiarezza. Il primo esempio è l'obbligo di trasparenza rispetto al bilancio, che ad oggi fondazioni e associazioni

non hanno. Il disegno di legge indica che, soprattutto qualora svolgano attività imprenditoriali, esse debbano abituarsi ad adottare un bilancio che sia trasparente e comprensibile; questo, secondo me, è un dato di conquista civile. A ciò si aggiunga che il disegno prevede l'adozione di modelli di responsabilità amministrativa per questi soggetti.

Tutto ciò che serve ad incrementare la capacità di rendicontazione (non solo contabile), nei confronti della comunità, oltre che dei referenti burocratici, deve essere salutato con favore.

Un terzo elemento importante, più di natura giuridica, è la modifica che si dovrebbe introdurre per quanto concerne il riconoscimento giuridico di tali enti. Sebbene oggi l'iter del riconoscimento sia molto semplificato e, soprattutto in alcune Regioni, sia divenuto celere rispetto al passato, ancora si configura come un procedimento di "concessione". Cioè: la richiesta e la presentazione della relativa documentazione non portano automaticamente al riconoscimento, che è invece a discrezione delle autorità regionali che valutano scopo e congruità del patrimonio dell'ente - e sappiamo che ogni Regione

ha criteri differenti. Il fatto che il decreto individui delle soglie di patrimonio sopra le quali le autorità concedano in automatico il riconoscimento, semplificherà la vita delle organizzazioni.

Come cambia, con questo disegno di legge, la definizione di “enti del Terzo settore”?

La definizione di enti del Terzo settore proposta è in verità molto generale, nel senso che sono ancora citate le diverse forme giuridiche attualmente esistenti, e tali tipologie non spariscono. Lo scopo è dichiarare che nella società esistono varie tipologie di enti, che identifichiamo come quelli che perseguono una determinata finalità sociale. L'articolo 1 del disegno di legge introduce e ribadisce un concetto che in Italia è sempre stato disconosciuto, soprattutto dall'Agenzia delle entrate: ciò che caratterizza questi soggetti è innanzitutto la finalità svolta, e non l'attività. Si tratta di una rivoluzione copernicana, in quanto se anche un ente realizzasse attività economiche ed imprenditoriali, conta principalmente la finalità con la quale vengono svolte. E ciò in altri Paesi, come in Inghilterra, è una tradizione storica.

Il secondo aspetto importante è che si inseriscono nella stessa definizione sia coloro i quali svolgono attività volontaristica, sia coloro i quali svolgono attività economiche e commerciali, con altre forme giuridiche, come le fondazioni.

Si tratta di una gamma abbastanza ampia, in quanto il legislatore denomina “Terzo settore” tutti i soggetti che oggi indichiamo come privato sociale, considerandone però le finalità. Come a dire che l'interesse è quello di mantenere tutti i soggetti all'interno della categoria complessiva, garantendo la possibilità di scegliere. E questo mi sembra un aspetto positivo.

Prendiamo il caso specifico dell'impresa sociale. Un soggetto può essere impresa sociale nel momento in cui, decorrendo i requisiti rispetto alle finalità, ritiene di adottare uno strumento come quello dell'impresa sociale, perché la propria attività è prevalentemente di carattere commerciale o imprenditoriale. Ancora una volta, sussiste la possibilità di scelta. La norma non esprime un obbligo di diventare impresa sociale ma, laddove tale strumento venga adottato come opzione giuridica da parte di as-

sociazioni e fondazioni, questo non esclude comunque tali soggetti dal novero di enti del Terzo settore. Tant'è che sull'impresa sociale le modifiche rispetto alla precedente legislazione sono ridotte: si tratta di un solo articolo, sull'impianto complessivo.

Quanto la riforma avrà impatto in concreto sull'organizzazione e l'amministrazione di un ente non profit?

Come impatto generale, sicuramente la legge contribuirà a fare un po' di pulizia. Cioè, dovremo trovare un giusto equilibrio tra la necessità di mantenere realtà frutto dell'iniziativa dei privati, perché ciò è garantito per scelta costituzionale, e la necessità di strutturare alcuni meccanismi interni di funzionamento.

Parlando chiaramente, se una associazione o fondazione svolge servizi per nome e per conto anche degli enti pubblici, come le Asl, sarà bene avere nei consigli di amministrazione qualcuno che possa sostenere il ruolo. Ritengo che, di per sé, il fatto di essere volontari non assolve automaticamente ad un compito di responsabilità in certi casi molto gravoso. Quindi, senza ipocrisia, dovremo individuare negli sta-

tuti degli enti, laddove sia compatibile con le risorse, qualche forma di indennizzo o compenso per l'impegno volontario, perché non possiamo pensare di avere sul mercato dei servizi sociosanitari, dandone in mano la gestione a persone che mettono a disposizione solo il tempo del volontariato. Mi sembrerebbe una conquista di civiltà.

Oppure, come provocazione, l'alternativa sarebbe quella di dare in mano tutti i consigli di amministrazione delle non profit ad amministratori delegati. Ma non sembra sia questa la volontà. Quindi, ritengo che l'impatto generale sarà positivo poiché porterà, compatibilmente con le finalità sociali, ad una responsabilizzazione e ad una professionalizzazione crescenti.

Dall'altro lato, avanza l'obbligo di rivedere negli statuti regole di funzionamento interno che sono spesso lasciate alla discrezione. Mantenendo fermo tutto ciò che si può fare per evitare di gravare eccessivamente su chi si impegna per volontariato, c'è comunque la necessità di avere un minimo di organizzazione e di strutturazione, soprattutto quando queste realtà sono affidatarie di servizi da parte dell'ente pubblico.

Quali elementi relativi all'organizzazione e all'amministrazione possono essere utili da normare?

Manca un aspetto fondamentale nella norma. Gran parte dello sviluppo e della presenza degli enti non profit, intendendo quelli che domani potrebbero diventare impresa sociale, deriva dal fatto che essi svolgono attività anche per nome e per conto degli enti pubblici. Pensiamo alle numerose convenzioni in atto con fondazioni e associazioni per la gestione dei servizi sociosanitari pubblici. Questa norma, forse volontariamente (perché nel frattempo è stato approvato il nuovo codice sugli appalti), non fa menzione alcuna o pochissima rispetto al tema del rapporto tra pubblico e privato sociale, dove si gioca una grandissima fetta delle possibilità per questi enti di agire. Ma noi abbiamo, da un lato, il tema europeo con il principio di concorrenza, per il quale le associazioni di volontariato oggi, anche nel nostro ordinamento, vengono legittimate a partecipare alle gare di appalto; dall'altro, una legge 266 del 1991 che non aveva certo previsto questo tipo di meccanismo. Se nel frattempo il mondo è cambiato, sarà bene nei decreti

legislativi mettere mano a questo aspetto. D'altronde, bisogna sempre ricordarsi che questi enti svolgono servizi di interesse generale. 🗳️

GRANDANGOLO

Alceste Santuari

Le organizzazioni non profit
Cedam, 2012

Le onlus
Cedam, 2007

La compartecipazione degli utenti ai costi dei servizi sociosanitari. Profili giuridici
Non Profit Paper, 4/2014

Le associazioni non profit operanti nel settore turistico-ricreativo e sportivo. Finalità perseguite e attività esercitate
Rivista del Diritto dello Sport, 3-4/2014

Trust e finalità benefiche, trustee onlus, trust onlus
quaderni della rivista trusts e attività fiduciarie, Ipsoa, 2013

web
www.giustamm.it



Il notaio

I decreti attuativi sono cruciali

Puntino a un doppio obiettivo: norme chiare e semplificazione

di **Lorena Moretti**

«**S**i tratta di una riforma assolutamente improcrastinabile, per dare un sistema normativo adeguato ai tempi: il nostro codice civile risale al 1942 ed è ormai totalmente insufficiente alle esigenze del non profit».

Non ha dubbi sulla necessità di riscrivere la normativa sul Terzo settore, Monica De Paoli, nota-

Monica De Paoli spiega che i decreti sono un'opportunità a patto che ci sia un impianto organico e che le commissioni si coordinino sul lavoro

io, vice presidente dell'Accademia del Notariato, membro della Commissione Enti non profit del Consiglio Nazionale del Notariato, nonché vice presidente del Consiglio di Indirizzo della Fondazione Italia per il dono Onlus e Membro del Consiglio direttivo di Arel Italia (Associazione Real Estate Ladies).

Inoltre, come docente della Scuola di Notariato della Lombardia, il notaio De Paoli ha studiato il diritto degli enti non profit ed è anche autrice di contributi scientifici in materia societaria, immobiliare e di enti non profit. Il Ter-

zo settore è, dunque, una materia che conosce molto bene e che la porta ad allargare il raggio della sua riflessione sul nuovo disegno di legge delega: «La riforma, in secondo luogo, riporta la normativa civilistica al centro del sistema rispetto a tutte le leggi speciali che si sono affastellate nel tempo a partire dal 1991 le quali, pur avendo preminente natura fiscale, di fatto sono anche intervenute su elementi statutari, creando così molte incertezze di natura applicativa.

L'obiettivo primario della riforma deve essere la semplificazione: norme chiare e un sistema che funzioni e divenga efficiente nei confronti degli enti e dei terzi che con gli enti interagiscono a vario titolo».

In secondo luogo, «sebbene sia stato molto sofferto, il testo della legge delega identifica adeguatamente le macro aree di intervento; trattandosi però di una legge delega, assume rilevanza determinante una corretta attuazione dei principi in essa contenuti da parte dei decreti delegati, che sono una grande opportunità ma anche un grande rischio qualora dovessero mancare l'obiettivo di favorire un disegno unitario ed organico. Per questa ragione è

necessario che le commissioni incaricate lavorino in modo coordinato».

Nella riforma è prevista una revisione del titolo II del libro primo del Codice Civile; questo aggiornamento che cosa comporterà concretamente per le organizzazioni non profit?

Nelle linee guida date dal governo, c'è la volontà di considerare il Terzo settore come uno dei pilastri del sistema economico italiano, come di fatto è. Sappiamo tutti che l'economia sociale ne costituisce una fetta importante e lo sarà sempre di più, soprattutto nell'ambito del welfare. Inoltre abbiamo delle indicazioni molto precise dalla Comunità Europea in questo senso.

Attualmente il titolo secondo del libro primo dedica alle associazioni, alle fondazioni e ai comitati pochissimi articoli per cui, da sempre, per poter strutturare e verificare il funzionamento di tali soggetti, si è fatto riferimento alle norme del codice in materia societaria.

Lo scopo di una riforma deve essere quello di creare un sistema, attorno al quale devono ruotare le leggi speciali, che è il sistema del Codice civile, da riformare a

piene mani. Intanto, la sua impostazione risente di un retaggio ottocentesco; per esempio, il modello di fondazione che aveva in mente il legislatore era quello della fondazione di erogazione, che oggi esiste ancora ma ad essa sono state affiancate molte altre figure.

Inoltre, va regolato in modo organico tutto l'impianto: da una disciplina dettagliata per le tre tipologie di enti (fondazioni, associazioni e comitati), che ne garantisca il funzionamento, a norme specifiche relative alla struttura degli enti, fino alla possibilità di effettuare operazioni straordinarie, come trasformazioni, fusioni e scissioni, nonché disciplinare i patrimoni destinati con una normativa analoga a quella delle Spa. Sicuramente tutto il sistema delle responsabilità va coordinato con la procedura di riconoscimento della personalità giuridica, che diventa un altro polo centrale della riforma, e con i poteri di controllo dell'autorità governativa che verranno mantenuti.

Cosa cambierà in merito al riconoscimento giuridico degli enti?

Ritengo che sia fondamentale lasciare all'ente la libertà di sce-

gliere di essere un'associazione riconosciuta o non riconosciuta, ma valorizzando, la possibilità di chiedere il riconoscimento. Sappiamo che, in un'associazione non riconosciuta, chi agisce risponde personalmente con il proprio patrimonio, e ormai le responsabilità si sono molto accresciute a tutti i livelli.

Esiste, dunque, la necessità di tutelare persone che lavorano gratuitamente per puro spirito di solidarietà e cittadinanza. Spesso il riconoscimento non viene richiesto a causa del rilevante patrimonio che Prefetture o Regioni chiedono di vincolare, e che gli enti più piccoli non possiedono. Andrebbe, invece, incentivata questa opportunità con sistemi analoghi a quelli delle società: per esempio oggi una società, una srl, si costituisce con appena un euro di capitale.

Credo che debba essere data la medesima possibilità anche agli enti non profit, sapendo che i presupposti sono diversi. Se per una for profit è l'attività di per sé a garantire le entrate, una non profit non ha la possibilità di svolgere un'attività commerciale, se non in misura marginale, e comunque questa non è la sua missione principale.

Bisogna quindi trovare un sistema di equilibrio tra la giusta tutela del creditore che, di fronte ad una responsabilità limitata, è esposto in caso di default, e l'opportunità di consentire agli enti non profit di accedere al sistema della responsabilità limitata a condizioni accessibili.

Ritengo che un sistema di patrimoni minimi predefiniti, unitamente a obblighi di rendicontazione, risponderebbe ad entrambe le esigenze, e risolverebbe la totale disomogeneità che oggi esiste nella prassi sugli importi minimi richiesti per il patrimonio iniziale ai fini del riconoscimento.

La norma che contiene la definizione di enti del Terzo settore è stata una delle più dibattute, vedendo opposte due linee di pensiero: in estrema sintesi, chi era favorevole a ricomprendervi anche l'impresa sociale e chi invece riteneva corretto escluderla, in quanto è previsto che vi sia una seppur moderata distribuzione di utili.

La definizione che ne è uscita è vicina alla prima impostazione e comprende anche enti che svolgono attività produttiva.

A mio avviso, oggi si sta spostando l'asse verso un sistema che

verifica non tanto se distribuisco o meno gli utili, quanto il beneficio effettivo che io apporto con la mia attività. È un mondo che sta vivendo un'evoluzione molto rapida, quindi concentrarsi troppo sui sistemi definitori rischia di creare delle esclusioni non volute. È importante invece dare un assetto all'economia sociale molto inclusivo, e piuttosto fare una riflessione più attenta sul sistema delle agevolazioni fiscali. Sul riconoscimento, inoltre, la riforma non prende posizione se mantenere il sistema attuale, con competenza alle Prefetture e alle Regioni o se invece passare ad un sistema analogo a quello delle società. In questo caso la competenza del notaio, già oggi coinvolto perché il Codice civile, all'articolo 16, richiede la forma dell'atto pubblico per la costituzione di fondazioni e associazioni che vogliono essere riconosciute - con conseguente controllo di legalità sull'atto costitutivo e statuto - potrebbe essere estesa anche alla formalità di iscrizione, come per le società.

Ritengo che sarebbe una grossa opportunità per tutti, non solo per le non profit ma anche per lo Stato. Infatti il sistema del registro delle imprese funziona tal-

mente bene che in ventiquattro ore una società è iscritta e funzionante. Inoltre, ciò comporterebbe la possibilità per i terzi di accedere ai dati rilevanti degli enti in maniera immediata, aspetto che è sempre mancato finora nel non profit, poiché i registri, salvo la Regione Lombardia grazie alla convenzione con le Camere di commercio, sono consultabili solo su richiesta degli interessati. Se lo Stato perseguisse questa strada si potrebbe realizzare un sistema telematico a costo zero, dato che i notai hanno un sistema informatico già perfettamente funzionante a loro spese. Si tratterebbe solo di attivare una convenzione con il registro delle imprese, per aprire delle sezioni apposite. Peraltro non dimentichiamo che già le cooperative sociali, le imprese sociali e le start up, anche a vocazione sociale, sono registrate lì.

A cascata, si apre il tema del rapporto tra i registri: quello delle persone giuridiche e il registro unico degli enti del Terzo settore; va chiarito se l'iscrizione al registro del Terzo settore ha una funzione di mappatura e controllo in ragione delle agevolazioni fiscali, come peraltro la legge sembra indicare o se invece assume una

funzione più complessa legata a una forma di pubblicità anche per enti non riconosciuti.

Che cosa di questa legge andrà a vantaggio e a beneficio delle associazioni di volontariato e, più in generale, degli enti del Terzo settore?

Sulle associazioni di volontariato l'esigenza primaria è di coordinare e aggiornare la normativa rispetto alle leggi speciali.

Quando la legge dice che deve essere valorizzata la figura del volontario, non dice in quale direzione. Ritengo che, oltre a dare tutele e garanzie, il valore del lavoro volontario debba essere in qualche modo valorizzato, e questo è un concetto più economico che giuridico. È necessario pensare a incentivi di varia natura, sia sul piano individuale, sia sul piano dell'ente stesso.

Il volontario dovrebbe ricevere qualche beneficio, ad esempio in termini di curriculum o ai fini contributivi; per l'ente, potrebbe essere l'accesso al credito facilitato. Il lavoro volontario sta assumendo altre forme, soprattutto nel settore giovanile, quindi vanno pensate modalità per incentivarlo e per accrescere la possibilità per tutti di accedervi. 

La svolta

Il principio di sussidiarietà sancito anche per legge

Così si attua la Costituzione

di **Paolo Marelli**

Dopo quindici anni, la riforma del Terzo settore colmerà anche un “buco legislativo”: la legge delega sul non profit finalmente attuerà il principio di sussidiarietà previsto nell’ultimo comma dell’articolo 118 della nostra Costituzione. Introdotto nell’ordinamento giuridico italiano nel 2001, tale principio finora non aveva ancora trovato una sua disciplina di ampio respiro in una legge del Parlamento. E una tale mancanza ne ha frenato l’applicazione da parte della pubblica amministrazione, in particolare da parte degli enti locali, con il risultato di una penalizzazione delle energie che la società civile avrebbe voluto esprimere nell’interesse generale, secondo quanto previsto dalla Costituzione stessa. Nonostante ciò migliaia

Varata una nuova fonte normativa nel nome dell’interesse generale e delle finalità civiche e solidaristiche che stabiliranno i confini di ciò che è o non è Terzo settore

di cittadini hanno comunque messo in pratica il principio di sussidiarietà traducendolo in azioni concrete, mentre le istituzioni hanno continuato ad ignorarlo. È in questo sen-

so, pertanto, che la riforma del Terzo settore riempie un vuoto nel sistema delle fonti, ancorando la sussidiarietà sul piano legislativo e dando un fondamento nuovo al non profit, cioè all'architrave per lo sviluppo del welfare, per la salvaguardia dei beni comuni, per la crescita della cittadinanza attiva e della cultura della solidarietà.

Amministrazione condivisa, la lezione di Labsus

A dire il vero finora solo Labsus (il Laboratorio per la sussidiarietà fondato nel 2005) ha provato a supplire a questa carenza normativa redigendo, insieme con il Comune di Bologna, il “Regolamento sull'amministrazione condivisa”, che è stato adottato da numerosi Comuni (per approfondimenti www.labsus.org). «Ma, per quanto tale Regolamento possa essere un ottimo strumento sul piano operativo – sottolinea Gregorio Arena, professore di Diritto amministrativo nell'Università di Trento e presidente di Labsus - una legge è un'altra cosa. Tanto più una legge che ambisce a disciplinare un intero settore della nostra società come quello sul Terzo settore. E gli effetti dal punto di vista dell'attuazione del principio di sussidiarietà saranno ancora più significativi quando saranno emanati i decreti delegati. Sotto questo profilo - continua Arena - la riforma del Terzo settore può essere letta anche come uno dei modi con cui lo Stato “favorisce”, come recita l'art. 118, le “autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale”, creando quegli strumenti legislativi che finora sono mancati. Ciò non solo faciliterà l'applicazione del Regolamento sull'amministrazione condivisa, ma produrrà alcune conseguenze importanti dal punto di vista dell'individuazione dei soggetti che compongono il mondo del Terzo settore».

Per capire non solo come cambierà il concetto di sussidiarietà in futuro, ma anche per sapere quali saranno le realtà che rientreranno o meno nei confini del Terzo settore, occorre focalizzarsi sulla definizione che compare nel testo della riforma. «Per Terzo settore - afferma l'articolo 1 (comma 1) della nuova legge - si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche 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 anche mediante

la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità». Facendo leva su questa definizione si metterà finalmente ordine nella galassia di enti che compongono il non profit; non ci sarà più un vuoto sul piano legislativo per quanto concerne il principio di sussidiarietà e, per la prima volta, si stabilirà il perimetro di ciò che è o non è Terzo settore.

Se le realtà non profit saranno soggetti privati, senza scopo di lucro, che perseguono finalità civilistiche e solidaristiche, esse avranno lo scopo di promuovere e realizzare attività di interesse generale. E a questo proposito il professor Arena chiarisce che «l'espressione "finalità civiche e solidaristiche" è un'endiadi, cioè una figura retorica che si usa per esprimere una cosa sola con due termini. In questo caso i due termini rinviano a due concetti distinti ma complementari, che insieme danno appunto vita ad un concetto unico, quello che identifica la finalità complessiva del Terzo settore». «Il primo termine - spiega - fa riferimento al senso civico per identificare comportamenti e sentimenti positivi che identificano coloro che stanno nella comunità in maniera rispettosa delle regole e delle esigenze degli altri. Sotto questo profilo, i volontari sono sicuramente buoni cittadini, dotati di senso civico in abbondanza, quindi affermare che il Terzo settore persegue finalità civiche è coerente con ciò che i volontari sono e fanno». Il secondo termine (finalità solidaristiche), è fondamentale per integrare e completare il primo, «perché - fa notare Arena - si può essere buoni cittadini, dotati di molto senso civico, senza necessariamente essere anche solidali. Le finalità solidaristiche sono quelle che distinguono i volontari (e dunque il Terzo settore) dagli altri cittadini, perché se c'è un tratto distintivo del volontariato questo è la solidarietà verso i membri della comunità in condizioni di difficoltà».

Promuovere e realizzare l'interesse generale

Si arriva così ad affrontare un altro concetto cruciale: l'interesse generale. Come detto, se il Terzo settore è un complesso di soggetti privati costituiti in maniera specifica per perseguire senza scopo di lucro finalità civiche e solidaristiche, essi non perseguiranno il proprio interesse, sia esso dell'associazione oppure delle persone che

ne fanno parte a vario titolo, ma soltanto e unicamente un interesse generale. È chiaro allora che, come sostiene Arena, l'ancoraggio a questo interesse generale «diventa ancora più importante per evitare che i soggetti del Terzo Settore perdano di vista il motivo per cui esistono». Dire che le realtà non profit attuano il principio di sussidiarietà, promuovendo e realizzando attività di interesse generale, è come dire che questi soggetti sono cittadini attivi che applicano l'articolo 118 ultimo comma della Costituzione. «E - osserva Arena - poiché lo fanno non in forma temporanea o contingente, come potrebbe farlo un comitato informale di cittadini in un quartiere, ma "in coerenza con i propri statuti", quindi in maniera strutturale, si potrebbe concludere che attuare la sussidiarietà mediante attività di interesse generale è la missione dei soggetti che compongono il Terzo settore».

Il passaggio dalla bipolarità alla tripolarità

In conclusione, questa riforma porta a due conseguenze rilevanti per la società civile italiana. La prima è il passaggio dalla bipolarità Stato-mercato (interesse pubblico-interesse privato) ad un assetto tripolare: Stato, mercato, Terzo settore, dove quest'ultimo comprende una miriade di enti assai diversi tra loro ma tutti espressione di una cittadinanza attiva e di una società responsabile. Tanto che quegli enti per cui il perseguimento dell'interesse generale non sarà l'obiettivo principale della propria attività non apparterranno al Terzo settore, ma ad uno degli altri due poli. La seconda conseguenza concerne invece le attività di cura condivisa dei beni comuni, attualmente disciplinate solo dal "Regolamento" varato da Labsus insieme al Comune di Bologna. Conclude Arena: «Se la missione dei soggetti del Terzo settore consiste nell'attuare la sussidiarietà mediante attività di interesse generale, si può ragionevolmente sostenere che fra tali attività rientrano, oltre a quelle di cura delle persone in condizioni di disagio tradizionalmente svolte dal Terzo settore, anche quelle di cura dei beni comuni materiali e immateriali. Se questo è vero, la legge di riforma del Terzo Settore e i relativi decreti attuativi potranno nel sistema delle fonti porsi "a monte" del Regolamento, fornendo una ulteriore legittimazione, questa volta sul piano legislativo, al modello dell'amministrazione condivisa». 

Propersi

Codice civile fermo al 1942

Adesso occorre aggiornarlo

E serve il Registro unico

di **Elisabetta Bianchetti**

Adriano Propersi, dottore commercialista, è professore di Economia aziendale presso il Politecnico di Milano e insegna Economia delle aziende e delle Amministrazioni Pubbliche presso la facoltà di Economia dell'Università Cattolica di Milano. Interessato da molti anni al settore non profit in qualità di studioso, ma anche di amministratore, revisore e consulente di

Secondo l'esperto, il registro è necessario per informare gli stakeholders su chi governa l'ente e come; sui bilanci e la sua forma giuridica

enti ha pubblicato numerosi studi concernenti la gestione delle aziende non profit, le problematiche fiscali, di bilancio e di management.

Gli enti che appartengono al Terzo settore sono molteplici, sia per l'attività che svolgono sia per forma e natura giuridica. Come il disegno di legge è intervenuto sulle norme civili e fiscali?

Gli aspetti fiscali sono correlati agli aspetti civilistici, cioè a come sono organizzati e strut-

turati gli enti di Terzo settore. Il disegno di Legge interviene in particolare sugli aspetti civilistici. Da queste norme derivano poi tutti gli aspetti fiscali e la tutela dei terzi, soprattutto di coloro che finanziano o che forniscono beni e servizi.

Ed è proprio rispetto al tema dell'informazione che, come avviene per le società che depositano i rendiconti al registro delle imprese tenuto dalle Camere di commercio, così anche per il non profit si prevede un registro unico ove attingere informazioni essenziali sull'ente, sugli organi sociali e sui rendiconti. Attualmente esistono diversi registri regionali, provinciali e nazionali scoordinati e con informazioni parziali. L'idea di avere un registro unico dove trovare le informazioni basilari è opportuna, ma nella realtà dovrà poi fare i conti con tutti questi registri già esistenti. Occorrerà fare un riordino di tutto quanto esistente e legato alle leggi speciali per arrivare poi finalmente ad un registro del Terzo settore.

Che tipo di informazioni andrebbero inserite a suo parere nel registro unico?

Anche qui dobbiamo rifarci alle

norme civilistiche fondamentali, gli enti non profit sono organizzazioni di beni e persone che svolgono un'attività istituzionale con contenuti anche economici, senza finalità lucrative. E, nonostante la crescita esponenziale del settore negli ultimi decenni, non si è pensato mai ad un aggiornamento per garantire la correttezza dei comportamenti. Per le imprese il codice civile (articoli 2446 e 2447) prevede la responsabilità per gli amministratori dell'ente ad amministrare il patrimonio e, nel caso ci siano delle perdite, l'obbligo di adoperarsi per sanare la situazione. Regole che sono necessarie anche ai fini fiscali e della tutela dei terzi, soprattutto per coloro che finanziano o che forniscono beni e servizi. Invece per gli enti di Terzo settore il libro primo del codice civile agli art.14/47 non prevede nemmeno l'obbligo della redazione del bilancio, né l'adeguatezza minima di patrimonio degli enti; anche le regole di governance sono estremamente limitate e non è previsto l'obbligo di controlli esterni sulla gestione.

Ecco perché è necessario un registro unico, soprattutto per informare gli stakeholders su chi governa l'ente e come, quali sono

i bilanci, qual è la forma giuridica e la responsabilità di funzionamento degli organi sociali. La norma civilistica risale al 1942, in piena epoca fascista, quando l'unica preoccupazione dello Stato era quella di conoscere l'identità dei soggetti e controllarli. Poi le finalità del riconoscimento della personalità giuridica sono cambiate e oggi, possiamo dire che è quella di rappresentare e dare conto ai terzi dell'affidabilità dell'ente. È importante che nella revisione del codice civile sia inserito anche questo aspetto.

La riforma prevede infatti alcuni livelli di controllo per evitare scandali come quello di "mafia capitale" e di altri abusi che tanti danni hanno portato al settore

Sono stato membro dell'Agenzia per le Onlus, poi Terzo settore, per cinque anni, prima che fosse chiusa, ed è stata un'esperienza che mi ha dato tante soddisfazioni, ma ho potuto toccare con mano quanto è difficile controllare questo mondo. Anche se potevamo avvalerci della collaborazione della Guardia di finanza era pressoché impossibile riuscire a sanare tutte le situazioni malate. Quell'esperienza mi ha con-

fermato l'urgenza di una riforma civilistica sul controllo interno degli enti come l'introduzione della figura dei revisori dei conti all'interno degli statuti.

Sono consapevole che quest'obbligo potrà essere attuato da soggetti di medie e grosse dimensioni, perché per le associazioni più piccole sarebbe oltremodo oneroso. Per questi soggetti sarà necessario il supporto di enti di secondo livello, come i Centri di servizio.

L'importante comunque è garantire un controllo capillare da parte di figure professionali indipendenti rispetto agli enti e con una funzione sociale. Sono da sempre convinto che la moneta cattiva scaccia quella buona: anche in questo settore esistono le erbe cattive che vanno estirpate per evitare di creare danni anche a coloro che invece sono onesti, e sono tanti. La riforma non ha potuto istituire un'Agenzia del Terzo settore - eliminata dalla spending review e che peraltro non ha mai avuto poteri di controllo - e ha optato, per le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, la supervisione al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in collaborazione con i ministeri interessati e l'Agenzia delle

entrate. Gli enti di Terzo settore “sani”, che non hanno nulla da nascondere, devono aprire le loro porte il più possibile, rendere noti i loro dati attraverso internet, e garantire la continuità e la crescita dell’ente. Ecco perché come dicevo prima, la questione fiscale va inquadrata in modo sistematico: prima parliamo dei soggetti, poi dell’aspetto fiscale.

Le associazioni, soprattutto le piccole, chiedono da anni una semplificazione degli adempimenti, soprattutto di quelli fiscali per essere in regola. Questa riforma ha compiuto un passo in avanti su questo tema?

La normativa fiscale si è stratificata negli anni, dal 1973 in avanti, e ha creato dei “mostri”. Infatti l’ente non commerciale, da un punto di vista fiscale, ha una gestione complessa. Esiste un problema di fondo, ed è un dato oggettivo: l’ente non commerciale svolge attività istituzionali, non commerciali, ma anche attività commerciali. Oggi deve esserci la prevalenza delle attività istituzionali per restare nel mondo degli enti non commerciali. Qui si apre una difficilissima questione tecnica: come misuriamo l’attività istituzionale rispetto

all’attività commerciale? Quanto l’attività commerciale è finalizzata a finanziare l’attività istituzionale e quanto, invece, è l’attività principale che, magari, nasconde un’impresa? Fino agli anni ‘90 la norma era stretta, semplice. Poi si è cominciato a sostenere la necessità di una effettività del non profit, la necessità di una iscrizione non temporanea e di un organo assembleare. Sono state prodotte una serie di risoluzioni ministeriali per definire cosa è profit e cosa non lo è. Si è aperto un dibattito dal “costo sociale” enorme.

La questione principale è, in realtà, etica. Tecnicamente, infatti, credo che sia difficilmente superabile o, quantomeno, non facilmente superabile, la questione della commercialità o meno di un soggetto e della sua attività. Allora, forse, la cosa più importante che c’è in questa riforma, è la previsione di semplificare la normativa.

Quindi, secondo il suo parere, nella stesura dei decreti di cosa dovrà tenere conto il Governo?

La strada da percorrere nella stesura dei decreti è quella di pervenire a una forfettizzazione del debito di imposta degli enti, so-

prattutto per quelli piccoli, sul modello della legislazione prevista con la legge 398 del 1991. Siccome il gettito fiscale è notevole, se esteso a tutti gli enti potrebbe contribuire ad un incremento di entrate e a un corretto atteggiamento degli enti che, sicuramente preferiscono pagare un'imposta fissa e semplice evitando adempimenti e incertezze nei comportamenti fiscali. Naturalmente tale agevolazione andrà limitata ai settori e ai soggetti che il legislatore ritiene di privilegiare nell'interesse delle attività sociali del Paese.

Riguardo invece alle organizzazioni di volontariato andrà aggiornata la norma sui rimborsi spese inserendo la possibilità di remunerazione per il personale necessario allo svolgimento delle attività degli enti. Dato lo sviluppo che hanno avuto molte organizzazioni occorrerà inoltre prevedere la possibilità di svolgimento di attività commerciali necessarie e strumentali per il perseguimento dei fini dell'ente. Il Governo, in sede di decreti legislativi, dovrà delineare i settori da agevolare, come già previsto per le imprese sociali, per le quali sono stati individuati i settori di riferimento. Senza dimentica-

re la disciplina Onlus, cioè il decreto legislativo 460 del 1997 che identifica alcuni settori specifici di attività. Quindi bisognerà definire con chiarezza cosa si intende con attività istituzionale per rientrare nella normativa Onlus e distinguerla dalle attività connesse. 🙌

GRANDANGOLO

Giovanna Rossi, Adriano Propersi
Gli enti non profit
 Giuffrè, 2015

Adriano Propersi
Gestione e bilanci degli enti non profit
 Franco Angeli, 2015

Il sistema di rendicontazione negli enti non profit. Dal bilancio d'esercizio al bilancio di missione
 Vita e Pensiero, 2004

Le aziende non profit. I caratteri, la gestione, il controllo
 Etas, 2001

web
www.adrianopropersi.it



La critica

Odv in un limbo fiscale

La lunga lista dei quesiti ancora senza risposta

di **Carlo Mazzini**, autore del sito www.quinonprofit.it

Sospesi in un limbo. È questa la condizione nella quale oggi, giugno 2016, si trovano gli enti del non profit italiano. Dopo oltre due anni dall'annuncio del premier Renzi di una riforma del Terzo settore da farsi a breve, dopo più di 680 giorni dall'approvazione di un disegno di legge in Consiglio dei ministri (luglio 2014) ora diventato legge, le organizzazioni non hanno ancora compreso se la riforma rappresenterà un passo in avanti verso maggiori agevolazioni e semplificazioni o si esaurirà in un'ulteriore complicazione legislativa. Questa sosta involontaria in una "terra di mezzo" è causata da tre fattori. Il primo riguarda la natura della legge. Trattandosi di una legge delega, sappiamo che per espletare i suoi effetti bisogna

Le Odv non hanno ancora compreso se la riforma sarà un passo in avanti verso nuove agevolazioni, oppure sarà un'ulteriore complicazione legislativa

aspettare i decreti legislativi, atti che tradurranno i buoni propositi del provvedimento in fatti concreti. Il Governo ha tempo 12 mesi dalla data di pubblicazione della legge delega in Gazzetta Ufficiale

per adottare i decreti; i mesi si riducono a 10 e mezzo perchè entro i 45 giorni precedenti il termine ultimo, il Governo dovrà sottoporre i testi alle commissioni competenti di Camera e Senato. Se entro 30 giorni le commissioni non esprimono pareri, i decreti potranno comunque essere adottati.

Il secondo fattore che ci fa rimanere nel limbo, in bilico fino ad aprile 2017, è la complessità della norma. Complessità causata da altri due sotto-fattori. Il primo consiste nella presenza all'interno del testo di molti argomenti, non tutti strettamente correlati al non profit. Pensiamo all'impresa sociale, già destinataria dieci anni fa di una legge, che ha portato alla costituzione di sole mille unità, che è stata riproposta con pochi miglioramenti e molti dubbi sul suo rientrare a pieno titolo nei soggetti del Terzo settore. Poi c'è il servizio civile, argomento interessante, ma poco "correlato", che, nella discussione dentro e fuori dal Parlamento, è la materia che ha provocato minori tensioni. Buona ultima, è arrivata – in parte inaspettata – la Fondazione Italia Sociale della quale non molto si può dire perché non è frutto di un'interessante dibattito parlamentare ma è un "asso" – promettono i fautori – calato dall'alto. Paradossalmente, la Fondazione sarà l'unico argomento che non porterà alle "calende greche" l'approvazione dei decreti legislativi perchè necessita per la sua costituzione di un decreto del presidente della Repubblica che in sostanza è un atto di regolamentazione governativa.

Il secondo sotto-fattore o concausa di complessità della norma è da ricercare nell'incerta scrittura del testo. Sappiamo che il compito del Parlamento è quello di discutere sui testi, emendarli e trovare mediazioni. Già il testo uscito dal Consiglio dei ministri non si presentava quale fulgido esempio di chiarezza, mentre qualche elemento di concretezza è stato aggiunto nel corso della lunga discussione parlamentare. Rimane il fatto che ancora oggi, col testo definitivo in mano, ci chiediamo – Centri di servizio, esperti, organizzazioni non profit – quale sia l'idea di non profit o di Terzo settore del domani che il legislatore ha o avesse in mente.

Mancano del tutto i riferimenti di legge, per esempio nel comparto fiscale. Quali agevolazioni saranno concesse e a quali tipi di organizzazioni? L'Irap, che vede l'incredibile situazione di pesare di meno

sulle aziende che sulle non profit (tranne per le Onlus lombarde e di poche altre Regioni) verrà toccata dai decreti? Come sarà rivoluzionato il tema complessivo degli enti non commerciali? Si proseguirà con l'impianto Onlus che prevede la non imponibilità delle entrate derivanti da attività istituzionali – indipendentemente se pervenute da soci o non soci – oppure si preferirà la visione “associativa”, per cui la defiscalizzazione dipende dalla partecipazione all'ente? L'Iva sugli acquisti, senza andar contro la regolamentazione comunitaria, sarà alleggerita? Le cosiddette imposte minori (bollo, registro, ipotecarie e catastali), che non sono per nulla “minori” quando incidono sugli enti non profit, ridurranno il proprio peso, ad esempio, nell'acquisto a titolo oneroso di beni immobili? Le lotterie e pesche di beneficenza (manifestazioni di raccolte fondi locali) usciranno da una folle normativa che richiede nulla osta e permessi a non finire e pone limiti territoriali che non esistono più (quelli provinciali per le lotterie)? Che obbliga a valutare il valore dei premi messi in palio (anche se donati) per andare a pagare un'imposta sostitutiva? E l'Agenzia delle entrate, che già sa che abbiamo pagato proprio quell'imposta, ci continuerà a chiedere di compilare l'anno successivo l'Unico Enti Non Commerciali, affinché le ribadiamo ciò che già sa?

Di questo e di molto, molto altro ancora – pane quotidiano delle consulenze che i Centri di servizio per il volontariato offrono da almeno 18 anni a migliaia di organizzazioni – non si parla nel testo della legge delega.

Se a volte il testo lascia all'immaginazione prefigurare il non profit di domani, altrettante volte usa termini senza precisarne il significato, mandando in cortocircuito il significato di certe espressioni.

Quello che abbiamo capito è che esisterà una base di enti (detti enti non commerciali) dei quali alcuni saranno elevati a “enti del terzo settore”. Gli “enti del terzo settore” (al netto della presenza delle imprese sociali) saranno quindi enti non commerciali, ma non tutti gli enti non commerciali saranno “enti del Terzo settore”. Si chiama “inclusione stretta” tra insieme e sottoinsieme, dove ogni elemento del sottoinsieme (enti del Terzo settore) è contenuto nell'insieme (enti non commerciali), e quest'ultimo contiene anche altri elementi non inclusi nel sottoinsieme; si pensi ai partiti politici, ai sindacati e ad

altri soggetti espressamente richiamati dalla legge. Ma ci saranno altri enti che non vorranno o potranno accedere alla qualifica di “ente del Terzo settore” pur essendo senza scopo di lucro e non commerciali. E non faranno parte del sottoinsieme fosse solo per disinformazione o perché i requisiti richiesti dalla riforma saranno ritenuti troppo alti. Se ciò è vero si dovrebbe risolvere questo quesito posto dalla legge delega. All’articolo 1 si definisce ente del Terzo settore (sottoinsieme degli enti non commerciali) quello che persegue fini solidaristici, civici o di utilità sociale e che realizza attività di interesse collettivo. All’articolo 9 (comma 1, lettera a) si legge che si intende realizzare una “revisione complessiva della definizione di ente non commerciale ai fini fiscali connessa alle finalità di interesse generale perseguite dall’ente e introduzione di un regime tributario di vantaggio che tenga conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell’ente”.

In primo luogo quelle che all’articolo 1 vengono chiamate attività (di interesse generale) diventano finalità all’articolo 9. Il legislatore ignora evidentemente la differenza tra attività e finalità.

Poi risulta particolare che ogni ente non commerciale debba avere finalità di interesse generale e perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, quando questa è la prerogativa non degli enti non commerciali in generale ma di quelli che tra questi saranno elevati a “enti del Terzo settore”.

Ci chiediamo se esista un’identità tra gli enti non commerciali e gli enti del Terzo settore (e allora ciò significa che non abbiamo capito nulla di questa riforma) oppure se si sia inteso prevedere modifiche sulla legislazione degli enti non commerciali, ma non tutti, solo quelli che coincidono con gli enti di Terzo settore. O ancora, il testo è stato scritto male e non si comprende bene cosa il Governo sia legittimato a legiferare.

Il lettore – che deve tener conto che questo è solo uno dei tanti esempi di paradosso da “comma 22” – non ritenga che la posizione di chi scrive sia “a priori” contraria alla riforma. Al contrario! È che si vorrebbe prima capirla per apprezzarla; purtroppo alla legge sembrano mancare le basi per farsi comprendere.

Il terzo ed ultimo elemento per il quale gli enti non profit hanno la sensazione di stare in un limbo è che se i media (pochi tra quelli ge-

neralisti) dicono che “ora” il non profit ha la sua riforma – cosa non ancora vera, come sappiamo – gli enti continuano a sentirsi vessati e strattonati da leggi e burocrazie che non sembrano tener conto delle moine e smancerie che parte della politica continua a tributare al Terzo settore, definendolo in realtà come “primo settore”.

Gli enti si sentono pertanto da un lato lisciato il pelo da complimentosi rappresentanti dello Stato, e dall’altro pelati da funzionari dello Stato. E il tutto succede nel “mentre” della riforma.

Per fare un esempio – tra i tanti, tantissimi – per il 2016 le associazioni culturali potevano accedere ad un nuovo “per mille” (di preciso il “2 per mille”). Il Ministero dei beni e delle attività culturali ha ritenuto di far uscire le regole per l’iscrizione su un suo portale dal quale si evinceva che a breve si sarebbe chiusa la finestra di iscrizione. Solo dopo la chiusura della finestra è stato pubblicato il decreto della presidenza del Consiglio dei ministri che quindi riportava la data di chiusura antecedente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. A cosa serve quindi la Gazzetta Ufficiale, se i termini scadono prima della loro ufficiale comunicazione? Perché gli enti non profit vengono trattati con questo disinteresse, con questa leggerezza?

Ancora oggi, a sette anni dall’introduzione del modello EAS, giusto per fare un altro esempio, la gran parte di nuovi enti associativi “bucano” l’appuntamento con l’adempimento rischiando la trasformazione in “commerciale” dell’ente. Ma il mancato assolvimento dell’obbligo è anche da addebitarsi agli uffici locali dell’Agenzia delle entrate che evitano di avvisare le nuove organizzazioni dell’esistenza dell’adempimento. Perché tanta leggerezza?

Perché si riempiono le organizzazioni di adempimenti, ben consci che il 95% degli enti non ha un amministratore professionista ma si rifugia – giustamente – nel volontariato amministrativo, che, viste le condizioni nelle quali opera, non è meno meritorio del volontariato sul campo di medici e operatori umanitari?

È una sensazione di rimanere intrappolati nel limbo, quindi, quella degli enti non profit, con affaccio diretto sull’inferno. Proprio la condizione di Virgilio, come raccontata da Dante, nel limbo pre-infernale, dove le anime senza colpe e responsabilità erano condannate a vivere in eterno desiderando di vedere Iddio, ma “senza speme”. 🙏

Obiettivo su Servizio civile universale: una risorsa per le associazioni ma anche un grande impegno

di **Licio Palazzini**, presidente CNESC

Con l'approvazione del disegno di legge delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale, si apre una pagina nuova nella storia ultradecennale del servizio civile in Italia.

Dal 1972 al 2004 c'è stato il servizio civile degli obiettori di coscienza, alternativo al Servizio militare obbligatorio; dal 2001 ad oggi il servizio civile nazionale su base volontaria per uomini e donne; da oggi il Servizio civile universale, aperto a tutti coloro, uomini e donne regolarmente residenti in Italia, che chiedono di farlo.

Da più parti, negli ultimi anni, si era accentuata la spinta a riformare l'istituto del Servizio civile nazionale, sia per correggerne i difetti, in

Quali sono le finalità, la funzione educativa, la formazione degli operatori e il ruolo di Stato e Regioni: ecco le sfide poste dalla riforma del Servizio civile

parte legislativi e in parte attuativi, sia per meglio valorizzare il contributo di questo istituto pubblico alla vita del Paese. Decisivo, dopo la salvaguardia della sua sopravvivenza con il governo

Letta, è stato l'impulso dato dal governo Renzi, che ha proposto non solo di correggere ma anche di innovare il Servizio civile nazionale. Il testo licenziato dal Parlamento è molto breve, paragonato alle leggi precedenti in materia di servizio civile. Un articolo con un comma e nove lettere. Ma, a differenza del passato, ove il testo affrontava in modo organico tutti (o quasi) gli aspetti, e riprendendo in questo un'iniziativa del governo Berlusconi del 2010, si tratta di un disegno di legge che delega il Governo alla istituzione del Servizio civile universale e quindi si concentra su alcuni contenuti, ritenuti dal Governo prioritari.

Non a caso, in altra parte del testo, all'articolo 1, comma 2, lettera d) è specificamente previsto un decreto legislativo che provvede «alla revisione della normativa in materia di servizio civile nazionale».

Quali fini ha il servizio civile?

Il testo di riforma fa un passo avanti fondamentale sulla dibattuta (e causa di conflitti) questione delle finalità dell'istituto, perché finalizza il Servizio civile universale alla difesa non armata della patria, ai sensi degli articoli 11 e 52, primo comma della Costituzione e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma della Costituzione, articoli che fissano i diritti inviolabili e i doveri inderogabili in capo a ogni cittadino, chiamato a concorrere al progresso materiale o spirituale della società.

Questa formulazione permette, nel decreto, la separazione fra le finalità e i settori di impiego dei giovani, ponendo le basi per il superamento dei conflitti sulle competenze.

Non era tanto in discussione la capacità del Servizio civile nazionale di raggiungere positivi risultati su vari piani (istituzionale, sociale, personale), quanto il combinato disposto di questo impianto con l'articolazione delle competenze fra Stato e Regioni e Province Autonome, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Il ruolo dello Stato e quello delle Regioni

Anche su questo aspetto il testo introduce elementi di chiarezza, perché mette in capo allo Stato le funzioni di programmazione, organiz-

zazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale. Il decreto dovrà superare la normativa in vigore. Invece sulla realizzazione dei “programmi”, che potranno essere realizzati da enti locali, enti pubblici territoriali e enti del Terzo settore, è richiamato il coinvolgimento delle Regioni.

Qui andrà chiarito se la dizione “programmi” supera l’attuale impianto dei “progetti” e, nel merito, se va superata l’altissima burocratizzazione oggi esistente, dovrà restare la trasparenza degli obiettivi e delle modalità di impiego dei giovani, così come la modalità di coinvolgimento delle regioni dovrà coniugarsi con il principio della programmazione triennale dei contingenti, dentro una fluidità operativa invece che una funzione di collo di bottiglia.

L’altra esigenza segnalata dalle organizzazioni riguardava il ciclo della lavorazione: annuale per la normativa attuale, pluriennale nella nostra richiesta. Con l’impianto annuale della normativa, tutto il sistema ha operato come se ogni anno fosse l’anno “zero” e tutto è stato subordinato ai finanziamenti statali conferiti con legge annuale di stabilità. Anche qui il testo apre la strada ad un funzionamento più centrato sui risultati che sulle valutazioni testuali a monte, ma la sfida non sarà indolore, per un sistema - pubblico e di terzo settore - disabituato e non sarà a costo zero.

La sfida più grossa: l’universalità

Ma le vere sfide, innovative, che apre la riforma, sono generate da tre previsioni, tutte richieste nel tempo anche dalle organizzazioni del volontariato e che ci interrogheranno in profondità, cambiandoci.

L’universalità dell’istituto, l’apertura ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, la dimensione europea del servizio.

Di particolare rilevanza l’innovazione dell’universalità attribuita all’istituto e sempre richiamata nella comunicazione governativa.

L’impegno dello Stato a rispondere positivamente alla richiesta di svolgere il Servizio civile universale, ancorché mitigata da un prudente “possono”- impegno proposto dalle associazioni per allargare ai giovani fuori dai circuiti dell’istruzione, della socializzazione, del lavoro la possibilità di vivere l’anno di servizio civile e ricevere i suoi benefici, educativi, formativi, di pocket money - mette in moto pro-

cessi che cambieranno modi di agire, procedure, compatibilità. Pensiamo alle selezioni e all'accoglienza dei giovani. Oggi la situazione è quella più volte richiamata. Un numero di domande superiore numerose volte ai posti messi a bando, alti profili dei giovani selezionati, sia per titolo di studio che per percorsi di socializzazione, situazione incentivata anche da taluni sistemi di selezione.

Su questo nodo il decreto delegato sarà chiamato a trovare un equilibrio fra il diritto dei giovani a partecipare, il dovere delle organizzazioni a essere pronte ad accoglierli e impiegarli per i fini dell'istituto, le risorse finanziarie necessarie a impegnare, dice il Governo, 100 mila giovani all'anno per i primi tre anni.

Solo per gli assegni mensili ai giovani serviranno fondi pubblici per 550 milioni di euro all'anno, a cui certamente le organizzazioni aggiungono le proprie risorse. Si apre qui un passaggio delicato ma essenziale, su cui la CNESC (Conferenza Nazionale Enti di Servizio Civile) da qualche anno si sta cimentando.

Quantificare l'ammontare delle risorse economiche, umane, strumentali, che già oggi gli "enti accreditati" investono, per dare significato alla visione di partnership che perseguiamo. Altrimenti non solo continuerà la narrazione che solo lo Stato investe sul Servizio civile, ma anche che le organizzazioni, pur autonome dallo Stato, sono sue risorse strumentali a cui ricorrere se, come e quando ritiene.

Una visione che ha cominciato a fare capolino in qualche bando speciale del 2016.

La funzione educativa diventerà predominante?

Nello stesso tempo accogliere giovani con profili diversissimi pone una severa sfida culturale e organizzativa.

La funzione educativa del Servizio civile diventerà predominante rispetto ad ogni altra funzione. Siamo pronti a accettare e governare questa innovazione?

È complicata, e nel breve termine forse onerosa, questa prospettiva, ma il Servizio civile nazionale adesso, universale domani, può contribuire al superamento della crisi di rinnovamento nelle organizzazioni sociali, alla difficoltà a coinvolgere i giovani nella partecipazione sociale promossa dalle organizzazioni di volontariato (spesso i

giovani si costruiscono le loro modalità di partecipazione sociale), se nell'animo dei giovani fa crescere la disponibilità volontaria a impegnarsi, perché durante l'anno di servizio ne hanno capito la bellezza e l'importanza, anche a costo di contribuire in misura minore di quanto vorremmo alle attività concrete.

Il nodo della formazione

Sul piano politico il Terzo settore e il volontariato devono porre allo Stato il nodo della formazione dei propri operatori (selettori, operatori locali di progetto, tutor, esperti del monitoraggio, formatori), perché è impensabile che una struttura di 100 mila giovani all'anno regga in assenza di quadri motivati, con una base omogenea di visione e capacità. Servono risorse, alleanze con i soggetti della formazione, programmazione e in questo i Centri servizio per il volontariato potrebbero svolgere una funzione molto importante.

Così come andrà fortemente chiarito che, per quanto riguarda la durata ottimale del periodo di Servizio

civile - sia per realizzare quanto scritto nella lettera g) del comma 1 "durata... che contemperi le finalità del servizio con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti", sia in conseguenza dei nuovi profili giovanili, sia per "il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite durante l'espletamento del SCU" (lettera h, comma 1) - è quella di un anno. Questo non esclude periodi inferiori, ma quello che sarebbe devastante sarebbe un periodo più corto per avviare al servizio un numero più alto di giovani. Da questo approccio proprio il volontariato sarebbe quello più penalizzato. 

GRANDANGOLO

Dario Fortin
**Dall'obiezione di coscienza
al servizio civile universale.
Quarant'anni di impegno
giovanile e adulto**
Il Margine, 2015

Elena Marta
**Costruire cittadinanza.
L'esperienza del servizio
civile nazionale**
La Scuola, 2014

Flavio Croce
**Servizio civile: un bene
comune**
Plus, 2011

La sfida

Trasparenza, ora il Governo vari un portale online per le Odv

Il diritto di sapere è di tutti

di **Paolo Marelli**

Solidarietà e legalità. Altruismo e uso corretto delle risorse. Gratuità e capacità di farsi “misurare” dai cittadini e verificare l’impatto delle proprie iniziative sui territori. In una sola parola: trasparenza. Eccolo uno dei pilastri della riforma del Terzo settore. La nuova legge affronta il tema del diritto all’informazione sugli enti non profit all’articolo 4, con il comma “g” che sancisce «gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d’informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell’attività svolta e dell’impiego di risorse pubbliche».

Ma secondo Transparency International Italia, l’associazione non governativa che dal 1996 è impegnata nella sfida sulla trasparenza per combattere la corruzione nel nostro Paese, adesso il Governo non dovrebbe fermarsi. Piuttosto dovrebbe mobilitarsi con una iniziativa

Governance, bilanci, finanziamenti, donazioni: un volontariato senza segreti, con informazioni uguali per ogni ente. Ecco la ricetta di Transparency

tiva concreta, per passare dalle parole ai fatti, allo scopo di assicurare davvero una maggiore chiarezza e comprensibilità dell'attività degli enti del Terzo settore.

Per Transparency International, il nuovo passo in avanti da fare è la creazione di una sorta di registro nazionale online, di una piattaforma web istituzionale a cui ciascuna realtà del non profit dichiara, in sostanza, chi è, cosa fa e come si finanzia, affinché tutti i cittadini possano avere accesso a un ampio ventaglio di informazioni riguardanti ogni singola associazione. «Solo così crescerà, in generale in Italia e, in particolare, nel Terzo settore una cultura della trasparenza. Perché il diritto&dovere di sapere è di tutti», sintetizzano da Transparency.

Il problema della trasparenza nel non profit è tornato prepotentemente alla ribalta dopo lo scoppio dello scandalo di “Mafia Capitale”, il nome con cui è stata indicata una presunta associazione per delinquere di tipo mafioso-politico-imprenditoriale che operava a Roma, che è culminata nel 2014 con una serie di arresti dell'operazione “Mondo di Mezzo” e che coinvolgerebbe anche alcune realtà del Terzo settore impegnate nella gestione di centri di accoglienza.

Al di là del caso di Roma, occorre segnalare che non mancano anche in altre città e zone della Penisola, ieri come oggi, altri episodi di criminalità che vedono coinvolte realtà del non profit. Casi singoli, casi isolati però. Piccoli rami “malati” del grande e sano albero della solidarietà che ogni giorno dal Nord al Sud vede centinaia di migliaia di persone impegnate a rispondere a numerosi e differenti bisogni.

«In questo scenario, l'iniziativa di una maggiore trasparenza da parte della nuova legge è comunque benvenuta». Anche se Transparency non nasconde che «quello della poca trasparenza è un problema che riscontriamo tanto nella pubblica amministrazione quanto nel non profit». E, in particolare nel Terzo settore, «la trasparenza è più predicata che praticata». Un quadro in chiaroscuro, dove le ombre superano le luci qualora si faccia un paragone con le realtà straniere: «Oltremarica, per esempio, esiste un portale, su iniziativa del governo di Londra, la cosiddetta Charity Commission, che raccoglie tutte le associazioni non profit dell'Inghilterra e del Galles. In quella piattaforma online si trovano informazioni e infografiche sul loro bilancio, su quanto spendono per l'amministrazione, sulle attività dell'associazione, su

quali sono le persone nel board, sugli obiettivi dell'associazione e sul proprio statuto e addirittura si trovani i compensi dei dirigenti». Un modello da esportare, insomma. Tanto che non hanno dubbi a Trasparency Italia: «Questo è un esempio da imitare anche per il nostro Paese».

Ciò che servirebbe anche da noi per rispondere al bisogno di più diffusa trasparenza è «un portale istituzionale in cui le informazioni siano visualizzate in maniera omogenea per tutti quanti le vogliono conoscere. Anche con infografiche leggibili e chiare. Inoltre sarebbe bello innescare una sorta di competizione fra le associazioni sulla trasparenza». Anche perché in Italia ci sono numerosi elementi di debolezza: «Non c'è quasi mai un bilancio online degli enti non profit. Oppure se c'è, non è facilmente leggibile. Così come non è facile capire chi sono i finanziatori di una realtà del Terzo settore. E poi manca spesso l'organigramma: chi sono i membri del board, da quanto tempo sono in carica, qual è il loro curriculum. Tutti questi troppa spesso senza risposta. Sono assenti anche le dichiarazioni di eventuali conflitti di interesse, con persone che ricoprono ruoli in decine di associazioni oppure con legami con il settore pubblico. Favoritismo e conflitto di interesse, si sa, sono da sempre due mali da combattere». Allo stesso modo, «è importante che siano sempre indicati i finanziatori, meglio se per ogni progetto».

Altro passaggio chiave è quello relativo a lobbying e non profit. Spiegano da Transparency: «Gli enti del Terzo settore, spesso, incontrano politici o rappresentanti della pubblica amministrazione per portare avanti alcune leggi o per imprimere un'accelerata. E anche se in Italia non c'è ancora l'obbligo di iscriversi a una lista di rappresentanti di interessi, un'iniziativa che potrebbe provenire dalla società civile sarebbe quella di pubblicare un'agenda degli incontri che si fanno. Pure questa è una faccia della trasparenza. Occorrerebbe pubblicare online sia il calendario degli appuntamenti che il loro contenuto. Ciò servirebbe inoltre a misurare l'influenza che il non profit ha. Certamente è un'iniziativa avanguardistica per il nostro Paese. Ma all'estero esiste già».

Se si guarda oltreoceano, non si può non tener conto che il Freedom of Information Act (Foia) negli Stati Uniti esiste da mezzo secolo, in

Svezia addirittura dal 1766 seppur in forma primitiva. In Italia siamo arrivati per ultimi. Ma adesso, finalmente, anche da noi c'è la possibilità per qualunque cittadino, a prescindere da un interesse diretto, quindi senza doverlo giustificare, di richiedere alla pubblica amministrazione dati e documenti.

Un passo importante (anche se non mancano le critiche) dal controllo sociale di 60 milioni di italiani sull'azione pubblica, un'arma in più contro la zona grigia di illeciti e sprechi, per un'amministrazione che sia come una "casa di vetro", tanto cara a Filippo Turati, oppure "aspirazione a una democrazia intesa come regime dei poteri visibili" come invece sosteneva Norberto Bobbio.

In Italia la trasparenza, però, continua a fare a pugni quotidianamente con la burocrazia. Un ostacolo enorme, secondo Trasparenzy.

Ma come rimuoverlo? «Di sicuro, se ci fosse una maggiore digitalizzazione la strada sarebbe meno complicata e più semplice. Non più una montagna di documenti scannerizzati e salvati, ma documenti in formato pdf, caricati direttamente online su una piattaforma elettronica. Così sarebbe più facile averne accesso, perché sarebbero più omogenei. Parola d'ordine: accessibilità più veloce e maggiore facilità di lettura. In altre parole, snellimento e modernizzazione della pubblica amministrazione, così come per gli enti del Terzo settore che potrebbero "aprire" a tutte le informazioni, anche a quelle sensibili, ma a patto che ci sia il dovuto consenso».

La trasparenza è più un diritto o un dovere?

«Dovrebbe essere vissuto come un dovere degli enti pubblici e un diritto che devono offrire ai cittadini e a tutti i potenziali fruitori», rispondono da Trasparenzy. E fanno notare che «*accountability* è il termine esatto, con gli enti che dovrebbero sentirsi più *accountable* verso i beneficiari. Di qui, l'importanza di pubblicare tutte le informazioni.

Un'operazione che può essere un vantaggio e un beneficio soprattutto per gli enti pubblici, in quanto può stimolare fiducia ed efficienza. Ma sarebbe utile anche per gli enti non profit, in quanto li spingerebbe a migliorare. Per esempio un'associazione, a volte, nemmeno ci pensa al fatto che i propri membri del board sono in carica da anni senza un ricambio. E in taluni casi questo può rivelarsi un problema,

ma si comincia a rifletterci sopra, soltanto quando lo si vede messo nero su bianco». Inoltre la trasparenza potrebbe essere una leva per accrescere il fund raising: «Potrebbe stimolare una maggiore fiducia nei donatori e negli stakeholders. Perché non manca il pessimismo, soprattutto quando emergono alcuni scandali. Dopotutto è normale che la gente si chieda dove vanno a finire i propri soldi», rimarcano da Trasparency.

Senza trascurare il fatto che gli enti del Terzo settore dovrebbero dire “no” a un finanziatore unico: «Le organizzazioni di volontariato e gli altri enti non profit dovrebbero dotarsi anche di una policy interna che indichi i limiti delle donazioni. Altrettanto cruciale sarebbe che un’associazione fissasse un tetto alle donazioni ricevute da uno stesso finanziatore. Perché, altrimenti, si rischia di non essere più indipendenti».

Concludono: «È raro invece che le associazioni non profit ci chiamino per approfondire questi temi. Così come che ci contattino per organizzare internamente la propria policy sulla trasparenza. Semmai ci interpellano per rispondere ad alcuni quesiti necessari per prendere parte a un progetto. Purtroppo di trasparenza si parla sempre di più, ma si fa ancora troppo poco. Speriamo che questa nuova legge serva a dare una scossa a tutto il non profit». 🙌

GRANDANGOLO

Ascani Anna
Accountability. La virtù della politica democratica
Città Nuova, 2015

Montanini Lucia
L' accountability nelle aziende non profit
Giappichelli, 2007

Ericka Costa, Lee D. Parker, Michele Andreaus
Accountability and Social Accounting for Social and Non-profit Organizations
Emerald Group Publishing Limited, 2014

Reginald K. Carter
The Transparent Accountability Paradigm: An Outcome-Based Management Approach for Government and Nonprofit Organizations
Paperback, 2011

web
www.transparency.it

Lezione americana È l'ora del settore plurale Assicura un equilibrio fra pubblico e privato

di **Elisabetta Bianchetti**

Cosa significa quello che viene chiamato “Terzo settore” per molte persone? Anche negli Stati Uniti ci si interroga sul significato e sul senso di questa particolare area della società contemporanea. Prendiamo spunto per una serie di riflessioni dal libro di Henry Mintzberg, docente di scienze gestionali alla McGill University, “*Rebalancing Society: Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center*” (ed. Berrett-Koehler, 2015) recensito recentemente dalla *Stanford Innovation Review* con un articolo dal titolo *Time for the Plural Sector*.

Per lo studioso americano questo particolare settore merita innanzitutto un nome migliore insieme a un riconoscimento maggiore del ruolo critico che dovrà ricoprire nel riportare equilibrio in questo mondo problematico. Escluso dai grandi dibattiti del nostro tempo, destra contro sinistra, settore pubblico contro settore privato, nazio-

Superate le definizioni di non profit o Terzo settore, negli Usa si discute sul ruolo chiave del “plural sector” che frena gli eccessi di Stato e mercato

nalizzazione contro privatizzazione. Il terzo settore non è una sorta di posizione di mezzo tra sinistra e destra, ma qualcosa di diverso dagli altri due settori. Il suo focalizzarsi sulle comunità, là dove invece gli altri due settori si concentrano sul governo e sul business, fa sì che sia giunto il momento di prendere il posto che gli compete accanto agli altri due.

La pluralità di questo settore

La proposta di Mintzberg è di chiamarlo “settore plurale”. Ma cosa caratterizza un settore che può essere definito plurale? La risposta è: ogni associazione di persone che non è nè pubblica nè privata. Alcune sono di proprietà dei loro membri, altre di nessuno. Le cooperative, per esempio, sono di proprietà dei soci, ognuno con una singola fetta che non può essere venduta ad altri. “Amul”, una cooperativa in India, ha 3 milioni di membri. “Mandragon”, la federazione di cooperative di lavoratori più ampia del mondo, che ha il suo quartier generale nella regione Basca della Spagna, comprende 74.000 persone. Gli Stati Uniti da soli sono la casa di 30.000 cooperative con un numero di soci totale di 350 milioni, più dell’intera popolazione del Paese.

Di proprietà di nessuno sono molte associazioni: fondazioni, clubs, ordini religiosi, attivisti come Greenpeace e servizi come la Croce Rossa. Molti ospedali americani chiamati “volontari” sono sostenuti da donatori ma non sono di proprietà di nessuno. Inclusi in questo settore ci sono le organizzazioni che si impegnano in attività di business e che formano parte di quella che è chiamata “economia sociale”. La Red Cross nel nordamerica vende lezioni di nuoto, quella del Kenia ha costruito hotel commerciali per sostenere la propria attività. In un altro articolo *“The Invisible World of Association”*, lo studioso americano ha categorizzato le associazioni di questo settore in quattro gruppi: associazioni mutualistiche, che servono i loro membri (club del libro); associazioni benefiche, che servono altre persone; associazioni di protezione, che proteggono i loro membri; associazioni attiviste, che si battono per i bisogni degli altri. Molte di queste associazioni sono registrate legalmente e formalmente organizzate. Molto importanti per questo settore sono le associazioni spontanee, nate da iniziative sociali o movimenti sociali. Questi ultimi portano

le persone a stare insieme, spesso in grandi numeri, per affrontare alcuni aspetti dello status quo, per esempio nel caso dell'occupazione di piazza Tahrir al Cairo o quella di Wall Street. Le iniziative sociali, invece, sono di solito intraprese da piccoli gruppi che si prefiggono programmi di cambiamento sociale nelle comunità locali, anche se alcune come la Grameen Bank hanno raggiunto una scala mondiale. Nel libro di Paul Hawaken *"Blessed Unrest"* è inclusa un'appendice di 112 pagine che contiene una lista delle associazioni del settore sociale categorizzate per attività come: cultura, educazione, inquinamento, giustizia sociale e religione. Movimenti che sono descritti come dispersi, per cui necessitiamo sia di più associazioni di questo genere sia che esse lavorino insieme come partner per un rinnovamento della società.

Perché chiamarlo plurale?

Questo settore ha le sue colpe per la sua poca visibilità dal momento che non è stato in grado di darsi una etichetta accettabile.

Riferirsi al settore come "non profit" o "non governativo" ha senso, chiamare il settore "volontariato" enfatizza troppo il ruolo dei volontari, mentre "società civile" è un vecchio termine, molto riutilizzato oggi che però è poco descrittivo. "Settore sociale" è un'etichetta migliore, ma è meglio usarla solo quando gli altri due settori sono chiamati politico ed economico, cosa che accade raramente. Anche gli studiosi del settore usano pochissimo queste etichette, ma se anche loro non riescono a gestire tale vocabolario, come possiamo pretendere che chiunque altro prenda questo settore seriamente?

Mintzberg propone la denominazione di "settore plurale" per due ragioni: la prima è la varietà delle associazioni che lo compongono e le diverse soluzioni in termini di governance. Le forme degli enti pubblici o di quelli commerciali sono limitate e le loro strutture tendono ad essere gerarchiche. La seconda ragione è che tale etichetta assume un posto tra le etichette di pubblico e privato senza stonare.

Rivisitando De Tocqueville

Il settore plurale gioca da molto tempo un ruolo importante negli Stati Uniti. Alexis De Tocqueville ha usato il termine "associazione" per

descrivere le attività organizzate che aveva visto nel continente americano. “Le associazioni politiche che esistono negli Stati Uniti sono un singolo fenomeno in un immenso assemblaggio di associazioni presenti nel Paese” scriveva negli anni ‘30 del 1800. “Gli americani di qualsiasi età, condizione e disposizione formano associazioni. mentre in Francia a capo di un’impresa c’è quasi sempre lo Stato, e in Inghilterra c’è un uomo di potere, negli Stati Uniti sarete sicuri di trovare un’associazione”. De Tocqueville vedeva tali associazioni non solo come la quinta essenza dell’America ma anche come componenti centrali della democrazia del Paese. “Se gli uomini rimangono civilizzati o lo diventano, l’arte dell’associarsi insieme deve crescere e migliorarsi”.

E ciò certamente è avvenuto, perlomeno in America. Ma recentemente Robert Putnam, professore ad Harvard, e Chuck Collins, ricercatore dell’Institute for Policy Studies, hanno riflettuto sull’erosione delle istituzioni comunitarie dalle quali tutti noi dipendiamo, come scuole, biblioteche e parchi. Se De Tocqueville ha ragione, allora tale erosione sembrerebbe stare dietro al declino dei processi democratici degli USA, dal decrescere di voti nelle elezioni pubbliche, alle lobby del settore privato che determinano l’attività politica del Paese. Forse allora il settore plurale ha bisogno di riottenere l’influenza che De Tocqueville ha descritto in modo così preciso due secoli fa.

Tempo di riequilibrare la società

Mintzberg sostiene che ognuno di noi personalmente e pubblicamente deve fare attenzione a questi tre bisogni basilari: la protezione, procurata primariamente dal governo, il consumo, procurato primariamente dai nostri affari, e l’affiliazione, che troviamo specialmente nelle nostre comunità.

A proposito di quest’ultima, noi siamo individui sociali che si nutrono di relazioni umane: necessitiamo di appartenenza e identificazione, specialmente in un mondo di individualismo isolato. Una sana società combina un governo rispettato nel settore pubblico, affari responsabili nel settore privato e comunità robuste nel settore plurale. Se una di queste componenti è debole la società diventa squilibrata. I regimi comunisti dell’est Europa erano sbilanciati poiché il settore

pubblico dominava gli altri due. Certi bisogni di protezione furono soddisfatti, ma a discapito del consumo personale. Molti Paesi oggi, inclusi gli Stati Uniti e altri Paesi sviluppati, stanno rischiando uno squilibrio nella direzione opposta. I loro settori privati sono diventati dominanti, con il risultato che il consumo, insieme all'accumulo di ricchezze, è diventato eccessivo, almeno per alcune persone, mentre le protezioni sono diventate inadeguate per molti altri. Inoltre le comunità si sono indebolite e, di conseguenza, anche le affiliazioni locali che queste comunità procuravano. Uno dei grandi periodi di sviluppo, sociale, politico ed economico, avvenne negli Stati Uniti nelle quattro decadi che seguirono la seconda guerra mondiale. Il settore pubblico era certamente molto forte (considerati i programmi di welfare introdotti in questi anni), il mondo degli affari e i loro impiegati dividevano i frutti di una crescita economica rapida e il settore plurale rimaneva robusto. Tutti i tre settori erano in un relativo equilibrio. Poi ci fu il 1989.

Quando i regimi comunisti dell'est Europa iniziarono a crollare, gli esperti nell'Ovest avevano una risposta pronta: il capitalismo aveva trionfato. Ma si sbagliavano, era l'equilibrio che aveva trionfato. Tali regimi infatti non avevano un equilibrio e dunque crollarono sotto il loro stesso peso. Ma il fallimento nel comprendere ciò condusse molti Paesi, guidati dagli Stati Uniti, a uno squilibrio poiché il settore privato stava assumendo troppo potere. I risultati sono evidenti nella degradazione del nostro ambiente, nell'accelerata caduta delle democrazie e nella denigrazione di noi stessi, trattati alla stregua di commodities economiche. Negli USA tale squilibrio è dimostrato dalle statistiche sulle incarcerazioni, sull'obesità, sull'uso degli antidepressivi, i costi della sanità, i livelli di povertà, gli abbandoni delle università e la mobilità sociale.

Le disparità hanno raggiunto livelli mai visti dalla Grande Depressione. Con l'intento di limitare il potere del governo si sono introdotti dei controlli verso tale equilibrio. Ma essi si applicano solo al settore pubblico. Forse è tempo di rivedere la costituzione per introdurre altri controlli anche sul settore privato per il bene dell'equilibrio in tutti i settori. Un radicale rinnovamento richiederà che ogni settore mantenga un'influenza sufficiente per essere in grado di controllare

gli eccessi degli altri due. Il settore plurale, tuttavia, ha un ruolo speciale da rivestire nel processo di rinnovamento sociale.

Guidare un rinnovamento radicale

Possiamo difficilmente aspettarci che siano i Governi, anche quelli più democratici, ad assumere la guida dell'inizializzazione del processo di radicale rinnovamento. Una sequenza di conferenze fallimentari sul global warming ha reso ciò molto chiaro. Non possiamo aspettarci tale ruolo guida nemmeno dai settori privati degli affari. Perché essi dovrebbero promuovere cambiamenti che pongano fine a uno squilibrio che li favorisce? Chiunque pensi ciò evidentemente non legge i giornali di oggi. Rimane dunque il settore plurale.

Il rinnovamento radicale deve cominciare da qui, nelle comunità, sul campo, con gruppi di persone che esibiscano inclinazioni, iniziative e risorse per affrontare i problemi che si presentano. “Cosa succede ora?” chiedeva il precedente segretario delle Nazioni Unite, Kofi Annan, nel 2013 sui ripetuti fallimenti delle discussioni sul global warming. “Se i governi non vogliono prendere il ruolo di guida quando è richiesta una leadership, devono farlo le persone. Necessitiamo di un movimento globale dal basso”. Ma riuscirà un settore plurale che è stato così marginalizzato nella battaglia tra pubblico e privato a guidare la restaurazione dell'equilibrio? Il settore plurale può essere oscuro per certi versi, ma non impotente. Paul Hawke ha descritto in un articolo sulla Stanford Social Innovation Review, l'enorme vigore di tale settore. Una buona parte di tale vigore è da attribuire all'indipendenza e alla flessibilità delle sue associazioni, le cui persone sono profondamente impegnate in quel che fanno, specialmente quando le missioni sono impellenti, come la protezione dell'ambiente e la cura delle malattie. Queste persone non sono lavoratori obbligati a trarre i massimi profitti o sottomessi a controlli del Governo. Molti sono dei membri con uno scopo piuttosto che lavoratori. Se il settore privato riguarda la proprietà individuale e il pubblico la cittadinanza collettiva, quello plurale riguarda un senso della comunità condiviso. Le sue associazioni funzionano come comunità impegnate di esseri umani piuttosto che come collezioni di risorse umane. Accanto al funzionare come comunità, molte associazioni funzionano in comu-

nità e sono spesso radicate lì anche dopo essere diventate globali. “Le iniziative sociali sembrano essere essenzialmente indigene: esse lavorano dall’interno all’esterno, esse lavorano per i loro problemi scoprendo in seguito che i loro problemi sono anche quelli del mondo” (Mintzberg, Gui Acevedo). Certamente non tutte le associazioni del settore plurale sfruttano i loro vantaggi, molte diventano troppo formali a causa dei loro dirigenti che le forzano ad adottare pratiche di business non adatte, mentre altre subiscono il controllo del Governo. Inoltre il settore plurale non è una sorta di Santo Graal. Non abbiamo bisogno di un altro dogma: il capitalismo e il comunismo ne hanno già procurati a sufficienza. È l’equilibrio ciò di cui necessitiamo. Se il settore plurale ha successo nel restaurare un certo grado di equilibrio nella società possono avvenire le riforme che si richiedono dal Governo e molti dei comportamenti morali che ci aspettiamo dagli affari. In altre parole i movimenti sociali costruttivi e le iniziative sociali, portate avanti dalle comunità locali e collegate in un network di impatto globale, sono la più grande speranza che abbiamo per riacquisire equilibrio in questo mondo problematico. Ma qualcosa deve prima cambiare nel settore plurale.

È tempo di far agire insieme il settore plurale

Perché con tanta energia e attivismo nel settore plurale il mondo continua verso questa marcia diretta al disequilibrio in favore delle forze del settore privato? Questa tendenza può essere spiegata attraverso una varietà di fattori, per esempio la piccola dimensione di molte associazioni radicate sul territorio, o la proibizione di certi loro diritti. Ma un fattore chiave è stato largamente esplorato: anche se molte associazioni agiscono collettivamente tale settore non agisce insieme. Molte iniziative fanno un’enorme differenza nelle vite delle persone in tutto il mondo, tuttavia messe insieme non portano a un movimento di impatto collettivo, come hanno sostenuto John Kanis e Mark Kramer (“Collective Impact” Stanford Social Innovation Review, winter 2011). Quindi la società continua a essere sbilanciata.

Il problema di tale settore è la sua stessa pluralità? Il paesaggio del settore plurale promuove diversi interessi e funzioni, una gamma di capacità che viene sviluppata. Anche gli affari del settore privato non

sono meno dispersi: infatti competono aggressivamente gli uni contro gli altri, tuttavia quando si tratta di interessi comuni, come i tagli delle tasse, tale settore è in grado di agire insieme collettivamente. Il business spesso parla attraverso una voce sola, con istituzioni comuni come la camera di commercio, le agenzie internazionali come la World Trade Association e il Fondo Monetario Internazionale. Questo non significa che il settore plurale debba imitare le pratiche del mondo degli affari. Ogni settore può di certo imparare dagli altri, ma data la scarsa visibilità del settore plurale esso deve focalizzarsi su ciò che lo rende diverso e lo distingue. Bisogna accogliere la partnership tra le istituzioni dei tre settori, fino a che essi sono bilanciati, con piena consapevolezza dei contributi che possono portare agli altri partner. Esempi possono trovarsi nelle iniziative danesi per le energie rinnovabili, o come i brasiliani hanno gestito la loro emergenza Aids. Ora quello di cui le associazioni del settore plurale hanno bisogno, sono partnership da instaurare tra loro per collaborare alla causa di un migliore equilibrio fra i tre settori. 🌟

GRANDANGOLO

Henry Mintzberg
Rebalancing Society: Radical Renewal Beyond Left, Right, and Center
 Berrett-Koehler, 2015

The Invisible World of Association
 Leader to Leader, 2005

Chuck Collins,
99 to 1: How Wealth Inequality Is Wrecking the World and What We Can Do About It
 Berrett-Koehler, 2012.

Michael Edwards
Civil Society
 Polity, 2004

Paul Hawken
Blessed Unrest: How the Largest Movement in the World Came Into Being, and Why No One Saw It Coming
 Viking Penguin, 2007.

Robert D. Putnam
Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community
 Simon and Schuster, 2000

web
<http://ssir.org>





Voce ai protagonisti I Csv erogatori di servizi per le organizzazioni oppure agenzie di sviluppo?

di **Paola Springhetti**

L'articolo 5 della legge n. 106 ("Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale) è dedicato alle attività di volontariato, promozione sociale e mutuo soccorso. I punti "e" ed "f" sono dedicati in particolare alla revisione del sistema dei Centri di Servizio per il Volontariato (CSV).

I CSV hanno ormai vent'anni, o quasi, di vita: sono stati istituiti, infatti, dalla legge 266/91 per aiutare il volontariato a crescere, fornendo servizi e formazione a quella miriade di associazioni che sul territorio costituiscono una riserva insostituibile di capitale sociale e di azioni per il sostegno ai soggetti fragili e per la tutela dei beni comuni.

La riforma chiede ai Csv di allargare la base sociale e ampliare il numero dei servizi offerti. Ma restano alcune contraddizioni nella nuova legge

Le associazioni di volontariato sono 44mila, secondo CSVnet (il coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato), ma nella maggior parte dei casi

sono piccole o piccolissime, e da una parte devono rispondere a bisogni del territorio sempre più complessi, dall'altra devono far fronte ad appesantimenti burocratici che rischiano di essere soffocanti.

Nel 2014 i CSV, presenti in tutte le regioni con una rete di oltre 370 sportelli, hanno fornito oltre 500 mila servizi a queste associazioni, oltre che a 50 mila cittadini. Inoltre hanno svolto un intenso lavoro per la diffusione della cultura della solidarietà e della responsabilità, promuovendo il volontariato tra i giovani e tra la cittadinanza in generale.

E tutto questo gratuitamente, grazie al fatto che sono finanziati dalle Fondazioni di origine bancaria, che secondo l'articolo 15 della 266/1991 devono destinare a loro un quindicesimo degli utili, attraverso il Fondo Speciale per il Volontariato. Quindicesimo che, in forza del cosiddetto "Accordo Visco" del 2005, è stato dimezzato a un trentesimo.

I CSV si "allargano"

I cambiamenti che la legge di riforma del Terzo settore intende portare al sistema dei CSV non sono di poco conto.

La prima parola chiave è "allargamento": della base associativa e degli utenti. Il punto 1 del comma e) prevede infatti che «alla loro costituzione e gestione possano concorrere gli enti del Terzo settore». Dunque, non solo le organizzazioni di volontariato (attualmente sono oltre 9mila quelle socie dei CSV), ma anche le altre componenti del settore potranno entrare nella governance dei Centri, i quali sono tenuti ad assumere, se non ce l'hanno già, «la personalità giuridica e una delle forme giuridiche previste per gli enti del Terzo settore» e a darsi «criteri democratici per il funzionamento dell'organo assembleare».

Ma la maggioranza assoluta dei voti in assemblea deve essere garantita alle organizzazioni di volontariato (quelle che rientrano nella 266), che quindi potranno mantenere il controllo dei centri.

Il punto due riguarda invece le finalità dei CSV, che sono: «fornire supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari nei diversi enti del Terzo settore». Oltre all'allargamento della base c'è quindi un allargamento degli

utenti: non più solo o soprattutto le organizzazioni di volontariato, ma anche agli altri enti di Terzo settore e a tutti i volontari non legati ad alcuna associazione.

Una formulazione, questa, che da una parte spingerà i CSV ad occuparsi degli oltre tre milioni di cittadini che, secondo l'Istat, fanno volontariato in forma individuale (coerentemente con le finalità della riforma, che al punto d) dell'articolo 5 si propone tra gli altri obiettivi quello della valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato), dall'altra si tradurrà in un sostegno indiretto alle altre componenti del Terzo Settore, che trovano nel volontariato una risorsa importante, a volte fondamentale.

La nuova funzione di gestione dell'autocontrollo

In altro articolo (precisamente articolo 7 comma 2) il legislatore pone in capo ai CSV una nuovissima funzione: supportare gli enti di piccola dimensione, ma verosimilmente tutti quelli che non sono reti associative di secondo livello, ne «l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo (...) anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte».

Il compito è in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ma lo eserciterebbe tramite i CSV e grazie ad appositi accreditamenti con le suddette reti di secondo livello: un compito istituzionale molto importante (oggi similmente svolto dalle centrali cooperative nei confronti delle cooperative socie) con diversi aspetti tecnici, di tutela, di responsabilità, e non ultimo di costi, tutti da disegnare e definire. Potenzialmente molto interessanti, ma, se risolti con soluzioni inadeguate, foriere di gravi ripercussioni.

Il nodo dei finanziamenti e quello del riaccreditamento

Il problema che rimane aperto è la contraddizione evidente tra l'allargamento dei compiti, richiesto dalla legge, e il calo delle risorse, di cui abbiamo parlato.

Il punto 3 prevede «il loro accreditamento e il loro finanziamento stabile, attraverso un programma triennale», con le risorse previste dalla 266/1991, e che qualora i CSV «utilizzino risorse diverse, le

medesime siano in una contabilità separata».

Il “finanziamento stabile” risponde ad una necessità dei CSV di sapere con esattezza su quanti finanziamenti potranno contare, per poter attuare una programmazione pluriennale, che permetta di raggiungere obiettivi di più ampio respiro.

Appare per lo meno contraddittorio che, mentre il legislatore definisce che i CSV sono un’importante infrastruttura sociale del Paese (con ulteriori compiti), contemporaneamente le risorse per questa infrastruttura si riducono ulteriormente.

È evidente che una infrastruttura non possa essere sostenuta dalla variabilità delle risorse che provengono direttamente dalle politiche dei mercati finanziari che per loro stessa definizione sono volatili. Occorre trovare delle modalità di stabilizzazione certe che siano di contrappeso al semplice meccanismo del “quindicesimo”, che evidentemente non è più funzionale.

Per quanto riguarda l’utilizzo di risorse diverse che taluni CoGe (Comitati di gestione, organo di controllo dei CSV) sostanzialmente vietavano ai CSV, viene qui posta una parola chiara. Non solo sono possibili e vanno contabilizzati con modalità separate, ma probabilmente dovranno essere incentivate in modo tale che i CSV possano svolgere più articolate e diversificate attività sempre con lo scopo di qualificare e promuovere il volontariato italiano. Si dovrà con molta attenzione capire quali servizi è bene che siano gratuiti ed eventualmente quali possano avere una contribuzione (anche parziale) da parte delle associazioni e dei volontari.

Infine poco chiaro è il significato, in questo contesto, del termine “accreditamento”: essendo i CSV realtà stabili, con una storia alle spalle, un’attività controllata e verificata dai CoGe devono essere riaccreditati tutti? E questo accreditamento dovrebbe ripetersi periodicamente a priori creando così un’incertezza poco funzionale alla corretta gestione dei servizi sempre più complessi e strettamente intrecciati con la molteplicità dei bisogni sociali presenti nei territori? Nel riaccreditamento si valorizzerà il patrimonio di competenze e di esperienza che hanno accumulano?

I conflitti di interesse

Il punto cinque prevede che vengano fissate forme «di incompatibilità per i soggetti titolari di ruoli di direzione o di rappresentanza esterna». I rapporti tra Terzo settore e politica ci sono sempre stati e soprattutto nelle ultime tornate elettorali c'è stato un grande travaso di persone, dal Terzo Settore e dalla società civile in genere, al Parlamento e alle Amministrazioni locali.

La società civile è un luogo in cui la classe dirigente si forma, accumula esperienza e conoscenza ed è naturale che poi vada a servire il bene comune nelle istituzioni e nella politica.

L'obiettivo della legge è evidentemente quello di evitare conflitti di interesse e di salvaguardare l'autonomia dei CSV – e del volontariato – rispetto alla politica.

No alle erogazioni

Il punto sei specifica come i CSV «non possano procedere a erogazioni dirette in denaro ovvero a cessioni a titolo gratuito di beni mobili o immobili a beneficio degli enti del Terzo settore». Anche in questo caso, è difficile definire puntualmente che cosa abbia in mente il legislatore: così formulata, la norma, se applicata rigidamente, impedisce ai CSV di finanziare i progetti delle organizzazioni, ma anche di svolgere attività gradite alle associazioni, ad esempio la raccolta e la redistribuzione di attrezzature tecnologiche (computer, proiettori e quant'altro) o di altro tipo.

Chi controlla i CSV

Fino ad ora, il controllo sui CSV è avvenuto tramite i CoGe, che hanno base regionale. L'interpretazione operativa del loro ruolo è stato declinato in modo non omogeneo sui diversi territori e la loro attività ha richiesto un notevole impegno di risorse.

La legge di riforma prevede che la «revisione dell'attività di programmazione e controllo delle attività e della gestione» dei CSV, sia «svolta mediante organismi regionali o sovraregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale».

Questi organismi, «in applicazione di criteri definiti sul piano nazionale», devono provvedere «alla programmazione del numero e della collocazione dei centri di servizio, al loro accreditamento e alla ve-

rifica periodica del mantenimento dei requisiti, anche sotto il profilo della qualità dei servizi dagli stessi erogati, nonché all'attribuzione delle risorse finanziarie anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale». Alla loro costituzione provvederà il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con apposito decreto, «secondo criteri di efficienza e di contenimento dei costi di funzionamento da porre a carico delle risorse di cui all'articolo 15» della 266/ 91. Nel caso però vengano previsti emolumenti per amministratori e dirigenti, questi «saranno posti a carico, in maniera aggiuntiva, delle fondazioni bancarie finanziatrici».

Dunque, questi organismi di controllo avranno un grande potere, perché potranno riorganizzare completamente il sistema, decidendo il numero e la base territoriale dei CSV. Il fatto che siano chiamati ad agire sulla base di indicazioni nazionali dovrebbe servire a rendere più omogeneo il sistema, fatto questo da più parti auspicato, così come risponde a una richiesta dei Centri stessi la possibilità di una perequazione delle risorse tra territori diversi.

Sul tema dell'auspicato contenimento dei costi, forse sarebbe stato più coerente mantenere in un alveo di gratuità le cariche dei comitati di controllo. Il fatto che eventuali emolumenti siano a carico delle Fondazioni crea una situazione di potenziale conflitto: meglio sarebbe che il controllo fosse fatto da un ente terzo, non da soggetto controllato dalle Fondazioni, che ne stipendiano i dirigenti.

Cosa vogliono diventare i CSV

Poiché si tratta di una legge delega, è evidente che molto si giocherà nei successivi decreti, ai quali spetta di sciogliere le ambiguità del testo, prima ancora che di attuarlo.

È comunque evidente, alla lettura degli articoli 5 e 7, la volontà del legislatore di allargare i soggetti che usufruiscono dei servizi dei CSV e nello stesso tempo di razionalizzare il sistema.

Ma la vera domanda, cui gli stessi CSV devono trovare una risposta, è se devono diventare (o rimanere) un'organizzazione erogatrice di servizi in modo indifferenziato o se devono diventare agenzie di sviluppo della cittadinanza attiva e dell'economia solidale, attenta al bene comune, a uno sviluppo sostenibile e solidale, produttrice di in-

novazione tramite collaborazioni con altri soggetti come volontari, associazioni ed enti pubblici e privati. Se come da sempre (e recentemente ribadito nell'articolo 1 della riforma) il volontariato si pone finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, i CSV potrebbero divenire la principale struttura di servizio proattivo che gli permette di esercitare il suo ruolo: aiutando il "Terzo settore perché possa effettivamente diventare il primo", cioè organizzazioni di cittadini al servizio della comunità. Se la scommessa sul futuro è questa seconda, l'attenzione verso i decreti delegati dovrà essere molto alta. 🙌

GRANDANGOLO

Report nazionale sulle Organizzazioni di Volontariato censite dai CSV
CSVnet e Fondazione IBM Italia, 2015

Antonio Fici
Forme giuridiche e modelli organizzativi dei Centri di servizio per il volontariato
Rapporto di ricerca Euricse-CSVnet, 2015

Renato Frisanco
Quarto compendio statistico relativo ai Centri di servizio

e ai Comitati di gestione dei fondi speciali per il volontariato

Consulta nazionale dei Comitati di gestione, 2013

Antonio Fici
Organizzazioni di volontariato ed impresa sociale: alcuni profili di diritto privato, in Imprese cooperative e sociali
Giappichelli, 2012

Luciano Bruscutta,
Emanuele Rossi
Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro
Giuffrè, 2012

Paola Caputi Jambrenghi
Volontariato Sussidiarietà Mercato
Cacucci, 2008

Anna Lazzaro
Volontariato e pubblica amministrazione. Stato attuale e nuove prospettive
Giuffrè, 2006

Antonio Cetra
L'impresa collettiva non societaria
Giappichelli, 2004

web
www.csvnet.it



Le organizzazioni di volontariato

Movi: serve il coraggio di percorrere nuove strade

di **Gianluca Cantisani**, Presidente del MoVI

Il Movimento di Volontariato Italiano (MoVI), esprime attenzione alla riforma approvata consapevole che si tratta sicuramente di un passo avanti ma ancora molto c'è da fare.

Come sempre le istituzioni raccolgono le istanze e le buone pratiche della società civile e la legge riflette in maniera forse più veritiera di quello che si può immaginare lo stato delle cose. Siamo aperti al dialogo ed offriamo il nostro contributo principalmente all'interno del mondo del terzo settore senza la cui crescita i decreti attuativi ben poco potranno assimilare.

Il dibattito avviato dal Governo ha evidenziato punti di vista diversi su questioni importanti come la gratuità, il rapporto con altre realtà del non profit o sul ruolo dei Centri Servizi per il Volontariato, con proposte di allentare il rigore della legislazione attuale o di superamento di una legislazione di favore per le organizzazioni di soli volontari.

Invece di promuovere un ampio confronto tra volontari, che avrebbe permesso di costruire un'interlocuzione forte e partecipata con il legislatore, si è preferito presentarsi in ordine sparso, cercando ognuno di portare acqua al proprio mulino, svaloriizzando nei fatti le rappresentanze del volontariato italiano.

Crediamo che l'interruzione del percorso dell'autoconvocazione del volontariato rappresenti un'occasione persa dal volontariato, evidenziando il momento di crisi che sta attraversando anche il nostro sistema di rappresentanza nazionale e la sua grave incongruenza e debolezza.

Crisi che ci interroga e ci impegna, come MoVI e come volontari, a mobilitarci per costruire spazi e modalità per far sentire la voce del

volontariato Italiano e dei cittadini solidali che desiderano attivarsi nell'interesse generale per contribuire alla gestione dei beni comuni e al rilancio di una sana e virtuosa dinamica democratica partecipativa, nello spirito della nostra Costituzione.

Nella società in profonda trasformazione che viviamo, il volontariato organizzato ha sempre più bisogno di percorrere strade nuove. Il MoVI ne ha riconosciuto la necessità per se stesso e per i propri gruppi fin dal 2012 e ne ha declinato il percorso in una strategia che ha individuato cinque possibili piste di lavoro che hanno portato alla redazione di cinque quaderni operativi per il cambiamento (vedi nota in fondo all'articolo).

Per percorrere strade nuove occorre vincere la paura di cambiare. Non un cambiamento che cancelli le radici. Un cambiamento, al contrario, che sappia riscoprire le radici per declinarle in nuovi modi e nuove sfide adeguate ai tempi.

Oggi più che mai - in un tempo di incertezza - occorre un volontariato capace di esercizio della profezia, di esprimere una visione sul mondo.

La società italiana, a distanza ormai di molti anni, continua a percepire la crisi economico-finanziaria come se fosse un problema congiunturale. Ci si illude che qualche timido segno positivo accanto ad indicatori economici possa significare la soluzione dei problemi, salvo scoprire che quel segno non ha la forza di cambiare la vita concreta delle persone, specie di quelle che stanno peggio.

Continuiamo, poi, a vivere le diverse emergenze come se fossero problemi scollegati. Fra crisi economica, crisi sociale, problemi ambientali, degrado idrogeologico, migrazioni, terrorismo ci sono nessi radicali, cause comuni che si preferisce ignorare, così da non essere costretti a mettere in crisi la "ideologia della crescita" (che alimenta un individualismo egoistico e consumistico esasperato) alla quale continuiamo ad appellarci per la soluzione dei nostri problemi. Anche i gruppi di volontariato sono vittima di questa miopia, ciascuno proiettato ed affaticato intorno al proprio specifico ambito di azione, dentro orticelli recintati che impediscono al mondo, con le sue nuove istanze, di scomodare prassi e coscienze.

Ma proprio i gruppi di volontariato, se si aprono alla voce dei più poveri e si rendono liberi nella gratuità, possono ricevere la scossa necessaria ad allungare il proprio sguardo.

Rinunciando alla strenua difesa del particolare, collegandosi in reti vere, reti di senso, reti politiche nelle quali i diversi bisogni umani e sociali sono letti insieme, i gruppi di volontariato possono acquisire uno sguardo lungo sulla società e possono riconoscere le cause prime della sofferenza e dell'emarginazione di tanti, quelle cause ideologiche e culturali contro le quali non si lotta da soli.

Insieme possono costruire nuove visioni e contribuire davvero al cambiamento della società. La sfida era stata già intuita nel 2005, nel convegno di Fiuggi "La talpa e la giraffa", dove il MoVI aveva colto la duplice esigenza di un'esperienza di volontariato radicata nella comunità e nell'agire concreto, ma contemporaneamente impegnata a riflettere sull'agire, per acquisire una coscienza politica che aiuti a guardare lontano e ad anticipare i nuovi bisogni di umanità che si affacciano all'orizzonte. 

PER SAPERNE DI PIÙ

Cinque quaderni per dare gambe alle "Strade nuove"

- ▶ Quaderno 1 - Scoprire il piacere della prossimità
- ▶ Quaderno 2 - Imparare l'utilizzo dei beni comuni
- ▶ Quaderno 3 - Sperimentare forme di democrazia partecipativa
- ▶ Quaderno 4 - Praticare nuovi stili di vita
- ▶ Quaderno 5 - Conoscere e sostenere economie solidali

Web

<http://movinazionale.it/index.php/stradenuove/quaderni>

Le associazioni di promozione sociale

Acli: la classe dirigente non ha inciso sulla riforma

di **Elisabetta Bianchetti**

«Questa riforma si concentra su soggetti che possono essere rappresentativi del modo di fare impresa nel sociale a vari livelli». E ancora: «Definisce il tema della cooperazione, lo parifica all'impresa, ma restituisce una lettura semplicistica di un sistema molto complicato». Attilio Rossato - eletto presidente regionale delle Acli Lombardia durante il XIII Congresso che si è tenuto in aprile a Como alla presenza di 250 delegati provenienti dalle province lombarde in rappresentanza degli oltre 70mila iscritti al movimento - non fa sconti sulla nuova legge che riordina il Terzo settore e sul dibattito che ne ha rappresentato l'iter legislativo.

«Le rappresentanze nazionali - afferma - non hanno saputo analizzare e interpretare questa sfida». Di più: «È mancato un ragionamento condiviso fra le parti, ognuno ha cercato di salvaguardare se stesso piuttosto che cogliere l'opportunità di costruire una sinergia comune».

Dalla critica all'autocritica, per Rossato la distanza è minima. Poi spiega: «Come il Parlamento e il Governo hanno cercato di ridisegnare un nuovo modello di Terzo settore, così anche il Terzo settore, nelle sue rappresentanze, avrebbe dovuto costruire un nuovo modello e non preservare l'esistente. Invece non sono stati superati gli schemi del passato. Di conseguenza, continuano a sopravvivere soggetti che non hanno una funzione di rappresentanza».

Il neo presidente delle Acli Lombardia aggiunge che «sì è fatto poco per capire come preservare l'unicità di una parte di enti che la legge vuole escludere. Perché, di fatto, questo disegno di legge di riforma identifica come Terzo settore solo chi ha un carattere imprenditoriale e di gestione, a discapito invece di chi si occupa di emarginazione e

di svantaggiati».

Ma non è tutto. Su questa partita, Rossato ritiene che la classe dirigente e i livelli di rappresentanza nazionali del non profit non abbiano messo in campo «le condizioni per realizzare un dibattito al fine di incidere sulla legge. Perciò la mia impressione è che stiamo perdendo una grande sfida, con il rischio di essere messi di fronte alle cose ormai fatte e con l'obbligo di adeguarci a un sistema che non terrà in considerazione i valori, concentrandosi di più sugli aspetti imprenditoriali, economici e fiscali. Tutto ciò a discapito dell'aspetto mutualistico e di chi opera in favore di persone in condizioni di disagio, cioè di tutti quegli enti e soggetti che sono dei veri e propri ammortizzatori sociali per la nostra società».

Come si è giunti a questo impasse? Perché, secondo il suo punto di vista, è mancata questa visione?

Alla base di questa scarsa capacità di capire quello che i territori stanno vivendo c'è la poca conoscenza dei fenomeni. Dopotutto i livelli nazionali delle grandi organizzazioni hanno pochi legami con queste realtà e una scarsa lettura dei problemi reali e concreti delle loro associazioni. La nostra società, in questi anni, è andata avanti a una velocità impressionante e, come accade anche per i partiti politici che perdono consensi, così anche nel Terzo settore si è smarrita la capacità di lettura dei bisogni dei territori e delle periferie. Manca un modello capace di coinvolgere, di far partecipare tutti i livelli territoriali alle governance nazionali.

Come superare l'ostacolo?

Occorre smontare tutte quelle strutture che sono diventate pesanti e obsolete, che non sono più in linea con i tempi, per riuscire a rideclinare, a ridare spazio, alle esperienze concrete e a riconnetterle dentro una filiera che sia in grado di rappresentarle.

Quindi, a suo avviso, c'è una grossa difficoltà nel rinnovare la classe dirigente

Ci stiamo accorgendo che gli organismi nazionali, che stanno seduti

ai tavoli, di fatto non incidono sulle nostre realtà, con il pericolo che perdano di vista una prospettiva a lungo termine.

Essi non hanno più senso dentro un sistema che è completamente cambiato. La legge quindi, che è partita con approccio più tarato sull'impresa sociale, ha poi dovuto sterzare anche verso altri soggetti perché il Terzo settore è molto più ampio.

Eppure sono state le stesse organizzazioni a non evidenziare le dinamiche mancanti, non sono state in grado di farlo emergere, perché non preparate a questo ruolo.

E il futuro?

O riescono a ripensarsi aprendosi e riuscendo a coinvolgere le realtà territoriali e soprattutto a costruire dei modelli di rappresentanza nuovi, oppure rischieranno di scomparire.

Tutti faticiamo a metterci in discussione, ma dentro questa partita, se ciò non avviene, saremo soggetti passivi costretti a subire questa riforma, che ci darà delle regole che dovremo applicare con molta fatica.

Un esempio?

Tutta la tenuta sociale di chi oggi garantisce inserimento dei soggetti svantaggiati sarà lasciato in carico a grosse strutture che rappresentano però solo il 20-30% del Terzo settore, mentre tutti gli altri che fine faranno? O si aggregeranno a queste imprese, oppure non ce la faranno a sopravvivere perché c'è un rischio di sostenibilità molto alto».

E ancora: «Questa parte del Terzo settore che fine farà? Dove andrà a finire l'associazionismo dentro a una società che è profondamente cambiata? Nei decreti delegati, il Terzo settore dovrà essere in grado di dare una lettura più approfondita di cosa vuol dire fare impresa nel sociale, in maniera tale da incidere su alcuni criteri per salvaguardare il diritto di cittadinanza di alcuni enti». 

Le pubbliche assistenze

Anpas: più tutele per le associazioni di secondo livello

di **Massimo Mezzabotta**, presidente Anpas Comitato Regionale Marche

È innegabile che il Terzo settore in generale abbia bisogno di una revisione o meglio, di un'armonizzazione legislativa, soprattutto analizzando l'attuale situazione socio economica e facendo tesoro delle criticità riscontrate dopo anni e anni di attività sul campo.

La stessa "legge quadro sul volontariato", la numero 266 del 1991, che all'epoca fu certamente innovativa, necessaria ed opportuna per definire regole ed obiettivi, deve necessariamente essere adeguata alla realtà odierna, anche considerato che in venticinque anni non ha mai subito alcuna modifica o aggiornamento.

Questa legge, probabilmente un tempo pensata per un volontariato "piccolo e bello", deve oggi essere riadeguata in funzione dei compiti sempre più impegnativi che sono stati affidati al volontariato proprio dalle istituzioni, al fine di colmare le carenze dell'amministrazione pubblica in nome di quella sussidiarietà finalizzata ad ottenere il soddisfacimento dell'interesse generale.

Il disegno di legge delinea coerentemente i limiti entro i quali il Governo sarà chiamato a legiferare, tenendo presente proprio il quadro attuale. È ovvio che non è un contenitore: per quanto ben fatto, non si potrà prescindere dal contenuto per esprimere un giudizio complessivo e definitivo.

È tuttavia auspicabile il più ampio coinvolgimento per la discussione dei decreti delegati, affinché i principi della legge vengano attivati e possano chiarire e valorizzare la peculiarità del modo Anpas (Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze) di fare volontariato, soprattutto per quanto riguarda i servizi complessi come il soccorso.

I principi stabiliti sono tuttavia saldi e coerenti. Essi salvaguardano la peculiarità del volontariato; riconoscono l'importante funzione socia-

le della cittadinanza attiva, ed anzi la esaltano; definiscono i limiti “ovvi” dell’azione del Terzo settore, e cioè di agire per l’interesse generale, in regime di sussidiarietà, e senza scopo di lucro; puntano molto sulla chiarezza e trasparenza degli atti associativi, delineando un regime di controllo centralizzato ed anzi chiamando a supportare in questa azione anche le associazioni di secondo livello, sulla scorta di analoghe esperienze già attivate in alcune Regioni d’Italia.

È palese che molta della credibilità del non profit passerà proprio per quest’ultimo aspetto.

Spesso negli ultimi anni sono state smascherate associazioni di volontariato cui erano stati affidati servizi complessi, ma che nulla avevano a che fare con i dettami della legge 266/1991.

Molte organizzazioni di secondo livello, fra cui Anpas, si sono sempre battute contro il “finto volontariato”, cioè contro quelle imprese mascherate da associazioni che hanno cercato di approfittare delle condizioni di miglior favore esclusivamente per fare business in modo poco etico anche per la stessa impresa profit, e specialmente sulla pelle dei volontari/dipendenti.

Non è questo il volontariato che vogliamo, ed anzi il contrasto di queste deviazioni è forse la maggiore incombenza affidata alle norme legislative.

L’associazione di secondo livello può darsi codici di autodisciplina, effettuare azioni di verifica e controllo dei requisiti sulle proprie associate, tracciare procedure e modus operandi standardizzati, soprattutto a favore delle associazioni più piccole e meno strutturate, per giungere infine ad apporre un “bollino di qualità” tramite un giudizio obiettivo. Ovviamente verificabile in ogni momento dall’istituzione pubblica. La sinergia delineata dal disegno di legge per il controllo congiunto fra istituzione ed associazione di secondo livello può solo essere valutata con favore.

Perché il “nostro” volontariato è ancora, e vuole essere anche in futuro, quello che analizza il bisogno del cittadino/comunità tramite l’interessamento dei propri soci/volontari, lo segnala all’istituzione e, se questa non è in grado di soddisfarlo autonomamente, contribuisce a realizzarlo mediante una progettualità condivisa: ma ciò non

può prescindere dalla chiarezza e dalla trasparenza, da una limpida attribuzione dei rispettivi ruoli, e dall'obbiettivo di soddisfare l'interesse generale e non particolare.

Negli ultimi anni, in realtà, l'istituzione pubblica ha portato l'associazionismo al livello di un mero fornitore di servizi, alla stregua di un'impresa, senza valutare con attenzione le segnalazioni e il monitoraggio sociale provenienti da esso.

Il disegno di legge sembra invece andare esattamente in questa direzione, e garantire anche ad organizzazioni come Anpas di continuare, anche in futuro, la loro importante attività, iniziata ben più di un secolo fa (e quindi molto prima che venisse emanata una specifica legislazione in materia).

Questo è molto importante per vari motivi.

In primis sarebbe certamente un peccato disperdere il forte valore sociale che le associazioni di cittadini rappresentano capillarmente nelle proprie comunità e sul territorio, nelle città, ma anche in zone più sperdute ove l'istituzione pubblica fatica a recepire analisi di bisogni o a strutturare servizi.

In secondo luogo si creerebbe da subito "un buco" nei servizi offerti dalle organizzazioni di volontariato: questa eventualità è immediatamente misurabile, così come è immediatamente misurabile quanto l'istituzione dovrebbe fare (e spendere) per sostituire l'importante azione svolta dalle associazioni.

Ciò porterebbe, oltre al comprensibile caos iniziale, anche altri due effetti alternativi fra loro: o un aumento spropositato dei costi a carico della collettività, oppure una riduzione drastica di servizi per garantire l'equilibrio dei costi. 

Le cooperative sociali 1

Con questa legge maggiori competenze e professionalità

di **Alessandro Prandi**

Marco Canta è direttore dell'associazione CasaOz e della Città dei mestieri e delle professioni di Torino, inoltre è il portavoce del Forum del Terzo Settore del Piemonte. CasaOz, da oltre dieci anni, gestisce una casa diurna rivolta ai bambini malati e alle loro famiglie. Da un paio di anni, sono stati aperti i MagazziniOz, gestito dall'omonima cooperativa sociale mista A e B: uno spazio dove poter studiare, incontrare persone, acquistare oggetti curiosi, gustare, partecipare a corsi ed eventi. Ai Magazzini lavorano anche persone con disabilità e tutto viene ricondotto a CasaOz e alle sue progettualità.

Quale giudizio date all'iter che ha portato all'approvazione della Riforma?

La cooperativa Magazzini non ha ancora compiuto 2 anni di vita e l'avvio dell'iter di riforma del Terzo settore ha coinciso con la fase in cui CasaOz e i soci fondatori si stavano interrogando sulla forma giuridica da dare all'impresa sociale che l'associazione aveva deciso di costituire per rendere sostenibile il progetto della Onlus. In quella fase abbiamo sperimentato direttamente la necessità di una revisione della legge sull'impresa sociale, di fatto rimasta poco applicata nel Paese. Con l'aiuto dei nostri consulenti non ci è sembrato che la legge in vigore facesse al caso nostro e quindi abbiamo salutato con favore l'avvio di un iter che puntasse alla sua semplificazione. Inoltre la necessità di dare dignità e riconoscimento alla nostra esperienza di Onlus che deve misurarsi tutti i giorni con la necessità di costruire un nuovo welfare anche per supportare le famiglie con servizi di qualità, ci è sembrata finalmente presa in considerazione insieme alle richieste di semplificazione anche nella normativa fiscale.

Con l'istituzione del Codice del Terzo settore se ne introduce una nuova e più ampia definizione. Vi trovate a vostro agio in queste nuove coordinate?

La definizione di Terzo settore contenuta nel testo di riforma ci sembra che faccia bene sintesi della complessità di questo mondo. Ci riconosciamo pienamente in questa famiglia e ci teniamo a ribadire che accanto alle attività di volontariato il non profit ha bisogno di competenze adeguate e di risorse professionali. E' un passo avanti perché comprende sia attività mutualistiche e che prevedono la gratuità che attività produttive e di servizio. La nostra attività ha un interesse pubblico esattamente come quella della pubblica amministrazione e rappresenta quindi a tutti gli effetti un contributo alla sussidiarietà e al bene comune. Per noi le attività di interesse generale riguardano sia la Onlus sia la cooperativa sociale che svolge anche attività commerciali.

Da un lato si prevede la semplificazione del procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica dall'altro si introducono obbligo di trasparenza e informazione verso i terzi e di meccanismi per la conservazione del patrimonio degli enti. Per associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente attività d'impresa le norme contenute nel Libro V riferite alle società. Come valutate queste innovazioni?

I principi di trasparenza e informazione sono alla base della nostra esperienza associativa. Da sempre diamo evidenza rispetto all'utilizzo degli impieghi di risorse sia sul nostro sito ma anche attraverso iniziative con i nostri stakeholder. Quindi per noi questo passaggio non fa che confermare ciò che è già in atto. Ci teniamo a sottolineare l'importanza di tenere legato il mondo non profit al profit provando quindi a rendere sempre più fattive le collaborazioni e gli scambi tra queste realtà.

Vengono introdotte regole più nette e stringenti in materia di partecipazione agli appalti da parte degli enti non profit, una maggiore tutela dei lavoratori di questo comparto e un Registro unico del Terzo settore. Basterà a evitare e dissipare quel velo di

opacità che ricopre alcuni enti e che in alcuni casi ha portato il Terzo settore agli onori della cronaca?

Nel nostro Paese non c'è un riconoscimento adeguato delle professioni sociali e sicuramente ci sono stati episodi che hanno danneggiato fortemente il Terzo settore, ma è certo che queste realtà non hanno agito nell'interesse pubblico e nella cura del bene comune. Bene hanno fatto le centrali cooperative a promuovere una raccolta firme contro le cooperative spurie. Le regole sono importanti, ma poi è necessaria a tutti i livelli la vigilanza sull'effettiva applicazione delle stesse. In questa direzione il Registro unico è sicuramente un elemento di novità importante che porterà semplificazione e chiarezza e che ci auguriamo possa trovare attuazione immediata nel Paese. Sarà importante che le stesse organizzazioni di Terzo settore promuovano la massima trasparenza delle loro azioni e imparino a misurare l'impatto delle proprie azioni e a renderlo evidente nei propri bilanci.

La Legge 155/2006, che ha introdotto l'impresa sociale non ha portato i risultati previsti. Per darle nuovo impulso si allargano gli ambiti di attività, si consentono forme di remunerazione del capitale sociale, verranno ridefinite le categorie dei lavoratori svantaggiati.

È difficile pensare che la legge da sola possa consentire automaticamente lo sviluppo dell'impresa sociale ma sicuramente la legge 155 andava rivista. Il testo che è uscito dalla Camera dei deputati ha raccolto molte delle istanze presentate e rappresenta una soluzione di mediazione con chi voleva modifiche anche più coraggiose. Come sul resto della riforma bisognerà attendere i decreti attuativi ma i correttivi introdotti possono aiutare lo sviluppo delle imprese sociali.

La Fondazione Italia Sociale può essere uno strumento efficace per fare crescere il Terzo Settore?

Restiamo in attesa. È presto per dirlo. Bisognerà effettivamente vedere il disegno complessivo. Ma proviamo a guardare con attenzione a questo strumento e a nuove modalità per sostenere l'attività del Terzo settore. 🙏

Le cooperative sociali 2

La nostra crescita passa dalla partecipazione alle reti

di **Christian Gretter**, Labirinto Cooperativa Sociale

Questa riforma pone le basi per un nuovo periodo di innovazione sociale e istituzionale, per questo anche i decreti legislativi che seguiranno saranno molto importanti per concretizzare i presupposti della riforma stessa. Grazie alla riforma le energie sociali potranno essere valorizzate per costruire un'infrastruttura sociale atta a sviluppare coesione sociale e sviluppo locale attraverso l'ideazione e la realizzazione di servizi orientati all'impatto sociale e alla rigenerazione di bene comune. Dovremmo aspettare un po' di tempo per raccogliere, analizzare e valutare osservazioni critiche e pareri, prima di dichiarare che siamo davanti a una svolta storica. Inoltre, mancando i decreti attuativi, siamo ancora sulla soglia. Le leggi non rappresentano di per sé il cambiamento se non ci sono implementazioni reali delle norme, esperienze concrete, analisi valutative sugli impatti. Troppe leggi, vedi la 328/2000, pur rappresentando belle intuizioni potevano liberare più energie e sviluppare più partecipazione, co-progettazione e co-gestione. Qualche perplessità sullo strumento della "Fondazione Italia Sociale", la cui capacità di produrre innovazione dipenderà dai decreti che ne definiranno il reale scopo. In particolare di questo soggetto sarà interessante capire se sarà filantropico in forma "orizzontale", ovvero un luogo partecipato e con dinamiche di azione condivise, o se sarà configurato come mero strumento di erogazione di fondi pubblici e privati. Un altro nodo da analizzare e approfondire è quello riferito alle nuove forme di organizzazione che si affiancheranno al Terzo settore (società Benefit). La riforma offre l'occasione a tutti i soggetti del Terzo settore di trovare nuove forme di collaborazione e partnership, particolarmente necessarie in un momento storico nel quale i finanziamenti per i sistemi di welfare territoriali sono multipli

e richiedono competenze specifiche per essere intercettati. Il nuovo testo, inoltre, accoglie le richieste avanzate dalle organizzazioni del Terzo settore, dalle cooperative sociali e dalle imprese sociali riguardo la modifica del codice civile (oltre la definizione univoca di Terzo Settore la modifica del codice civile rende possibile una legislazione unitaria, un codice unico del Terzo settore e un Registro unico, un Organismo di rappresentanza istituzionale) rispondendo ai bisogni di semplificazione e trasparenza che da anni venivano rivendicati dai più. Importanti anche i cambiamenti della disciplina dell'impresa sociale, la riforma del servizio civile che potrà essere una leva strategica per l'impegno dei giovani e la revisione delle misure di agevolazione fiscale che potranno liberare a loro volta risorse.

Quanto alle prospettive e opportunità rispetto al mondo della cooperazione sociale, sicuramente i contenuti della riforma lasciano intravedere una definizione chiara dell'impresa sociale come soggetto di Terzo settore che risulta essere equilibrato e in linea con le trasformazioni del mercato e del welfare. Ora è importante che, a partire dai decreti attuativi, si persegua in concreto e con coerenza l'obiettivo che ha ispirato la legge: sostenere l'impegno e l'autorganizzazione dei cittadini, in ambito sociale, civile ed economico come elemento strutturale per una prospettiva di sviluppo sostenibile del Paese, in cui possano crescere insieme l'economia, le comunità e le persone. La cooperazione sociale per crescere e svilupparsi nella giusta direzione avrà bisogno di farlo attraverso la propria partecipazione alle reti e queste reti sono più efficaci se rappresentano una pluralità di soggetti e identità differenti. Molte le progettualità che si potranno intraprendere dalla gestione di beni pubblici (beni artistici e culturali, acqua, mobilità, nuovo welfare), la creazione di nuova occupazione, l'attrazione di investimenti orientati all'impatto sociale, l'internazionalizzazione delle realtà del Terzo settore. Sarà interessante monitorare, accompagnare e valutare i percorsi che si potranno sviluppare con la coproduzione di beni e servizi tra privato sociale, pubblica amministrazione e investitori privati. Un altro strumento che, se ben gestito, potrà essere un impulso notevole è il fondo di garanzia per gli investimenti delle imprese sociali. 

Le imprese sociali

Occorrono più dinamicità per attività e lavoratori

di **Alessandro Prandi**

La Fondazione Piazza dei Mestieri è un tentativo di sviluppare il potenziale, spesso nascosto, dei giovani durante la delicata fase che li porta dall'adolescenza alla vita adulta. La sede di via Jacopo Duranti si ispira dichiaratamente a ricreare il clima delle piazze di una volta, dove persone, arti e mestieri si incontravano e, con un processo di osmosi culturale, si trasferivano vicendevolmente conoscenze e abilità. La Fondazione ha finalità educative. In particolare intende favorire la preparazione e l'avviamento dei giovani al lavoro, migliorando e innovando i servizi educativi, ponendo attenzione particolare alle politiche di inclusione sociale e alla prevenzione delle diverse forme di disagio giovanile e ai fenomeni di dispersione scolastica. Accanto ad attività formative e di orientamento negli anni sono state sviluppate iniziative volte all'aggregazione come un birrificio, un ristorante, un centro incontri che ospita momenti culturali rivolti ai giovani ma non solo. Dario Odifreddi è il presidente di Piazza dei Mestieri.

Come ha vissuto Piazza dei Mestieri l'iter della riforma dal suo lancio, durante il Festival del Volontariato a Lucca da parte del Presidente del Consiglio nell'aprile 2014 all'approvazione del testo definitivo da parte del Senato lo scorso 30 maggio? Avete presentato proposte o osservazioni?

L'approvazione della legge delega sul Terzo settore (giunta al termine di un lungo iter che come Piazza dei Mestieri abbiamo seguito attivamente) è dal punto di vista culturale un fatto positivo, innanzitutto perché prende atto, riconoscendolo, del valore economico e sociale del terzo settore. Come sempre però la sua reale efficacia sarà misurata dalla capacità dei vari decreti attuativi di prossima emanazione di

renderla un effettivo strumento di sostegno al terzo settore. La principale osservazione, che nasce dalla nostra esperienza della Piazza dei Mestieri, è legata alla necessità di disciplinare in modo coerente aspetti civilistici e fiscali rendendo possibile che un soggetto giuridico possa operare su una pluralità di ambiti senza dover moltiplicare soggetti e forme societarie (associazioni di promozione sociale, cooperative) pur in presenza di un unico “obiettivo sociale”

Si prevede il riordino della disciplina e l’istituzione del Codice del Terzo settore introducendo una nuova e più ampia definizione del nostro mondo come il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che, in attuazione del principio di sussidiarietà promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontarie e gratuite o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Vi riconoscete in questa definizione?

La definizione è corretta perché evidenzia la natura sussidiaria tipica del terzo settore e del suo sviluppo nel nostro Paese. Occorre però che questo non resti un principio astratto che viene poi tradito nella fase di regolamentazione scivolando inesorabilmente verso forme di accentramento da parte della pubblica amministrazione; sussidiario vuol dire favorire quel che nasce dal basso, costruire un quadro di regolamentazione chiaro, fatto di poche norme che permettano di tutelare il bene pubblico, ma al tempo stesso non aventi la pretesa di determinarne in modo costringente le forme e le modalità operative.

Uno degli aspetti salienti della riforma è la revisione del titolo II del libro primo del codice civile. Da un lato si semplifica il procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica dall’altro si prevedono obbligo di trasparenza e informazione verso i terzi e di meccanismi per la conservazione del patrimonio degli enti. Inoltre viene previsto per associazioni e fondazioni che esercitano stabilmente attività d’impresa le norme contenute nel libro V riferite alle società. Come queste norme potrebbero incidere sulla vostra realtà?

In tutta la legge delega, troppo dettagliata per essere una vera legge

delega, coesistono volontà di semplificare e nello stesso tempo desiderio di aumentare le modalità di controllo; sembra quasi che da una parte si riconosca la strada da intraprendere e dall'altra si abbia paura di percorrerla. Questa contraddizione è legata, da un lato, al permanere di una certa sfiducia nella capacità del Terzo settore di muoversi con autonomia e responsabilità, dall'altro all'illusione che un quadro di regole molto dettagliato sia in grado di prevenire deviazioni e abusi. In realtà storicamente è sempre accaduto che regole asfissianti e controlli inutili abbiamo scoraggiato le vere realtà del Terzo settore e al contrario non abbiamo evitato gli abusi dei soliti furbetti del quartierino.

Vengono introdotte regole più nette e stringenti in materia di partecipazione agli appalti da parte degli enti non profit, una maggiore tutela dei lavoratori di questo comparto e un Registro unico del Terzo settore. Basterà a evitare e dissipare quel velo di opacità che ricopre alcuni enti e che in alcuni casi ha portato il Terzo settore agli onori della cronaca nera?

Le regole sono necessarie e possono aiutare la trasparenza, ma non si può non prendere atto che opacità e abusi sono prevalentemente realizzati con processi legati all'evidenza pubblica (vedi bandi). La tutela dei lavoratori è generalmente un obiettivo importante delle imprese del terzo settore, ma anche in questo caso occorre ricordare che se si tutelano i lavoratori occorre che anche la pubblica amministrazione agisca in modo coerente (ad esempio evitando di assegnare a imprese del Terzo settore appalti al massimo ribasso con tariffe inferiori ai livelli previsti dalla contrattazione collettiva). Infine non dobbiamo dimenticarci che la legge non può mai sostituirsi alle responsabilità personali, nell'illusione, già stigmatizzata da Eliot, di "costruire sistemi così perfetti da rendere inutile all'uomo di essere buono". Sinteticamente riteniamo che più che sulla stratificazione di norme che regolano ogni aspetto formale delle relazioni tra soggetti del terzo settore e mercato (sia esso pubblico o privato) quel che occorre è dar vita a un sistema di valutazione, costante nel tempo, che contribuisca a creare un rating dei soggetti del Terzo settore.

Un intero articolo, il numero 6 è dedicato all'impresa sociale. Come è sotto gli occhi di tutti la normativa tutt'ora vigente, la Legge 155/2006, non ha portato i risultati previsti. Ora si allargano gli ambiti di attività, si consentono forme di remunerazione del capitale sociale, verranno ridefinite le categorie dei lavoratori svantaggiati. Basteranno queste innovazioni per consentire anche nel nostro Paese il definitivo decollo di questa forma innovativa di fare impresa?

Le imprese sociali sono pochissime perché il quadro della 155/2006 caratterizzato da una preoccupazione del legislatore di normare tutto e ha reso difficile l'operatività e non ne ha favorito lo sviluppo. A titolo di mera esemplificazione si cita il fatto che un eventuale aumento di capitale sociale deve essere deliberato all'unanimità; si pensi cosa può accadere quando un'impresa sociale in difficoltà decide di investire (aumentando il capitale sociale), per tutelare la continuità aziendale e i lavoratori, e non lo può fare perché un solo socio è contrario. Questo non è processo democratico, ma immobilismo. Certamente le novità inserite nella delega sono un primo positivo passo in tale direzione.

La Fondazione Italia Sociale viene immaginata dal legislatore come lo strumento con cui fare crescere il Terzo settore italiano. Dal suo punto di vista può essere uno strumento efficace?

Come tutti gli strumenti nazionali (vale ad esempio anche per la neocostituita Anpal) che operano su filiere complesse molto diversificate anche a livello di sistemi territoriali, il valore aggiunto consiste nel creare un quadro di riferimento con poche architravi chiare che definiscono il perimetro entro cui muoversi. Se al contrario il soggetto nazionale opera un eccesso di deregolamentazione o si configura come gestore diretto il rischio è l'immobilismo e l'indebolimento del tessuto del Terzo settore.

Per tutti questi motivi si ritiene che la legge delega non debba contenere ogni aspetto regolativo lasciando a atti successivi (con norme di rango inferiore e più facilmente cambiabili in base a quello che emerge dall'esperienza) di entrare in maggiore dettaglio. 🙌

Le fondazioni

La legge non sia un recinto Il mercato cambi le regole

di **Paola Springhetti**

«Non è una cattiva legge, anche se molto dipenderà dalle deleghe. Ci sono alcune aperture interessanti...». È cauto Gaetano Giunta, segretario della Fondazione di Comunità di Messina, nata nel 2010 per sostenere lo sviluppo integrale del territorio attraverso la promozione e la gestione del Distretto Sociale Evoluto.

Aperture interessanti, ma non bastano... perché?

Non tiene conto – ma bisogna ammettere che non poteva farlo – di quelle articolazioni del Terzo settore e del non profit che si sono sviluppate fuori dai recinti. Una legge quadro non deve diventare un recinto d'allevamento, all'interno del quale tutti si uniformano.

Ad esempio?

Ci sono imprese profit che, essendo tali, non sono Terzo settore, ma si sono date un'autoregolamentazione etica basata su un principio di responsabilità molto stringente. Per esempio noi, come Fondazione Messina, abbiamo avviato un lavoro sui temi energetici, incentrato sulle rinnovabili, e lo facciamo attraverso una spa, Sefea Energy, che però si è data una regolamentazione che le permette di ripianare la dicotomia stato-mercato. Siamo nel profit, ma l'autoregolamentazione non è certo quella di una società per azioni standard. Tra l'altro, tutto il profitto va a finanziare la Scuola Euro-Mediterranea di Economia Etica, di Bellezza e di Pace. Insomma, c'è tutto un mondo fuori del recinto. Diciamo che questa è un'ottima legge per regolamentare il Terzo settore tradizionale, che si fa produttivo.

Appunto. Una delle critiche che si fanno a questa legge è che spin-

ge troppo il Terzo settore verso il mercato, facendogli perdere la sua vocazione solidaristica, e che quindi apre alla privatizzazione non dichiarata, ma fattiva, del welfare.

Ripeto, questa legge riesce a regolamentare gran parte di quello che c'è, ma poi bisognerà uscire dal recinto, seguendo il vero spirito della nostra Carta Costituzionale, secondo il quale tutta l'economia deve avere una finalità sociale. Dobbiamo ripensare i paradigmi economici, non c'è altra possibilità per tenere insieme giustizia sociale e solidarietà.

Un compito un po' ampio per il Terzo settore

È evidente che servono politiche serie dello sviluppo, del lavoro, fiscali... Ma è anche vero che questo cambiamento o nasce anche dal Terzo settore o non sarà. Purtroppo in esso ci sono forme di conservatorismo che portano una parte di esso a muoversi lungo una logica dicotomica, secondo la quale da una parte c'è l'economia capitalistica, che segue le logiche del mercato (che i duri e puri della solidarietà non possono accettare). Dall'altra c'è lo Stato che ha il compito di redistribuire le risorse. In questa concezione la struttura economica non è contaminabile, quindi al profit spetta il mercato, al Terzo settore spetta la società. Ma si tratta di un paradigma vecchio, che è già stato superato dalla storia e che diventa un meccanismo conservativo di un mercato che ha creato povertà, dolore, morte. Altri approcci economici possono invece mettere vincoli seri alla legge della massimizzazione del profitto. Siamo in una fase storica in cui c'è bisogno di una metamorfosi e questa metamorfosi o parte dalle parti migliori del Terzo settore, dello Stato e del mercato insieme, o non si fa.

E la legge non va in questa direzione? Quali sono gli spazi di apertura?

Ci sono delle aperture interessanti, ma in un impianto che fa da registro dell'esistente. Se serve una legge ordinativa, va bene, ma la vera sfida oggi è un'altra. Quindi, se la parte che riguarda l'impresa sociale viene interpretata come un modo per tenerla nel recinto, non va bene. Se invece viene interpretata come anticipazione di nuovi

paradigmi, allora va bene. Però direi che il problema, più che della legge, è del Terzo Settore. È un'apertura anche il riconoscimento del volontariato come status della persona e non solo come organizzazione. È un riconoscimento interessante.

Che crea qualche preoccupazione nei Centri di Servizio: sempre meno soldi e un bacino sempre più ampio da servire.

I Centri di Servizio dovrebbero interrogarsi sull'impatto del loro lavoro in termini di cambiamento. I risultati sul territorio sono a macchia di leopardo: alcuni in questi anni sono stati fertili, generativi, altri si sono ridotti a piccoli sistemi burocratici. Anche per loro, la sfida è un'altra: evitare di essere piccole lobby che difendono piccoli o grandi contributi, per diventare luoghi di elaborazione del futuro e contribuire così alla metamorfosi. La domanda è: i CSV sono in grado di immaginare forme di economia in cui il paradigma sociale sia dentro il mercato? Il volontariato porta con sé un enorme patrimonio di capitale sociale: fiducia e dono sono motori di sviluppo. Ma di quale sviluppo?

Cosa pensa dell'introduzione del servizio civile universale? Non si tradurrà in una forma assistenzialismo nei confronti dei giovani, colpiti dalla disoccupazione?

Io do un giudizio assolutamente positivo. Dipenderà poi da territori fare in modo che non si tratti di una misura assistenzialistica, ma di un'esperienza che mette in moto percorsi. In fondo, anche misure come il reddito minimo possono essere assistenzialistiche, se applicate male. Il servizio civile può essere un'esperienza importante per i giovani, e quindi val la pena correre il rischio.

Il passo successivo, dopo la riforma?

Sarebbe bello un forum tra le varie realtà del Terzo settore, per ragionare su quale farfalla potrebbe uscire dal bozzolo. Abbiamo bisogno di spazi per vivere, non per sopravvivere. 

Le associazioni sportive dilettantistiche

Battiamo la burocrazia Vinca la dimensione educativa

di **Elisabetta Bianchetti**

«La riforma è un riconoscimento al ruolo svolto dal Terzo settore nella società di oggi. Finalmente anche da un punto di vista legislativo anche il non profit acquisisce un diritto di cittadinanza». Alla scadenza del suo secondo mandato da presidente nazionale del Csi (Centro sportivo italiano), Massimo Achini, ritiene che questo traguardo sia stato reso possibile «grazie al lavoro di tutti coloro che hanno dato il loro contributo per arrivare a questo risultato. Poi, come tutte le riforme strategiche e di indirizzo generale, dobbiamo aspettare i decreti attuativi per capire come si declineranno concretamente questi principi. Alcuni di essi riguardano molto da vicino il mondo dello sport di base che rappresenta nei numeri una delle più grandi realtà del Terzo settore. E mi riferisco al nodo sul termine “società sportiva” che, adesso, identifica sia il piccolo gruppetto di quartiere sia una realtà che gioca nel torneo cadetto o di A2, che è tutta un'altra cosa rispetto alla prima». Il perché è presto detto: «Tutta la burocrazia, la fiscalità, i controlli, le normative che si usano per la seconda valgono anche per la prima. Succede quindi che tutte le persone che, in maniera volontaria e gratuita, mettono a disposizione il proprio tempo come presidenti per un'attività che, più che sportiva è educativa, finiscono per fare i burocrati. Questo, quello della complessità degli adempimenti, è uno dei grossi temi su cui siamo curiosi di capire cosa cambierà per il mondo dello sport dilettantistico». Ecco perché è quanto «mai urgente distinguere le società sportive con bilanci da centinaia di migliaia di euro e con sponsorizzazioni rilevanti, da quelle che praticano puro volontariato e hanno bilanci di qualche migliaio di euro, vere agenzie educative sul territorio». «Le nostre associazioni - continua Achini - hanno urgente bisogno di

alleggerire il carico burocratico e fiscale che si è stratificato in questi anni, pur mantenendo saldi i principi di regolarità, chiarezza e trasparenza nei confronti dei cittadini».

Poi sul settore sportivo dilettantistico spiega che “numeri alla mano” parliamo di un fenomeno immenso, che stimiamo intorno alle 10 mila società sportive in Italia. In assoluto il presidio territoriale più diffuso sul nostro territorio. In confronto le parrocchie presenti nel nostro Paese arrivano a 28 mila».

Non esiste piccolo quartiere, piccolo paese di montagna dove non ci sia una società sportiva. Parliamo quindi di una realtà che penetra nel tessuto sociale del Paese. Per esempio l'anno scorso una società sportiva del quartiere Gratosoglio di Milano dopo 12 anni di sacrifici, ha dovuto dire ai suoi ragazzi: «L'anno prossimo non faremo più nessuna squadra. Non riusciamo più a gestire la burocrazia e a trovare i “quattro soldi” che servono per farvi giocare. Andate altrove».

Fare la lista della spesa dei “problemi” delle società sportive è un attimo «oltre alla burocrazia - spiega Achini - c'è la questione delle visite mediche che in qualche regione sino a 18 anni sono gratuite, mentre in altre no. Questo incide sulle famiglie meno abbienti e anche qui, sempre in una logica di accoglienza, le società sportive intervengono e si sostituiscono allo Stato. Senza contare che una visita medico sportiva spesso è l'unico controllo sanitario prima della maggiore età. Per questo è un investimento prezioso, e non un costo, che dovrebbe essere gratuito per tutti. Infine, c'è il “far-west” degli impianti sportivi e delle assegnazioni delle ore delle palestre o dei campi comunali, che spesso avvengono senza criteri o regole chiare per stabilire chi possa giocare in quegli impianti. Esempi virtuosi di città dove le cose funzionano bene nel Paese ne esistono, fortunatamente, ma la tendenza resta questa».

Di casi così, in giro per l'Italia, ce ne sono molti. Il risultato? «Perdiamo i ragazzi. Per chi coltiva una passione educativa ogni ragazzo perso o una società che chiude è un dato che fa male».

Ma come questa riforma potrà far ripartire lo sport di base, vera espressione del Terzo settore?

«Siamo fiduciosi che questo problema si risolva. Come se fosse un'on-

da di marea le nostre società sportive si stanno ritirando perché i dirigenti sportivi invece di promuovere e organizzare tornei si trovano a passare ore dal commercialista. E i bilanci piangono perché le entrate sono scarse, oltre alle quote d'iscrizione dei ragazzi - in forte calo causa la crescente povertà delle famiglie - gli sponsor quasi assenti, e il miraggio dei "contributi da istituzioni". Quindi stiamo perdendo un presidio sul territorio, non solo sportivo, ma anche in termini educativi, che è fondamentale. Perciò riponiamo nei decreti la speranza di ridare ossigeno a queste realtà».

Se esistesse un Pil educativo, il dato prodotto dalle società sportive dilettantistiche sarebbe impressionante. «Sono soggetti – prosegue Achini - con una funzione sociale rilevante che vanno tutelati e promossi. In queste agenzie educative si «produce» ogni settimana una notevole quantità di bene educativo per i giovani della nostra società. Tutto gratis. Quello delle società sportive è un mondo che ogni anno riparte. Lo fa senza polemiche, grazie al sudore, all'impegno e alla passione di un "popolo di educatori" straordinario. Coinvolgendo milioni di cittadini che non corrono solo dietro ad un pallone ma vivono i valori della vita, creano relazioni, rafforzano la comunità, accolgono i deboli, generano speranza e tanto altro. Quando arriveranno le riforme questo universo potrà mettere tre marce in più».

«Sono certo – conclude - che l'occasione di questa riforma è anche un'opportunità per tutti noi che facciamo parte di questo mondo. Non è un cambiamento solo legislativo ma anche culturale e strategico, affinché il Terzo settore abbia sempre più diritto di cittadinanza in Italia. Questo dipende anche dalle istituzioni, ma soprattutto dalle varie anime che compongono il Terzo settore per arrivare a costruire una collaborazione, una rete. Ma questa partita non è ancora stata vinta. Pertanto occorre sfruttare questa stagione di cambiamento per fare squadra e non fantastici orticelli. Questo non possiamo aspettarcelo da una legge, questo dipende da noi, dal CSI, da tutto il mondo dello sport, da tutti i soggetti del Terzo settore. È un'occasione per rimettere in gioco la volontà di fare sistema. Una delle carte vincenti per attivare tutte le potenzialità che questo mondo ha nel suo Dna e non ancora espresso». 

LEGGE N. 106, 6 GIUGNO 2016
Delega al Governo per la riforma del Terzo settore,
dell'impresa sociale
e per la disciplina del servizio civile universale

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

Art. 1.

Finalità e oggetto

1. Al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza - za attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di riforma del Terzo settore. Per Terzo settore si intende 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. Alle fondazioni bancarie, in quanto enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto e in coerenza con la normativa dell'Unione europea e in conformità ai principi e ai criteri direttivi previsti dalla presente legge, si provvede in particolare:

- a) alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute;
- b) al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore di cui al comma 1, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;
- c) alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;
- d) alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale.

3. I decreti legislativi di cui al comma 2, lettere a), b) e c), sono adottati su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti, per quanto di competenza, i Ministri interessati e, ove necessario in relazione alle singole materie oggetto della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza

unificata, a norma dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

4. I decreti legislativi di cui al comma 2, lettera d), sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il Ministro dell'interno, con il Ministro della difesa e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati entro il quarantacinquesimo giorno antecedente il termine per l'esercizio della delega, perché su di essi siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle rispettive commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati.

6. Dall'attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, agli adempimenti previsti dai decreti legislativi adottati in attuazione della presente legge le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di stabilità, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

7. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla presente legge, il Governo può adottare, attraverso la medesima procedura di cui al presente articolo, disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

Art. 2.

Principi e criteri direttivi generali

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) riconoscere, favorire e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione;
- b) riconoscere e favorire l'iniziativa economica privata il cui svolgimento, secondo le finalità e nei limiti di cui alla presente legge, può concorrere ad elevare i livelli di tutela dei diritti civili e sociali;
- c) assicurare, nel rispetto delle norme vigenti, l'autonomia statutaria degli enti, al fine di consentire il pieno conseguimento delle loro finalità e la tutela degli interessi coinvolti;
- d) semplificare la normativa vigente, garantendone la coerenza giuridica, logica e sistematica.

Art. 3.

Revisione del titolo II del libro primo del codice civile

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) rivedere e semplificare il procedimento per il riconoscimento della personalità giuri-

dica; 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 anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale; prevedere una disciplina per la conservazione del patrimonio degli enti;

b) 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, tenendo anche conto del rapporto tra il patrimonio netto e il complessivo indebitamento degli enti medesimi;

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

d) prevedere che alle associazioni e alle fondazioni che esercitano stabilmente e prevalentemente attività d'impresa si applichino le norme previste dai titoli V e VI del libro quinto del codice civile, in quanto compatibili, e in coerenza con quanto disposto all'articolo 9, comma 1, lettera e);

e) 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 di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6.

Art. 4.

Riordino e revisione della disciplina del Terzo settore e codice del Terzo settore

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di enti del Terzo settore mediante la redazione di un codice per la raccolta e il coordinamento delle relative disposizioni, con l'indicazione espressa delle norme abrogate a seguito della loro entrata in vigore, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) stabilire le disposizioni generali e comuni applicabili, nel rispetto del principio di specialità, agli enti del Terzo settore;

b) individuare le attività di interesse generale che caratterizzano gli enti del Terzo settore, il cui svolgimento, in coerenza con le previsioni statutarie e attraverso modalità che prevedano le più ampie condizioni di accesso da parte dei soggetti beneficiari, costituisce requisito per l'accesso alle agevolazioni previste dalla normativa e che sono soggette alle verifiche di cui alla lettera i). Le attività di interesse generale di cui alla presente lettera sono individuate secondo criteri che tengano conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale nonché sulla base dei settori di attività già previsti dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155. Al periodico aggiornamento delle attività di interesse generale si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, acquisito il parere delle commissioni parlamentari competenti;

c) individuare criteri e condizioni in base ai quali differenziare lo svolgimento delle attività di interesse generale di cui alla lettera b) tra i diversi enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1;

d) definire forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti, prevedendo strumenti idonei a garantire il rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori, con facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno

stipulato patti o intese con lo Stato;

e) prevedere il divieto di distribuzione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e del patrimonio dell'ente, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera d);

f) individuare criteri che consentano di distinguere, nella tenuta della contabilità e dei rendiconti, la diversa natura delle poste contabili in relazione al perseguimento dell'oggetto sociale e definire criteri e vincoli in base ai quali l'attività d'impresa svolta dall'ente in forma non prevalente e non stabile risulta finalizzata alla realizzazione degli scopi istituzionali;

g) disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'impiego di risorse pubbliche, tenendo conto di quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché prevedere il relativo regime sanzionatorio;

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

i) individuare specifiche modalità e criteri di verifica periodica dell'attività svolta e delle finalità perseguite, nel rispetto delle previsioni statutarie e in relazione alle categorie dei soggetti destinatari;

l) al fine di garantire l'assenza degli scopi lucrativi, promuovere un principio di proporzionalità tra i diversi trattamenti economici e disciplinare, nel pieno rispetto del principio di trasparenza, i limiti e gli obblighi di pubblicità relativi agli emolumenti, ai compensi o ai corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati;

m) 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, attraverso la previsione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, suddiviso in specifiche sezioni, da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, favorendone, anche con modalità telematiche, la piena conoscibilità in tutto il territorio nazionale. L'iscrizione nel Registro, subordinata al possesso dei requisiti previsti ai sensi delle lettere b), c), d) ed e), è 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 o che intendono avvalersi delle agevolazioni previste ai sensi dell'articolo 9;

n) prevedere in quali casi l'amministrazione, all'atto della registrazione degli enti nel Registro unico di cui alla lettera m), acquisisce l'informazione o la certificazione antimafia;

o) valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché 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 standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni;

p) riconoscere e valorizzare le reti associative di secondo livello, intese quali organizzazioni che associano enti del Terzo settore, anche allo scopo di accrescere la loro rappresentatività presso i soggetti istituzionali;

q) prevedere che il coordinamento delle politiche di governo e delle azioni di promozione e di indirizzo delle attività degli enti di cui alla presente legge sia assicurato, in

raccordo con i Ministeri competenti, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Art. 5.

Attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), si provvede altresì al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia di attività di volontariato, di promozione sociale e di mutuo soccorso, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 2, 4 e 9 e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) armonizzazione e coordinamento delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale, valorizzando i principi di gratuità, democraticità e partecipazione e riconoscendo e favorendo, all'interno del Terzo settore, le tutele dello status di volontario e la specificità delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e di quelle operanti nella protezione civile;

b) 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;

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

d) valorizzazione delle diverse esperienze di volontariato, anche attraverso il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato nelle attività di promozione e di sensibilizzazione, e riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite dai volontari;

e) revisione del sistema dei centri di servizio per il volontariato, di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, prevedendo:

1) che alla loro costituzione e gestione possano concorrere gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, con esclusione di quelli costituiti nelle forme di cui al libro quinto del codice civile, assumendo la personalità giuridica e una delle forme giuridiche previste per gli enti del Terzo settore;

2) che la loro costituzione sia finalizzata a fornire supporto tecnico, formativo e informativo per promuovere e rafforzare la presenza e il ruolo dei volontari nei diversi enti del Terzo settore;

3) il loro accreditamento e il loro finanziamento stabile, attraverso un programma triennale, con le risorse previste dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, e che, qualora gli stessi utilizzino risorse diverse, le medesime siano comprese in una contabilità separata;

4) il libero ingresso nella base sociale e criteri democratici per il funzionamento dell'organo assembleare, con l'attribuzione della maggioranza assoluta dei voti nell'assemblea alle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266;

5) forme di incompatibilità per i soggetti titolari di ruoli di direzione o di rappresentanza esterna;

6) che gli stessi non possano procedere a erogazioni dirette in denaro ovvero a cessioni a titolo gratuito di beni mobili o immobili a beneficio degli enti del Terzo settore;

f) revisione dell'attività di programmazione e controllo delle attività e della gestione dei centri di servizio per il volontariato, svolta mediante organismi regionali o sovraregionali, tra loro coordinati sul piano nazionale, prevedendo:

1) che tali organismi, in applicazione di criteri definiti sul piano nazionale, provvedano alla programmazione del numero e della collocazione dei centri di servizio, al loro accreditamento e alla verifica periodica del mantenimento dei requisiti, anche sotto il profilo della qualità dei servizi dagli stessi erogati, nonché all'attribuzione delle risorse finanziarie anche in applicazione di elementi di perequazione territoriale;

2) che alla costituzione di tali organismi si provveda con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, secondo criteri di efficienza e di contenimento dei costi di

funzionamento da porre a carico delle risorse di cui all'articolo 15 della legge 11 agosto 1991, n. 266, con l'eccezione di eventuali emolumenti previsti per gli amministratori e i dirigenti i cui oneri saranno posti a carico, in maniera aggiuntiva, delle fondazioni bancarie finanziatrici;

g) superamento del sistema degli Osservatori nazionali per il volontariato e per l'associazionismo di promozione sociale, attraverso l'istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore, quale organismo di consultazione degli enti del Terzo settore a livello nazionale, la cui composizione valorizzi il ruolo delle reti associative di secondo livello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera p). All'attuazione della disposizione di cui al periodo precedente si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente;

h) previsione di requisiti uniformi per i registri regionali all'interno del Registro unico nazionale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera m);

i) previsione di un regime transitorio volto a disciplinare lo status giuridico delle società di mutuo soccorso di cui alla legge 15 aprile 1886, n. 3818, già esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nell'eventualità che intendano rinunciare alla natura di società di mutuo soccorso per continuare ad operare quali associazioni senza fini di lucro, con particolare riguardo alle condizioni per mantenere il possesso del proprio patrimonio, che deve essere comunque volto al raggiungimento di finalità solidaristiche.

Art. 6.

Impresa sociale

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), si provvede al riordino e alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale, tenuto conto di quanto previsto dagli articoli 2, 4 e 9 e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) qualificazione dell'impresa sociale quale organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, 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;

b) individuazione dei settori in cui può essere svolta l'attività d'impresa di cui alla lettera a), nell'ambito delle attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b);

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

d) 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, e 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;

e) previsione per l'organizzazione che esercita l'impresa sociale dell'obbligo di redigere il bilancio ai sensi degli articoli 2423 e seguenti del codice civile, in quanto compatibili;

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

g) ridefinizione delle categorie di lavoratori svantaggiati tenendo conto delle nuove forme di esclusione sociale, anche con riferimento ai principi di parità opportunità e non discriminazione di cui alla vigente normativa nazionale e dell'Unione europea, prevedendo una graduazione dei benefici finalizzata a favorire le categorie maggiormente svantaggiate;

h) possibilità, nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39,

per le imprese private e per le amministrazioni pubbliche di assumere cariche sociali negli organi di amministrazione delle imprese sociali, salvo il divieto di assumerne la direzione, la presidenza e il controllo;

i) coordinamento della disciplina dell'impresa sociale con il regime delle attività d'impresa svolte dalle organizzazioni non lucrative di utilità sociale;

l) previsione della nomina, in base a principi di terzietà, fin dall'atto costitutivo, di uno o più sindaci allo scopo di monitorare e vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto da parte dell'impresa sociale, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, anche con riferimento alle disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile.

Art. 7.

Vigilanza, monitoraggio e controllo

1. Le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali di cui all'articolo 6, e sulle loro attività, finalizzate a garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare ad essi applicabile, sono esercitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione, per quanto di competenza, con i Ministeri interessati nonché, per quanto concerne gli aspetti inerenti alla disciplina delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, con il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, e con l'Agenzia delle entrate, ferme restando le funzioni di coordinamento e di indirizzo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera q). Nello svolgimento di tali funzioni, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali individua modalità di coinvolgimento e raccordo anche con l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g).

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle attività di cui al comma 1, promuove l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposito accreditamento delle reti associative di secondo livello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera p), o, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni, con i centri di servizio per il volontariato di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e).

3. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sentito l'organismo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g), predispone linee guida in materia di bilancio sociale e di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli enti del Terzo settore, anche in attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera o). Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato.

4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della presente legge, sono definiti i termini e le modalità per il concreto esercizio della vigilanza, del monitoraggio e del controllo di cui al presente articolo.

5. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo le amministrazioni competenti provvedono nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 8.

Servizio civile universale

1. Con il decreto legislativo di cui all'articolo 1, comma 2, lettera d) , si provvede alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale, tenuto conto di quanto

previsto dall'articolo 1 della legge 6 marzo 2001, n. 64, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) istituzione del servizio civile universale finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma, e 11 della Costituzione, alla difesa non armata della patria e alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma, della Costituzione;
- b) 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 civile universale tramite bando pubblico e di procedure di selezione e avvio dei giovani improntate a principi di semplificazione, trasparenza e non discriminazione;
- c) definizione dello status giuridico dei giovani ammessi al servizio civile universale, prevedendo l'instaurazione, fra i medesimi giovani e lo Stato, di uno specifico rapporto di servizio civile non assimilabile al rapporto di lavoro, con previsione dell'esclusione di tale prestazione da ogni imposizione tributaria;
- d) attribuzione allo Stato delle funzioni di programmazione, organizzazione, accreditamento e controllo del servizio civile universale; realizzazione, con il coinvolgimento delle regioni, dei programmi da parte di enti locali, altri enti pubblici territoriali ed enti del Terzo settore; possibilità per le regioni, gli enti locali, gli altri enti pubblici territoriali e gli enti del Terzo settore di attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, da realizzare presso soggetti accreditati;
- e) previsione di criteri e modalità di accreditamento degli enti di servizio civile universale, tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 3 della legge 6 marzo 2001, n. 64, nell'ottica della semplificazione e della trasparenza;
- f) previsione di criteri e modalità di semplificazione e di trasparenza delle procedure di gestione e di valutazione dell'attività svolta dagli enti di servizio civile universale, anche con riferimento ai contributi finanziari erogati dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione all'attuazione dei progetti di servizio civile universale, a carico del Fondo nazionale per il servizio civile;
- g) previsione di un limite di durata del servizio civile universale, non inferiore a otto mesi complessivi e, comunque, non superiore a un anno, che contemperi le finalità del servizio con le esigenze di vita e di lavoro dei giovani coinvolti, e della 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 nonviolenza e alla cooperazione allo sviluppo, anche nei Paesi al di fuori dell'Unione europea;
- h) riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite durante l'espletamento del servizio civile universale in funzione del loro utilizzo nei percorsi di istruzione e in ambito lavorativo;
- i) 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.

Art. 9.

Misure fiscali e di sostegno economico

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 disciplinano le misure agevolative e di sostegno economico in favore degli enti del Terzo settore e procedono anche al riordino e all'armonizzazione della relativa disciplina tributaria e delle diverse forme di fiscalità di vantaggio, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e tenuto conto di quanto disposto ai sensi della legge 11 marzo 2014, n. 23, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) revisione complessiva della definizione di ente non commerciale ai fini fiscali connes-

sa alle finalità di interesse generale perseguite dall'ente e introduzione di un regime tributario di vantaggio che tenga conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale dell'ente, del divieto di ripartizione, anche in forma indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e dell'impatto sociale delle attività svolte dall'ente;

b) razionalizzazione e semplificazione del regime di deducibilità dal reddito complessivo e di detraibilità dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche e giuridiche delle erogazioni liberali, in denaro e in natura, disposte in favore degli enti di cui all'articolo 1, al fine di promuovere, anche attraverso iniziative di raccolta di fondi, i comportamenti donativi delle persone e degli enti;

c) completamento della riforma strutturale dell'istituto della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle scelte espresse dai contribuenti in favore degli enti di cui all'articolo 1, razionalizzazione e revisione dei criteri di accreditamento dei soggetti beneficiari e dei requisiti per l'accesso al beneficio nonché semplificazione e accelerazione delle procedure per il calcolo e l'erogazione dei contributi spettanti agli enti;

d) introduzione, per i soggetti beneficiari di cui alla lettera c), di obblighi di pubblicità delle risorse ad essi destinate, individuando un sistema improntato alla massima trasparenza, con la previsione delle conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dei predetti obblighi di pubblicità, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera g);

e) razionalizzazione dei regimi fiscali e contabili semplificati in favore degli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, in relazione a parametri oggettivi da individuare con i decreti legislativi di cui al medesimo articolo 1;

f) previsione, per le imprese sociali:

1) 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;

2) di misure agevolative volte a favorire gli investimenti di capitale;

g) istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo destinato a sostenere lo svolgimento di attività di interesse generale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), attraverso il finanziamento di iniziative e progetti promossi da organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni comprese tra gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 1, comma 1, disciplinandone altresì le modalità di funzionamento e di utilizzo delle risorse, anche attraverso forme di consultazione del Consiglio nazionale del Terzo settore. Il fondo di cui alla presente lettera è articolato, solo per l'anno 2016, in due sezioni: la prima di carattere rotativo, con una dotazione di 10 milioni di euro; la seconda di carattere non rotativo, con una dotazione di 7,3 milioni di euro;

h) introduzione di meccanismi volti alla diffusione dei titoli di solidarietà e di altre forme di finanza sociale finalizzate a obiettivi di solidarietà sociale;

i) promozione dell'assegnazione in favore degli enti di cui all'articolo 1, anche in associazione tra loro, degli immobili pubblici inutilizzati, nonché, tenuto conto della disciplina in materia, dei beni immobili e mobili confiscati alla criminalità organizzata, secondo criteri di semplificazione e di economicità, anche al fine di valorizzare in modo adeguato i beni culturali e ambientali;

l) previsione di agevolazioni volte a favorire il trasferimento di beni patrimoniali agli enti di cui alla presente legge;

m) revisione della disciplina riguardante le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in particolare prevedendo una migliore definizione delle attività istituzionali e di quelle connesse, fermo restando il vincolo di non prevalenza delle attività connesse e il divieto di distribuzione, anche indiretta, degli utili o degli avanzi di gestione e fatte salve le condizioni di maggior favore relative alle organizzazioni di volontariato, alle cooperative sociali e alle organizzazioni non governative.

2. Le misure agevolative previste dal presente articolo tengono conto delle risorse del Fon-

do rotativo di cui all'articolo 1, comma 354, della legge 30 dicembre 2004, n.311, già destinate alle imprese sociali di cui all'articolo 6 della presente legge secondo quanto previsto dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 3 luglio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 224 del 26 settembre 2015.

Art. 10.

Fondazione Italia sociale

1. È istituita la Fondazione Italia sociale, di seguito denominata «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 e ai soggetti maggiormente svantaggiati. La Fondazione, nel rispetto del principio di prevalenza dell'impiego di risorse provenienti da soggetti privati, svolge una funzione sussidiaria e non sostitutiva dell'intervento pubblico ed è soggetta alle disposizioni del codice civile, delle leggi speciali e dello statuto, senza obbligo di conservazione del patrimonio o di remunerazione degli investitori.
2. Per il raggiungimento dei propri scopi la Fondazione instaura rapporti con omologhi enti o organismi in Italia e all'estero.
3. Lo statuto della Fondazione, con il quale si provvede anche alla individuazione degli organi, della loro composizione e dei loro compiti, prevede:
 - a) strumenti e modalità che consentano alla Fondazione di finanziare le proprie attività attraverso la mobilitazione di risorse finanziarie pubbliche e private, anche mediante il ricorso a iniziative donative per fini sociali e campagne di crowdfunding;
 - b) strumenti e modalità di investimento, diretto o in partenariato con terzi, anche con riferimento alla diffusione di modelli di welfare integrativi rispetto a quelli già assicurati dall'intervento pubblico e allo sviluppo del microcredito e di altri strumenti di finanza sociale;
 - c) la nomina, nell'organo di governo della Fondazione, di un componente designato dal Consiglio nazionale del Terzo settore di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g).
4. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, è approvato lo statuto della Fondazione. Lo schema di decreto è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di esso siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle commissioni competenti per materia. Decorso il termine previsto per l'espressione dei pareri, il decreto può essere comunque adottato.
5. L'organizzazione, il funzionamento e la gestione della Fondazione sono ispirati ai principi di efficacia, efficienza, trasparenza ed economicità. La Fondazione si dota, altresì, di strumenti e modalità di verifica dell'effettivo impatto sociale ed occupazionale conseguito.
6. Tutti gli atti connessi alle operazioni di costituzione della Fondazione e di conferimento e devoluzione alla stessa sono esclusi da ogni tributo e diritto e sono effettuati in regime di neutralità fiscale.
7. Per lo svolgimento delle attività istituzionali, è assegnata alla Fondazione una dotazione iniziale, per l'anno 2016, di un milione di euro. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.
8. A decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, la Fondazione trasmette alle Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sulle

attività svolte per il perseguimento degli scopi istituzionali di cui al comma 1, sui risultati conseguiti, sull'entità e articolazione del patrimonio, nonché sull'utilizzo della dotazione di cui al comma 7.

Art. 11.

Disposizioni finanziarie e finali

1. All'attuazione delle deleghe conferite dall'articolo 1, comma 1, fermo restando quanto previsto dai commi 2 e 3 del presente articolo, si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. Per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera g), è autorizzata la spesa di 17,3 milioni di euro per l'anno 2016 e di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017. Al relativo onere per l'anno 2016 si provvede, quanto a 10 milioni di euro, mediante utilizzo delle disponibilità in conto residui relative all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 23, comma 10, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e, quanto a 7,3 milioni di euro, mediante corrispondente utilizzo delle risorse già trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, relative alla quota destinata allo Stato dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per l'anno 2015. A tal fine la somma di 10 milioni di euro di cui al secondo periodo è versata all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2016. A decorrere dall'anno 2017 al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 187, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al primo periodo, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio anche in conto residui.

3. Alla stabilizzazione e al rafforzamento delle misure previste all'articolo 9, comma 1, lettera c), si provvede nei limiti delle risorse di cui all'articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

4. Le disposizioni della presente legge e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione.

Art. 12.

Relazione alle Camere

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, anche avvalendosi dei dati forniti dalle amministrazioni interessate, trasmette alle Camere, entro il 30 giugno di ciascun anno, una relazione sulle attività di vigilanza, monitoraggio e controllo svolte, ai sensi dell'articolo 7, sugli enti del Terzo settore, ivi comprese le imprese sociali di cui all'articolo 6, nonché sullo stato di attuazione della riorganizzazione del sistema di registrazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera m).

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 6 giugno 2016

Vdossier

la sfida dell'approfondimento
per innovare il volontariato



**NEL TERZO SETTORE VUOI OPERARE?
DIVENTA POPOLARE!**

Incontro



Prodotti e servizi,
a **condizioni**
vantaggiose, dedicati
alle organizzazioni
del **terzo settore**.

bancopopolare.it

 **BANCO POPOLARE**